



24.046

Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

vom 22. Mai 2024

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2022 P 22.3394 Aussenpolitische Kommission NR Transparenz von Finanzflüssen (N 26.9.2022, Aussenpolitische Kommission NR)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Mai 2024

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Die Bundespräsidentin: Viola Amherd
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Übersicht

Mit dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen soll die Integrität des Finanz- und Wirtschaftsstandorts Schweiz gestärkt werden. Es werden ein neues eigenständiges Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen sowie gezielte Massnahmen für eine wirksamere Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Massnahmen berücksichtigen die Weiterentwicklung der internationalen Standards der Financial Action Task Force.

Ausgangslage

Der Bundesrat misst der Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes einen hohen Stellenwert zu. Die Behörden müssen über wirksame Mittel verfügen, um zu verhindern, dass Kriminelle Zugang zum schweizerischen Finanzsystem erhalten oder Rechtsstrukturen des schweizerischen Rechts missbrauchen, um Erträge aus ihren Verbrechen zu verschleiern. Auch für die gute Reputation und den nachhaltigen Erfolg eines global führenden, sicheren und zukunftsorientierten Finanzplatzes ist ein effektives Dispositiv zur Bekämpfung der Finanzkriminalität unerlässlich. Der Finanzplatz Schweiz ist international bedeutend und nimmt insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung eine führende Position ein. Diese Position bedingt ein hochwertiges System zur Gewährleistung der Finanzmarktintegrität, welches kontinuierlich aufrechterhalten und weiterentwickelt wird.

Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung stellen eine ernsthafte Bedrohung für die Integrität des Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes sowie die Stabilität des Finanzsystems dar. Die Risiken, die mit dem Missbrauch von Rechtsstrukturen einhergehen, sind bekannt: Juristische Personen und Trusts werden weltweit in hohem Masse missbräuchlich eingesetzt, um Vermögenswerte zum Zwecke von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung, Korruption oder Umgehung von Sanktionen zu verschleiern. Der Schweizer Finanzplatz bleibt von diesem Phänomen nicht verschont. Dies zeigen der Ende 2021 veröffentlichte zweite Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz sowie die Herausforderungen bei der wirksamen Umsetzung der Massnahmen nach dem Embargogesetz im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine.

Unter dem geltenden Recht können die Straf- und Verwaltungsbehörden die wirtschaftlich berechnigte Person – d. h. die wahre Begünstigte bzw. den wahren Begünstigten – einer Gesellschaft nicht hinreichend schnell und effizient ausfindig machen. Dies stellt die Effizienz des aktuellen Dispositivs in Frage.

Zudem entwickeln sich die internationalen Standards laufend weiter, in den letzten Jahren insbesondere im Bereich der Transparenz von juristischen Personen.

Ein effektives Schweizer Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, das den internationalen Standards entspricht, stärkt die Reputation und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes und Wirtschaftsstandorts.

Inhalt der Vorlage

Der Gesetzesentwurf verfolgt erstens das Ziel, die Transparenz juristischer Personen zu erhöhen, damit die Behörden effizienter und zuverlässiger feststellen können, wer hinter einer Rechtsstruktur steht. In der Schweiz werden jedes Jahr Zehntausende von juristischen Personen (bspw. Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung) gegründet, von denen ein Grossteil KMU mit einfacher Verwaltungs- und Eigentumsstruktur sind. Bei diesen KMU sind die Informationen zu den Personen, die wirtschaftlich berechtigt sind, in den meisten Fällen bereits heute im Handelsregister öffentlich einsehbar. Jedoch sind ein kleiner Teil der schweizerischen juristischen Personen Teil einer komplexen Struktur und werden für unlautere Zwecke missbraucht. Künftig sollen juristische Personen in der Schweiz ihre wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren und einem eidgenössischen Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen (Transparenzregister) melden müssen. Die Pflicht gilt auch für ausländische juristische Personen, wenn sich beispielsweise ihre tatsächliche Verwaltung in der Schweiz befindet oder sie Eigentümerin eines Grundstücks in der Schweiz sind. Das Transparenzregister wird nicht öffentlich zugänglich sein. Es soll vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) geführt werden, um die bestehende Infrastruktur und das Know-how der Handelsregisterbehörden zu nutzen. Zudem soll eine Kontrollstelle beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Kontrollaufgaben wahrnehmen.

Das Gesetz soll den Strafverfolgungsbehörden und eng definierten weiteren Behörden die notwendigen Informationen bieten, um wirksam gegen jene Personen vorzugehen, die versuchen, das Schweizer Finanzsystem zu missbrauchen, um die Erträge aus ihren Straftaten zu waschen, ihre Identität oder ihre Vermögenswerte zu verschleiern. Die neue Regelung wird es Kriminellen, Netzwerken des organisierten Verbrechens oder deren Hilfspersonen erschweren, Vermögenswerte aus kriminellen Aktivitäten in das Finanzsystem einzuschleusen oder Unternehmen zur Geldwäscherei oder zur Verschleierung von Vermögenswerten zu nutzen. Somit trägt die Regelung auch zur Bekämpfung der Korruption bei und stärkt die Integrität des Schweizer Finanzsystems.

Die Regeln sind so ausgestaltet, dass die Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft möglichst gering sind. Die Meldung an das Transparenzregister soll einfach, schnell und gebührenfrei sein. Da die Umsetzung der Pflichten risikobasiert erfolgen wird, dürfte der Aufwand für KMU in der Regel gering sein. Die Meldung ans Transparenzregister erfolgt in diesem Fall ohne grossen Aufwand via Handelsregister. Bei einer Sitzgesellschaft, die von einem Trust in einer komplexen internationalen Struktur gehalten wird, wird hingegen eine aufwändigere Überprüfung und Meldung notwendig sein.

Zweitens soll eine Reihe von spezifischen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gründung und Strukturierung von juristischen Personen dem Geldwäschereigesetz unterstellt werden: Personen, die solche Tätigkeiten ausüben, insbesondere auch im Bereich der Rechtsberatung, unterliegen künftig geldwäschereirechtlichen Sorgfalts- und Meldepflichten. Diese sind gezielt auf Tätigkeiten ausgerichtet, die mit Blick auf die Geldwäscherei tatsächlich ein erhöhtes Risiko darstellen. Spezifische Regelungen tragen dem Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte und der Notarinnen und Notare Rechnung.

Der Entwurf sieht drittens eine Reihe weiterer Gesetzesänderungen vor, um die Wirksamkeit des Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu verbessern und der Risikoentwicklung in diesem Bereich Rechnung zu tragen. Namentlich sollen zusätzliche Massnahmen für den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel vorgesehen und die Pflichten der Finanzintermediäre bei der Überwachung der Umsetzung von Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz geklärt werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	9
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	9
1.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	9
1.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	12
1.1.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte	12
1.1.2.2 Änderung des Schwellenwerts für den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel	18
1.1.2.3 Format der Meldungen an die MROS	20
1.1.2.4 Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz (EmbG) durch Personen, die dem GwG unterstellt sind	21
1.1.2.5 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den Aufsichtsorganisationen	23
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	23
1.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	23
1.2.1.1 Gewählte Lösung	23
1.2.1.2 Geprüfte Alternativen	26
1.2.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	28
1.2.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte	28
1.2.2.2 Abschaffung des Schwellenwerts für den Immobilienhandel	34
1.2.2.3 Senkung des Schwellenwerts für Barzahlungen im Edelmetall- und Edelsteinhandel	34
1.2.2.4 Format der Meldungen an die MROS	35
1.2.2.5 Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG durch Personen, die dem GwG unterstellt sind	35
1.2.2.6 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den AO	36

1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und den Strategien des Bundesrates	37
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	37
2	Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	37
2.1	Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	38
2.2	Teilrevision des Geldwäschereigesetzes	39
3	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	41
3.1	Transparenz juristischer Personen	41
3.2	Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie für Anwältinnen und Anwälte	53
3.3	Bargeldtransaktionen: Beschränkungen im Immobilien- und Edelmetall- und Edelsteinhandel	60
4	Grundzüge der Vorlage	61
4.1	Die beantragte Neuregelung	61
4.1.1	Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	61
4.1.1.1	Allgemeines	61
4.1.1.2	Juristische Personen und Rechtseinheiten, die dem Gesetz unterstehen	62
4.1.1.3	Pflichten der Rechtseinheiten und sonstigen betroffenen Parteien, die dem neuen Gesetz unterstehen (Identifikation, Überprüfung, Aktualisierung, Dokumentation)	63
4.1.1.4	Meldung an das Transparenzregister	64
4.1.1.5	Eintragung und Führung des Transparenzregisters	64
4.1.1.6	Nutzung des Transparenzregisters	65
4.1.1.7	Überprüfung der Informationen im Transparenzregister	66
4.1.1.8	Transparenzpflicht bei bestimmten Treuhandverhältnissen	67
4.1.2	Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	68
4.1.2.1	Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater	68
4.1.2.2	Änderung des Schwellenwerts für den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel	74
4.1.2.3	Format der Meldungen an die MROS	74
4.1.2.4	Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG durch Personen, die dem GwG unterstellt sind	75

4.1.2.5	Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den Aufsichtsinstitutionen	75
4.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	76
4.2.1	Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	76
4.2.2	Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	76
4.3	Umsetzungsfragen	77
4.3.1	Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	77
4.3.2	Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	78
4.3.3	Überprüfung Formvorschriften	79
5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	79
5.1	Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	79
5.2	Änderung anderer Erlasse	156
5.2.1	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich	156
5.2.2	Obligationenrecht	156
5.2.3	Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005	158
5.2.4	Strafgesetzbuch	158
5.2.5	Strafregistergesetz vom 17. Juni 2016	159
5.2.6	Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes	159
5.2.7	Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012	159
5.2.8	Finanzdienstleistungsgesetz vom 15. Juni 2018	159
5.2.9	Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006	160
5.2.10	Bankengesetz vom 8. November 1934	160
5.2.11	Finanzinstitutsgesetz vom 15. Juni 2018	160
5.2.12	Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997	160
5.2.13	Bucheffektengesetz vom 3. Oktober 2008	188
6	Auswirkungen	189
6.1	Auswirkungen auf den Bund	189
6.1.1	Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	189
6.1.2	Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	190

6.1.2.1	Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte	190
6.1.2.2	Sonstige Massnahmen	191
6.2	Auswirkungen auf die Kantone	191
6.2.1	Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	191
6.2.2	Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	192
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	192
6.3.1	Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen	192
6.3.2	Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung	193
6.4	Auswirkungen auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung	195
7	Rechtliche Aspekte	195
7.1	Verfassungsmässigkeit	195
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	196
7.3	Erlassform	197
7.4	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	197
7.5	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	197
7.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	197
7.7	Datenschutz	199
7.7.1	Datenschutz-Folgenabschätzung	199
7.7.2	Weiteres	199
7.7.3	Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten	200

**Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen
und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen
(TJPG) (Entwurf)**

BBl 2024 1608

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Mit dem Gesetzesentwurf sollen die Transparenz juristischer Personen und die Wirksamkeit des Schweizer Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei, deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung erhöht werden. Zu diesem Zweck werden hauptsächlich zwei Massnahmen vorgeschlagen: Erstens soll ein eidgenössisches Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen (Transparenzregister) geschaffen werden. Zweitens sollen Sorgfaltspflichten für bestimmte Beratungstätigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der Gründung von Gesellschaften, eingeführt werden; die betreffenden Dienstleister müssen künftig insbesondere die wirtschaftlich berechtigten Personen für jede von der Schweiz aus gegründete Struktur identifizieren. Weitere Massnahmen sollen das Dispositiv des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997¹ (GwG) insbesondere in den Bereichen Immobilien und Edelmetalle ergänzen. Der Entwurf ermöglicht den zuständigen Behörden, insbesondere jenen mit Zuständigkeiten in der Bekämpfung von Geldwäscherei, Korruption oder der Umgehung von Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002² (EmbG), schnell und effizient festzustellen, wer die wirtschaftlich berechnigte Person einer juristischen Person ist. Es wird möglich, zu identifizieren, wer eine Gesellschaft tatsächlich kontrolliert oder welche Vermögenswerte diese Person in der Schweiz hinterlegt hat. Der Gesetzesentwurf schützt die Integrität des Schweizer Finanzplatzes und verhindert, dass er von Kriminellen missbraucht wird, um Vermögenswerte in der Schweiz zu waschen oder zu verschleiern.

1.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Der Bundesrat misst der Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes einen hohen Stellenwert zu. Geldwäscherei ist eine gravierende Straftat, die Kriminalität im weiteren Sinne finanziert und die Stabilität und Integrität des internationalen Finanzsystems gefährdet. Zur Bekämpfung benötigen die Behörden geeignete und effiziente Mittel. Für die gute Reputation und den nachhaltigen Erfolg eines global führenden Finanzplatzes ist auch ein effektives Dispositiv zur Bekämpfung der

¹ SR 955.0

² SR 946.231

Finanzkriminalität unerlässlich.³ Ein zentrales Element dieses Dispositivs sind Regelungen, die genügend Transparenz in Bezug auf die tatsächliche Kontrolle juristischer Personen gewährleisten. Diese verhindern den Missbrauch von Rechtsstrukturen zur Verschleierung illegaler Aktivitäten oder zur Geldwäscherei und ermöglichen es den zuständigen Behörden, die tatsächlichen Eigentümer eines Unternehmens zu identifizieren und die Spur von Vermögenswerten illegalen Ursprungs zu verfolgen.

Der Mangel an Transparenz von juristischen Personen ist ein globales Problem. Kriminelle nutzen komplexe Strukturen, wie z. B. den Aufbau von Scheinfirmen oder die Verwendung von Stroh Männern, zur Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder Korruption. Die missbräuchliche Verwendung von juristischen Personen dient dazu, die Identität derjenigen Person zu verschleiern, welche die Kontrolle über Vermögenswerte ausübt. Sie dient auch dazu, Kriminellen den Zugang zum internationalen Finanzsystem zu ermöglichen. Der Schweizer Finanzplatz bleibt von diesem Phänomen nicht verschont. Dies zeigen der Ende 2021 veröffentlichte Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT)⁴ sowie mehrere Fälle in jüngster Zeit («Panama Papers», «Swiss Leaks» etc.). Auch bei der Umsetzung von Sanktionen, die nach der russischen Invasion der Ukraine verhängt wurden, wurde deutlich, wie komplexe Rechtsstrukturen genutzt werden, um die Zwangsmassnahmen nach dem EmbG zu umgehen – einschliesslich durch Personen, die der Korruption beschuldigt sind oder dem organisierten Verbrechen nahestehen.

Die Schweiz hat bereits im Jahr 2014 Massnahmen ergriffen, um die Anforderungen an die Transparenz juristischer Personen zu erhöhen.⁵ Bei Handelsgesellschaften (Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) wurden wirtschaftlich berechtigten Personen mit einer Beteiligung von 25 Prozent oder mehr verpflichtet, sich bei der Gesellschaft zu melden. Die Gesellschaften müssen ein Verzeichnis ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen führen, das jederzeit in der Schweiz zugänglich sein muss, insbesondere für die zuständigen Behörden (Art. 697f und 790a Obligationenrecht, OR⁶).

Die derzeit geltenden Massnahmen zur Gewährleistung der Transparenz sind jedoch ungenügend. Die derzeitigen Vorschriften sind nicht hinreichend klar, umfassend und einheitlich, unter anderem in Bezug auf den Begriff der wirtschaftlich berechtigten

³ Siehe auch den Bericht des Bundesrates vom 4. Dezember 2020 «Weltweit führend, verankert in der Schweiz: Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz». Der Bericht ist auf der Seite des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen abrufbar: www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und -strategie > Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz

⁴ Siehe den Bericht der KGGT über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz vom Oktober 2021, Ziff. 2.2. Der Bericht ist auf der Seite des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen abrufbar: www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und -strategie > Integrität des Finanzplatzes

⁵ Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière, AS 2015 1389.

⁶ SR 220

Person, die zu identifizieren ist.⁷ Die ermittelten Lücken bei der Umsetzung sowie die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Sanktionen bei Nichteinhaltung stellen die Wirksamkeit des geltenden Rechts in Frage.

Das neue Gesetz erhöht die Transparenz von juristischen Personen, die künftig ihre wirtschaftlich berechnete Person – d. h. die wahre Begünstigte bzw. den wahren Begünstigten – identifizieren und einem eidgenössischen Register melden müssen. Das Gesetz bietet den Strafverfolgungsbehörden und den anderen im Gesetz aufgeführten Behörden (z. B. Behörden im Bereich der Sanktionen oder der Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten) die notwendigen Informationen, um wirksam gegen jene Personen vorzugehen, die versuchen, das Schweizer Finanzsystem zu missbrauchen, um die Erträge aus ihren Straftaten zu waschen. Die neue Regelung wird es Kriminellen, Netzwerken des organisierten Verbrechens oder deren Hilfspersonen erschweren, ihre Identität zu verschleiern und Vermögenswerte aus kriminellen Aktivitäten in das Finanzsystem einzuschleusen. Somit trägt die Regelung auch zur Bekämpfung der Korruption bei – sowohl in der Schweiz als auch im Rest der Welt. Sie wird die Integrität des Schweizer Finanzsystems stärken, indem sie Kriminelle daran hindert, Unternehmen zur Geldwäscherei oder zur Verschleierung von Vermögenswerten zu nutzen.

Die Transparenz von Unternehmen hat auch wirtschaftliche Vorteile. So schützt sie die Reputation des Schweizer Finanz- und Wirtschaftsplatzes. Sie sorgt auch für gleiche Wettbewerbsbedingungen für gesetzestreue Unternehmer, die sonst gegenüber denjenigen benachteiligt wären, die Unternehmen missbrauchen, um Steuern zu hinterziehen, die Konkursregeln zu umgehen und ihre Kundinnen und Kunden oder ihre Mitarbeitenden zu hintergehen.

Auf internationaler Ebene wird die neue Regelung der Schweiz helfen, gemeinsam mit ihren internationalen Partnerinnen und Partnern die Wirtschaftskriminalität wirksamer zu bekämpfen und so die Position ihres Finanzplatzes zu bewahren.⁸ Entsprechend berücksichtigt die Regelung die überarbeiteten einschlägigen Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF).⁹ Diese hat im März 2022 die Empfehlungen in Bezug auf die Transparenz von juristischen Personen (Empfehlung 24 und *Interpretative Note*) überarbeitet, insbesondere als Reaktion auf die oben genannten internationalen Fälle und als Konsequenz von Entwicklungen der Gesetzgebung verschiedener Staaten. Die FATF wird die Umsetzung im Rahmen ihrer Überprüfung der

⁷ Siehe den Bericht des Bundesrates vom 3. Dezember 2021 als Antwort auf das Postulat 19.3634, eingereicht von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S). Der Bericht ist auf der Seite des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) abrufbar: www.efd.admin.ch > Medienmitteilungen > Berichte. Siehe auch Financial Action Task Force, Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, Länderbericht zur Schweiz, Dezember 2016 (Länderbericht 2016), der zum Schluss kommt, dass die Schweizer Vorschriften nur moderat wirksam sind (vgl. *«Immediate Outcome»* 5), abrufbar unter: www.fatf-gafi.org > Countries > Switzerland.

⁸ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 4. Dezember 2020 «Weltweit führend, verankert in der Schweiz: Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz», S. 18 (strategisches Ziel des Bundesrates in Bezug auf die Einhaltung der relevanten internationalen Empfehlungen).

⁹ FATF-Empfehlungen, verabschiedet am 16. Februar 2012 und zuletzt aktualisiert im Februar 2023, abrufbar unter <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

Schweiz, welche für 2027 geplant ist, bewerten. Zudem hat das *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Global Forum) im Jahr 2020 Empfehlungen über die Transparenz der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen an die Schweiz gerichtet.¹⁰ Es verfolgt die Umsetzung dieser Empfehlungen im Rahmen jährlicher Fortschrittsberichte. Die Transparenz juristischer Personen ist auch für die Europäische Union (EU) von Bedeutung – so im Rahmen der Erstellung ihrer Liste von Drittländern mit hohem Geldwäschereirisiko, die gemäss der EU von der FATF-Liste abweichen kann, sowie bei der Änderung der Kriterien für ihre Liste nicht kooperativer Länder in Steuerangelegenheiten («schwarze» oder «graue» Liste).

Gleichzeitig sind die Regeln so ausgestaltet, dass die Auswirkungen der Compliance auf die Schweizer Wirtschaft möglichst gering sind. In der Schweiz werden jedes Jahr Zehntausende von Unternehmen gegründet, von denen ein Grossteil KMU sind. Sie spielen eine wesentliche wirtschaftliche Rolle, machen einen bedeutenden Teil der wirtschaftlichen Aktivität des Landes aus und stärken die Innovation, die Wettbewerbsfähigkeit und den Arbeitsmarkt. Die Meldung an das Register muss für die KMU so einfach wie möglich sein, sodass die Vorteile für den Finanz- und Wirtschaftsplatz Schweiz den Aufwand zur Einhaltung des Gesetzes deutlich überwiegen, also einfach, schnell und gebührenfrei. Er sollte für Unternehmen mit einer einfachen Verwaltungs- und Eigentumsstruktur – was die grosse Mehrheit sein dürfte – einem Arbeitsaufwand von etwa 20 Minuten für die erstmalige Meldung bedeuten.¹¹

1.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)

1.1.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte

Gewisse Dienstleistungen von Anwältinnen und Anwälten, Notarinnen und Notaren und anderen Dienstleistern im Bereich der Unternehmensberatung können für Geldwäschereizwecke instrumentalisiert werden. Kriminelle können solche Dienstleistungen nutzen, um Transparenzregeln im Bereich des Gesellschaftsrechts zu umgehen und Vermögenswerte kriminellen Ursprungs zu waschen. Komplexe Strukturen können dazu dienen, die wirtschaftlich berechnete Person eines Geschäfts zu verschlei-

¹⁰ Prüfbericht (Peer-Review) zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), abrufbar unter www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Gremien > Global Forum.

¹¹ Vgl. Regulierungsfolgeabschätzung zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, S. 12, abrufbar unter: www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und -strategie > Integrität des Finanzplatzes > Berichte.

ern, beispielsweise durch verschachtelte «Scheingesellschaften» in mehreren Ländern.¹²

Die KGGT hat in ihren Analysen bestätigt, dass die Tätigkeiten von Anwältinnen und Anwälten, Notarinnen und Notaren und Treuhänderinnen und Treuhändern im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen in der Schweiz zu den am stärksten durch Geldwäscherei gefährdeten Tätigkeiten gehören.¹³ Diese Schlussfolgerungen basieren auf den Erkenntnissen der Behörden, die mit der Strafverfolgung und der Bekämpfung der Geldwäscherei betraut sind, einschliesslich der neuesten Typologien von Geldwäschereifällen. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht der Weltbank enthält das Beispiel eines Treuhänders, der Unternehmen, die seit Jahrzehnten im Schweizer Handelsregister eingetragen sind, («Vorratsgesellschaften») samt Treuhanddienstleistungen, zu einem hohen Preis an Kunden anbietet, die Interesse daran haben, bei einer neuen Struktur die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person zu verschleiern.¹⁴ In mehreren Straffällen erklärte sich ein Schweizer Anwalt bereit, bei der Übertragung von Vermögenswerten – in einigen Fällen in sehr grossem Umfang – zu helfen, ohne die Herkunft der Gelder zu untersuchen, obwohl es Hinweise auf Geldwäscherei gab.¹⁵ In anderen Fällen verweigerte ein Anwalt unter Berufung auf das Berufsgeheimnis die Auskunft, obwohl er bei der Überweisung von Geldern kriminellen Ursprungs behilflich war.¹⁶

Auf internationaler Ebene haben in jüngster Zeit mehrere Fälle (laufende Geldwäschereiuntersuchung in Singapur betreffend Vermögenswerte von bis jetzt mehr als 2 Mia. US-Dollar, «Panama Papers», «Paradise Papers», «FinCEN Files»), Aufnahme mehrerer Schweizer Personen oder Unternehmen in die Sanktionsliste der Vereinigten Staaten aufgrund ihrer Unterstützung bei der Umgehung von Sanktionen etc.) gezeigt, welche oftmals entscheidende Rolle Anwältinnen und Anwälte oder Unternehmensberaterinnen und Unternehmensberater bei der Durchführung von Finanztransaktionen oder der Schaffung von Rechtsstrukturen zum Zweck der Geldwäscherei einnehmen. Gemäss der FATF werden Dienstleistungen des Nichtfinanz-Sektors, insbe-

¹² Zu den Risiken, die mit juristischen Berufen im Bereich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verbunden sind, siehe insbesondere OECD, Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes, Februar 2021, abrufbar unter <https://www.oecd.org/tax/crime/ending-the-shell-game-cracking-down-on-the-professionals-who-enable-tax-and-white-collar-crimes.htm>; IBA/ABA/CCBE, A Lawyer's Guide to Detecting and Preventing Money Laundering: A collaborative publication of the International Bar Association, the American Bar Association and the Council of Bars and Law Societies of Europe, Oktober 2014; FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013, abrufbar unter: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/MethodsandTrends/Mltf-vulnerabilities-legal-professionals.html>.

¹³ Bericht der KGGT über die Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken vom Oktober 2021, S. 5 und 7; Bericht der KGGT zu den Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen vom November 2017, S. 82 ff

¹⁴ Weltbank, Signatures for Sale: How Nominee Services for Shell Companies are Abused to Conceal Beneficial Owners; 2022; FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013

¹⁵ Vgl. z. B. Bundesgerichtsentscheide 6B_999/2008 vom 10. Juni 2009; 6B_1013/2010 vom 18. Mai 2011; 6B_671/2019 vom 21. August 2019.

¹⁶ Vgl. FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013.

sondere von Angehörigen juristischer Berufe, benutzt, um Zugang zum Bankensektor zu erhalten. Daher ist die Regulierung bestimmter risikoreicher Tätigkeiten durch sog. «Gatekeepers» für die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung entscheidend. Das Recht der EU, mit der Richtlinie (EU) 2015/849¹⁷, und das britische Recht¹⁸ setzen diese Empfehlungen bereits seit 2002 um.

Nach schweizerischem Recht unterliegen derzeit Finanzintermediäre sowie – in geringerem Masse – Händlerinnen und Händler den Pflichten des GwG. Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare und andere Dienstleister im Bereich der Unternehmensberatung sind somit bereits heute den Sorgfaltspflichten des GwG unterstellt, wenn sie als Finanzintermediäre handeln, z. B. wenn sie die Vermögenswerte eines Dritten verwalten, bei deren Anlage mitwirken oder als Organ einer Sitzgesellschaft mitwirken. Sie sind jedoch den Sorgfaltspflichten des GwG nicht unterstellt, wenn sie nicht über die Vermögenswerte Dritter verfügen können oder selbst keine Finanztransaktionen durchführen.¹⁹ So sind beispielsweise Anwältinnen und Anwälte, welche die Gründungsurkunde eines Trusts verfassen, nicht dem GwG unterstellt, ebenso wenig wie Notarinnen und Notare, welche das Kapitaleinzahlungskonto für eine Gesellschaft eröffnen. Zwar macht sich jede Person strafbar, die sich an Geldwäscherei beteiligt, einschliesslich Notarinnen und Notare oder Anwältinnen und Anwälte (Art. 305^{bis} Strafgesetzbuch [StGB]²⁰). Das blosse Vorhandensein einer allgemeinen strafrechtlichen Norm ersetzt jedoch weder die Einführung von Sorgfaltspflichten, die in erster Linie präventiven Charakter haben, noch die Aufsicht über die Einhaltung solcher präventiven Massnahmen. Die allgemeine strafrechtliche Norm gestattet es lediglich, gegen Täterinnen und Täter oder Beteiligte eines Verbrechens vorzugehen, die sich vorsätzlich bereit erklären, Gelder kriminellen Ursprungs zu waschen. Sie erfasst jedoch nicht diejenigen Dienstleister, die fahrlässig gehandelt haben. Sie erfasst auch nicht diejenigen Dienstleister, die ein Auge zugeedrückt haben, was die Herkunft der Gelder oder den Zweck der Geschäfte angeht, die sie für ihre Kundinnen oder Kunden planen oder durchführen. Dies stellt eine Lücke im schweizerischen Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei dar. Die blosse Unterstellung der Finanzintermediäre ist zur effizienten Bekämpfung der Geldwäscherei und damit auch der organisierten Kriminalität nicht mehr zielführend. Weder Geldwäscher noch die einschlägigen internationalen Standards oder die Regelungen anderer Jurisdiktionen orientieren sich an dieser Unterscheidung. Diese Lücke ist für den Bundesrat insbesondere aus den folgenden drei Gründen problematisch:

17 Richtlinie 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, ABl. L 141 vom 5. Juni 2015, S. 73.

18 Siehe insbesondere The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017, § 12.

19 Zu dieser Unterscheidung siehe beispielsweise J. ACKERMANN/S. ZEHNDER, in Ackermann (Hrsg.), Kommentar Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen II, Genf/Zürich/Basel 2018, Art. 305^{bis} StGB N 155; BSK-GwG, M. BACHELARD/M. HESS, in P. Hsu/D. Flühmann, GwG-Kommentar, 2021, Art. 2 III N 50; CR-LBA C. BOVET/J. BACHARACH, in U. Cassani/C. Bovet/K. Villard, GwG-Kommentar, Basel 2022, Art. 2 III N 245 ff.; D. GRAF, in Graf (Hrsg.), StGB Annotierter Kommentar, Bern 2020, Art. 305^{bis} N 16.

20 SR 311.0

- Erstens erhöht die Nichtunterstellung von Beratungstätigkeiten das Risiko von Geldwäscherei oder Sanktionsumgehungen. Aufgrund der unterschiedlichen Regulierung des Finanz- und des Nichtfinanz-Sektors greifen Kriminelle für Geldwäschereizwecke immer häufiger auf Dienstleistungen des Nichtfinanz-Sektors zurück. Kriminelle können das Schweizer Finanzsystem nutzen, um die Erträge aus ihren Aktivitäten reinzuwaschen, indem sie mehrere Dienstleister und Gesellschaften in ein Geschäft involvieren und den Finanzintermediären nur beschränkte Informationen geben. Die Finanzintermediäre verfügen nicht unbedingt über denselben Kenntnisstand wie andere an einem Geschäft beteiligte Dienstleister, die gegebenenfalls über einen umfassenden Überblick über die beteiligten Rechtsstrukturen, ihre Zwecke oder die daran wirtschaftlich berechtigten Personen verfügen. Auch für die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) oder die Strafverfolgungsbehörden kann es notwendig sein, Informationen aus verschiedenen Quellen, einschliesslich solcher von Beraterinnen und Beratern, zu kombinieren oder zu prüfen, um Finanzdelikte zu erkennen oder strafrechtlich zu verfolgen.
- Zweitens stellt die bestehende Lücke zunehmend ein Reputationsrisiko für die betroffenen Berufsgruppen dar. Die kleine Minderheit der Vertreterinnen und Vertreter von Rechtsberufen, welche die Begehung oder Verschleierung von Finanzdelikten mit Hilfe ihrer berufstypischen Expertise begünstigt, untergräbt nicht nur den Rechtsstaat, sondern auch die Reputation des Berufsstands. Dessen überwiegende Mehrheit führt seine Aufgaben rechtstreu aus und bildet einen zentralen Bestandteil des Rechts- und Finanzsystems. Die sogenannten «Enabler» sollen daher auch zum Schutz des betroffenen Berufsstandes besser erfasst werden. Mehrere Schweizer Treuhänder und Anwälte wurden von der US-Regierung sanktioniert, weil sie bei der Verschleierung von Vermögenswerten, die von den amerikanischen Sanktionen gegen Russland betroffen sind, geholfen haben – unter anderem zugunsten von Personen, die ebenfalls im Verdacht stehen, am internationalen organisierten Verbrechen beteiligt zu sein.
- Drittens stellt die Schweiz aufgrund dieser Lücke, die im Widerspruch zu den entsprechenden internationalen Standards steht, auf europäischer Ebene eine Ausnahme dar. Dabei suchen Kriminelle oft gezielt nach Ländern, in denen das Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung weniger wirksam ist oder Lücken aufweist. Es liegt somit im Interesse der Schweiz, diese Lücke zu schliessen, damit Geldwäscherei und andere kriminelle Aktivitäten nicht vermehrt von der Schweiz aus betrieben werden. In ihrem dritten und vierten Länderbericht zur Schweiz aus den Jahren 2009 und 2016 hat die FATF die Mängel in der schweizerischen Gesetzgebung klar aufgezeigt und eine klare Empfehlung dazu abgegeben.²¹ Verschiedene internationale Organisationen (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD; Global Forum; G20; Internationaler Währungsfonds, IWF; Organisation der Vereinten Nationen, UNO; usw.) befassen sich

²¹ Länderbericht 2016, insbesondere S. 102, 106, 213–215.

ebenfalls mit der Thematik.²² Die EU, die demnächst eine Beurteilung von Drittländern hinsichtlich der Wirksamkeit von Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei vornehmen wird, verfolgt das Thema ebenfalls. Die bestehende Lücke im Schweizer Dispositiv hat somit zunehmend Auswirkungen auf die Reputation des Schweizer Finanz- und Wirtschaftsplatzes. Die Schweiz wird zudem in den kommenden Jahren erneut von der FATF geprüft, wobei die Konformität mit den relevanten Empfehlungen (Empfehlungen 22, 23 und 28) ebenfalls analysiert wird.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, gewisse risikobehaftete Beratertätigkeiten geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten zu unterstellen (siehe 1.2.2.1). Der Bundesrat hatte bereits 2019 entsprechende gesetzliche Massnahmen vorgeschlagen, die jedoch vom Parlament abgelehnt wurden.²³ Er ist der Ansicht, dass diese Massnahmen nach wie vor erforderlich sind und dass sich der Handlungsbedarf angesichts der oben dargelegten Sachverhalte seither verschärft hat.

Diese Unterstellung soll Rechtsberaterinnen und -berater und andere spezialisierte Dienstleisterinnen und Dienstleister dazu bewegen, ihren Kundinnen und Kunden bei bestimmten Dienstleistungen Fragen über die an einem Geschäft beteiligten Personen und den Zweck des Geschäfts zu stellen. Die Pflicht, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, inkl. bei der Weiterbildung, soll sie für die Risiken der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung oder der Verstösse gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG sensibilisieren. Zudem werden die Beraterinnen und Berater so in die Lage versetzt, die von ihren Kundinnen und Kunden erhaltenen Informationen zu nutzen, um den Missbrauch ihrer Dienstleistungen zu verhindern. Mit dieser Unterstellung ist auch eine Aufsicht verbunden. Die Sorgfaltspflichten sollen die Angehörigen der Rechtsberufe davor schützen, in Geldwäscherei- oder Terrorismusfinanzierungsgeschäfte involviert zu werden. Dies könnte nämlich nicht nur den guten Ruf der betreffenden Person gefährden, sondern auch den Ruf ihrer Kanzlei oder ihres Unternehmens, der Berufsgruppe als Ganzes sowie des Finanzplatzes. Da die Sorgfaltspflichten dieser Gefahr entgegenwirken, liegen sie sowohl im Interesse des betroffenen Berufsstands als auch des Finanzplatzes. Das Vertrauen in einen integren Finanzplatz ist ein Grundpfeiler seines Erfolgs.

Wichtig festzuhalten ist, dass keine Berufsgruppen, sondern lediglich bestimmte Tätigkeiten den neuen Sorgfaltspflichten unterstellt werden sollen. Dabei soll auch künftig keineswegs jegliche Beratungstätigkeit dem GwG unterstehen, sondern einzig die Erbringung spezifischer, aus Sicht der Geldwäschereibekämpfung risikobehafteter Dienstleistungen, die im Gesetzesentwurf abschliessend aufgezählt werden. Dazu zählen insbesondere Immobiliengeschäfte (neu im Vergleich zur Vorlage von 2019) sowie die Gründung, die Umwandlung oder der Verkauf von Gesellschaften (ein-

²² Siehe z. B. die folgenden aktuellen Berichte: OECD, Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes – OCDE, 2021; Foreign-bribery-and-the-role-of-intermediaries-managers-and-gender.pdf (oecd.org), 2020, S. 6 ff; G20 Indonesia 2022, Compendium of Good Practices on Regulatory Framework and Supervisory Measures for Legal Professionals to Mitigate Corruption-Related Money Laundering Risks, G20 Bali Leaders' Declaration, 15–16 November 2022.pdf.

²³ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5451.

schliesslich operativer Gesellschaften, dies ebenfalls im Unterschied zur Vorlage von 2019).

Sofern diese risikobehafteten Tätigkeiten, bei deren Ausübung neu geldwäscherei-rechtliche Sorgfaltspflichten zu beachten sind, von Anwältinnen und Anwälten ausgeübt werden, sind zudem zwingend die Besonderheiten ihres Berufs zu berücksichtigen. Anwältinnen und Anwälte haben eine besondere Aufgabe innerhalb der Rechtsordnung, für deren Erfüllung das Berufsgeheimnis unverzichtbar ist. Das Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte schützt das Interesse der Kundinnen und Kunden, die sich uneingeschränkt äussern können müssen, damit eine umfassende Beurteilung ihrer Situation möglich ist. Es liegt auch im öffentlichen Interesse am Schutz der Rechtsordnung und am Zugang zum Recht.²⁴ Laut Rechtsprechung ist das Berufsgeheimnis durch die Bundesverfassung (BV)²⁵ geschützt. Einschränkungen sind nur zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt, erforderlich und verhältnismässig sind (Art. 36 BV). Die vorgeschlagene Regelung verletzt das Berufsgeheimnis nicht, was das vom EFD in Auftrag gegebene Gutachten zu dieser Frage bestätigt:²⁶ Die vorgesehenen Massnahmen sind angemessen ausgerichtet und erfassen nur bestimmte Tätigkeiten, bei denen ein erhöhtes Geldwäschereirisiko besteht, nicht aber die forensischen Tätigkeiten oder zahlreiche andere Dienstleistungen (z. B. Vertretung in Mediationsverfahren, Beratung in Scheidungs- und Sorgerechtsverfahren, Beratungsleistungen zur Regulierungsvorschriften und Compliance, Beratungsleistungen zu Insolvenz und Konkurs). Die Sorgfaltspflichten und die organisatorischen Massnahmen führen nicht zur Weitergabe von Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, und beeinträchtigen dieses in keiner Weise. Die Wahrung des Berufsgeheimnisses von Anwältinnen und Anwälten und Notarinnen und Notaren ist eine zulässige Ausnahme von der Meldepflicht gegenüber der MROS (vgl. Art. 9 Abs. 2 E-GwG). Das Berufsgeheimnis von Anwältinnen und Anwälten und Notarinnen und Notaren wird schliesslich auch bei den Kontrollen respektiert (vgl. Art. 18a E-GwG): Insbesondere können nur Anwältinnen und Anwälte, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, die Einhaltung der GwG-Pflichten durch andere Anwältinnen und Anwälte kontrollieren; ausserdem darf die mit der Kontrolle beauftragte Person keine Daten, die unter das Berufsgeheimnis fallen, an eine Drittbehörde (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA], Strafbehörde oder andere) weitergeben.

Die vorgeschlagenen Regelungen wahren ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Erfordernis einer wirksamen Geldwäschereibekämpfung und dem Schutz des Berufsgeheimnisses der Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare.

²⁴ BGE 145 II 229, E. 7.1; 144 I 147, E. 5.3.3

²⁵ SR 101

²⁶ Vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», welches bestätigt, dass die vorgesehenen Massnahmen das Anwaltsgeheimnis nicht verletzen und im Einklang mit dem schweizerischen Verfassungsrecht und der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) stehen.

1.1.2.2 Änderung des Schwellenwerts für den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel

Abschaffung des Schwellenwerts für den Immobilienhandel

Der Immobilienhandel fällt nur im Kontext der Bestimmungen für Händlerinnen und Händler in den Anwendungsbereich des GwG (vgl. Art. 15 Geldwäschereiverordnung vom 11. November 2015²⁷ [GwV]).²⁸ Folglich unterliegen die Akteurinnen und Akteure im Immobiliensektor, die am Handel mit Immobilien beteiligt sind (z. B. Immobilienmakler/-innen), nur bei Barzahlungen von mehr als 100 000 Franken oder bei Zahlungen, die sie berufsmässig als Finanzintermediäre tätigen, Sorgfaltspflichten (z. B. Überprüfung der Herkunft der verwendeten Gelder). Die Geldwäscherei im Immobiliensektor ist kein neues Risiko. Mehrere nationale und internationale Studien dokumentieren die verschiedenen Methoden, die zur Geldwäscherei in diesem Sektor eingesetzt werden.²⁹

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) hat das Ausmass der Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor zum ersten Mal im Jahr 2013 analysiert. Die Ergebnisse dieser Analyse sind auch heute noch weitgehend gültig und zeigen, dass der Immobilienhandel im Allgemeinen für die Geldwäscherei sehr attraktiv ist und dass in der Schweiz regelmässig verdächtige Fälle beobachtet werden, die teilweise mit dem organisierten Verbrechen in Verbindung stehen. Die Risiken sind vor allem in zwei Konstellationen hoch: Einerseits, wenn eine ausländische Bank in die Immobilientransaktion involviert ist; andererseits, wenn die Immobilie über eine gesellschaftsrechtliche Struktur gehalten wird, deren Anteile ohne Änderungen des Grundbuchs veräussert werden können. Eine besondere Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden ist der Nachweis einer Vortat, die in den meisten Fällen im Ausland begangen wurde. Die neusten Typologien von fedpol, die auf aktuellen, anonymisierten Verdachtsmeldungen basieren, zeigen zudem die Bedeutung der Informationen, über die die verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Immobiliensektor (z. B. Notarinnen/Notare, Immobilienmaklerinnen/Immobilienmakler) verfügen. Gleichzeitig haben diese Akteurinnen und Akteure wenig Anreiz, auf problematische Transaktionen zu reagieren. Somit ist es für Finanzintermediäre schwierig, ihren Verdacht zu untermauern bzw. auszuräumen oder über die erforderlichen Informationen zu verfügen, um ungewöhnliche Immobilientransaktionen abzuklären. Immobilien bieten auch viele Möglichkeiten für Bargeldanlagen. Zwar deuten die in der Schweiz analysierten Fälle nicht darauf hin, dass der Barkauf von Immobilien eine verbreitete Praxis ist, die Teilfinanzierung von Grundstücken oder von Renovationsarbeiten mit Bargeld ist hingegen nicht ungewöhnlich.

Auf internationaler Ebene fordert die FATF die Unterstellung von Anwältinnen und Anwälten, Notarinnen und Notaren, sonstigen Angehörigen unabhängiger Rechtsbe-

²⁷ SR 955.01

²⁸ Siehe die Definition in Art. 2 Abs. 1 Bst. b GwG: natürliche und juristische Personen, die gewerblich mit Gütern handeln und dabei Bargeld entgegennehmen.

²⁹ Siehe z. B. Transparency International Schweiz, Offene Türen für illegale Gelder Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor, Bericht vom Oktober 2017: Global Financial Integrity, Acres of Money Laundering: A Comparative Analysis of Real Estate Money Laundering Regulations in the G7, Bericht vom August 2021.

rufe und Buchhalterinnen und Buchhaltern, wenn sie für ihre Kundinnen und Kunden Geschäfte planen oder durchführen, die (insbesondere) den Kauf oder Verkauf von Immobilien betreffen. Ebenfalls ist die Unterstellung von Immobilienmaklerinnen und -maklern verlangt, wenn sie an Geschäften für ihre Kundinnen und Kunden beteiligt sind, die den Kauf oder Verkauf von Immobilien betreffen (Empfehlung 22, siehe auch Ziff. 1.1.2.1). Das Dispositiv der EU zur Bekämpfung der Geldwäscherei enthält Sorgfaltspflichten für Anwältinnen und Anwälte und Immobilienmaklerinnen und -makler;³⁰ die EU plant zudem, Barzahlungen auf 10 000 Euro zu begrenzen, um so Geldwäscherei zu verhindern bzw. einzuschränken.

Im vierten Länderbericht zur Schweiz aus dem Jahr 2016 kam die FATF zum Schluss, dass die Schweiz die Empfehlung 22 betreffend Sorgfaltspflichten im Nichtfinanz-Sektor lediglich teilweise erfüllt, insbesondere weil eine Reihe von Tätigkeiten nicht dem GwG untersteht. Im Zusammenhang mit dem Immobiliensektor führt die FATF aus, dass «der Immobiliensektor als solcher nicht dem GwG untersteht. Immobilienmaklerinnen und -makler gelten daher nicht für alle ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Immobilienhandel als Finanzintermediäre, sondern nur, wenn sie im Auftrag der Käuferin oder des Käufers den Verkaufsbetrag an die Verkäuferin bzw. den Verkäufer überweisen oder auszahlen (vgl. Empfehlung 22). Es müssen Massnahmen ergriffen werden, um diesen Mangel zu beheben.»³¹

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht einerseits neue Verpflichtungen in Bezug auf den Kauf oder Verkauf von Grundstücken für die Angehörigen juristischer Berufe und die spezialisierten Dienstleisterinnen und Dienstleistern vor (vgl. Ziff. 1.1.2.1 und 4.1.2.1). Andererseits sollen die wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtseinheiten ausländischen Rechts, die Eigentümer von Grundstücken in der Schweiz sind, in das Transparenzregister eingetragen werden (vgl. Ziff. 4.1.1.2). Geldwäschereifälle haben sehr häufig internationalen Charakter und beinhalten meist komplexe Strukturen, teilweise mit Verbindung zu ausländischen politisch exponierten Personen (PEP). Als gezielte Massnahme beim Handel mit Grundstücken, sofern eine Zahlung in bar erfolgt oder entgegengenommen wird, soll auch die Schwelle für die Sorgfaltspflicht aufgehoben werden. Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT) hat seinerseits in seiner Berufsordnung bereits den Betrag von 15 000 Franken als Obergrenze für Bargeldtransaktionen festgelegt.³²

Der Zweck der vorgeschlagenen Massnahmen besteht nicht darin, die Verwendung von Bargeld bei Immobilientransaktionen zu verbieten. Barkäufe von Grundstücken sollen weiterhin unbegrenzt möglich sein. In Fällen, in denen Bargeld angenommen oder erhalten wird, müssen die Händlerinnen und Händler jedoch Sorgfaltspflichten erfüllen. Immobilienhändlerinnen und -händler können weiterhin – wie in der Praxis in den meisten Fällen üblich – über einen Finanzintermediär agieren und unterliegen in diesem Fall keinen Sorgfaltspflichten.

³⁰ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 Bst. d der Richtlinie 2015/849.

³¹ Länderbericht 2016, S. 42.

³² Art. 7^{bis} der Ständesregeln (Version 2019) des SVIT, abrufbar unter: www.svit.ch
> Verband > Statuten und Reglemente.

Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel

Seit 1. Januar 2016 unterstehen natürliche und juristische Personen, die gewerblich mit Gütern handeln und dabei Bargeld entgegennehmen (Händlerinnen und Händler), dem GwG (Art. 2 Abs. 1 Bst. b GwG). Bei einer Barzahlung über dem Schwellenwert von 100 000 Franken müssen sie die Sorgfaltspflichten gemäss GwG erfüllen. Diese Bestimmung gilt auch für Händlerinnen und Händler, die mit Edelmetallen und Edelsteinen handeln, sofern sie nicht bereits als Finanzintermediäre gemäss Artikel 2 Absatz 3 GwG gelten. Die Empfehlung 22 Buchstabe c der FATF und die dazugehörige *Interpretative Note* sehen für Edelmetall- und Edelsteinhändler vor, dass diese bereits bei Bargeldtransaktionen ab einem Schwellenwert von 15 000 Euro oder US-Dollar die Sorgfaltspflichten erfüllen müssen. In der letzten Länderprüfung der Schweiz hat die FATF kritisiert, dass der Schwellenwert 100 000 Franken beträgt und damit weit über dem empfohlenen Betrag liegt. In Anbetracht des auch in diesem Sektor hohen Geldwäschereirisikos wird daher vorgeschlagen, den in Artikel 8a GwG vorgesehenen Schwellenwert auf 15 000 Franken zu senken. Der Detailhandel ist von der Massnahme kaum betroffen, da fertig verarbeitete Produkte, wie etwa Schmuckstücke, nicht erfasst werden.

1.1.2.3 Format der Meldungen an die MROS

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)³³ enthält einen neuen Absatz 7 in Artikel 23 GwG, wonach der Verkehr mit der MROS über das durch diese betriebene Informationssystem zu erfolgen hat. Die Botschaft vom 15. Februar 2023³⁴ zum BEKJ führt aus, dass diese Pflicht notwendig ist, um einen sicheren Datenverkehr sowie insbesondere eine effiziente Bearbeitung und Auswertung von Informationen sicherzustellen. Dies gilt sowohl für Finanzintermediäre als auch für die MROS und die ihr nachgelagerten Strafverfolgungsbehörden.

In direktem Zusammenhang mit der Pflicht zur elektronischen Einreichung der Meldungen steht die Datenqualität der im Informationssystem hochgeladenen Informationen. Der Bundesrat hat am 15. Mai 2022 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das EFD beauftragt, mit den Finanzintermediären zu prüfen, wie deren Datenqualität verbessert und vereinheitlicht werden kann. Die Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre werden bei Eingang einer formellen Prüfung unterzogen. Die MROS prüft, ob die übermittelten Informationen den gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich Mindestangaben (Art. 3 der Verordnung vom 25. August 2004³⁵ über die Meldestelle für Geldwäscherei, MGwV) sowie den «goAML»-Anleitungen der MROS über die Korrektheit der Datenerfassung entsprechen. Die MROS prüft auch, ob die Strukturierung der Informationen in den elektronisch eingereichten Meldungen mit dem «goAML»-Schema übereinstimmt. Dies soll sicherstellen, dass Informationen zu den gemeldeten Geschäftsbeziehungen und Transaktionen technisch

³³ BBl 2023 680

³⁴ BBl 2023 679, Kapitel 5.2.20.

³⁵ SR 955.23

korrekt erfasst werden (z. B., dass eine IBAN im IBAN-Feld erfasst wird und nicht in einem anderen Feld).

Die MROS hat im Jahr 2022 rund 14 Prozent der eingereichten Verdachtsmeldungen und Antworten auf Informationsersuchen zur Ergänzung von fehlenden Informationen und Unterlagen oder zur Richtigstellung fehlerhaft erfasster Angaben zurückgewiesen. Auch bei den restlichen Verdachtsmeldungen, welche die MROS erhält, ist die Datenqualität häufig nicht genügend. In diesen Fällen muss die MROS die erhaltenen Informationen selbst von Hand überarbeiten. All dies führt zu erheblichen Verzögerungen in der Datenbearbeitung. Der Informationsfluss wird verzögert, und die von den Mitarbeitenden der MROS nachträglich durchgeführten «Datenqualitätsarbeiten» gehen zu Lasten der eigentlichen Kerntätigkeit der MROS – der Analyse. Im schlimmsten Fall kann es zur Übermittlung von unbrauchbaren oder falschen Informationen an inländische und ausländische Behörden kommen. Eine schlechte Datenqualität wirkt sich somit zeitlich und qualitativ nachteilig auf die Bearbeitung der Meldungen aus. Sie schwächt das Dispositiv zur Geldwäschereibekämpfung und birgt im internationalen Kontext auch Reputationsrisiken für die Schweiz.

Nicht zuletzt aufgrund der kontinuierlichen Zunahme an Verdachtsmeldungen ist die MROS darauf angewiesen, dass die Daten in «goAML» in einheitlicher Form eingehen und einem minimalen Standard entsprechen. Eine hohe Datenqualität ist zwingend für die effiziente und korrekte Bearbeitung der Informationen durch die MROS. Auch die übergeordneten Analysen im strategischen Bereich sind von einer hohen Datenqualität abhängig.

Es wird daher vorgeschlagen, einerseits den Entwurf für einen neuen Absatz 7 in Artikel 23 GwG – wie im E-BEKJ – aufzunehmen und andererseits eine neue Bestimmung einzuführen, nach der fedpol den Datenstandard bestimmt für die Informationen, die über das Informationssystem übermittelt werden (Art. 23 Abs. 7 zweiter Satz E-GwG).

1.1.2.4 Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz (EmbG) durch Personen, die dem GwG unterstellt sind

Die Schweiz kann in Anwendung von Artikel 1 Absatz 1 EmbG Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der UNO, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz (in der Praxis die EU) zur Einhaltung des Völkerrechts beschlossen worden sind. Für den Erlass der Zwangsmassnahmen ist der Bundesrat zuständig, der die hierfür notwendigen Verordnungen erlassen kann (Art. 2 Abs. 1 EmbG). Die vom Bundesrat angeordneten Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung von Sanktionen können den Handel oder den Finanzsektor betreffen (z. B. Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen für bestimmte Güter, Finanzierungsverbot etc.) oder sich individuell gegen die vom Bundesrat im Anhang einer Verordnung bezeichneten Personen richten (z. B. Reiseverbot, Sperrung von Geldern etc.). Jede Verordnung bezeichnet die für die Kontrolle zuständige Behörde. Grundsätzlich ist das Staatssekretariat für Wirtschaft

(SECO) die zuständige Behörde für die Kontrolle des Vollzugs von Zwangsmassnahmen; den Vollzug gewisser Bestimmungen überwacht das Staatssekretariat für Migration (SEM) oder das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). In dieser Funktion kann das SECO Kontrollen vor Ort durchführen und Auskünfte von allen Personen verlangen, die mittelbar oder unmittelbar von den Massnahmen betroffen sind (Art. 3 und 4 EmbG).

Finanzinstitute sind verpflichtet, die vom Bundesrat erlassenen Zwangsmassnahmen umzusetzen. Das SECO kann kontrollieren, ob diese Zwangsmassnahmen eingehalten werden, und ein Verfahren gegen ein Institut einleiten, das gegen eine kommerzielle oder finanzielle Sanktion verstossen hat. Hingegen sind weder die Art und Weise, wie ein Finanzinstitut organisiert sein muss, noch das erforderliche Mass an Sorgfalt im EmbG ausdrücklich definiert. Das EmbG verpflichtet die Finanzintermediäre auch nicht direkt, ihre Risiken im Zusammenhang mit der Verletzung oder Umgehung von Sanktionen zu analysieren, eine Risikopolitik festzulegen oder ihre Mitarbeitenden in diesem Bereich zu schulen. Die organisatorischen Massnahmen sind demnach grundsätzlich nicht direkt Gegenstand der durch das SECO durchgeführten Kontrollen.

Die FINMA ihrerseits ist für die Überwachung der aufsichtsrechtlichen Organisationsvorschriften im Finanzmarktrecht zuständig. Diese Vorschriften verlangen, dass die beaufsichtigten Finanzinstitute alle Risiken, einschliesslich Rechts- und Reputationsrisiken, angemessen erfassen, begrenzen und überwachen sowie ein wirksames internes Kontrollsystem errichten. Dies schliesst nicht nur die strikte Einhaltung der Sanktionen, sondern auch die Begrenzung der Risiken im Zusammenhang mit der Missachtung oder Umgehung von ausländischen Sanktionen ein. In diesem Zusammenhang führte die FINMA 2022 mehrere Vor-Ort-Kontrollen³⁶ durch, um zu prüfen, ob die organisatorischen Massnahmen (z. B. interne Regelungen, Weisungen) in Bezug auf Sanktionen (*design effectiveness*) von den beaufsichtigten Finanzinstituten befolgt werden. Da diese Vor-Ort-Kontrollen Finanzmarktrecht und EmbG betreffen, erfolgten sie in Abstimmung mit dem SECO. Die FINMA kann solche Prüfungen nur bei den ihr unterstellten Instituten durchführen, nicht aber bei anderen Finanzintermediären oder Beraterinnen und Beratern.

Angesichts des internationalen Kontextes sowie der Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes wird von den Finanzintermediären erwartet, dass sie bei der Umsetzung von organisatorischen Massnahmen mit grösster Sorgfalt vorgehen, um die mit Sanktionen verbundenen Risiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Es erscheint angezeigt, die Prävention zu verstärken und die Massnahmen klar darzulegen, die im Finanzsektor in diesem Bereich ergriffen werden müssen. Die Vorlage sieht daher eine Änderung des GwG vor, mit der die Pflicht der Finanzintermediäre präzisiert wird, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, um Verstösse gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG zu verhindern. Diese Pflicht gilt auch für Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absätze 2 und 3 GwG sowie für Beraterinnen und Berater, die dem GwG unterstellt sind (vgl. Ziff. 1.1.2.1 und zum Begriff der Beraterin bzw. des Beraters Ziff. 4.1.2.1). Diese neue Pflicht beinhaltet insbesondere die Erstellung einer Risikoanalyse in Bezug auf Sanktionen, einschliesslich solcher im Zusammen-

³⁶ Geschäftsbericht 2022 der FINMA, S.30, abrufbar unter: www.finma.ch > FINMA > FINMA-Publikationen > Geschäftsberichte.

hang mit der Proliferationsfinanzierung. Dies trägt den neuen Anforderungen der überarbeiteten FATF-Empfehlung 1 Rechnung und geht in dieselbe Richtung wie der Entwurf der EU-Verordnung zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Dieser verpflichtet ebenfalls alle Personen, die den Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei unterliegen, die notwendigen Massnahmen zum Risikomanagement und zur Risikoreduktion einer Umgehung oder Nichtanwendung der von der EU verhängten finanziellen Sanktionen zu ergreifen.

1.1.2.5 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den Aufsichtsorganisationen

Die Aufsichtsorganisationen (AO) sind für die laufende Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter und Trustees zuständig. Aktuell existiert jedoch keine explizite Gesetzesgrundlage für einen umfassenden Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO. Dies gilt insbesondere für die Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sowie in Verbindung mit dem Finanzinstitutsgesetz vom 15. Juni 2018³⁷ (FINIG). Diese Lücke soll durch die Einführung eines Informationsaustauschs zwischen der FINMA, den OA und den SRO geschlossen werden (Art. 29c E-GwG und Art. 61a E-FINIG).

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

1.2.1.1 Gewählte Lösung

Mit der vorgeschlagenen Regelung sollen den zuständigen Behörden vollständige, richtige und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen und anderen Rechtspersonen zur Verfügung gestellt werden.

Die derzeitige Regelung erfüllt diese Zielsetzung nicht ausreichend.

Einerseits ermöglicht es das geltende Recht den Straf- und Verwaltungsbehörden nicht, die wirtschaftlich berechtigte Person einer Gesellschaft hinreichend schnell und effizient ausfindig zu machen. Die Strafverfolgungsbehörden wenden sich in erster Linie an die Finanzintermediäre, was jedoch keinen umfassenden und ungehinderten Zugang garantiert (es ist nicht möglich, alle Bankkonten einer Gesellschaft zu identifizieren; auch hat nicht jede Gesellschaft ein Bankkonto in der Schweiz). Der Zugriff der Verwaltungsbehörden auf das von den Gesellschaften geführte Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen ist unterschiedlich ausgestaltet und teilweise von

der Eröffnung eines Strafverfahrens abhängig, was die Durchführung der operativen Aufgaben dieser Behörden behindert.

Andererseits verpflichtet die geltende Regelung die Gesellschaften nicht, aktiv zu überprüfen, ob die von ihren Aktionärinnen und Aktionären übermittelten Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person an den Gesellschaftsanteilen korrekt sind. Ferner kann die Bestimmung in Artikel 697j OR dazu führen, dass eine andere Person als nach Artikel 4 GwG identifiziert wird, wenn die Gesellschaft indirekt oder auf andere Weise kontrolliert wird. Neben diesen Mängeln des gesetzlichen Systems gibt es auch keine Kontrollen der gesetzlichen Verpflichtungen, was die Identifizierung potenzieller Verstöße erschwert und die Wirksamkeit des strafrechtlichen Sanktionensystems (Art. 327 und 327a StGB) infrage stellt.

Der Gesetzesentwurf soll diese Mängel beheben: Er stärkt die Transparenzbestimmungen und vereinheitlicht diese (ein einziges gesetzliches System mit identischen Verpflichtungen und Sanktionen für alle Gesellschaftsformen, das weitestmöglich auf das GwG abgestimmt ist). Zudem verbessert der Entwurf die Umsetzung durch die Einführung von Überprüfungsmaßnahmen auf der Ebene der juristischen Personen und die Einführung einer angemessenen und wirksamen Überwachung für die im Register eingetragenen Informationen (eine Abstufung von Maßnahmen, die von einer spezialisierten Kontrollstelle ergriffen werden, statt strafrechtliche Sanktionen, die systematisch bei Verstößen verhängt werden sollten, was in der Praxis jedoch selten der Fall ist).

Bei den vorgeschlagenen Massnahmen wird auch die Weiterentwicklung der internationalen Standards berücksichtigt, insbesondere die Änderung der Empfehlung 24 der FATF. Die Hauptelemente dieser Änderung sind die folgenden (siehe auch Kapitel 5):

1. Die Erhebung von Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person wurde neu definiert und gestärkt. Um den zuständigen Behörden einen schnellen und effizienten Zugang zu vollständigen, richtigen und aktuellen Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person zu verschaffen, sieht die Empfehlung 24 neu die Erhebung von Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person durch die Gesellschaften und die Einrichtung eines von einer Behörde oder einer öffentlichen Einrichtung geführten Registers oder die Einführung eines effizienten alternativen Mechanismus vor. Die Länder müssen je nach Risiko, Kontext und Wesentlichkeit (z. B. Bedeutung des Finanzsektors) entscheiden, welche Option sie wählen.
2. Die Anforderungen an die Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person wurden im Rahmen verbindlicher Definitionen präzisiert: Es müssen neu Mechanismen vorhanden sein, die gewährleisten, dass die Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person adäquat, akkurat und aktuell sind. Die Anforderungen gelten für Gesellschaften und für die verschiedenen anderen Informationsquellen (Register sowie Finanzintermediäre).
3. Die Transparenz und die Kontrollen in Bezug auf Treuhandverhältnisse («*Nominees*») wurden gestärkt. Es wurden neue Definitionen («*Nominator*», «*Nominee Director*», «*Nominee Shareholder*») eingeführt. Die auf die «*Nominees*» anwendbaren Massnahmen wurden auch verschärft: einerseits durch diverse Meldepflichten gegenüber der Gesellschaft und den relevanten Regis-

tern; andererseits durch die Verpflichtung, die gemeldeten Informationen einer Behörde in einem Register oder durch einen alternativen Mechanismus zur Verfügung zu stellen.

4. Die Transparenz und die Kontrollen in Bezug auf Inhaberaktien wurden gestärkt: Der revidierte Standard verbietet physische Inhaberaktien, lässt jedoch dematerialisierte Inhaberaktien und Inhaberaktien von börsenkotierten Gesellschaften weiterhin zu (diesen Anforderungen genügt Art. 622 Abs. 1^{bis} OR bereits).
5. Ein Land muss eine Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken im Zusammenhang mit im Ausland gegründeten juristischen Personen durchführen, welche eine ausreichende Verbindung zu dem Land aufweisen. Es muss zudem Massnahmen ergreifen, um die festgestellten Risiken zu beseitigen.

Der Gesetzesentwurf berücksichtigt diese Elemente wie folgt: Erstens wird ein neues eidgenössisches Register geschaffen, in dem die wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheiten eingetragen werden, welche dem Gesetz unterstellt sind (Transparenzregister). Dieses Transparenzregister soll vom Bundesamt für Justiz (BJ) geführt werden, um die bestehende Infrastruktur und das vorhandene Know-how der Handelsregisterbehörden zu nutzen, die bereits alle schweizerischen juristischen Personen erfassen. Juristische Personen des schweizerischen Privatrechts sowie bestimmte Kategorien von juristischen Personen ausländischen Rechts (vgl. Art. 2) müssen sich in das Transparenzregister eintragen. Das Transparenzregister wird nicht öffentlich zugänglich sein, sondern nur für die im Gesetz genannten Behörden. Finanzintermediäre sowie Beraterinnen und Berater, die dem GwG unterliegen, können ebenfalls darauf zugreifen, aber nur zur Erfüllung ihrer geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten. Eine weitere Öffnung des Transparenzregisters für private Zwecke bringt mit Blick auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung keinen erheblichen Mehrwert und stellt unter Berücksichtigung des begrenzten öffentlichen Interesses einen unverhältnismässigen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und den Schutz von Personendaten vor Missbrauch dar. Der Zugang zum Transparenzregister aufgrund eines berechtigten Interesses wird auch nicht von der Empfehlung 24 der FATF verlangt (vgl. Ziff. 1.2.1.1 und Erläuterungen zu Art. 35). Die Schaffung eines solchen Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen ist in den EU-Ländern seit 2015 vorgesehen und ist international zunehmend verbreitet (politisches Engagement für die Schaffung eines solchen Registers in mehr als 100 Staaten und Umsetzung in 78 Staaten, darunter insbesondere in allen EU-Mitgliedstaaten, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten, siehe Ziffer 3.1).

Der Gesetzesentwurf sieht zudem zum Teil neue Verpflichtungen für Gesellschaften vor, ihre wirtschaftlich berechnete Person zu identifizieren und zu überprüfen sowie die Informationen gegebenenfalls zu aktualisieren (vgl. Art. 7 und 8). Dies ergänzt das bisherige System. Aktionärinnen und Aktionäre sowie wirtschaftlich berechnete Personen sind verpflichtet, bei der Erfüllung dieser Pflichten mitzuwirken (vgl. Art. 13 und 14).

Zur Gewährleistung der Qualität des Transparenzregisters wird eine Kontrollstelle, die dem EFD angegliedert ist, mit der Durchführung von Kontrollen und der Sankti-

onierung allfälliger Verstösse gegen die Identifikations- und Meldepflichten beauftragt (vgl. Art. 42 ff.). Die Kontrollen basieren auf einer Risikoanalyse.

Die Vorlage verpflichtet treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Gesellschafterinnen und Gesellschafter und Aktionärinnen und Aktionäre zur Meldung gegenüber der Gesellschaft und, mit Ausnahme der treuhänderisch tätigen Aktionärinnen und Aktionäre, zur Meldung gegenüber den relevanten Registern (vgl. Art. 15–17).

Ausführlichere Erläuterungen zu den ausgewählten Lösungen finden sich in den Ziffern 4.1.1.1.–4.1.1.8.

1.2.1.2 Geprüfte Alternativen

Status quo

Der Status quo ist angesichts der Ziele einer wirksamen Umsetzung, der politischen Entwicklungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene und ihrer potenziellen Auswirkungen auf den schweizerischen Wirtschafts- und Finanzplatz keine Option. Er wäre nicht mit dem Ziel vereinbar, die Integrität des Finanzplatzes zu wahren und zu stärken.

Alternativer Mechanismus

Als alternativer Mechanismus wurde die Einrichtung einer zentralen Kommunikationsplattform geprüft. Diese würde den Behörden Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person verschaffen, die bereits von den Finanzintermediären erhoben, geprüft und verwaltet werden. Diese Plattform könnte vom EFD / der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) verwaltet werden, ohne dass ein eigenes Register aufgebaut werden müsste. Durch den eingeführten Mechanismus könnten die Finanzintermediäre diese Informationen auf Anfrage der Behörde schnell und effizient liefern, idealerweise über einen «*Single Point of Contact*», der als Partner für die Finanzintermediäre sowie für die Behörden fungieren würde. Damit der Mechanismus vollständig ist, müsste allerdings jede Gesellschaft gesetzlich verpflichtet werden, eine Geschäftsbeziehung mit einem Finanzintermediär zu unterhalten, der dem GwG untersteht. Eine Variante wäre eine zentrale Stelle, welche die Informationen über die Finanzintermediäre registriert, mit denen eine Gesellschaft eine Geschäftsbeziehung unterhält. Die zentrale Stelle würde eine allfällige Anfrage an den im Register eingetragenen Finanzintermediär weiterleiten, der die vorhandenen Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person an die zentrale Stelle übermitteln würde. Die Informationen würden in Anwendung des GwG vor der Übermittlung an die zentrale Stelle von der Gesellschaft und dann vom Finanzintermediär überprüft.

Ebenso wie das Transparenzregister würde dieser Mechanismus die Wirksamkeit der Instrumente, die den zuständigen Behörden zugänglich sind, verbessern. Damit könnten die von den Finanzintermediären erfassten Informationen ohne Duplizierung in einem staatlichen Register genutzt werden. Ausländische Gesellschaften, die eine Geschäftsbeziehung mit Schweizer Finanzintermediären unterhalten, könnten einfacher einbezogen werden. Ausserdem hätte der Mechanismus einen dezentralen Cha-

rakter, was potenziell zu einem besseren Schutz der betreffenden Daten führen könnte. Eine Verpflichtung für Gesellschaften des schweizerischen Rechts, ein Bankkonto in der Schweiz zu unterhalten, wurde jedoch im Rahmen des Gesetzesentwurfs zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum im Jahr 2019 von den Vernehmlassungsteilnehmenden abgelehnt und nicht weiter verfolgt.³⁸ Zudem würde die Einrichtung einer solchen Plattform dem Finanzsektor erhebliche Verpflichtungen auferlegen, da die Identifizierung und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Person einer Schweizer Gesellschaft de facto vollständig an die Branche delegiert würde. Diese Aufgabenverteilung stünde nicht im Einklang mit dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Tatsache, dass die Gesellschaften selbst die erste Quelle für Informationen über ihren tatsächlichen Eigner sein sollten. Ausserdem wäre die internationale Akzeptanz eines solchen Mechanismus geringer, und er wäre langfristig im Rahmen internationaler Bewertungen viel schwieriger zu erklären und zu rechtfertigen. Insbesondere die EU drängt auf internationaler Ebene auf die Einführung von Registern, und viele andere Länder sind ebenfalls dabei, diese einzuführen, oder planen, dies demnächst zu tun (vgl. Ziff. 3.1 für eine detaillierte Übersicht: 78 Staaten haben beispielsweise bereits ein solches Register eingeführt). Der alternative Mechanismus ist also mit erheblichen Nachteilen verbunden. Ferner wären die Unternehmen verpflichtet, Beziehungen zu Finanzintermediären zu unterhalten, die dem GwG unterstehen, und die Finanzintermediäre müssten als Drehscheibe für Informationen über wirtschaftlich berechnigte Personen fungieren; diese Vorschläge sind in informellen Vorabklärungen jedoch auf Widerstand der Branche gestossen. Die damit verbundenen Kosten wären ebenfalls erheblich, sowohl für die Einrichtung der Kommunikationsplattform als auch für ihren Betrieb (die Personalkosten wären wahrscheinlich höher als die Kosten für die Registerführung, da jede Anfrage der Behörden bezüglich einer wirtschaftlich berechtigten Person einzeln bearbeitet und genehmigt werden müsste). Diese Kosten würden zum Teil vom Finanzsektor getragen und über Gebühren auf die Gesellschaften überwält werden.

Weitere Alternativen

Die weiteren geprüften Alternativen (Einrichtung eines von der ESTV geführten Registers, eines dezentralen Registers bei den Kantonen, eines alternativen Mechanismus unter Einbeziehung eines Bankkontenregisters oder eines Registers, das auf den Informationen der Finanzintermediäre bei der MROS beruht) wurden verworfen.

So sollte das Register nicht von der ESTV verwaltet werden, da die personell und technologisch notwendige Trennung des Registers von den Steuerdaten nur mit beträchtlichem Aufwand erreichbar wäre. Ausserdem wäre diese Alternative nicht mit dem gesetzlichen Auftrag und der derzeitigen Zuständigkeiten der ESTV vereinbar, die sich auf das Steuerwesen und die risikobasierte Aufsicht beschränken. Es würde den Aufbau einer völlig neuen Struktur erfordern, einschliesslich der systematischen Erhebung neuer Daten, die insbesondere auch nicht beaufsichtigte Einheiten umfassen.

³⁸ Botschaft vom 21. November 2018 zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke im Bericht zur Phase 2 der Länderüberprüfung der Schweiz, BBI 2019 277, S. 290.

Dasselbe gilt für ein von den Kantonen geführtes Register. Dies würde die Kosten vervielfachen, da jeder Kanton die Infrastruktur für die Erhebung und Verwaltung der erforderlichen Informationen über die unterstellten Einheiten bereitstellen müsste. Die Vernehmlassung hat bestätigt, dass die Mehrheit der Teilnehmenden, einschliesslich der Kantone, eine solche Dezentralisierung des Registers nicht wünscht.

Schliesslich zeigen die Gespräche mit den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern aus dem Privatsektor, dass ein alternativer Mechanismus auf der Grundlage eines Registers der Bankkonten oder der Geschäftsbeziehungen mit Finanzintermediären ebenfalls kostspielig und für die Branche kaum akzeptabel wäre.

1.2.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)

Nebst dem neuen Bundesgesetz zur Stärkung der Transparenz juristischer Personen sieht der Entwurf eine Teilrevision des GwG mit folgenden Massnahmen vor.

1.2.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte

Vorgeschlagene Lösung

Die vorgeschlagene Regelung sieht neue Sorgfaltspflichten vor für Angehörige juristischer und buchhalterischer Berufe sowie für bestimmten Dienstleister, soweit diese Dienstleistungen im Bereich von Immobilientransaktionen sowie der Gründung, der Umwandlung oder des Verkaufs von Gesellschaften anbieten. Das Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei soll durch die Einführung von Sorgfaltspflichten gestärkt werden, die gezielt auf Tätigkeiten ausgerichtet sind, die mit Blick auf die Geldwäscherei tatsächlich ein erhöhtes Risiko darstellen. Zudem soll die Regelung den relevanten internationalen Empfehlungen Rechnung tragen (siehe auch Ziff. 1.1.2.1 und 3.2). Sie fügt sich auch in den bestehenden Rahmen des GwG ein, der sowohl die Pflichten für Finanzintermediäre als auch für Händlerinnen und Händler regelt.

Die gewählten Lösungen berücksichtigen auch den Gesetzesentwurf, der dem Parlament 2019³⁹ vorgelegt wurde, und die anschliessende Parlamentsdebatte. Im Interesse einer verbesserten Klarheit und Wirksamkeit der Vorschriften wurden der Anwendungsbereich und die Reichweite der verschiedenen eingeführten Pflichten präzisiert. Insbesondere wird die forensische Tätigkeit vollständig aus dem Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten ausgeschlossen. Im Vergleich zum Entwurf von 2019 sind die Sorgfaltspflichten verhältnismässiger und entsprechen noch besser dem risikobasierten Ansatz: Beraterinnen und Berater müssen nicht systematisch die Hintergründe

³⁹ Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 277.

eines Geschäfts prüfen, sondern nur bei erhöhten Risiken. Darüber hinaus können sie vereinfachte Sorgfaltsmassnahmen ergreifen, sofern die begrenzten Risiken, die von einem Geschäft und einer Kundin oder einem Kunden ausgehen, dies zulassen. Das Berufsgeheimnis bildet schliesslich eine Ausnahme von der Pflicht zu Verdachtsmeldungen – wie dies bereits im geltenden Recht der Fall ist für die vom GwG als Finanzintermediäre erfassten Rechtsberufe.⁴⁰ Der Gesetzesentwurf regelt auch die Aufsicht in einer Weise, die den Schutz des Berufsgeheimnisses sicherstellt.⁴¹

Die vorgeschlagenen Massnahmen müssen letztlich wirksam sein, d. h. sie müssen zu einem echten Mehrwert für die Bekämpfung der Geldwäscherei führen. Sie sollen damit die Einhaltung der FATF-Empfehlungen durch die Schweiz effektiv verbessern, ohne über die internationalen Standards und deren Umsetzung in europäischen Ländern hinauszugehen. Sie müssen gleichzeitig verhältnismässig sein und eine wirksame Umsetzung des Gesetzes mit angemessenen Kosten für die betroffenen Berufsgruppen gewährleisten. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt auch die Tatsache, dass Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare zur Einhaltung der Berufsregeln verpflichtet sind. Die Gesetzgebung muss die grosse Vielfalt ihrer Tätigkeiten und die Unterschiede der Kanzleien in Bezug auf Praxis und Grösse angemessen reflektieren. Nicht zuletzt muss das neue Recht die Rolle des Anwaltsberufs als Garant der Rechtsstaatlichkeit sowie das Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare respektieren.

Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden Lösungen gewählt:

Ausweitung der Sorgfaltspflichten auf risikoreiche Tätigkeiten, die von Angehörigen juristischer Berufe und spezialisierten Dienstleistern ausgeübt werden

Nach geltendem Recht unterliegen nur die Tätigkeiten von Finanzintermediären (sowie Händlerinnen und Händlern) den Sorgfaltspflichten des GwG. Eine solche Tätigkeit liegt vor, wenn eine Beauftragte oder ein Beauftragter die Vermögenswerte eines Dritten verwaltet, aufbewahrt oder hilft, sie anzulegen oder sie zu übertragen (vgl. Art. 2 Abs. 3 GwG). Ausserhalb dieses Rahmens sind Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften oder Trusts dem Gesetz nicht unterstellt.

Um die Wirksamkeit der Normen zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu verbessern, ist es notwendig, den Anwendungsbereich des GwG auf einzelne Tätigkeiten des Nichtfinanz-Sektors auszuweiten, die aus Sicht der Bekämpfung der Finanzkriminalität ein erhöhtes Risiko darstellen (vgl. Ziff. 1.1.2.1). Diese Tätigkeiten werden im Gesetz genau definiert. Es handelt sich dabei um die Planung und Durchführung eines Geschäfts im Zusammenhang mit folgenden Sachverhalten: Verkauf oder Kauf eines

⁴⁰ Vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», welches bestätigt, dass die Ausnahme von der Meldepflicht das Berufsgeheimnis wahrt.

⁴¹ Vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», welches bestätigt, dass die Aufsicht der SRO über die organisatorischen Massnahmen und die Beachtung der Sorgfaltspflichten das Berufsgeheimnis wahrt.

Grundstücks; Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts; Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts; Organisation der Einlagen einer Gesellschaft; Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft; Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust; Handeln als treuhänderisch tätige Aktionärin oder treuhänderisch tätiger Aktionär. Diese entsprechen den von der FATF (Empfehlung 22, Bst. d und e) aufgelisteten Tätigkeiten, sofern sie nicht bereits durch den Begriff der Finanzintermediation abgedeckt sind. Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die gemäss den Erkenntnissen internationaler Organisationen eine erhöhte Anfälligkeit für Geldwäscherei aufweisen, was auch die Erfahrung der MROS bestätigt. Die Unterstellung dieser Tätigkeiten zielt auch darauf ab, die Transparenz juristischer Personen zu erhöhen. Der Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten geht nicht über diesen Katalog hinaus und bezieht beispielsweise die Steuerberatung im breiteren Sinn nicht ein (wie das neuste Modell der EU, vgl. Ziff. 3.2). Das schweizerische Recht wird damit in diesem Punkt dem geltenden internationalen Standard und den EU-Regelungen von 2002 entsprechen.⁴²

Einführung eines Beraterstatus im Sinne des GwG

Der Entwurf sieht die Einführung eines neuen Regimes für Beraterinnen und Berater im GwG vor. Die Beratungstätigkeiten, die Sorgfaltspflichten unterliegen, sind darin abschliessend definiert: Es handelt sich um Aktivitäten zur Strukturierung von juristischen Gesellschaften oder Rechtskonstruktionen, damit deren Transparenz verbessert wird, sowie um Immobilientransaktionen, die ebenfalls mit einem hohen Geldwäscherisiko verbunden sind (siehe Ziff. 1.1.2.2).

Rechtsberatungen werden daher nicht generell dem GwG unterstellt, sondern nur, wenn sie in Verbindung mit bestimmten gesetzlich definierten Tätigkeiten ausgeübt werden. Diese Dienstleistungen gehen über den Begriff der Finanzintermediation hinaus und können eine typische anwaltliche Tätigkeit darstellen. Beispielsweise sind Anwältinnen und Anwälte, welche die Gründungsurkunde einer Gesellschaft aufsetzen, neu unterstellt und müssen die wirtschaftlich berechnete Person der Gesellschaft und den Zweck dieses Geschäfts identifizieren. Nur die berufsmässig tätigen Beraterinnen und Berater werden unterstellt; der Bundesrat legt auf dem Verordnungswege angemessene Schwellenwerte für die Unterstellung fest, beispielsweise in Bezug auf die Anzahl Kundinnen oder Kunden oder auf die Erträge.

Der Entwurf sieht besondere Regeln für den Anwalts- und den Notarberuf vor, die dem Schutz des Berufsgeheimnisses von Anwältinnen, Anwälten, Notarinnen und Notaren in der Rechtsordnung und deren Rolle bei der Garantie des Zugangs zum Rechtssystem Rechnung tragen. Die Regeln werden so ausgestaltet, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Anwältinnen, Anwälten, Notarinnen und Notaren und ihren

⁴² Vgl. Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, OJ L 344, vom 28. Dezember 2001, S. 76; das europäische Recht wurde in der Folge mehrmals revidiert; vgl. Ziff. 3.2.

Klientinnen und Klienten vollständig erhalten bleibt.⁴³ Wenn Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare eine typische Tätigkeit ausüben, die unter das Berufsgeheimnis fällt, werden sie lediglich die Identität ihrer Klientin bzw. ihres Klienten sowie den Zweck und die wirtschaftlich berechnete Person des betroffenen Geschäfts überprüfen müssen; die Übermittlung von Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, an die MROS ist ausgeschlossen. Die Aufsicht über Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare wird unter Wahrung des Berufsgeheimnisses organisiert: So werden die Kontrollen von Anwältinnen und Anwälten bzw. Notarinnen oder Notaren durchgeführt, ohne Beteiligung einer Behörde oder Dritter, die nicht an das Berufsgeheimnis gebunden sind. Die Anwältinnen und Anwälte bzw. Notarinnen oder Notare, welche die Kontrollen durchführen, sind ihrerseits an das Berufsgeheimnis gebunden. Sie übermitteln der SRO nur die für die Kontrolle erforderlichen Informationen – dazu zählen beispielsweise nicht der Name oder weitere Identifikationsdaten der Klientinnen oder Klienten. Diese Informationen werden keiner Behörde übermittelt.

Sorgfalts- und Meldepflichten

Beraterinnen und Berater unterliegen künftig ähnlichen Sorgfaltspflichten wie Finanzintermediäre. Der Inhalt dieser Pflichten wird jedoch angepasst, um den spezifischen (hohen oder geringen) Risiken Rechnung zu tragen, die mit diesen neu unterstellten Tätigkeiten verbunden sind (vgl. Art. 8c E-GwG). Der Inhalt wurde zudem gegenüber dem letztmals dem Parlament unterbreiteten Entwurf überarbeitet, sodass er im Hinblick auf die Risiken verhältnismässiger und angemessener ist. So ist zum Beispiel keine systematische Pflicht zur Klärung der Hintergründe eines Geschäfts mehr vorgesehen.

Beraterinnen und Berater sind verpflichtet, der MROS ihren Verdacht zu melden. Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare sind zu dieser Meldung jedoch nur verpflichtet, wenn sie an der betreffenden Finanztransaktion beteiligt sind und die betroffenen Informationen nicht durch das Berufsgeheimnis geschützt sind (vgl. Art. 9 Abs. 2 E-GwG).

Aufsicht

Die Aufsicht über die Beraterinnen und Berater wird analog der Aufsicht über die Finanzintermediäre des Parabankensektors (Art. 2 Abs. 3 GwG) ausgestaltet. Dadurch wird sie in ein bestehendes und vom GwG vorgesehenes Modell integriert, das der Selbstregulierung den grösstmöglichen Raum einräumt. Die Beraterinnen und Berater müssen sich somit einer SRO anschliessen, welche die Aufsicht ausüben wird.

⁴³ Vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», welches bestätigt, dass die vorgesehenen Massnahmen das Anwaltsgeheimnis nicht verletzen und im Einklang mit dem schweizerischen Verfassungsrecht und der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK stehen.

Geprüfte Alternativen

Die Ausweitung der Definition der Finanzintermediation des GwG – und damit die resultierenden Anforderungen – auf weitere Tätigkeiten mit erhöhtem Risiko, die von Anwältinnen und Anwälten sowie anderen spezialisierten Dienstleisterinnen und Dienstleistern ausgeübt werden, wurde verworfen. Bei dieser Maximalvariante können die Besonderheiten der betreffenden Berufe, insbesondere die Rolle der Anwältinnen und Anwälte sowie der Notarinnen und Notare, nicht berücksichtigt werden. Sie scheint auch angesichts der Unterschiede zwischen diesen beiden Tätigkeiten (Finanzintermediation und Beratung) nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen.

Auch der Status quo ist nicht wünschenswert. Die Schweiz ist gegenwärtig das einzige europäische Land, das keine Sorgfaltpflicht, insbesondere die Pflicht zur Identifizierung der Kundinnen und Kunden und der wirtschaftlich berechtigten Person, beispielsweise bei der Gründung von Gesellschaften oder Trusts kennt. Diese Tätigkeiten unterliegen in der Schweiz nur dann dem GwG, wenn sie in Verbindung mit Finanzflüssen erfolgen. Es liegt jedoch im Interesse der Schweiz, dass bestimmte Tätigkeiten ausserhalb des Finanzsektors, die von Kriminellen zur Geldwäscherei genutzt werden können, in die Mechanismen zur Bekämpfung der Geldwäscherei einbezogen werden. Die Anwendung des ordentlichen Strafrechts (insbesondere Art. 305^{bis} StGB) genügt nicht: Sie genügt nicht, um Notarinnen und Notare oder Anwältinnen und Anwälte zu verpflichten, ihren Kundinnen und Kunden die unverzichtbaren Fragen zu stellen, beispielsweise über den Zweck des geplanten Geschäfts oder die wahren wirtschaftlich berechtigten Personen. Sie genügt auch nicht, diese Personen dazu zu verpflichten, ihr Personal ausreichend zu den Geldwäschereirisiken zu schulen. Selbst wenn die grundlegendsten Sorgfaltsregeln verletzt werden, ist es für die Strafverfolgungsbehörden oft schwierig oder gar unmöglich, die nichtfinanziellen Intermediäre zu identifizieren, die von der kriminellen Herkunft der Gelder oder der von ihnen geschaffenen oder beratenen Rechtsstrukturen gewusst haben. Die Einhaltung der internationalen Empfehlungen verlangt schliesslich die Einrichtung einer angemessenen Aufsicht über jene Personen des Nicht-Finanzsektors, die bestimmte rechtsberatende Dienstleistungen mit hohem Risiko anbieten; die alleinige Existenz einer allgemein gültigen Strafnorm entspricht nicht einer solchen Aufsicht. Der FATF-Bericht identifizierte diese Diskrepanz bei der letzten Überprüfung der Schweiz («teilweise konformes» Ergebnis für die Empfehlungen 22 und 23; zum Rechtsvergleich und den Ergebnissen der Nachbarländer siehe Ziff. 3.2). Die internationale Aufmerksamkeit für die Bedeutung einer Regulierung aller «Gatekeeper» des Finanzsystems, einschliesslich gewisser spezialisierter Beraterinnen und Berater, nimmt zu (siehe auch Ziff. 1.1.2.1).

Es wurden weitere Alternativen geprüft und verworfen, welche weiter oder weniger weit als die in diesem Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen gehen würden. Insbesondere folgende Punkte wurden geprüft:

- Der Katalog der neu unterstellten Tätigkeiten zielt in angemessener Weise auf die in der Schweiz identifizierten Geldwäschereirisiken ab und entspricht den einschlägigen internationalen Empfehlungen. Mit einer nur partiellen Anpassung des Schweizer Rechts an die internationalen Empfehlungen, beispielsweise einem Ausschluss weiterer Tätigkeiten oder von Gesellschaftsformen von der Unterstellung, würden die Ziele des Entwurfs nicht vollständig

erreicht: Das System zur Bekämpfung der Geldwäscherei bliebe lückenhaft, und die Schweiz würde in dieser Hinsicht weiterhin vom internationalen Standard und der Praxis zahlreicher anderer Länder abweichen. Zudem ist die Geschäftstätigkeit einer Gesellschaft bei ihrer Gründung, also wenn die Sorgfaltspflichten angewendet werden müssen, möglicherweise nicht ohne weiteres erkennbar. Eine Beschränkung auf Sitzgesellschaften würde daher Schwierigkeiten bei der Anwendung bereiten und es besteht ein Umgehungsrisiko, da die Beraterin oder der Berater nicht prüfen könnte, ob die gegründete Gesellschaft tatsächlich eine operative Tätigkeit ausüben wird.

- Auch in Bezug auf die Meldepflicht geht die vorgeschlagene Regelung nicht über die die Empfehlung der FATF hinaus. Sie verzichtet auf eine Ausweitung der Meldepflicht, wie sie verschiedene andere Staaten oder die EU vorsehen. Der Verordnungsentwurf der EU beschränkt die Ausnahme von der Meldepflicht auf eng definierte Rechtsberatungs- und Vertretungstätigkeiten, und kennt Gegenausnahmen, insbesondere wenn die Anwältin, der Anwalt, die Notarin oder der Notar weiss, dass die Klientin oder der Klient die Rechtsberatung zu Zwecken der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung er sucht.⁴⁴ Der Bundesrat trägt damit dem gerechtfertigten Schutz des Berufsgeheimnisses sowie der parlamentarischen Debatte zum früheren Entwurf für eine entsprechende Anpassung des GwG Rechnung.
- Schliesslich wurden alternative Aufsichtsmodelle geprüft und verworfen. Eine direkte Unterstellung der Beraterinnen und Berater unter die Aufsicht der FINMA wäre schon deshalb nicht wünschenswert, weil diese Berufsangehörigen weder Finanzintermediäre sind noch anderweitig den Finanzmarktgesetzen unterstellt sind. Die Schaffung einer einfachen Revisionspflicht, wie sie für Händlerinnen und Händler gilt (Prüfpflicht für Händlerinnen und Händler, Art. 15 GwG) und im Entwurf, der dem Parlament 2019 vorgelegt wurde, vorgesehen war, wäre weniger wirksam: Sie führt nicht zu einer echten Aufsicht über die Beraterinnen und Berater. Sie ermöglicht es auch nicht, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu überwachen oder deren Verletzung zu bestrafen. Schliesslich setzt sie einen stärkeren Akzent auf die Einhaltung der Pflicht zur Erstellung eines Revisionsberichts statt auf die Einhaltung der eigentlichen Sorgfaltspflichten. Im Vorentwurf wurde vorgeschlagen, die Anwältinnen und Anwälte der Aufsicht durch die zuständige kantonale Behörde in Anwendung des Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000⁴⁵ (BGFA) zu unterstellen und diese Aufsicht in das bestehende Disziplinarrecht zu integrieren; diese Lösung wurde jedoch in der Vernehmlassung als wenig wirksam kritisiert. Somit wurde eine einheitliche Regelung vorgezogen, bei welcher auf Selbstregulierungsorganisationen zurückgegriffen werden kann (vgl. Ziff. 2.2).

⁴⁴ Vgl. Art. 51 Abs. 2 des Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing – Confirmation of the final compromise text with a view of agreement, 13. Februar 2024, abrufbar unter:

⁴⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6220-2024-REV-1/en/pdf>.
SR 935.61

1.2.2.2 Abschaffung des Schwellenwerts für den Immobilienhandel

Vorgeschlagene Lösung

Die vorgeschlagene Lösung geht davon aus, dass hohe Bargeldzahlungen heutzutage ungewöhnlich sind und bereits nach der derzeitigen Regelung den Sorgfaltspflichten unterliegen.

Angesichts der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken im Immobilienbereich sieht die vorgeschlagene Regelung eine Ausnahme von den Bestimmungen für Händlerinnen und Händler vor, indem der Schwellenwert von 100 000 Franken im spezifischen Bereich des Immobilienhandels abgeschafft wird. Wie in allen anderen Bereichen sollen auch im Immobilienhandel Barzahlungen in unbegrenztem Umfang zulässig bleiben. Die Abschaffung des Schwellenwerts führt zu Sorgfaltspflichten für Personen, die gewerblich mit Immobilien handeln, soweit eine Zahlung in bar geleistet oder entgegengenommen wird. Werden Zahlungen – wie in der Praxis üblich – über einen Finanzintermediär abgewickelt, unterliegt die Person, welche mit Immobilien handelt, keinen Sorgfaltspflichten nach dem GwG.

Geprüfte Alternativen

Die Alternative, Immobilienmaklerinnen und -makler generell dem Geldwäschereibekämpfungsrecht zu unterstellen, wie es von der FATF grundsätzlich vorgesehen und von der EU umgesetzt wird, wurde verworfen. Damit würde nicht angemessen auf die Risiken reagiert, die auf nationaler Ebene identifiziert wurden. Die vorgeschlagene Lösung respektiert zudem den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da alle Personen, die mit Immobilien handeln (einschliesslich Immobilienmaklerinnen und -makler), in den risikoreichsten Fällen, in denen Bargeld angenommen oder entgegengenommen wird, den Sorgfaltspflichten unterstehen. Allerdings können Immobilienhändlerinnen und -händler beschliessen, über einen Finanzintermediär zu handeln, wobei sie in diesem Fall keiner Sorgfaltspflicht unterliegen. Ergänzend dazu sollen neu Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare, und andere Beraterinnen und Berater sowie beim Kauf oder Verkauf von Grundstücken einer Sorgfaltspflicht unterliegen (vgl. Ziff. 1.2.2.1). Insgesamt dürfte das Geldwäschereirisiko erheblich reduziert werden.

Die Variante eines Barzahlungsverbots im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen wurde ebenfalls verworfen. Diese Alternative scheint nicht verhältnismässig, da durch die Einführung von Sorgfaltspflichten das Ziel auch erreicht werden kann und die Verwendung von Bargeld in Immobilientransaktionen rückläufig ist.

1.2.2.3 Senkung des Schwellenwerts für Barzahlungen im Edelmetall- und Edelsteinhandel

Es wird vorgeschlagen, die Schwelle für Bargeschäfte, die die Erfüllung der Sorgfaltspflichten für Edelmetall- und Edelsteinhändler auslösen, auf 15 000 Franken zu senken. Als Edelmetalle gelten Gold, Silber, Platin und Palladium; als Edelsteine gel-

ten Rubine, Saphire, Smaragde und Diamanten. Die vorgeschlagene Lösung wird den Detailhandel kaum betreffen, da fertig verarbeitete Produkte, wie beispielsweise Schmuckstücke, nicht von der Massnahme betroffen sind. Auch der Grosshandel dürfte nicht betroffen sein, weil im Grosshandel elektronisch und nicht mit Bargeld bezahlt wird. Der vorgeschlagene Lösungsansatz ist somit einfach umsetzbar und für die Branche verträglich.

1.2.2.4 Format der Meldungen an die MROS

Die Regelung soll den Finanzintermediären das Format ihrer Mitteilungen an die MROS vorschreiben. Sie ist notwendig, um dem Anstieg des Volumens und der Komplexität der Daten im Zusammenhang mit den Verdachtsmeldungen Rechnung zu tragen und der schlechten Qualität der elektronischen Meldungen entgegenzuwirken. Sie soll helfen, die hohen Kosten für die Datenbereinigung zu reduzieren, damit sich die MROS auf ihr Kerngeschäft, nämlich die Analyse, konzentrieren kann. Dieser Massnahme soll die Effizienz des Meldesystems sowohl für die MROS als auch für die betroffenen Finanzintermediäre erhöhen und mittelfristig Kosten reduzieren.

1.2.2.5 Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG durch Personen, die dem GwG unterstellt sind

Der Entwurf präzisiert die Pflicht der dem GwG unterstellten Personen (Finanzintermediäre oder Beraterinnen und Berater), die organisatorischen Massnahmen zu ergreifen, die für die Erfassung, Begrenzung und Überwachung der Risiken im Zusammenhang mit Zwangsmassnahmen nach dem EmbG notwendig sind. Die Umsetzung dieser Pflicht wird durch die GwG-Aufsichtsbehörden überwacht.

Andere Lösungen wurden in Betracht gezogen und verworfen, u. a. eine Revision des EmbG oder des Bankengesetzes vom 8. November 1934⁴⁶ (BankG), um diese Pflicht dort zu verankern. Das EmbG hat jedoch nicht die Sorgfaltspflichten im Finanzsektor zum Gegenstand. Die in den Verordnungen zu diesem Gesetz enthaltenen Pflichten gelten allgemein für alle mittelbar oder unmittelbar davon betroffenen Personen und zielen nicht speziell auf Finanzintermediäre ab. Es handelt sich dabei um Pflichten, die strikte eingehalten werden müssen, nicht nach einem risikobasierten Ansatz. Das BankG erlaubt es nicht, alle Finanzintermediäre zu erfassen, namentlich Vermögensverwalter, Trustees oder Beraterinnen und Berater. Die Sorgfalt im Bereich der Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG sollte jedoch von allen Personen beachtet werden, die im Finanz- oder Beratungssektor tätig sind. Bestimmte finanzintermediäre Tätigkeiten oder Beratungsmandate sind besonders risikoreich in Bezug auf die Einhaltung von Sanktionen, wie z. B. die Annahme eines Verwaltungsratsmandats in einer Gesellschaft, deren wirtschaftlich berechnete Personen nicht ersichtlich sind. Schliesslich ist auch der Status quo nicht wünschenswert

⁴⁶ SR 952.0

angesichts der offenkundigen Wichtigkeit, organisatorische Massnahmen zur Erfassung, Begrenzung und Überwachung der Risiken in diesem Bereich zu ergreifen, insbesondere wenn es um Sanktionen geht, welche die Finanzierung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen verbieten.

1.2.2.6 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den AO

Die AO sind für die laufende Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter (UVV) und Trustees zuständig. Aktuell gibt es jedoch keine explizite Rechtsgrundlage für einen umfassenden Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO, einschliesslich bei Fragen der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sowie in Verbindung mit dem FINIG.

Artikel 88 des Finanzdienstleistungsgesetzes vom 15. Juni 2018⁴⁷ (FIDLEG) ermöglicht zwar eine Übermittlung von nicht öffentlich zugänglichen Informationen zwischen der FINMA, den AO, den Registrierungsstellen, den Prüfstellen, den Ombudsstellen und dem EFD, wenn diese zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich sind. Es besteht jedoch insofern eine Rechtsunsicherheit, als dass Artikel 88 FIDLEG, wenn er streng ausgelegt wird, nur für Sachverhalte bei der Aufsicht im Rahmen des FIDLEG gilt. Der Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO muss aber auch die Sachverhalte abdecken, die Trustees und UVV in den Bereichen des FINIG, des GwG, der Rechts- und der Amtshilfe und bei *Whistleblowing* betreffen. Diese Informationen sind erforderlich, damit sowohl die FINMA als auch die AO ihren Auftrag erfüllen können. Dies gilt auch für die Informationen im Zusammenhang mit den Prüfgesellschaften und Prüfern der von der FINMA beaufsichtigten Institute, die von einer AO gemäss den Artikeln 12 ff. Aufsichtsorganisationsverordnung vom 6. November 2019⁴⁸ (AOV) oder einer SRO zugelassen sind. Ferner kann ein Informationsaustausch zwischen einer AO und einer SRO notwendig sein, zum Beispiel wenn eine Person, die einer SRO angeschlossen ist, einer AO beitrifft oder wenn eine Konzerngesellschaft den Anschluss an eine AO oder eine SRO beantragt. Es ist deshalb wichtig, diese Lücke mit der Einführung des Informationsaustauschs zwischen der FINMA, den AO und den SRO in den neuen Artikeln 29c E-GwG und 61a E-FINIG zu schliessen.

⁴⁷ SR 950.1

⁴⁸ SR 956.134

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und den Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027⁴⁹ und im Bundesbeschluss vom 8. März 2024 über die Legislaturplanung 2023 bis 2027⁵⁰ angekündigt.

Er entspricht den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik des Bundesrates. Der Bundesrat hat als strategisches Ziel festgelegt, dass die Schweizer Geldwäschereigesetzgebung mit den relevanten internationalen Standards übereinstimmen soll.

Der Entwurf entspricht auch der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024.⁵¹ Diese sieht vor, dass der Bund Massnahmen prüft, um die Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten an Immobilien und juristischen Personen zu verbessern.

Am 4. Dezember 2015 beschloss der Bundesrat zudem, dass die Schweiz am Aufbau eines globalen Identifikatorensystems für Finanzmarktakteure (*Global Legal Entity Identifier* Foundation)⁵² teilnimmt. Mit dem einheitlichen internationalen Identifikator (*Legal Entity Identifier*, LEI) kann die Qualität von Finanzdaten verbessert und die Beurteilung von Systemrisiken verbessert werden. Der LEI trägt dazu bei, die Ziele der G20, namentlich die Risikokontrolle bei Finanztransaktionen, zu erreichen. Die Informationen aus dem Transparenzregister können einen wesentlichen Beitrag bei der eindeutigen Identifizierung der Unternehmen im UID-Register leisten und daher indirekt bei der Erkennung von Systemrisiken helfen.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem Entwurf können die Ziele des folgenden parlamentarischen Vorstosses erreicht werden:

- Postulat 22.3394 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats «Transparenz von Finanzflüssen»

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Am 12. Oktober 2022 beauftragte der Bundesrat das EFD in Zusammenarbeit mit dem EJPD, bis zum Sommer 2023 einen Gesetzesvorentwurf mit zwei Zielen auszuarbeiten: einerseits die Transparenz juristischer Personen zu erhöhen und die Identifikation ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen zu erleichtern und andererseits die erfor-

⁴⁹ BBl 2024 525

⁵⁰ BBl 2024 526 (Entwurf)

⁵¹ Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024, abrufbar unter: www.eda.admin.ch > EDA > Publikationen.

⁵² Vgl. die Informationen abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Register > Unternehmensregister > LEI – Legal Entity Identifier > Global Legal Entity Identifier Foundation (GLEIF).

derlichen Massnahmen zu ergreifen, um wichtige Elemente des Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu verstärken und zu modernisieren.

Während der vorbereitenden Arbeiten wurden die Kantone, die politischen Parteien, die Berufsverbände und die Zivilgesellschaft zu den Massnahmen konsultiert, die der Gesetzesentwurf enthalten könnte. Die Vorlage war vom 30. August bis zum 30. November 2023 Gegenstand der Vernehmlassung. Insgesamt sind 106 Stellungnahmen eingegangen.⁵³

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden sprach sich für den Vorentwurf aus. Eine bedeutende Minderheit lehnte alle oder einige der Massnahmen ab. Eine weitere Minderheit war der Ansicht, dass der Entwurf nicht weit genug gehe.

2.1 **Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen**

Um der Kritik der Teilnehmenden Rechnung zu tragen, wurde der Vorentwurf überarbeitet, um die vorgesehenen Pflichten der Unternehmen und des Finanzsektors zu verringern und zu präzisieren. Die wichtigsten Anpassungen sind folgende:

- Der Schutz der im Transparenzregister enthaltenen Daten wird im Entwurf verbessert, indem der Zugang der Behörden auf die Bereiche beschränkt wird, in denen er für ihre operativen Tätigkeiten am sinnvollsten ist und mit ihren gesetzlichen Aufgaben in Einklang steht. Die Kategorien sichtbarer Daten wurden nach demselben Prinzip weiter eingeschränkt. So dürfen Steuerbehörden grundsätzlich nicht auf das Transparenzregister zugreifen, ausser wenn sie internationale Amtshilfe leisten oder eine Aufgabe im Bereich der Strafverfolgung übernehmen. Um die Nutzung der Daten besser zu überwachen und der Gefahr des Missbrauchs vorzubeugen, wird die internationale Amtshilfe von den zuständigen Behörden in Anwendung der bestehenden Regeln über die Amtshilfe geleistet und nicht, wie im Vorentwurf vorgeschlagen, direkt von der künftigen Kontrollstelle.
- Der Entwurf wurde auch geändert, um die neuen Regelungen besser mit den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu koordinieren und die Nutzung des Transparenzregisters durch den Finanzsektor zu erleichtern, um die Kosten der Umsetzung für die Betroffenen zu senken. Allerdings sieht der Gesetzesentwurf keine Sonderregel für wirtschaftlich berechnigte Personen von Sitzgesellschaften vor. Aufgrund der unterschiedlichen Begriffe für an Vermögenswerten wirtschaftlich berechnigte Personen und an operativ tätigen wirtschaftlich berechnigten Personen, liesse sich dieser Begriff nur schwer ins Gesetz integrieren. Zudem wären komplexe Umsetzungsprobleme bei nur beschränktem Mehrwert zu erwarten. Hingegen wurden die Vorschrif-

⁵³ Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind abrufbar unter: www.fedlex.admin.ch
 > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2023 > EFD
 > Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG).

ten über die Pflicht zur Meldung von Unterschieden angepasst, um den Aufwand der Finanzintermediäre zu reduzieren. Insbesondere wurden klare Fristen festgelegt und die Voraussetzungen für die Meldung klargestellt. Diese Vereinfachungen führen zu weniger Meldungen an das Transparenzregister und gezielteren Kontrollen.

- Ferner wurde der Entwurf in mehreren Punkten geändert, um die Pflichten bestimmter Kategorien juristischer Personen zu vereinfachen und zu präzisieren. Die Vorschriften für Stiftungen und Vereine wurden überarbeitet. Der für sie geltende Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person und ihre Pflichten wurden geklärt, um die potenziellen Auswirkungen einer Eintragung in das Transparenzregister auf die betroffenen Personen zu verringern. Neu sind auch Tochtergesellschaften befreit, die indirekt von börsenkotierten Unternehmen gehalten werden.
- Schliesslich wurde die Strafbestimmung der fahrlässigen Verletzung der Meldepflichten im Entwurf gestrichen. Diese Massnahme entspricht den Forderungen der Branche und reduziert den Ressourcenbedarf der künftigen Kontrollstelle.

2.2 Teilrevision des Geldwäschereigesetzes

Der Vorentwurf zur Revision des GwG wurde überwiegend positiv aufgenommen, aber die von neuen Pflichten betroffenen Branchen und mehrere Parteien äusserten sich ablehnend zu den Massnahmen, die sich auf bestimmte Beratungstätigkeiten auswirken.

Die Einführung von Sorgfaltpflichten für bestimmte Beratungsdienstleistungen wurde von einer grossen Mehrheit der Teilnehmenden, einschliesslich der Kantone, Verbände und Vertreter des Finanzsektors, befürwortet. Von den betroffenen Berufsverbänden wird sie hingegen abgelehnt. Um der vorgebrachten Kritik Rechnung zu tragen, wurde der Vorentwurf in mehreren Punkten geändert:

- Der Entwurf sieht keine Sonderregelung mehr für den Anwaltsberuf im BGFA vor. Der Hauptvorteil einer solchen Regelung wäre die Integration der Aufsicht über die Bekämpfung der Geldwäscherei in die bestehende Aufsicht über die Anwältinnen und Anwälte gewesen. Damit hätten sich Anwältinnen und Anwälte nicht einer zusätzlichen Organisation anschliessen müssen, und dies hätte dem in den meisten europäischen Ländern geltenden Modell entsprochen. Die Vernehmlassungsteilnehmenden wiesen jedoch mehrheitlich auf die Vorteile einer einheitlichen Regelung für die betreffenden Tätigkeiten hin, unabhängig von der Berufsgruppe der unterstellten Person. Sie wiesen ebenfalls auf die Tatsache hin, dass die kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden nicht alle über die gleichen Mittel verfügten und keine Erfahrung im Bereich des GwG hätten, weshalb ein erhebliches Risiko bestehe, dass die Regelung nicht einheitlich angewendet würde. Auch der Schweizerische Anwaltsverband unterstützt dieses Modell nicht. In Anbetracht dieser Vorbehalte unterstellt der Entwurf alle betroffenen Aktivitäten und Berufsgruppen dem GwG. Die Aufsicht kann somit von regional oder national organisierten SRO ausge-

übt werden, die bereits über die erforderlichen Kompetenzen und Erfahrungen im Bereich des GwG verfügen, und zwar auch, wenn sie die Tätigkeit von Anwältinnen bzw. Anwälten und Notarinnen bzw. Notaren betrifft. Das GwG wird daher die besonderen Regeln enthalten, die für den Anwaltsberuf erforderlich sind und vor allem der Wahrung des Berufsgeheimnisses dienen.

- Die einschlägigen Bestimmungen des GwG wurden überarbeitet, um den Schutz von Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, weiter zu stärken. Wie im Vorentwurf vorgesehen, bleibt die Weitergabe solcher Informationen an die MROS ausgeschlossen. Zudem präzisiert der Entwurf die Regeln für die Aufsicht, wenn ein Mitglied einer SRO Tätigkeiten ausübt, die dem Berufsgeheimnis unterliegen.⁵⁴

Der Vorentwurf sah auch eine Reform des Sanktionssystems der SRO vor. Mit dem Vorschlag sollte einer möglichen Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichtes vorgegriffen werden, welche die betreffenden Sanktionen als öffentlich-rechtlich beurteilen könnte. Der Vorschlag wurde von den SRO und einem Teil der Branche abgelehnt. Die SRO verweisen insbesondere auf das Risiko, dass die Selbstregulierung und die Wirksamkeit des bestehenden Systems verringert würden. In Anbetracht der Kritik wurde diese Massnahme aus dem Entwurf entfernt. Sie wird gegebenenfalls Gegenstand einer zukünftigen Gesetzesrevision sein.

Der Entwurf berücksichtigt das Ergebnis der Vernehmlassung bezüglich der anderen in der Revision des GwG vorgesehenen Massnahmen wie folgt:

- Die Massnahmen bezüglich Immobilien wurden allgemein positiv aufgenommen. Die Botschaft präzisiert einige von den Vernehmlassungsteilnehmenden verlangten Punkte, wie die Tatsache, dass Immobilienmaklerinnen und -makler, die ausschliesslich als solche tätig sind, nicht den Regeln des GwG unterstellt werden. Präzisiert wird zudem, dass Notarinnen und Notaren den Regeln des GwG unterstehen, gleich wie dies bei Anwältinnen und Anwälten der Fall ist.
- Die Massnahmen zur Prävention im Bereich der Sanktionen wurden von einem Teil der Teilnehmenden begrüsst, von anderen jedoch kritisiert. Der Gesetzesentwurf enthält diese Massnahmen weiterhin. Die Zuständigkeit des SECO bezüglich der Umsetzung des EmbG gemäss geltendem Recht bleibt unverändert. Die neuen Bestimmungen zielen darauf ab, die Prävention zu verbessern, damit Finanzintermediäre sowie Beraterinnen und Berater angemessene Massnahmen in ihrer Organisation treffen. Der Entwurf regelt neu auch den Informationsaustausch zwischen dem SECO und den für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständigen Behörden, insbesondere der MROS. Mit diesem Vorschlag wird die Kohärenz der vorgeschlagenen Massnahmen gestärkt. Dies gewährleistet zudem die Konsistenz der Umsetzung des EmbG durch das SECO und den Meldungen, welche die MROS in An-

⁵⁴ Vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», welches bestätigt, dass die vorgesehene Aufsicht durch die SRO das Berufsgeheimnis wahrt.

wendung von Artikel 9 GwG erhält und die auch die Verletzung von Zwangsmassnahmen nach dem EmbG als Vortat betreffen können.

- Die Bestimmung zur Einführung eines Standards für die Kommunikation mit der MROS wurde abgeändert, um der Kritik einiger Vernehmlassungsteilnehmenden Rechnung zu tragen. Diese befürchteten insbesondere, dass die Delegation an fedpol auch die Bestimmung des Inhalts der Mitteilung umfassen würde. Der Gesetzesentwurf stellt nun klar, dass diese Kompetenz beim Bundesrat verbleibt; lediglich der technische Standard der Kommunikation wird von fedpol festgelegt.
- Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und der Kanton Luzern haben angemerkt, dass Artikel 305^{bis} StGB unverändert bleibt. Jedoch stelle der Nachweis einer Vortat, die in den meisten Fällen im Ausland begangen wurde, weiterhin die grösste Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden dar. Nach Ansicht der SSK müsste eine Anpassung der Regeln über die Beweislastverteilung gründlich geprüft werden, da dies eine wirksamere Strafverfolgung und eine Verbesserung des Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei ermöglichen würde. Die vorgeschlagene Revision wurde jedoch nicht in diesen Entwurf aufgenommen, da sie nicht Gegenstand der Vernehmlassung war, aber eine weitreichende Änderung beinhalten würde.

3 **Rechtsvergleich, insbesondere mit de europäischen Recht**

Es wurde eine Analyse über die in verschiedenen Staaten eingeführten Massnahmen zur Förderung der Transparenz juristischer Personen sowie über die Einführung von Sorgfaltspflichten für Angehörige juristischer Berufe sowie Dienstleisterinnen und Dienstleister für Gesellschaften im Sinne der Empfehlungen 22 und 23 der FATF durchgeführt. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Analyse werden nachstehend aufgeführt.

3.1 **Transparenz juristischer Personen**

Weltweiter Trend zu mehr Transparenz

Die Transparenz über die wirtschaftlich berechtigten Personen ist ein globales Anliegen. Sämtliche Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums müssen über ein funktionierendes nationales Register der wirtschaftlich berechtigten Personen verfügen. Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Singapur verfügen bereits über ein solches Register. Zu dessen Umsetzung haben sich nebst Industrienationen und Finanzplätzen auch die überwiegende Mehrheit der Schwellen- und Entwicklungsländer verpflichtet. Im Rahmen von regionalen Projekten sind zahlreiche amerikanische, afrikanische, asiatische und pazifische Staaten/Territorien daran, einen entsprechenden nationalen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Transparenz und die Verfügbarkeit der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen sicherstellen soll. In 167 der weltweit 196 Staaten sind Informationen über wirtschaftlich

lich berechnete Personen in irgendeiner Form verfügbar. In nur 29 Staaten sind keine solchen Angaben erhältlich (am wenigsten entwickelte Länder, von Kriegen und politischen Umwälzungen betroffene Staaten sowie notorisch unkooperative Staaten).

Staaten stellen die Verfügbarkeit der Informationen über wirtschaftlich berechnete Personen in unterschiedlicher Art sicher. Stand 2023 präsentierte sich die Situation wie folgt:

- Operationelle Register: 78 Staaten⁵⁵ und 11 Territorien;⁵⁶
- Informationen einzig bei den Unternehmen verfügbar: 9 Staaten;
- Informationen einzig bei den Finanzintermediären verfügbar: 41 Staaten;
- Informationen bei den Unternehmen und den Finanzintermediären verfügbar (aktuelle Situation in der Schweiz): 30 Staaten;
- Informationen bei den Finanzintermediären und einer Behörde (Steuer- oder spezifische Aufsichtsbehörde) verfügbar, aber kein eigentliches Register: 9 Staaten;
- Meldung der Unternehmen an eine Behörde (Steuerbehörde oder Handelsregister), welche aber kein eigentliches Register führt: 11 Staaten.

Diese Ausgangslage dürfte sich in den nächsten Jahren weiter in Richtung einer zunehmenden Abstützung auf operationelle Register entwickeln. Derzeit treffen diverse Staaten Vorbereitungen für die Einführung eines Registers der wirtschaftlich berechneten Personen, um den internationalen Transparenzstandards zu genügen.⁵⁷ Bemerkenswert ist, dass verschiedene Länder im Rahmen der «Extractive Industry Transparency Initiative» die wirtschaftlich berechneten Personen von im Rohstoffbereich tätigen Unternehmen in einem Register erfassen. In mehreren Ländern wurden diese Register inzwischen auf sämtliche nationalen Rechtseinheiten ausgeweitet.⁵⁸

Zeitpunkt der Erfassung der Angaben im Register

Die Länder setzen die Transparenzvorgaben in Bezug auf die wirtschaftlich berechneten Personen auf unterschiedliche Weise um. Um Synergien optimal zu nutzen und die Regelungen wirtschaftsfreundlich auszugestalten, haben sich gewisse Länder⁵⁹

⁵⁵ Staaten mit einem operationellen Register der wirtschaftlich berechneten Personen (Stand 2023): Ägypten, Albanien, Andorra, Armenien, Bahamas, Belgien, Botswana, Brasilien, Bulgarien, Burkina Faso, China, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, Estland, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Indien, Indonesien, Irland, Island, Israel, Italien, Katar, Kenia, Kolumbien, Kroatien, Kuba, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Marokko, Mauritius, Mikronesien, Moldau, Monaco, Montenegro, Myanmar, Nauru, Niederlande, Nicaragua, Nigeria, Nord-Mazedonien, Norwegen, Österreich, Paraguay, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Saint Lucia, Samoa, San Marino, Saudi-Arabien, Schweden, Serbien, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tansania, Tschechien, Togo, Tunesien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Vanuatu, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Zypern.

⁵⁶ Aruba, Britische Jungferninseln, Caicos-Inseln, Cayman-Inseln, Curaçao, Gibraltar, Guernsey, Hong Kong, Insel Man, Jersey, Turks- und Sint Maarten.

⁵⁷ Aserbaidshan, Australien, Chile, Ecuador, Georgien, Kanada, Neuseeland.

⁵⁸ Botswana, Burkina Faso, Tansania, Togo.

⁵⁹ Z. B. Portugal, China, Mauritius.

dafür entschieden, neu gegründeten Unternehmen zu gestatten, die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen anlässlich ihrer Registrierung einreichen zu können, wodurch die Erfassung in einem zweiten Schritt entfällt. Andere Länder⁶⁰ verlangen die separate Einreichung dieser Angaben direkt bei einem bestimmten Register. Wiederum andere Länder⁶¹ sehen vor, dass die Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von den Rechtseinheiten an einen Notar oder «*Resident Agent*» weitergegeben werden, welche diese Informationen einem Register zu stellen. Die Fristen zur Registrierung variieren je nach Rechtsordnung von wenigen Tagen bis zu drei Monaten.

Zentrales Register oder alternativer Mechanismus

Inzwischen haben sich 78 Staaten und 11 Territorien dafür entschieden, die Angaben über die wirtschaftlich berechtigten Personen in einem nationalen Zentralregister zu sammeln und zu halten.⁶²

Daneben gibt es auch einzelne Länder, die statt eines Registers die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen im Rahmen eines alternativen Mechanismus bereithalten.⁶³

Zuständigkeit für das Register

Die 2023 bestehenden nationalen Register der wirtschaftlich berechtigten Personen sind je nach den landesspezifischen Gegebenheiten bei unterschiedlichen Ministerien oder Amtsstellen angesiedelt. In fast 40 Staaten⁶⁴ sind die Handelsregisterbehörden zusätzlich zu ihren angestammten Aufgaben damit betraut, das (vom Handelsregister getrennte) nationale Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zu führen. Einzelne Länder⁶⁵ integrieren die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen direkt ins Handelsregister. In zahlreichen Staaten befindet sich das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen bei einer eigens dafür geschaffenen Behörde im Finanzministerium⁶⁶, Justizministerium⁶⁷ oder Wirtschaftsministerium.⁶⁸ Einige Länder⁶⁹ sehen vor, dass die Steuerbehörden für das Register zuständig sind, andere haben

⁶⁰ Z. B. Belgien, Deutschland, Slowenien.

⁶¹ Z. B. Uruguay, Britische Jungferninseln.

⁶² Z. B. alle EU-Mitgliedstaaten, Albanien, Indien, Indonesien, Island, Liechtenstein, Norwegen, Saudi-Arabien, Serbien, Singapur, Türkei, Ukraine, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, China.

⁶³ Z. B. durch «*Resident Agents*», welche die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen ihrer Kunden halten und den Behörden zur Verfügung stellen, wie dies z. B. in Antigua und Barbuda, Grenada, Jamaika, Panama, Saint Kitts und Nevis, Saint Vincent und die Grenadinen und den Seychellen vorgeschrieben ist; in Japan und Spanien obliegt dies den Notaren.

⁶⁴ Z. B. Albanien, Frankreich, Kenia, Luxemburg, Malta, Moldau, Myanmar, Nicaragua, Saint Lucia, Schweden, Serbien, Tunesien, Ukraine, Vereinigtes Königreich.

⁶⁵ Ägypten, Bulgarien, Kuba, Saudi-Arabien.

⁶⁶ Z. B. Belgien, Deutschland, Griechenland, Kroatien, Marokko, Norwegen, Österreich, Polen.

⁶⁷ Z. B. Estland, Lettland, Liechtenstein, Portugal, Rumänien, Spanien.

⁶⁸ Z. B. Finnland, Italien, Litauen, Monaco, Katar, Vereinigte Arabische Emirate.

⁶⁹ Z. B. Dominikanische Republik, Island, Israel, Kolumbien, Montenegro, Peru, Samoa, Togo, Türkei, Ungarn.

diese Aufgabe der Marktregulierungsbehörde⁷⁰, der Finanzaufsichtsbehörde⁷¹, der Behörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität⁷², der Zentralbank⁷³ oder einer entsprechend mandatierten staatlichen Agentur⁷⁴ übertragen.

Wirkungen des Registers

Fast alle nationalen Register sind rein deklaratorisch und genießen keinen öffentlichen Glauben. Lediglich in Polen besteht die gesetzliche Vermutung, dass die Angaben im Register als richtig gelten, welches sich aber auf sehr umfangreiche Prüfverfahren abstützt. In allen Staaten/Territorien mit einem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen sind die zur Meldung verpflichteten Rechtseinheiten für den Inhalt des Registers verantwortlich. In einzelnen Ländern, in denen statt eines zentralen Registers die Intermediäre («*Resident Agent*») oder Notare die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen verwalten, tragen diese die Verantwortung hierfür.⁷⁵

Unterstellte Rechtseinheiten

Je nach Rechtsordnung variieren die zur Offenlegung ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen verpflichteten Rechtsformen, aber grundsätzlich sind überall Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Vereine zur Meldung ihrer wirtschaftlich Berechtigten verpflichtet. In den meisten Staaten/Territorien werden zusätzlich auch Personengesellschaften und Stiftungen erfasst. Einzelne Länder sehen auch vor, dass Trusts und andere Rechtsvereinbarungen die Angaben zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen melden müssen. Während diese Angaben in einigen Ländern im Register verfügbar sind⁷⁶, sehen andere Rechtsordnungen dafür explizit ein spezielles (nicht öffentliches) Trustregister vor.⁷⁷

Zusätzlich verlangen die meisten Länder die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von ausländischen Rechtseinheiten, die einen genügenden Konnex zum Land aufweisen, wie etwa eine Zweigniederlassung, den Ort der tatsächlichen Verwaltung, den Erwerb von Immobilien oder anderen Vermögenswerten, wie Yachten, Flugzeugen und dergleichen. Nur in wenigen Ländern werden ausschliesslich nationale Rechtseinheiten zur Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen verpflichtet.⁷⁸

70 China, Singapur.

71 Kroatien, Vanuatu.

72 Vereinigte Staaten.

73 Costa Rica, Uruguay.

74 Slowenien

75 Z. B. Jamaika, Japan, Panama.

76 Z. B. Österreich, Schweden, Zypern.

77 Frankreich, UK.

78 Die EU-Mitgliedstaaten, deren nationale Register mit dem System «BORIS» EU-übergreifend miteinander vernetzt sind und wodurch die zuständigen nationalen Behörden diese Register konsultieren können, nehmen die in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten angesiedelten ausländischen Rechtseinheiten von der Meldepflicht aus, nicht aber solche aus Drittstaaten; Andorra, Gibraltar, Hongkong, Israel, Indien, Singapur, Vereinigtes Königreich erfassen gar keine ausländischen Rechtseinheiten.

Definition der wirtschaftlich berechtigten Personen

Die Definitionen der wirtschaftlich berechtigten Personen stimmen in fast allen Ländern mit dem FATF-Standard überein. Lediglich bei der Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen mittels dem Kaskadenansatz (vgl. Empfehlung 10 der FATF, *Interpretative Note* Ziff. 5 Bst. b) gibt es vereinzelt Abweichungen (Fehlen der Bestimmung der obersten Leitungs- und Verwaltungsorgane, wenn keine Kontrolle durch Beteiligung oder auf andere Weise vorliegt). Diese Abweichungen wurden vom Global Forum im Rahmen der Länderprüfungen gerügt. Mit zwei Ausnahmen stellen alle Länder die an den Rechtseinheiten wirtschaftlich berechtigten Personen fest; die beiden Ausnahmen, Schweiz (geltendes Recht) und Cook Islands, stellen entgegen dem Standard die an den *Aktien* wirtschaftlich berechtigten Personen fest. Die relevante Beteiligungsschwelle für die wirtschaftliche Berechtigung liegt in der Regel bei 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte, während einige Länder geringere Quoten vorsehen (z. B. Argentinien: 1 Aktie; Kolumbien, Südafrika: 5 %; Bahrain, Indien, Kenia, Peru, Seychellen: 10 %; Costa Rica, Mexiko, Uruguay: 15 %; Katar, Libanon, Mauritius, Tunesien: 20 %).

Identifikations- und Meldepflichten der Rechtseinheiten

In fast allen Staaten/Territorien müssen die Rechtseinheiten ihre wirtschaftlich berechtigten Personen feststellen, identifizieren und die Informationen in einem internen Verzeichnis führen. In einzelnen Staaten⁷⁹ obliegt dies «*Resident Agents*», die diese Angaben für die zuständigen Behörden bereithalten müssen. In den meisten Rechtsordnungen sind die wirtschaftlich berechtigten Personen selbst und die Gesellschafterinnen oder Gesellschafter verpflichtet, der Gesellschaft die erforderlichen Angaben (unter Androhung einer Strafe oder anderer Sanktionen wie etwa der Verwirkung der mitgliedschaftlichen und vermögensrechtlichen Ansprüche) von Gesetzes wegen oder auf Anfrage zu liefern. Nur in wenigen Staaten⁸⁰ sind keine Mitwirkungspflichten für die wirtschaftlich berechtigten Personen selbst vorgesehen. Schliesslich müssen die Rechtseinheiten in allen Ländern mit Registern die Angaben zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen dem Register melden. In zahlreichen Staaten sind der Meldung Belege beizufügen, mit denen die einzutragenden Tatsachen dokumentiert werden. Eine andere, weit verbreitete Lösung besteht darin, dass die Meldung ohne Belege erfolgt, die Rechtseinheiten aber verpflichtet sind, die Belege und Dokumentationen auf Anfrage bereitzuhalten. Die Meldung ist in den meisten Ländern kostenlos. Nur wenige Länder⁸¹ erheben eine Verwaltungsgebühr. Die meisten Staaten sehen (teilweise ausdrücklich) vor, dass auch Vertreterinnen und Vertreter im Auftrag der verpflichteten Rechtseinheiten zur Feststellung, Identifikation und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen befugt sind, so etwa registrierte Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen oder Notare oder Dienstleister.

Zahlreiche Staaten sehen für bestimmte Rechtseinheiten gesetzliche Erleichterungen vor, indem etwa die im Handelsregister oder anderen Datenbanken vorhandenen Informationen direkt ins Register der wirtschaftlich berechtigten Personen übertragen werden, ohne dass die Betroffenen eine Meldung vornehmen müssen. Dadurch kom-

⁷⁹ British Virgin Islands, Guernsey, Jamaika, Panama, Seychellen.

⁸⁰ Z. B. Slowakei.

⁸¹ Z. B. Frankreich, Luxemburg, Schweden, Tschechien.

men Rechtseinheiten, die in den geringen und mittleren Risikokategorien eingestuft sind, in den Genuss deutlicher Erleichterungen, die viele der typischen Standardkonstellationen abdecken. Im Bereich der hohen Risikoeinstufungen sind die Rechtseinheiten im Falle einer vertieften Überprüfung verpflichtet, zusätzliche Unterlagen einzureichen, so etwa eine grafische Darstellung der relevanten Beteiligungsstrukturen.⁸² In Österreich können die für die Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen erforderlichen Dokumente zudem als «*Compliance-Package*» an das Register übermittelt und von Finanzintermediären abgefragt werden, wodurch für die Unternehmen kritische Prozesse (z. B. Finanzierungen) wesentlich schneller und effizienter abgewickelt werden können. Erleichterungen oder sogar Ausnahmen von der Meldepflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen werden vom Global Forum kritisch gewürdigt, weil damit potenzielle Schlupflöcher geschaffen werden, die den Transparenzvorgaben widersprechen.

Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Angaben

Die Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen werden ausnahmslos in allen Ländern verlangt. Die Leitlinien («*Guidance*») zur revidierten FATF-Empfehlung 24⁸³ enthält wichtige Präzisierungen, die den Ländern dabei helfen sollen, diese Kriterien zu konkretisieren und die Qualität der Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen zu verbessern.

Prüfung der Angaben

Was die Verifikation der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen und den zugrunde liegenden Dokumentationen angeht, besteht in allen Staaten eine Pflicht der registerführenden Behörden, diese Informationen bei der Aufnahme ins Register formell zu prüfen (Vollständigkeit der Angaben und Identifikation der natürlichen Personen durch manuellen oder automatisierten Abgleich mit anderen Datenbanken) und die Angaben einem Plausibilitätstest zu unterziehen. Zweck des Plausibilitätstests ist es, die gemeldeten Angaben summarisch daraufhin zu überprüfen, ob sie plausibel, also annehmbar, einleuchtend oder nachvollziehbar sind. Damit soll eine offensichtliche Unrichtigkeit wie z. B. die Angabe nicht-existierender Personen erkannt werden.⁸⁴ Gelangt die registerführende Behörde im Rahmen dieser Prüfungen zum Ergebnis, dass die Daten über die wirtschaftlich berechtigten Personen einer Rechtseinheit unrichtig sind, und weigert sich die Rechtseinheit, die Meldung zu korrigieren, setzt das Register einen behördlichen Vermerk («*Flag*»; vgl. dazu die Erläuterungen zu den Meldungen von Unterschieden) zu den fraglichen Angaben.⁸⁵

⁸² Z. B. Deutschland, Österreich, Liechtenstein.

⁸³ FATF, *Guidance on beneficial ownership of legal persons*, März 2023, (auf Englisch) abrufbar unter: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>

⁸⁴ Explizite Pflicht zur Plausibilisierung der Eingaben durch die Registerbehörde: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Lettland, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Norwegen, Island, Israel; im Gegensatz dazu stehen die Ausnahmen Liechtenstein, Serbien, wo nur auf die Erklärung der Gesellschaft abgestellt wird.

⁸⁵ Z. B. Österreich, Schweden.

In zahlreichen Ländern⁸⁶ werden die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen zudem einer vertieften Prüfung durch die registerführende Behörde unterzogen, wenn Zweifel an der Richtigkeit der gemeldeten Angaben bestehen, Unterschiedsmeldungen vorliegen oder stichprobenweise Kontrollen (nach dem Zufallsprinzip oder aufgrund der Risikoeinstufung) erfolgen. Darunter befinden sich einige Länder, in denen diese vertieften Prüfungen durch eine Behörde mit entsprechendem Wissen und Kompetenzen wahrgenommen werden, wie etwa von einer Finanzaufsichtsbehörde, einer *Finance Intelligence Unit* oder einer Sonderabteilung der Steuerbehörden. Gerade im Bereich der hohen Risikoeinstufungen sind die Rechtseinheiten im Falle einer vertieften Überprüfung verpflichtet, die mit der Prüfung betraute Behörde zu unterstützen, indem sie alle erforderlichen Erklärungen und Unterlagen einreichen müssen, die der Feststellung und Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen dienen (z. B. eine grafische Darstellung der Beteiligungsstrukturen, Geschäftsbericht von Unternehmensgruppen).

Ergebnisse der Prüfungen

In der Regel wird das Ergebnis der Prüfung die Angaben entweder bestätigen oder deren Unrichtigkeit feststellen. Kooperiert die Rechtseinheit im Fall unzutreffender Angaben nach mehrmaligen Aufforderungen immer noch nicht, ist in den meisten Staaten eine Überweisung des Falles an die Strafverfolgungsbehörden vorgesehen. Nur in wenigen Fällen hat die registerführende Behörde die ausdrückliche Befugnis, die eingetragenen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen auf der Grundlage eigener Recherchen und anderer Quellen/Informationen im Register zu korrigieren. Ein solches Verfahren bedingt jedoch eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung des Status der betroffenen Person als wirtschaftlich Berechtigte.⁸⁷

Fristen zur Meldung von Änderungen und periodische Aktualisierungspflicht

Alle Länder sehen eine Pflicht zur Aktualisierung der Informationen im Falle von Änderungen vor, wobei die Frist zur Meldung der Änderungen je nach Rechtsordnung variiert (z. B. Singapur: 2 Tage; Polen: 7 Tage; Ungarn: 14 Tage; Belgien, China: 30 Tage; Deutschland: sobald als möglich; Finnland: unverzüglich; Schweden: in einigen Tagen, wobei die Praxis die Bedeutung konkretisiert; Albanien, Schweiz, Vanuatu: 3 Monate).

Zahlreiche Länder⁸⁸ sehen eine jährliche Pflicht zur Aktualisierung/Bestätigung der Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen durch die Rechtseinheiten vor. Diese Pflicht ist meist so ausgestaltet, dass die Rechtseinheiten jährlich im Rahmen der Steuererklärung diese Aktualisierung/Bestätigung vornehmen oder eine Nachricht (E-Mail) von der registerführenden Behörde erhalten, in der sie aufgefordert werden, die bestehenden Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten

⁸⁶ Z. B. Andorra, Belgien, Brasilien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Gibraltar, Griechenland, Irland, Island, Israel, Kolumbien, Korea, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Malta, Mauritius, Niederlande, Österreich, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Ukraine, Vereinigtes Königreich.

⁸⁷ Z. B. Albanien, Malta, Serbien, Indien, Vereinigte Arabische Emirate.

⁸⁸ Bahrain, Belgien, Dänemark, Dominikanische Republik, Ghana, Guernsey, Katar, Kolumbien, Libanon, Marshall Islands, Marokko, Nauru, Nicaragua, Nigeria, Malta, Österreich, Peru, Portugal, Saint Lucia, Türkei, Vereinigte Staaten.

Personen zu bestätigen oder zu aktualisieren. Teilweise besteht die Aktualisierungs-/Bestätigungspflicht nicht für alle Rechtseinheiten jährlich, sondern in einer Frequenz, welche von der Risikoeinstufung abhängt (Bulgarien, Litauen). Die Praxis zeigt, dass die Einführung der jährlichen Aktualisierungspflicht eine erhebliche Zunahme der gemeldeten Änderungen bewirkte, was den Umkehrschluss zulässt, dass vor Einführung dieser Aktualisierungspflicht Änderungen nicht gemeldet wurden.⁸⁹

Meldung von Unterschieden

Fast alle Staaten sehen eine Meldung von Unterschieden (*Discrepancy Reporting*) vor, wonach andere Behörden, Finanzintermediäre oder Dienstleister (Treuhandrinnen und Treuhänder, Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare) verpflichtet sind, allfällige Unterschiede zwischen den von ihnen gehaltenen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtseinheiten und den im Register eingetragenen Angaben der registerführenden Behörde zu melden. Die registerführende Behörde prüft die eingehenden Meldungen und gibt der betroffenen Rechtseinheit die Möglichkeit, die Angaben zu belegen oder zu korrigieren. Sobald eine Unterschiedsmeldung eingeht oder spätestens, wenn die Rechtseinheit der Aufforderung, ihre Angaben zu bereinigen, nicht folgt, hat die registerführende Behörde (oder die meldende Behörde bzw. der meldende Finanzintermediär) in einigen Ländern⁹⁰ die Möglichkeit, die fraglichen Informationen im Register mit einem Vermerk («*Flags*») zu kennzeichnen. Mit diesen «Flags» wird in der Regel darauf hingewiesen, dass die Angaben überprüft werden.⁹¹ In den Ländern, die ein solches System vorsehen, kann die betroffene Rechtseinheit in einem Verwaltungsverfahren vor der registerführenden Behörde oder vor der für die vertiefte Prüfung zuständigen Behörde die Streichung des Vermerks verlangen, hat aber die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen mittels entsprechender Belege nachzuweisen oder zu korrigieren. Ziel ist es, auf der Grundlage des Vermerks in jedem Fall die Bestätigung oder Korrektur der Angaben herbeizuführen. Entsprechend hat beispielsweise das Global Forum Kritik geübt an Ländern⁹², in denen der Vermerk im Register ohne weitere Abklärungen durch das Register oder einer anderen für die vertiefte Prüfung zuständigen Behörde bestehen bleiben. Falls keine der registrierten Informationen als korrekt angesehen werden kann, darf die registerführende Behörde vereinzelt diese Fehlinformation aus dem Register streichen, mit der Konsequenz, dass die betroffene Rechtseinheit wegen der Nicht- bzw. Schlechterfüllung ihrer Meldepflicht ans Register sanktioniert und in eine höhere Risikokategorie eingestuft wird.⁹³

⁸⁹ Z. B. Österreich.

⁹⁰ Belgien, Cayman Islands, Dänemark, Deutschland, Finnland, Gibraltar, Island, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden, Tschechien, Ungarn.

⁹¹ Die Registerbehörde fügt auf der Grundlage einer Unterschiedsmeldung von einer anderen Behörde oder von einem Finanzintermediär einen Vermerk zu den im Register enthaltenen Angaben der betroffenen Rechtseinheit an, in dem bekanntgemacht wird, dass die im Register enthaltenen Angaben aufgrund einer gemeldeten Diskrepanz einer Überprüfung unterzogen werden. In einzelnen Ländern werden die Gründe für die nachträgliche Prüfung der Angaben zusätzlich mit standardisierten Vermerken umschrieben, die summarisch angeben, warum die Angaben im Register vermutlich nicht vollständig bzw. korrekt sind (z. B. Österreich).

⁹² Albanien, Finnland.

⁹³ Albanien, Malta, Schweden, Ukraine.

Nur wenige Länder⁹⁴ sehen kein «*Discrepancy Reporting*» vor. Diesfalls sind jedoch Vor-Ort-Prüfungen und eine besonders hohe Anzahl an Stichproben bei den Rechteinheiten vorgesehen, um die Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Informationen sicherzustellen.

Zugang zu den Angaben durch Behörden und Finanzintermediäre

Staaten regeln den Zugang zu den Informationen über wirtschaftlich berechnigte Personen im Register in unterschiedlicher Art. Stand 2023 präsentierte sich die Situation wie folgt:

- unbeschränkter Zugang aller Behörden und Finanzintermediäre;⁹⁵
- unbeschränkter Zugang aller mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (*Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism, AML/CFT*) betrauten Behörden, *Financial Intelligence Units*, Finanzaufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, Gerichte;⁹⁶
- unbeschränkter Zugang aller mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung betrauten Behörden und zusätzlich der Steuerbehörden im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben;⁹⁷
- unbeschränkter Zugang der Finanzintermediäre im Rahmen ihrer Sorgfaltpflichten (*Customer Due Diligence*) auf die Informationen ihrer (prospektiven) Kunden, wobei die Konsultation mehrheitlich als Pflicht ausgestaltet ist;⁹⁸
- unbeschränkter Zugang für gewisse Behörde (AML/CFT-Behörden; *Financial Intelligence Unit*; Finanzaufsichtsbehörden; Strafverfolgungsbehörden; Gerichte; Steuerbehörden) und beschränkter Zugang auf Ersuchen anderer Behörden und der Finanzintermediäre, teilweise abhängig vom Nachweis eines berechtigten Interesses, das vom Zweck der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung abgedeckt sein muss;⁹⁹
- unbeschränkter Zugang der Steuerbehörden und beschränkter Zugang auf Ersuchen anderer Behörden.¹⁰⁰

In zahlreichen Ländern¹⁰¹, in denen kein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen besteht, wird durch die Rechtsordnung sichergestellt, dass die AML/CFT-, Aufsichts-, Strafverfolgungs- und Steuerbehörden die Informationen über wirtschaftlich

⁹⁴ Hongkong, Katar, Mauritius, Singapur.

⁹⁵ Ägypten, Lettland, Libanon, Polen, Ukraine, Vereinigtes Königreich.

⁹⁶ Alle Staaten.

⁹⁷ Fast alle Staaten.

⁹⁸ Z. B. Andorra, Belgien, Bermuda, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Gibraltar, Kroatien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Schweden, Serbien, Tschechien.

⁹⁹ Z. B. Albanien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Indonesien, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Litauen, Malta, Niederlande, Norwegen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn, Vereinigte Staaten, Zypern.

¹⁰⁰ Z. B. Argentinien, Ghana, Israel, Kenia, Türkei.

¹⁰¹ Z. B. Australien, Belarus, Korea, Malaysia, Neuseeland, Russland, Saint Kitts und Nevis, Schweiz.

lich berechnete Personen direkt bei den Rechtseinheiten oder den Finanzintermediären einholen können.

Öffentlichkeit des Registers

Die Öffentlichkeit der Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen wird damit begründet, dass die mit dem freien Zugang erhöhte Anzahl der Nutzer eine unabhängige Prüfung der im Register enthaltenen Daten fördern solle (insbesondere durch das *Discrepancy Reporting*, welches es jedem Nutzer erlaubt, unrichtige oder zweifelhafte Informationen der registerführenden Behörde zu melden). Der Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre bilden jedoch rechtliche Schranken, wodurch in der Regel nur gewisse Angaben frei einsehbar sind (Name, Staatsangehörigkeit, Status). Zudem wird der öffentliche Zugang teilweise von der Geltendmachung eines berechtigten Interesses abhängig gemacht, was mit entsprechenden Kontrollschritten einhergeht (insb. Erfordernis einer institutionalisierten unabhängigen Beurteilung, was als berechtigtes Interesse gilt, einschliesslich der Möglichkeit Rechtsmittel ergreifen zu können; z. B. Liechtenstein, Albanien). Im Gegensatz dazu stehen jene Länder¹⁰², in denen diese sensiblen personenbezogenen Informationen als vertraulich und besonders schützenswert gelten, was einen öffentlichen Zugriff auf das Register ausschliesst.

Die EU verlangt seit Erlass der Richtlinie 2015/849, dass alle Mitgliedstaaten ein zentrales Register über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen und anderen Rechtsvereinbarungen führen. Dieses muss gemäss Artikel 30 Absatz 5 dieser Richtlinie auch ohne Nachweis eines berechtigten Interesses für die Öffentlichkeit zugänglich sein (ausser bei den Ländern, in denen Trusts in einem separaten Register erfasst sind). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärte jedoch eine entsprechende Regelung in einem Mitgliedstaat im November 2022 für unverhältnismässig und grundrechtswidrig.¹⁰³ Gemäss seiner Entscheidung werde die Geldwäschereibekämpfung durch die (zusätzliche) Transparenz nicht in einem Ausmass verbessert, welches den schweren Eingriff in die fundamentalen EU-Rechte auf Privatleben und Schutz persönlicher Daten rechtfertigt. Auch die Tatsache, dass es schwierig sei, ein berechtigtes Interesse nachzuweisen, legitimiere die vorbehaltlose Öffentlichkeit nicht. Der Entwurf einer Richtlinie, auf den sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament anfangs 2024 geeinigt haben, sieht vor, den Zugang auf Personen zu beschränken, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können.¹⁰⁴

¹⁰² Z. B. alle südamerikanischen Staaten, Bahrain, diverse afrikanische Staaten, diverse karibische Inseln, diverse pazifische Kleinstaaten, die Vereinigten Staaten, Hongkong, Israel, Japan, Korea, Malaysia, Singapur, Türkei, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate.

¹⁰³ EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rechtssache C-37/20 und C-601/20, Luxembourg Business Registers und Sovim, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34083>.

¹⁰⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing – Confirmation of the final compromise text with a view of agreement, 13. Februar 2024, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6220-2024-REV-1/en/pdf>.

Sanktionen/Massnahmen

Zahlreiche Staaten sehen bei Verstössen gegen die Regelungen über die wirtschaftlich berechtigten Personen administrative Massnahmen und Sanktionen gegen die fehlbaren Rechtseinheiten, deren Organe oder gegen die wirtschaftlich berechtigten Personen selbst vor (insb. alle EU-Mitgliedstaaten). Bei schweren Verstössen, wie etwa vorsätzliche Falschinformationen oder die wiederholte Weigerung zu kooperieren, sehen viele Länder¹⁰⁵ zusätzlich strafrechtliche Massnahmen (insb. Bussen, aber auch Freiheitsstrafen) gegen die Organe der Rechtseinheiten vor. Einzelne Länder bedienen sich (zusätzlich) anderer Massnahmen, um die Identifikation und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen durchzusetzen: Verwirkung der Mitgliedschafts- und Vermögensrechte (Dividendenausschüttungsverbot) von Gesellschaftern, die ihre Mitwirkungspflichten im Zusammenhang mit der Identifikation und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen¹⁰⁶ nicht wahrnehmen, Auflösung der fehlbaren Rechtseinheit bei wiederholter Weigerung, die wirtschaftlich berechtigten Personen¹⁰⁷ zu identifizieren und zu melden; Berufsausübungs- oder Geschäftstätigkeitsverbote für Mitglieder der obersten Leitungsorgane von Rechtseinheiten, die ihre wirtschaftlich berechtigten Personen¹⁰⁸ nicht identifiziert und gemeldet haben, Ausschluss fehlbarer Rechtseinheiten von öffentlichen Ausschreibungen/Subventionen¹⁰⁹, Vermerk im Register, dass die Rechtseinheit aufgrund zweifelhafter Angaben über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen¹¹⁰ als unzuverlässig gilt. Gewisse Länder¹¹¹ ahnden Verstösse in diesem Bereich ausschliesslich mit strafrechtlichen Sanktionen.

Bewertung der Register durch internationale Gremien

Im Rahmen der Überprüfung der Verfügbarkeit der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen (Prüfpunkt A.1 der «2016 Terms of Reference to monitor and review progress towards transparency and exchange of information on request for tax purposes») hat das Global Forum die Prüfungen in den letzten Jahren sukzessive verschärft. Der FATF-Standard von 2012 bildet nach der Methodologie des Global Forum die Grundlage für die Prüfungen zur Verfügbarkeit der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtseinheiten und Rechtsvereinbarungen, wird aber aufgrund einer fiskalischen Sichtweise punktuell anders interpretiert (insb. kein risikobasierter Ansatz) und in der Praxis strikt gehandhabt. Für zahlreiche Länder, die sich nach dem FATF-Standard richteten, führte dies zu einer negativen Beurteilung ihres nationalen Dispositivs zu den wirtschaftlich berechtigten Personen durch das Global Forum. Das Fehlen entsprechender Regeln oder von Män-

¹⁰⁵ Z. B. Finnland, Irland, Island, Israel, Lettland, Liechtenstein, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Saudi-Arabien, Ukraine, Vereinigte Staaten, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, China.

¹⁰⁶ Indien, Slowakei, Tschechien.

¹⁰⁷ Dänemark, Isle of Man, Jersey, Lettland, Malta, Panama, Rumänien, Vanuatu.

¹⁰⁸ Bahrain, Brasilien, Frankreich, Indonesien.

¹⁰⁹ Portugal, Slowakei.

¹¹⁰ Ungarn.

¹¹¹ Z. B. Bermuda, British Virgin Islands, Ghana, Japan, Malaysia.

geln wirkten sich negativ auf das Rating aus.¹¹² Ab 2017¹¹³ wurden Länder darauf geprüft, ob Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen verfügbar sind, wobei der Fokus auf der Vollständigkeit des Rechtsrahmens lag und den Ländern nahegelegt wurde, die wirksame Umsetzung dieser Regelungen zu überwachen. Seit 2020 werden die bestehenden Instrumentarien eingehend analysiert und Mängel entschlossen moniert.¹¹⁴ Länder, deren Dispositiv in Anbetracht des Gesamtkontextes (wie z. B. aufgrund anderweit bestehender effizienter Massnahmen und Umsetzung) weniger gravierende Mängel und Lücken aufweist¹¹⁵, wurden als weitgehend konform beurteilt.¹¹⁶

Bei den Länderprüfungen der FATF präsentiert sich die Situation ähnlich. Während sich das Fehlen eines Dispositivs zu den wirtschaftlich berechtigten Personen bis 2012 nicht spürbar negativ auf das Rating auswirkte, wurden die Prüfungen seither wesentlich verschärft. Zwar bildet die Verfügbarkeit von Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen nur einen Teilaspekt der Empfehlung 24. Dennoch können sich schwere Mängel/Lücken bei den bestehenden Instrumentarien gewichtig auf das Gesamtrating auswirken (z. B. Hindernisse beim Zugang zu den Informationen, fehlende Prüfungen zur Sicherstellung der Korrektheit der Informationen). Fehlen entsprechende Regelungen, kann dies eine ungenügende Gesamtbeurteilung zur Folge haben, selbst wenn die übrigen Aspekte der Empfehlung 24 weitgehend erfüllt sind. Anders ist die Beurteilung bei der Wirksamkeit der Umsetzung in der Praxis im Rahmen der sog. «*Immediate Outcomes*»: das Fehlen eines Dispositivs der wirtschaftlich berechtigten Personen oder gewichtige Mängel bzw. Lücken in den bestehenden Instrumentarien führen gesamthaft zu ungenügenden Ratings (niedriges bzw. mittelmässiges Niveau der Wirksamkeit der Umsetzung). So wurde auch der Schweiz in ihrem Länderexamen 2016 nur ein moderates Niveau der Wirksamkeit der Umsetzung bescheinigt. Zukünftige Prüfungen werden zudem die Umsetzung der revidierten Empfehlungen (insbesondere die Empfehlung 24 mit dem neuen Erfordernis eines Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen oder eines gleichwertigen alternativen Mechanismus) zum Gegenstand haben.

Der Ländervergleich zeigt die Tendenz, dass ein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen im internationalen Verständnis als das einzig probate Instrument gilt, um dem Anliegen nach mehr Transparenz Rechnung zu tragen, die Integrität des Finanzsektors zu stärken und die Arbeit der mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität befassten Behörden zu unterstützen. Die Ausgestaltung der Register variiert

¹¹² Australien, Bermuda, Bulgarien, Kanada, Rumänien.

¹¹³ 2017: Bahrain, Belgien, Brasilien, Cayman Islands, Deutschland, Estland, Frankreich, Guernsey, Indien, Irland, Isle of Man, Italien, Jersey, Katar, Mauritius, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Saint Kitts, Singapur, Ungarn, Vereinigtes Königreich; 2018: Andorra, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, Malaysia, Saudi-Arabien, Spanien, Vereinigte Arabische Emirate.

¹¹⁴ Z. B. vom Standard abweichende Definitionen; fehlende Aufsichts- und Überwachungs-massnahmen; fehlende Anleitungen für die Praxis; 2021: Gibraltar, Griechenland, Malta, Peru, Zypern, Seychellen, Slowakei, 2022: British Virgin Islands, Finnland, Kenia, Russland, Südafrika, Tanzania, Ukraine; 2023: Cook Islands, Israel, Polen, Sint Maarten.

¹¹⁵ Z. B. keine spontane Meldepflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen selbst an die Gesellschaft; ungeprüfte Übernahme von Informationen aus bestehenden Registern/Quellen wie z. B. aus dem Handelsregister.

¹¹⁶ Island, Marokko, Portugal, Slowenien, Türkei.

je nach den landesspezifischen Gegebenheiten. Die im Rahmen dieses Gesetzesentwurfs vorgeschlagene Lösung für ein schweizerisches Register der wirtschaftlich berechtigten Personen (Transparenzregister) geht nicht über die ausländischen Modelle hinaus, sondern trägt den Elementen Rechnung, die inzwischen international als Mindestanforderungen gelten.

3.2 Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie für Anwältinnen und Anwälte

Bewertung durch internationale Gremien

Die FATF-Empfehlungen stellen die massgeblichen internationalen Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung dar. Seit 2003, also seit mehr als zwanzig Jahren, sehen sie vor, dass die Sorgfaltspflichten nicht nur von Finanzinstituten, sondern auch von bestimmten Unternehmen und Berufen ausserhalb des Finanzsektors, insbesondere im Bereich der Rechtsberatung und Buchhaltung, eingehalten werden müssen. Die Empfehlung 22 der FATF regelt somit die Sorgfaltspflichten für Unternehmen und Berufe ausserhalb des Finanzbereichs. Sie sieht Sorgfaltspflichten für Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare, Angehörige anderer unabhängiger Rechtsberufe sowie Buchhalterinnen und Buchhalter vor, wenn diese bestimmte Tätigkeiten ausüben (Bst. d), ebenso für Dienstleister für Trusts und Gesellschaften, die bestimmte Dienstleistungen erbringen (Bst. e), insbesondere Dienstleistungen im Bereich der Domizilierung oder der Errichtung von juristischen Personen. Nach Empfehlung 23 der FATF müssen ebendiese Unternehmen und Berufsleute zusätzliche Massnahmen ergreifen (Verweis auf die Empfehlungen 18–21), insbesondere verdächtige Geschäfte unter bestimmten Umständen melden. Schliesslich sieht Empfehlung 28 der FATF vor, dass diese Unternehmen und Berufsleute Regulierungs- und Aufsichtsmassnahmen unterstellt werden: Die Staaten sollen ein wirksames System zur Überwachung einführen, mit dem sichergestellt werden kann, dass die Pflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung eingehalten werden.

In ihrer letzten Beurteilung hat die FATF befunden, dass die Schweiz die Empfehlungen 22 und 23 lediglich «teilweise konform» und die Empfehlung 28 «weitgehend konform» umgesetzt hat. Die FATF hielt namentlich fest, dass der Anwendungsbereich des GwG nicht alle in der Empfehlung 22 aufgelisteten Tätigkeiten abdecken würde, insbesondere was Immobilienmaklerinnen und -makler, Edelmetall- und Edelmetallhändlerinnen und -händler, Anwältinnen und Anwälte, Buchhalterinnen und Buchhalter, Treuhänderinnen und Treuhänder sowie Dienstleister für Unternehmen betrifft.¹¹⁷

¹¹⁷ Länderbericht 2016, S. 106 und S. 215.

Europäische Union

Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2001/97/EG¹¹⁸ am 28. Dezember 2001 unterstehen Notarinnen und Notare, andere selbständige Angehörige juristischer Berufe sowie Dienstleister für Gesellschaften und Trusts den Bestimmungen der Geldwäschereirichtlinie, wenn sie ihre Klientinnen und Klienten bei der Planung oder Durchführung von Transaktionen behilflich sind, bei denen ein erhöhtes Risiko besteht, dass ihre Dienstleistungen für das Waschen von Erlösen aus kriminellen Tätigkeiten missbraucht werden. Zu diesen Tätigkeiten mit erhöhtem Risiko gehören alle diejenigen, die in der Empfehlung 22 (d) und (e) der FATF definiert sind.

Notarinnen und Notare, andere selbständige Angehörige juristischer Berufe sowie Anbieterinnen und Anbieter von Dienstleistungen für Gesellschaften unterstehen den gleichen Sorgfaltspflichten wie Finanzintermediäre (Sorgfaltspflicht gegenüber Klientinnen und Klienten, Meldepflichten). Die Mitgliedstaaten sehen «von einer Anwendung der Verpflichtungen [...] nur ab, soweit eine solche Ausnahme für Informationen gilt, die sie von einem Klienten erhalten oder in Bezug auf diesen erlangen, wenn sie für ihn die Rechtslage beurteilen oder ihn in oder im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren verteidigen oder vertreten, wozu auch eine Beratung über das Betreiben oder Vermeiden solcher Verfahren zählt, wobei unerheblich ist, ob diese Informationen vor, bei oder nach einem solchen Verfahren empfangen oder erlangt werden»¹¹⁹. Ebenso müssen die Mitgliedstaaten für eine angemessene Überwachung der in der Richtlinie vorgesehenen Pflichten sorgen.

Um den Anwendungsbereich des bestehenden Rechtsrahmens auszuweiten und allfällige Lücken zu schliessen, präsentierte die Europäische Kommission am 20. Juli 2021 einen Entwurf für eine Verordnung und eine Richtlinie zur Reform des europäischen Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung.¹²⁰ Anfang Januar 2024 erzielten der Europäische Rat und das Europäische Parlament eine politische Einigung über die künftigen Texte, die vor dem Inkrafttreten noch formell verabschiedet werden müssen. Die Pflichten für Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen, Notare und andere beratende Berufe werden nun in der neuen EU-Verordnung geregelt. In dieser wird die Meldepflicht in Form einer Gegenausnahmeregelung ausgeweitet, insbesondere für den Fall, dass Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen, Notare oder andere Juristinnen und Juristen wissen, dass ihre Klientin bzw. ihr Klient ihre Rechtsberatung zu Zwecken der Geldwäscherei oder zur Terrorismusfinanzierung sucht.¹²¹

¹¹⁸ Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, JO L 344 du 28.12.2001, p. 76.

¹¹⁹ Art. 34 Richtlinie 2015/849.

¹²⁰ Vgl. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung vom 20. Juli 2021, COM(2021) 420, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0420/COM_COM\(2021\)0420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0420/COM_COM(2021)0420_EN.pdf).

¹²¹ Vgl. Art. 51 Abs. 2 des Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing – Confirmation of the final compromise text with a view of agreement, 13. Februar 2024, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6220-2024-REV-1/en/pdf>.

Frankreich

In Frankreich untersteht ein weiter Kreis von Dienstleistern den Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der vollständig mit den von der FATF bezeichneten Berufen und Tätigkeiten übereinstimmt und manchmal noch darüber hinausgeht (z. B. Unterstellung der *Caisse des règlements pécuniaires des avocats*). Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare unterstehen den Bestimmungen des französischen Währungs- und Finanzgesetzes¹²², wenn sie sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit im Namen und für Rechnung ihrer Kundinnen und Kunden an Finanz- oder Immobilientransaktionen beteiligen, wenn sie ihren Kundinnen und Kunden bei der Planung oder Durchführung von Transaktionen behilflich sind, die Folgendes betreffen: a) den Kauf und Verkauf von Immobilien oder Gewerbebetrieben; b) die Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten, die den Kundinnen und Kunden gehören; c) die Eröffnung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten oder den Abschluss von Versicherungsverträgen; d) die Beschaffung der für die Gründung von Gesellschaften erforderlichen Mittel; e) die Gründung, den Betrieb oder die Verwaltung von Gesellschaften; f) die Gründung, den Betrieb oder die Leitung von Treuhandgesellschaften; g) die Gründung oder den Betrieb von Stiftungsfonds oder sogenannten Langzeitfonds; oder wenn sie ihre Kundinnen und Kunden in Steuerangelegenheiten beraten.¹²³

Unterstellte Personen müssen die im französischen Währungs- und Finanzgesetz vorgesehenen Sorgfaltspflichten gegenüber Kundinnen und Kunden erfüllen. Sie müssen verdächtige Transaktionen genauso melden wie Finanzintermediäre. Anwältinnen und Anwälte müssen ihren Verdacht jedoch nicht der Behörde, sondern dem Vorsitzenden der Anwaltskammer, bei der sie eingetragen sind, melden; wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, leitet der Vorsitzende der Anwaltskammer die Meldung an die zuständige Behörde weiter.¹²⁴ Ferner müssen Anwältinnen und Anwälte keine Informationen übermitteln, wenn ihre Tätigkeit mit einem Gerichtsverfahren verbunden ist oder wenn sie eine Rechtsberatung erbringen, da diese unter das Berufsgeheimnis fällt.¹²⁵

Für Gelder, die Anwältinnen und Anwälte im Namen ihrer Klientinnen und Klienten entgegennehmen, gelten besondere Regeln: Anwältinnen und Anwälte dürfen Gelder nur im Zusammenhang mit einem Rechts- oder Gerichtsverfahren verwalten; jeglicher Umgang mit Geldern muss über eine *Caisse des règlements pécuniaires des avocats* (CARPA) erfolgen, die ihrerseits den Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei untersteht; und schliesslich dürfen Anwältinnen und Anwälte ohne vorherige Kontrolle durch die CARPA keine Gelder entgegennehmen oder Anweisungen zu deren Weiterleitung erteilen.

¹²² www.legifrance.gouv.fr > Code monétaire et financier

¹²³ Vgl. Art. L-561-2 und L-561-3 des französischen Währungs- und Finanzgesetzes.

¹²⁴ Vgl. Art. L-561-16 des französischen Währungs- und Finanzgesetzes.

¹²⁵ Vgl. Art. L-561-3 Ziff. II des französischen Währungs- und Finanzgesetzes, wobei auch hier zwei Grenzen gesetzt sind: wenn Anwältinnen und Anwälte eine Beratung zum Zwecke der Geldwäscherei durchführen oder wissen, dass ihre Klientin oder ihr Klient eine Beratung zu solchen Zwecken wünscht; siehe auch Praxisleitfaden des *Conseil national des barreaux*: jegliche Intervention nach der Entschlussfassung der Klientin oder des Klienten, einschliesslich der Umsetzung der in der Rechtsberatung gefundenen Lösung, fällt nicht mehr unter die Ausnahmeregelung.

Verschiedene Kontrollbehörden und Selbstregulierungsorganisationen sind je nach Beruf an der Überwachung der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei beteiligt (insbesondere: *Commission nationale des sanctions* des Wirtschaftsministeriums, *Chambre des notaires*, *Ordre des experts-comptables*, *Haut Conseil du commissariat aux comptes*). Bei Anwältinnen und Anwälten werden die Kontrollen von der zuständigen Kammer innerhalb jeder Anwaltskammer durchgeführt. Diese Behörden und Organe sind befugt, bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen Sanktionen zu verhängen.

Die Umsetzung der Empfehlungen 22, 23 und 28 durch Frankreich wurde von der FATF als «weitgehend konform» eingestuft.¹²⁶

Deutschland

Massgeblicher Normadressat des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz; im Folgenden «dt. GwG»¹²⁷) ist der sogenannte «Verpflichtete». Der Kreis der Verpflichteten wurde in den letzten Jahren immer weiter ausgedehnt und auf verschiedene rechts- und wirtschaftsberatende Berufe ausgeweitet, wobei auch die für die betreffenden Berufe vom dt. GwG erfassten Tätigkeiten immer weiter gefasst wurden. Als Verpflichtete gelten gemäss § 2 Absatz 1 Ziffer 10 auch «Rechtsanwälte, Kammerrechtsbeistände, Patentanwälte sowie Notare,» soweit sie in Ausübung ihres Gewerbes oder Berufs handeln, soweit sie «für den Mandanten an der Planung und Durchführung von folgenden Geschäft mitwirken: aa) Kauf und Verkauf von Immobilien oder Gewerbebetrieben; bb) Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten; cc) Eröffnung oder Verwaltung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten, dc) Beschaffung der zur Gründung, zum Betrieb oder zur Verwaltung von Gesellschaften erforderlichen Mittel; ee) Gründung, Betrieb oder Verwaltung von Treuhandgesellschaften, Gesellschaften oder ähnlichen Strukturen.» Diese Personen werden vom dt. GwG zudem auch erfasst, soweit sie in Ausübung ihres Gewerbes oder Berufs «im Namen und auf Rechnung des Mandanten Finanz- oder Immobilientransaktionen durchführen, den Mandanten im Hinblick auf dessen Kapitalstruktur, dessen industrielle Strategie oder damit verbundene Fragen beraten, Beratung oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit Zusammenschlüssen oder Übernahmen erbringen oder geschäftsmäßig Hilfeleistung in Steuer-sachen erbringen.».

Gemäss Ziffer 11 von § 2 Absatz 1 dt. GwG gelten auch «Rechtsbeistände, die nicht Mitglied einer Rechtsanwaltskammer sind,» soweit sie «Tätigkeiten nach Nummer 10 Buchstabe a bis d erbringen,» als Verpflichtete.

Ebenfalls Verpflichtete im Sinne des Geldwäschegesetzes sind nach § 2 Absatz 1 Ziff. 12 und 14 GwG «Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater, Steuerbevollmächtigte» und Immobilienmakler. All diese unterliegen mit ihrer gesamten beruflichen Tätigkeit grundsätzlich sämtlichen Pflichten nach dem Geldwäschegesetz.

¹²⁶ FATF, Länderbericht zu Frankreich, 2022.

¹²⁷ Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG), BGBl. I, p. 1822

«Dienstleister für Gesellschaften und für Treuhandvermögen oder Treuhänder,» die nicht bereits einem der oben genannten Berufe angehören, gelten als Verpflichtete, «wenn sie für Dritte eine der folgenden Dienstleistungen erbringen: a) Gründung einer juristischen Person oder Personengesellschaft, b) Ausübung der Leitungs- oder Geschäftsführungsfunktion einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft, Ausübung der Funktion eines Gesellschafters einer Personengesellschaft oder Ausübung einer vergleichbaren Funktion c) Bereitstellung eines Sitzes, einer Geschäfts-, Verwaltungs- oder Postadresse und anderer damit zusammenhängender Dienstleistungen für eine juristische Person, für eine Personengesellschaft oder für eine Rechtsgestaltung nach § 3 Absatz 3 [dt. GwG], d) Ausübung der Funktion eines Treuhänders für eine Rechtsgestaltung nach § 3 Absatz 3 [dt. GwG], e) Ausübung der Funktion eines nominellen Anteilseigners für eine andere Person, [...] f) Schaffung der Möglichkeit für eine andere Person, die in den Buchstaben b, d und e genannten Funktionen auszuüben.»

Die Verpflichteten müssen über ein wirksames Risikomanagement verfügen, das – so der Gesetzgeber in § 4 Absatz 1 dt. GwG – «im Hinblick auf Art und Umfang ihrer Geschäftstätigkeit angemessen ist». Dazu muss eine Risikoanalyse erfolgen und darauf basierend müssen interne Sicherungsmassnahmen ergriffen werden. Im Rahmen der Risikoanalyse müssen die Verpflichteten die für sie relevanten individuellen Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ermitteln, die für die von ihnen betriebenen Geschäfte bestehen, und diese bewerten. Dabei muss diese Risikoanalyse dokumentiert, regelmässig überprüft und aktualisiert werden. Die Aufsichtsbehörde kann verlangen, dass ihr die jeweils aktuelle Fassung der Risikoanalyse zur Verfügung gestellt wird.

Gemäss § 43 Absatz 2 Satz 1 dt. GwG sind Verpflichtete der rechtsberatenden Berufe abweichend von den üblichen Meldepflichten für Institute und Unternehmen im Finanz- und Dienstleistungssektor (§ 43 Abs. 1 dt. GwG) nicht zur Erstattung einer Verdachtsmeldung gegenüber der FIU verpflichtet, wenn sich der meldepflichtige Sachverhalt auf Informationen bezieht, die sie im Rahmen von Tätigkeiten der Rechtsberatung oder Prozessvertretung erhalten haben.

Die für die Durchführung des dt. GwG zuständige Aufsichtsbehörde sind u.a. «für Rechtsanwälte und Kammerrechtsbeistände [...] die jeweils örtlich zuständige Rechtsanwaltskammer [...], für Patentanwälte [...] die Patentanwaltskammer [...], für Notare [grundsätzlich] der jeweilige Präsident des Landgerichts, in dessen Bezirk der Notar seinen Sitz hat [...], für Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer [...] die Wirtschaftsprüferkammer [...] sowie für Steuerberater und Steuerbevollmächtigte [...] die jeweils örtlich zuständige Steuerberaterkammer [...]» (§ 50 dt. GwG).

In Bezug auf Deutschland beurteilte die FATF die Empfehlungen 22 und 28 als «weitgehend konform» und die Empfehlung 23 als «konform» umgesetzt.¹²⁸

¹²⁸ FATF, Länderbericht zu Deutschland, 2022.

Österreich

Die Anwälte und Notare unterliegen gemäss der Rechtsanwaltsordnung beziehungsweise der Notariatsordnung bei sogenannten «geldwäschegeneigten Geschäften» besonderen Identifizierungs-, Melde-, Aufbewahrungs- und sonstigen Sorgfaltspflichten. Zu diesen geldwäschegeneigten Geschäften gehören: Kauf oder Verkauf von Immobilien, Kauf oder Verkauf von Unternehmen, die Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten, die Eröffnung oder Verwaltung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten sowie Gründung, Betrieb, Verwaltung von Trusts, Gesellschaften, Stiftungen oder ähnlichen Strukturen einschliesslich der Beschaffung der zur Gründung, zum Betrieb oder zur Verwaltung von Gesellschaften erforderlichen Mittel.

Zur Reduzierung des Risikos, dass über Rechtsanwältinnen und -anwälte bzw. Notarinnen und Notare Geschäfte zur Geldwäscherei abgewickelt werden, sind diese verpflichtet, auf Basis ihrer konkreten Geschäftstätigkeit sowie Art und Grösse ihrer Kanzlei eine schriftliche Risikoanalyse vorzunehmen und basierend darauf entsprechende Strategien und Massnahmen vorzusehen, damit sie mit ihrer Tätigkeit nicht zu einem Hilfsmittel für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung werden.

Grundsätzlich sind Rechtsanwältinnen und -anwälte sowie Notarinnen und Notare nur bei geldwäschegeneigten Geschäften zu einer Verdachtsmeldung an die Geldwäschemeldestelle verpflichtet. Generell ausgenommen von einer Verdachtsmeldung sind Tatsachen, die sie von einer oder über eine Partei im Zusammenhang mit ihrer Vertretung vor einem Gericht oder einer diesem vorgeschalteten Behörde oder Staatsanwaltschaft erfahren haben. Im Weiteren sind von einer Verdachtsmeldung Tatsachen ausgenommen, die sie von einer oder über eine Partei im Rahmen der Rechtsberatung erfahren haben. Diese Ausnahme von der Verdachtsmeldepflicht gilt jedoch nicht, wenn für sie erkennbar die Rechtsberatung offenkundig zum Zweck der Geldwäscherei in Anspruch genommen wird. In solchen Fällen sind die Rechtsanwältinnen und -anwälte beziehungsweise die Notarinnen und Notare dennoch zur Verdachtsmeldung verpflichtet. Bei solchen Geschäften haben sie unverzüglich eine Verdachtsmeldung zu erstatten, wenn sie Kenntnis davon erhalten, den Verdacht oder berechtigten Grund zur Annahme haben, dass mit dem Geschäft oder der Transaktion in Zusammenhang stehende Gelder aus kriminellen Tätigkeiten stammen oder mit Terrorismusfinanzierung in Verbindung stehen.

Die Rechtsanwältinnen und -anwälte beziehungsweise die Notarinnen und Notare unterstehen betreffend die Einhaltung der genannten Pflichten der für sie zuständigen Rechtsanwalts- oder Notariatskammer. Stösst diese bei ihrer Überprüfung auf Tatsachen, die mit Geldwäscherei zusammenhängen, ist sie zur Verdachtsmeldung verpflichtet. Für den Fall von Verstössen gegen die Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäscherei sind Disziplinarstrafen (Geldstrafen) vorgesehen.

Österreich wurde 2016 von der FATF geprüft. Die FATF beurteilte die Empfehlung 22 als «teilweise konform» und die Empfehlungen 23 und 28 als «weitgehend konform» umgesetzt. Im Rahmen der Folgeüberprüfung im Jahr 2018 wurde die Bewertung der Empfehlung 22 auf «weitgehend konform» angehoben.

Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich unterstellt Angehörige juristischer Berufe (*independent legal professionals*), Buchhalterinnen und Buchhalter sowie Dienstleisterinnen und Dienstleister für Trusts und Gesellschaften seinen Geldwäschereibestimmungen.¹²⁹ Konkret sind Angehörige juristischer Berufe unterstellt, wenn sie juristische oder notarielle Dienstleistungen in Verbindung mit bestimmten Risikotransaktionen anbieten; die Liste der Risikotransaktionen stimmt vollständig mit derjenigen in Empfehlung 22 Buchstabe d der FATF überein. Dienstleisterinnen und Dienstleister für Gesellschaften sind ebenfalls unterstellt, wenn sie bestimmte Dienstleistungen anbieten, die vollständig mit der Empfehlung 22 Buchstabe e der FATF übereinstimmen.

Die Personen, die den Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei unterstehen, haben grundsätzlich die gleichen Pflichten, unabhängig von ihrem Beruf (Bank, Anwaltskanzlei, Wirtschaftsprüferinnen und -prüfer usw.). Die Pflichten sind allgemein gesetzlich festgelegt (*customer due diligence, reliance and record-keeping, disclosure obligation*) und werden durch verschiedene untergeordnete Gesetze oder Richtlinien konkretisiert.

Juristinnen und Juristen (*lawyers*) müssen eine Risikoanalyse ihrer Praktiken durchführen sowie die erforderlichen Dokumente anfertigen und entsprechende interne Verfahren einführen. Ausserdem muss jedes Mandat im Hinblick auf sein Risikoprofil analysiert werden. Angemessene Verfahren zur Identifizierung von Klientinnen und Klienten sowie wirtschaftlich berechtigten Personen müssen eingeführt werden, mit der Möglichkeit vereinfachter oder erweiterter Pflichten, um den konkreten Risiken eines Mandats Rechnung zu tragen. Die entsprechenden Unterlagen müssen erstellt und aufbewahrt werden. Sämtliche Juristinnen und Juristen sowie sämtliche Personen, die bei Juristinnen oder Juristen angestellt sind, müssen entsprechend geschult werden, um die Risiken identifizieren, verwalten und minimieren zu können.

Die relevanten Vorschriften¹³⁰ verpflichten die unterstellten Personen, einen Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zu melden (manchmal zuerst an eine intern bestimmte Person und danach an die entsprechende Behörde). Weitere Bestimmungen oder Rechtsprechungen schützen die Vertraulichkeit von Dokumenten oder Informationen, die Anwältinnen und Anwälte oder Juristinnen und Juristen erhalten. Betroffene Anwältinnen und Anwalt oder Juristinnen und Juristen müssen selbst beurteilen, ob ein in diesen Bestimmungen oder in der Rechtsprechung vorgesehenes «*Privileg*» ihre Meldepflicht aufhebt. Anwältinnen und Anwälte oder Juristinnen und Juristen, die ihren Verdacht der *National Crime Agency* mitteilen, sind in der Regel nicht zivilrechtlich haftbar.

Die Personen, die den Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei unterstehen, werden von verschiedenen Ämtern, Behörden oder Organisationen (neun alleine für juristische Berufe) überwacht, die Kontrollen durchführen und bei Verstössen Sanktionen verhängen.

¹²⁹ The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017, Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006.

¹³⁰ Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006.

In Bezug auf das Vereinigte Königreich beurteilte die FATF die Empfehlungen 22 und 23 als «weitgehend konform» und die Empfehlung 28 als «konform» umgesetzt.¹³¹

Vereinigte Staaten

In den Vereinigten Staaten unterstehen Angehörige der von der FATF festgelegten Berufe ausserhalb des Finanzsektors keinen Sorgfaltspflichten. Insbesondere Anwältinnen und Anwälte oder Maklerinnen und Makler, die bei der Gründung einer Gesellschaft oder eines Trusts behilflich sind, unterliegen nicht der Sorgfaltspflicht zur Bekämpfung der Geldwäscherei, mit Ausnahme der Verpflichtungen, die sich aus Steuergesetzen und internationalen Wirtschaftssanktionsregelungen ergeben. Sie können bestimmte verdächtige Transaktionen freiwillig melden, sind aber nicht dazu verpflichtet. Deshalb wurde die Umsetzung der Empfehlungen 22, 23 und 28 durch die Vereinigten Staaten im letzten Länderbericht der FATF als «nicht konform» eingestuft.

Anzumerken ist, dass das Konzept des «*legal privilege*» im US-amerikanischen Recht jedoch enger gefasst ist und mehr Ausnahmen zulässt als das des Berufsgeheimnisses, das in den zivilrechtlichen Ländern bekannt ist. Beispielsweise gilt, dass Anwältinnen und Anwälte Informationen, die sie von ihren Klientinnen oder Klienten erhalten haben, an die Behörde weitergeben können (oder nach dem Recht des betreffenden US-Bundesstaates sogar müssen), wenn ihre Beratung dazu benutzt wird, gegen das Gesetz zu verstossen.

3.3 Bargeldtransaktionen: Beschränkungen im Immobilien- und Edelmetall- und Edelsteinhandel

Empfehlung der FATF

Auf internationaler Ebene verlangt die FATF die Unterstellung von Transaktionen im Zusammenhang mit dem Kauf oder Verkauf von Immobilien. Gemäss Empfehlung 22 gelten die in den Empfehlungen 10, 11, 12, 15 und 17 festgelegten Sorgfalts- und Überwachungspflichten in Bezug auf Kundinnen und Kunden sowie die Aufbewahrung von Unterlagen auch für die bezeichneten Unternehmen und Berufe ausserhalb des Finanzsektors. Als Unternehmen und Berufe ausserhalb des Finanzsektors gelten insbesondere Immobilienmaklerinnen und -makler, wenn sie an Transaktionen für ihre Kundinnen und Kunden im Zusammenhang mit dem Kauf oder Verkauf von Immobilien beteiligt sind, sowie Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare, andere unabhängige Angehörige juristischer Berufe sowie Buchhalterinnen und Buchhalter, wenn sie für ihre Kundinnen und Kunden Transaktionen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Immobilien vorbereiten oder durchführen. Die FATF schreibt jedoch keinen Schwellenwert vor, ab dem die Sorgfaltspflichten gelten.

¹³¹ FATF, Länderbericht zum Vereinigten Königreich, 2018.

Im Juni 2022 veröffentlichte die FATF eine überarbeitete Leitlinie für den Immobiliensektor, um den Ländern bei der Umsetzung der Empfehlung 22 in diesem Sektor behilflich zu sein.¹³²

Die Empfehlung 22 der FATF verlangt auch eine Unterstellung von Edelmetall- und Edelmetallhändlerinnen und -händlern, wenn diese mit einer Kundin oder einem Kunden eine Bartransaktion in Höhe von mindestens 15 000 US-Dollars oder Euro durchführen.

Europäische Union

In der EU unterstehen die Angehörigen juristischer Berufe sowie Immobilienmaklerinnen und -makler in ihrem System zur Bekämpfung der Geldwäscherei einer Sorgfaltspflicht (siehe Ziff. 3.2). Die Richtlinie 2015/849 gilt daher auch für «Immobilienmakler, auch in ihrer Tätigkeit bei der Vermietung von Immobilien, aber nur in Bezug auf Transaktionen, bei denen sich die monatliche Miete auf 10 000 Euro oder mehr beläuft».¹³³ Darüber hinaus gilt die Richtlinie auch für «andere Personen, die mit Gütern handeln, soweit sie Zahlungen in Höhe von 10 000 Euro oder mehr in bar tätigen oder entgegennehmen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird».¹³⁴ Unterstellte Unternehmen müssen daher bei der Entgegennahme von Bargeld in Höhe von 10 000 Euro oder mehr die Sorgfaltspflicht gegenüber ihren Kundinnen und Kunden erfüllen.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

4.1.1.1 Allgemeines

Der Entwurf des neuen Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen fasst die Bestimmungen des geltenden Rechts zur Transparenz juristischer Personen und ihrer wirtschaftlich Berechtigten (derzeit im OR, im Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012¹³⁵, StAhiG, und im StGB) zusammen, um sie zu vereinheitlichen und zu verstärken. Die Vorlage soll sicherstellen, dass die zuständigen Behörden sich schnell und effizient über die wirtschaftlich berechnete Person einer Rechtseinheit informieren können. Hierzu ist vorgesehen, dass die betreffenden Rechtseinheiten künftig die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person oder Personen ermitteln und diese

¹³² FATF, Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents, Juli 2022, abrufbar unter: www.fatf-gafi.org > Publication.

¹³³ Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 Bst. d Richtlinie 2015/849.

¹³⁴ Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 Bst. e Richtlinie 2015/849. Der Entwurf (vgl. Fussnote 43), der noch in Beratung ist, schlägt ein Verbot für Barzahlung von mehr als 10 000 Euro vor.

¹³⁵ SR 651.1

Information in geeigneter Weise überprüfen müssen. Sie müssen sie dann dem neuen eidgenössischen Transparenzregister melden, das vom BJ geführt wird. Anhand dieses Transparenzregisters kann festgestellt werden, welche Personen die eingetragenen schweizerischen oder ausländischen Rechtseinheiten tatsächlich kontrollieren. Da es sich um ein Zentralregister handelt, können die zuständigen Behörden leichter auf die Informationen zugreifen. Das Transparenzregister stärkt somit die wirksame Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Es stärkt auch den Vollzug der Gesetzesvorschriften zur Korruptionsbekämpfung, der Amtshilfe in Steuersachen, der Massnahmen nach dem EmbG, und der Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen.

Die neue gesetzliche Regelung wird auch den 2022 überarbeiteten Empfehlungen der FATF Rechnung tragen. Diese fordern, dass die Länder mit geeigneten Mechanismen gewährleisten, dass die Informationen über wirtschaftlich berechnigte Personen vollständig, richtig und aktuell sind (zur Überarbeitung von R. 24 siehe auch Ziff. 1.2.1.1). Die Regelung folgt dem international empfohlenen «*multi-pronged approach*» (mehrgleisige Strategie), d. h. sie nutzt verschiedene Mechanismen, um Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person zu sammeln und den zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Die Pflichten der Gesellschaften (*company approach*) kommen also zu denen des Transparenzregisters (*registry approach*) hinzu, ersetzen diese aber nicht, während Finanzintermediäre eigene Sorgfaltspflichten zu erfüllen haben. Der Entwurf dient auch der Umsetzung von Empfehlungen, die das Global Forum an die Schweiz gerichtet hat. Es fordert insbesondere, dass die Erfüllung der Pflicht der Gesellschaften, ein Verzeichnis der wirtschaftlich berechnigten Personen zu führen, angemessen beaufsichtigt wird.

4.1.1.2 Juristische Personen und Rechtseinheiten, die dem Gesetz unterstehen

Die gesetzliche Regelung gilt zunächst für juristische Personen des schweizerischen Privatrechts (AG, GmbH, SICAV/SICAF, Genossenschaften, Vereine, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen, und Stiftungen). Unter bestimmten Voraussetzungen sind Ausnahmen vorgesehen für börsenkotierte Gesellschaften, Vorsorgeeinrichtungen und juristische Personen, deren Beteiligungsrechte von der öffentlichen Hand gehalten werden. Für Vereine gilt das neue Gesetz nur dann, wenn sie verpflichtet sind, sich ins Handelsregister eintragen zu lassen (Art. 61 Abs. 2 Zivilgesetzbuch, ZGB¹³⁶). Für bestimmte Kategorien von Rechtseinheiten sind zudem vereinfachte Identifizierungs- und Überprüfungsregeln sowie ein vereinfachtes Meldeverfahren vorgesehen. Diese Ausnahmen und Erleichterungen berücksichtigen, dass diese Rechtseinheiten aufgrund ihrer Rechtsform, Struktur oder anderer für sie geltender rechtlicher Regelungen in geringerem Masse missbraucht werden können, um die wirtschaftlich berechnigten Personen zu verschleiern.

Zusätzlich sieht die gesetzliche Regelung vor, dass bestimmte juristische Personen ausländischen Rechts ins Transparenzregister aufgenommen werden: solche, die eine

im Handelsregister eingetragene Zweigniederlassung haben; solche, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet; und solche, die Eigentümer eines Grundstücks in der Schweiz sind. Im Vergleich zu Schweizer Rechtseinheiten bergen ausländische Gesellschaften ein höheres Risiko der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Dies bestätigt die Risikoanalyse der KGGT in ihrem Bericht von 2017, die derzeit aktualisiert wird. Der Ansatz entspricht auch demjenigen der überarbeiteten FATF-Empfehlung 24. Diese Empfehlung führt Massnahmen ein, um die Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu begrenzen, die bei im Ausland ansässigen juristischen Personen bestehen. Ein Land muss analysieren, welche Risiken im Ausland gegründete juristische Personen mit hinreichender Verbindung zum Land aufweisen, und geeignete Massnahmen treffen, um den ermittelten Risiken entgegenzuwirken. Zudem empfiehlt das Global Forum der Schweiz, die Führung des Verzeichnisses der Inhaberinnen und Inhaber ausländischer juristischer Personen mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz einer Kontrolle zu unterstellen und für eine wirksame Umsetzung dieser Pflicht zu sorgen, ohne allerdings die Eintragung der wirtschaftlich berechtigten Person solcher Gesellschaften in ein Register zu verlangen.

4.1.1.3 Pflichten der Rechtseinheiten und sonstigen betroffenen Parteien, die dem neuen Gesetz unterstehen (Identifikation, Überprüfung, Aktualisierung, Dokumentation)

Gesellschaften oder andere juristische Personen, die dem neuen Gesetz unterstehen, müssen über zuverlässige Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person verfügen. Diese Pflicht ist die Basis, damit die betroffenen juristischen Personen qualitativ hochwertige Informationen an das Transparenzregister übermitteln und einen Finanzintermediär im Sinne von Artikel 4 GwG korrekt informieren können.

Die wirtschaftlich berechnete Person ist die Person, die eine Gesellschaft oder eine andere juristische Person letztendlich tatsächlich kontrolliert.

Somit besteht die primäre Pflicht einer Gesellschaft darin, ihre wirtschaftlich berechtigten Personen zu identifizieren und diese Informationen mit der unter den Umständen gebotenen Sorgfalt zu prüfen. Zu diesem Zweck wurden die Pflichten nach geltendem Recht (Meldung des Aktionärs oder der Aktionärin; Führung des Verzeichnisses durch die Gesellschaft) im vorliegenden Entwurf ergänzt: Einerseits wurden die zur Zeit in Artikel 697j ff. OR festgelegten Identifizierungsregeln für die wirtschaftlich berechnete Person überarbeitet, damit sie mit Artikel 2a Absatz 3 GwG übereinstimmen. Andererseits muss die Gesellschaft selbst die wirtschaftlich berechnete Person identifizieren, deren Identität überprüfen und die beschafften Informationen angemessen dokumentieren. Sie stützt sich dabei vor allem auf die Meldungen der Aktionärinnen und Aktionäre, Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder auch der wirtschaftlich berechtigten Person. Da der Gesellschaft die notwendigen Informationen nicht systematisch zur Verfügung stehen (insbesondere bei indirekter oder auf andere Weise ausgeübter Kontrolle), kann sie die Mitwirkung dieser Personen verlangen. Der Umfang der Überprüfungspflicht hängt von den konkreten Umständen ab:

Eine Ein-Mann-AG oder ein kleines KMU, das seine Aktionärinnen und Aktionäre kennt, weil alle für das Unternehmen arbeiten oder Verwaltungsratsmitglieder sind, braucht keine zusätzlichen Massnahmen zur Überprüfung ihrer Identität zu treffen. Bei einer Sitzgesellschaft, die von einem Trust in einer komplexen internationalen Struktur gehalten wird, wird hingegen eine solche Überprüfung notwendig sein.

Die Informationen müssen innerhalb einer angemessenen Frist aktualisiert werden. Die Fristen des geltenden Rechts von einem Monat für die Bekanntgabe der neuen wirtschaftlich berechtigten Person gegenüber der Gesellschaft (Art. 697j Abs. 1 OR) und von drei Monaten zur Übermittlung von Änderungen von bereits gemeldeten Informationen (Art. 697j Abs. 4 OR) wurden überprüft und angepasst. Dabei wurde die neue zusätzliche Frist für die Meldung des Unternehmens ans Transparenzregister berücksichtigt. Der Entwurf harmonisiert zudem diese Fristen: Er sieht somit eine Frist von einem Monat sowohl für die Erstmeldung als auch für die Meldung von Änderungen an die Rechtseinheit vor. Dies wird ergänzt durch die Frist von einem Monat für die Meldung durch die Rechtseinheit ans Transparenzregister.

Für Stiftungen und Vereine sind Sonderregeln vorgesehen, um die Besonderheiten dieser juristischen Personen zu berücksichtigen. Im Anschluss an die Vernehmlassung wurden die entsprechenden Bestimmungen überarbeitet. Der für Stiftungen und Vereine geltende Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 19) und ihre Pflichten (Art. 20) wurden klarer gefasst, um die möglichen Auswirkungen einer Eintragung in das Transparenzregister auf die betroffenen Personen zu verringern.

4.1.1.4 Meldung an das Transparenzregister

Die Rechtseinheit verfügt nach ihrer Eintragung in das Handelsregister oder, wenn es sich um eine Rechtseinheit ausländischen Rechts handelt, nach deren Unterstellung unter das vorliegende Gesetz, über eine Frist von einem Monat, um die Identität ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen sowie Art und Umfang der von diesen Personen ausgeübten Kontrolle an das Transparenzregister zu melden. Änderungen sind innerhalb der gleichen Frist zu melden.

Meldungen an das Transparenzregister müssen elektronisch erfolgen, was die Kosten und die Bearbeitungszeit reduzieren soll. Unter bestimmten Umständen kann die Rechtseinheit Meldungen auch beim kantonalen Handelsregisteramt erstatten. Ausserdem ist ein spezielles Meldeverfahren für Stiftungen und Vereine vorgesehen.

4.1.1.5 Eintragung und Führung des Transparenzregisters

Die (dem BJ angegliederte) registerführende Behörde ist eine Registrierstelle. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Führung des elektronischen Transparenzregisters.

Erhält die registerführende Behörde eine Meldung, kontrolliert sie diese auf Vollständigkeit und überprüft die Identität der gemeldeten Personen. Verfügt die Person über eine AHV-Nummer, gleicht die registerführende Behörde die erhaltenen Identifikationsdaten mit den Daten im Informationssystem der Zentralen Ausgleichsstelle ab.

Diese formalen Kontrollen erfüllen die von der FATF gestellten Anforderungen an die Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person. Ist die Meldung vollständig, nimmt die Behörde die Eintragung vor und informiert die Rechtseinheit. Andernfalls erfasst sie die erhaltenen Daten und schickt der Gesellschaft eine gebührens-pflichtige Mahnung, in der sie diese zur Vervollständigung ihres Eintrags auffordert.

Wenn die registerführende Behörde eine Meldung von einer Behörde oder einem Finanzintermediär erhält (über einen Unterschied zwischen den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen und jenen im Transparenzregister), eine Rechtseinheit einer Mahnung nicht Folge leistet oder es einer Rechtseinheit nicht gelungen ist, die wirtschaftlich berechnigte Person zu identifizieren, so versieht die registerführende Behörde den Eintrag der Rechtseinheit mit einem Vermerk. Dieser Vermerk weist die Behörden oder Personen, die das Transparenzregister konsultieren, darauf hin, dass Zweifel an der Richtigkeit der eingetragenen Informationen bestehen. Ein solcher Vermerk kann auch als Ausgangspunkt für eine Kontrolle dienen.

Die Eintragung und die Einsichtnahme befugter Personen in das Transparenzregister sind kostenlos, um seine Nutzung zu fördern.

4.1.1.6 Nutzung des Transparenzregisters

Das Transparenzregister ist nicht öffentlich. Der Zugriff ist den zuständigen Behörden vorbehalten, und zwar für die im Gesetzesentwurf genannten Aufgaben. Der Zugriff ist auf die Bereiche beschränkt, wo er für die operativen Tätigkeiten der betroffenen Behörden am nützlichsten ist und mit ihren gesetzlichen Aufgaben in Einklang steht. Verglichen mit dem Vorentwurf wurden auch die Kategorien einsehbarer Daten nach demselben Prinzip eingeschränkt. Um die Nutzung der Daten zu überwachen und der Gefahr des Missbrauchs vorzubeugen, wird die internationale Amtshilfe von den zuständigen Behörden in Anwendung der bestehenden Regeln über die Amtshilfe geleistet.

Auch die Finanzintermediäre und Berater, die dem GwG unterstellt sind, können das Transparenzregister bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten konsultieren.

Die im Entwurf vorgesehenen Regeln für den Zugang stimmen mit der Empfehlung 24 der FATF überein. Gemäss dieser soll den zuständigen Behörden nämlich der Zugang zu den im Transparenzregister enthaltenen Informationen gewährleistet werden, um die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu verbessern. Die FATF empfiehlt die Nutzung dieser Informationen auch durch Finanzintermediäre, verlangt sie aber nicht. Die weitere Öffnung des Transparenzregisters für private Zwecke brächte nach Ansicht des Bundesrates keinen erheblichen Mehrwert für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und würde einen unverhältnismässigen Eingriff in die Grundrechte der im Transparenzregister eingetragenen Personen darstellen (Schutz des Privatlebens und personenbezogener

Daten, vgl. Art. 13 BV), der nicht mit dem öffentlichen Interesse gerechtfertigt werden kann.¹³⁷

Finanzintermediäre oder Behörden, die einen Unterschied zwischen den Informationen in ihrem Besitz und denjenigen im Transparenzregister feststellen, müssen dies melden. Im Vergleich zum Vorentwurf wurden die Voraussetzungen für die Pflicht zur Meldung von Unterschieden angepasst, um den Aufwand der Finanzintermediäre zu reduzieren. Insbesondere wurden klare Fristen festgelegt und die Bedingungen für die Meldung klargestellt, was zu weniger Meldungen an das Transparenzregister und gezielteren Kontrollen führen soll.

4.1.1.7 **Überprüfung der Informationen im Transparenzregister**

Das neue Transparenzregister muss vollständige, richtige und aktuelle Informationen enthalten, was voraussetzt, dass sie angemessen überprüft werden. Diese Anforderung ist auch in der überarbeiteten FATF-Empfehlung 24 vorgesehen. Darin heisst es, dass die Länder mit angemessenen Mechanismen sicherstellen müssen, dass die Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person, die der Gesellschaft oder dem Transparenzregister zur Verfügung stehen (siehe *multi-pronged approach* weiter oben), vollständig, richtig und aktuell sein müssen. Sowohl die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person (Ist sie tatsächlich die gemeldete Person?) als auch ihre Eigenschaft (Ist die Person tatsächlich die wirtschaftlich berechnete Person der Gesellschaft?) sind zu überprüfen. Das Global Forum kennt vergleichbare Anforderungen.

Das neue Gesetz sieht eine Kontrollstelle vor, die dem EFD angegliedert ist. Sie kontrolliert, ob die Informationen im Transparenzregister vollständig, richtig und aktuell sind, und überwacht den Vollzug des Gesetzes. Sie entscheidet auch über Streitigkeiten. Der Strafrechtsdienst des EFD verhängt Sanktionen, wenn gegen die gesetzlich festgelegten Pflichten verstossen wird.

Die Kontrollen werden auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes oder stichprobenweise durchgeführt. Ein risikobasierter Ansatz bedingt, dass bei der Durchführung von Kontrollen das von der Rechtseinheit ausgehende Missbrauchsrisiko berücksichtigt wird; so können verfügbare Ressourcen gezielt eingesetzt werden. So weist beispielsweise eine komplex strukturierte Sitzgesellschaft gegenüber einem lokal verwurzelten KMU ein erhöhtes Risiko auf, was die Wahrscheinlichkeit einer Kontrolle erhöhen sollte. Die Beurteilung des Risikos, das eine Rechtseinheit darstellt, berücksichtigt, ob ein Eintrag mit einem Vermerk versehen ist (vgl. Art. 41). So kann die Kontrollstelle ihre Kontrollen auf diejenigen Fälle fokussieren, die sie als risikoreich beurteilt, und nur dann ein förmliches Verfahren einleiten, wenn ausreichende Anhaltspunkte vorliegen. Stellt die Kontrollstelle am Ende eines Kontrollverfahrens fest, dass der Registerbeitrag unrichtig, unvollständig oder nicht aktuell ist, trifft sie die notwendigen Massnahmen. Sie kann insbesondere die Rechtseinheit verpflichten, den Eintrag zu berichtigen. In schwerwiegenden Fällen kann sie die Gesellschafts- und Vermögensrechte einer Aktionärin bzw. eines Aktionärs oder einer Gesellschafterin

¹³⁷ In diesem Sinne auch EuGH, Urteil C-37/20 und C-601/20 vom 22. November 2022.

bzw. eines Gesellschafters, welche die Mitwirkung verweigern, suspendieren. Als Ultima Ratio, namentlich wenn die Gesellschaft offensichtlich keine Geschäftsaktivitäten mehr aufweist und nur noch eine «leere Hülle» darstellt, kann sie die Liquidation der Rechtseinheit anordnen. Ihre Entscheidungen können nach den allgemeinen Regeln des Bundesverwaltungsverfahrenrechts angefochten werden.

Angemessene und wirksame strafrechtliche Sanktionen sollen zudem sicherstellen, dass die gesetzlichen Pflichten korrekt umgesetzt werden. Im Gegensatz zum Vorentwurf sieht der Entwurf keine Strafbestimmung für eine fahrlässige Verletzung von Meldepflichten vor, sondern stellt nur die vorsätzliche Tatbegehung unter Strafe.

4.1.1.8 **Transparenzpflicht bei bestimmten Treuhandverhältnissen**

Verschiedene internationale Studien haben gezeigt¹³⁸, dass treuhänderische Vereinbarungen die Identität der tatsächlichen Begünstigten verbergen können, weil jemand als Geschäftsführerin oder Geschäftsführer oder Aktionärin oder Aktionär einer Rechtseinheit handeln kann, ohne dass der Name der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers immer offengelegt wird. Solche Vereinbarungen können die tatsächliche Kontroll- und Eigentumsstruktur kaschieren, wenn die wirtschaftlich berechtigten Personen ihre Identität oder ihre Rolle innerhalb dieser Struktur nicht preisgeben wollen. Transparenzanforderungen sollen verhindern, dass solche Vereinbarungen missbraucht werden und Kriminelle sich hinter Personen verstecken können, die in ihrem Namen handeln. Der überarbeitete FATF-Standard verstärkt die Transparenz und die Kontrollen für Treuhandverhältnisse («*nominees*») mit Anforderungen, die das Schweizer Recht noch nicht erfüllt (z. B. kennt das aktuelle Recht keine Verpflichtung, die treuhänderisch tätigen Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräte einer Gesellschaft zu melden). Der Gesetzesentwurf enthält deshalb eine Definition der Treuhandverhältnisse. Bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs wurde entsprechend der Empfehlungen der FATF ein risikobasierter Ansatz verfolgt, um das tatsächliche Geldwäschereirisiko zu berücksichtigen.¹³⁹ Eine Reihe von Treuhandverhältnissen, die unter die weit gefasste Definition des «*nominee*» der FATF fallen würden¹⁴⁰ – z. B. eine unabhängige Stimmrechtsvertretung an der Generalversammlung – fallen somit nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Dies liegt darin begründet, dass mit ihnen ein geringes Risiko der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verbunden ist und den zuständigen Behörden vollständige, richtige und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person der juristischen Person zur Verfügung stehen.

Der Entwurf sieht zudem bestimmte Meldepflichten gegenüber dem Handelsregister vor, allerdings nur für treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsfüh-

¹³⁸ Z. B. Weltbank, Signatures for Sale: How Nominee Services for Shell Companies are Abused to Conceal Beneficial Owners, 2022.

¹³⁹ FAFT, Guidance on beneficial ownership of legal persons, März 2023, Abs. 142 ff.

¹⁴⁰ Vgl. FATF-Empfehlungen, Glossar: «(Nominee is an individual or legal person instructed by another individual or legal person (the nominator) to act on their behalf in a certain capacity regarding a legal person».

rerinnen und Geschäftsführer sowie Gesellschafterinnen oder Gesellschafter. Im Vergleich zum Vorentwurf wurden die Regeln überarbeitet und präzisiert, insbesondere hinsichtlich der zu übermittelnden Informationen und der Meldefristen. Es wurde auch darauf verzichtet, die treuhänderisch tätigen Aktionärinnen, Aktionäre, Gesellschafterinnen und Gesellschafter zu verpflichten, sich beim Transparenzregister zu melden, falls sie Beteiligungen für wirtschaftlich berechnigte Personen halten. Die allgemeinen Regeln zur Meldepflicht der wirtschaftlich berechnigten Personen gewährleisten bereits eine ausreichende Transparenz in diesen Fällen.

4.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)

4.1.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater

Wer nach geltendem Recht berufsmässig eine Tätigkeit als Finanzintermediär ausübt, d. h. fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt oder hilft, solche anzulegen, muss grundsätzlich Sorgfaltspflichten erfüllen und insbesondere die Kundinnen und Kunden oder den Zweck des Geschäfts, an dem sie oder er mitwirkt, identifizieren. So sind auch Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare dem GwG unterstellt, sofern sie als Finanzintermediäre tätig sind, nicht aber beispielsweise, wenn sie ihre Kundinnen und Kunden beim Verkauf einer Immobilie oder der Gründung einer Gesellschaft unterstützen. Diese Beschränkung rechtfertigt sich angesichts der erhöhten Geldwäschereirisiken, die mit bestimmten Dienstleistungen des Nichtfinanz-Sektors verbunden sind, nicht (vgl. Ziff. 1.1.2.1). Zur wirksamen Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sollen neu die gleichen Sorgfaltspflichten für bestimmte besonders risikobehaftete Dienstleistungen der Berufe ausserhalb des Finanzsektors eingeführt werden, die im Gesetzesentwurf abschliessend aufgelistet sind.

Anwendungsbereich

Wer berufsmässig, d. h. mit einer gewissen Regelmässigkeit und einen bestimmten Umfang überschreitend, eine der im Gesetzesentwurf genannten spezifischen Tätigkeiten ausübt, gilt als «Beraterin» bzw. als «Berater» im Sinne der neuen Gesetzgebung und muss als solche oder als solcher die Sorgfaltspflichten zur Geldwäschereibekämpfung erfüllen. Der Entwurf verfolgt einen aktivitätsbezogenen Ansatz. Alle natürlichen und juristischen Personen, welche die betroffenen Dienstleistungen anbieten, fallen unter die Regelung, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe. Im Einzelnen werden die folgenden Kategorien unterstellt:

- a) *Personen, die in bestimmten Bereichen berufsmässig Rechts- und buchhalterische Beratungen anbieten*

Unter dem Gesichtspunkt der Geldwäschereibekämpfung kommt Personen, die berufsmässig Rechts- und buchhalterische Beratungen im Kontext von Immobilientransaktionen sowie der Gründung oder des Verkaufs von Gesellschaften anbieten, eine

Sonderstellung zu. Einerseits verfügen sie möglicherweise über besonders sachdienliche Informationen zum Zweck und der wirtschaftlich berechtigten Person einer Rechtsstruktur. Andererseits sind sie besonders stark dem Risiko ausgesetzt, dass ihre Dienste zu kriminellen finanziellen Zwecken verwendet werden, möglicherweise ohne, dass sie dies selbst bemerken, z. B., um einer Gesellschaft oder einem Geschäft den Anschein der Legitimität zu verleihen. Bestimmte Tätigkeiten wie Beratung in Rechts- oder Buchhaltungsangelegenheiten sind also künftig dem GwG unterstellt, sofern sie berufsmässig und im Zusammenhang mit bestimmten als risikoreich eingestuften Geschäften ausgeübt werden. Dazu gehören gemäss dem neuen Gesetz vor allem Immobilientransaktionen sowie Geschäfte betreffend die Gründung, Umwandlung oder den Verkauf von Gesellschaften. Für diese Tätigkeiten ist keine Verfügungsgewalt über die Vermögenswerte der Kundin oder des Kunden erforderlich, und sie fallen nicht unter die Definition der Finanzintermediation im Sinne des GwG. Im Allgemeinen werden sie von Angehörigen der Rechtsberufe ausgeübt, die im kantonalen Anwaltsregister eingetragen und dem BGFA unterstellt sein können oder nicht, sowie von Rechtsberaterinnen und Rechtsberatern, Revisorinnen und Revisoren, Buchhalterinnen und Buchhaltern oder anderen Fachpersonen, die in Treuhandgesellschaften oder anderen vergleichbaren Unternehmen tätig sind. Diese Fachpersonen sind für ihre anderen Tätigkeiten nicht unterstellt. Ein Anwalt, der eine Klientin vor Gericht vertritt, sie im Zusammenhang mit einer arbeitsrechtlichen Streitigkeit oder bei einer Scheidung berät, ist somit nicht betroffen. Ihn treffen somit keine Pflichten gemäss GwG. Das gleiche gilt für ein Treuhandbüro, das ein Unternehmen bei der Personalverwaltung oder der Strategie berät.

b) Personen, die spezialisierte Dienstleistungen für Gesellschaften erbringen

Neben der Beratung in Rechtsfragen und im Rechnungswesen werden auch einige Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Errichtung oder Verwaltung von Rechtsstrukturen angesichts ihres erhöhten Risikos betreffend Geldwäscherei generell dem GwG unterstellt (z. B. administrative Dienstleistungen für einen Trust; Bereitstellen von c/o-Adressen für eine Gesellschaft). Wer berufsmässig anbietet, einer Gesellschaft, einer Stiftung oder einem Trust die Domizilierung zu ermöglichen, bei der Gründung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts Dienstleistungen zu erbringen oder als treuhänderische tätige Aktionärin oder als treuhänderisch tätiger Aktionär in einer Gesellschaft zu handeln, muss die gleichen Sorgfaltspflichten erfüllen.

c) Voraussetzung der Berufsmässigkeit

Die Verordnung wird angemessene Schwellenwerte festlegen, ab denen eine Tätigkeit gemäss Artikel 2 Abs. 3^{bis} oder 3^{ter} E-GwG als berufsmässig im Sinne der neuen Regelung gilt. Die Schwellenwerte werden unter Berücksichtigung der mit den Tätigkeiten verbundenen Risiken festgelegt. So könnte beispielsweise die Buchführung für eine Gesellschaft nur unterstellt werden, wenn die Buchhalterin oder der Buchhalter zudem zuständig ist, die entsprechenden Überweisungen anzuordnen, oder wenn ein gewisses Ausmass an Kundinnen oder Kunden oder Bilanzwerte erreicht wird. Die Tätigkeit einer kleinen Treuhandgesellschaft, die einzig die Buchhaltung für KMU führt, wäre somit vom Anwendungsbereich ausgeschlossen.

Die Regeln für Beraterinnen und Berater im Sinne des GwG sind subsidiär gegenüber den für Finanzintermediäre geltenden Bestimmungen. Den neuen gesetzlichen Rege-

lungen unterstehen also nur solche Tätigkeiten, die nicht bereits als Tätigkeit eines Finanzintermediärs im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 oder 3 GwG gelten. Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare, die Gelder ihrer Kundin oder ihres Kunden verwalten, handeln als Finanzintermediäre und unterstehen weiterhin den bereits geltenden einschlägigen Vorschriften.

Sorgfaltsmassnahmen

Grundsätzlich gelten für Beraterinnen und Berater künftig die gleichen Sorgfaltspflichten wie für Finanzintermediäre. Entsprechend einem risikobasierten Ansatz richten sich Inhalt und Umfang dieser Pflichten nach dem mit einer bestimmten Tätigkeit verbundenen spezifischen (hohen oder geringen) Risiko.

Am Anfang steht für die Beraterinnen und Berater die Identifizierung der Kundin oder des Kunden, d. h. der Person, der sie Dienstleistungen anbieten. Diese Pflicht ergibt sich grösstenteils schon aus bestehenden Vorschriften für den Anwaltsberuf (z. B. zur Vermeidung von Interessenskonflikten) und den Notarberuf.¹⁴¹ Sie gilt nun allgemein, wenn Beraterinnen und Berater akzeptieren, eine dem GwG unterstellte Dienstleistung zu erbringen, z. B. wenn sie anbieten, anstelle einer Aktionärin oder eines Aktionärs als «Strohmann» innerhalb einer Gesellschaft zu handeln.

Handelt es sich bei der Kundin um eine Gesellschaft, eine Stiftung oder eine andere Rechtsstruktur, müssen Beraterinnen und Berater auch die wirtschaftlich berechnete Person ermitteln, d. h. die natürliche Person, die diese Gesellschaft oder Struktur letztendlich tatsächlich kontrolliert.

Schliesslich müssen Beraterinnen und Berater den Gegenstand und den Zweck des Geschäfts, für das sie ihre Dienste anbieten, identifizieren. So müssen sie nachvollziehen, zu welchem Zweck eine neue Rechtsstruktur geschaffen wird oder wie eine Transaktion strukturiert ist.

Wenn die Kundin oder der Kunde, das Geschäft oder die Dienstleistung ein besonders hohes Risikoprofil aufweist, sind zusätzliche Sorgfaltsmassnahmen erforderlich. Ist die Kundin oder der Kunde eine PEP oder jemand, der einer PEP nahesteht, kann es notwendig sein, dass die Beraterin oder der Berater sich auch nach der Herkunft der Vermögenswerte erkundigt, die Gegenstand des Geschäfts sind, oder zusätzliche Erklärungen über den Zweck der gewünschten Dienstleistung einholt.

Beraterinnen und Berater müssen das Ergebnis ihrer Massnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten angemessen dokumentieren.

Zudem müssen Beraterinnen und Berater die erforderlichen organisatorischen Massnahmen treffen, die zur Verhinderung der Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG notwendig sind. Es geht hauptsächlich darum, die mit ihren Tätigkeiten verbundenen Risiken zu analysieren und interne Massnahmen vorzusehen, die im Hinblick auf diese Risiken erforderlich

¹⁴¹ Vgl. z. B. Art. 37 Abs. 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 über das Notariat VS; Art. 39 des Gesetzes vom 29. Juni 2004 über das Notariat VD; Art. 14 des Gesetzes vom 25. November 1988 über das Notariat GE; Art. 34 des Gesetzes vom 22. November 2005 über das Notariat BE; Art. 56 des Gesetzes vom 20. September 1967 über das Notariat FR; Art. 30 Beurkundungsgesetz vom 3. Juni 1946 ZG; Art. 13 Notariatsverordnung vom 23. November 1960 ZH, Art. 29 und 34 vom 28. Dezember 1911 Notariatsordnung AG.

sind. Zu den internen Massnahmen zählen die Kontrolle, die Organisation der Dossiers und die Ausbildung.¹⁴²

Alle genannten Sorgfaltspflichten orientieren sich grundsätzlich an den für Finanzintermediäre geltenden Bestimmungen. Diese Sorgfaltspflichten werden jedoch angepasst, um den spezifischen Tätigkeiten der Beraterinnen und Berater Rechnung zu tragen (insbesondere weil Beraterinnen und Berater nicht direkt an einer Finanztransaktion beteiligt sind). Die neue gesetzliche Regelung sieht eine Delegation an den Bundesrat vor, der entsprechend dem risikobasierten Ansatz die notwendigen Ausführungsbestimmungen verordnen wird. Die Verordnung wird insbesondere eine vereinfachte Sorgfaltspflicht vorsehen, wenn das Risikoprofil der Kundin oder des Kunden, des Geschäfts oder der Dienstleistung eine Beschränkung der notwendigen Sorgfaltsmassnahmen zulässt. Wenn die Kundin zum Beispiel eine börsennotierte Gesellschaft ist, die aufsichtsrechtlichen Offenlegungspflichten unterliegt, können weniger umfangreiche Prüfungen gerechtfertigt sein. Auch bei einem Kunden, der lokal verwurzelt ist, über einen einwandfreien wirtschaftlichen Ruf verfügt und in einem Sektor tätig ist, der nicht mit erhöhten Korruptions- oder Geldwäschereirisiken assoziiert ist, dürften die inhärenten Risiken generell sehr tief sein, v.a. dann, wenn die gewünschte Dienstleistung offensichtlich einem wirtschaftlich nachvollziehbaren Zweck dient (z. B. Eröffnung einer Zweigniederlassung des lokalen Bäckers in einer Nachbargemeinde). Im Gegensatz hierzu dürften die erforderlichen risikobasierte Abklärungen bei einem Kunden aus einem bekanntermassen korruptionsanfälligen Staat umfangreicher sein, der einem Unternehmen mit einer undurchsichtigen Kontrollstruktur vorsteht und eine Dienstleistung verlangt, deren wirtschaftlicher Hintergrund nicht nachvollziehbar ist.

Der Anwendungsbereich der Sorgfaltspflicht ist weiter gefasst als jener der Meldepflicht. Mit anderen Worten: Nur weil Beraterinnen und Berater verpflichtet sind, die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person sowie den Zweck ihrer Dienstleistungen zu ermitteln, bedeutet dies noch nicht, dass sie auch verpflichtet sind, der MROS allfällige Verdachtsmeldungen zu machen. Diese Pflicht ist an zusätzliche, engere Bedingungen geknüpft. Diese Lösung reduziert das Risiko des Missbrauchs und ermöglicht es, das Berufsgeheimnis von Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren vollständig zu wahren. Die Tatsache, dass Anwältinnen und Anwälte sowie andere aufgrund ihrer spezifischen Tätigkeit unterstellte Fachleute künftig verpflichtet sind, systematisch Fragen zur wirtschaftlich berechtigten Person und zum Zweck ihrer Dienstleistungen zu stellen und die von ihrer Kundschaft erhaltenen Antworten zu dokumentieren, ist per se eine wirksame Massnahme: Personen, die keine oder fragwürdige Antworten geben, werden die gewünschten Dienstleistungen nicht erhalten. Beraterinnen und Berater, die ein Mandat dennoch annehmen, können sich haftbar machen, auch in strafrechtlicher Hinsicht, wenn sie die verlangten Informationen über das Geschäft nicht eingeholt haben oder bewusst Dienste zur Durchführung

¹⁴² Die Berufsregeln für Anwältinnen und Anwälte, insbesondere zur Vermeidung von Interessenskonflikten und zur Wahrung des Anwaltsgeheimnisses, verlangen bereits gewisse organisatorische Massnahmen in diesem Sinn, vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», S. 19.

eines illegalen Geschäfts leisten.. Aufgrund ihrer Aufsichtstätigkeit kann zudem die SRO eingreifen, wenn sie erfährt, dass Beraterinnen und Berater ihre Dienste für die Durchführung illegaler Geschäfte anbieten.

Meldepflicht

Beraterinnen und Berater müssen einen Verdacht an die MROS melden, wenn sie wissen oder aufgrund eines begründeten Verdachts vermuten, dass das von einer Kundin oder einem Kunden geplante Geschäft oder die Dienstleistung mit unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten in Zusammenhang steht. Ein begründeter Verdacht liegt vor, wenn ein konkreter Hinweis oder mehrere Anhaltspunkte bestehen, dass die in das Geschäft oder die Dienstleistung involvierten Vermögenswerte einen kriminellen Ursprung haben könnten, und dieser Verdacht aufgrund zusätzlicher Abklärungen nicht ausgeräumt werden kann (vgl. Art. 9 Abs. 1^{ter} E-GwG).

Anwältinnen und Anwälte, die eine Beratungstätigkeit gemäss E-GwG ausüben, sind nur dann zur Verdachtsmeldung verpflichtet, wenn sie für Rechnung ihrer Kundinnen und Kunden eine Finanztransaktion durchführen. Ausserdem muss das Berufsgeheimnis gewahrt werden: Sie sind somit nicht verpflichtet, Informationen weiterzugeben, die unter das Berufsgeheimnis fallen. Der Schutz des notwendigen Vertrauens zwischen Anwältinnen und Anwälten und ihren Klientinnen und Klienten und die Wahrung der Vertraulichkeit, die für die Schaffung dieses Vertrauensverhältnisses unerlässlich ist, sind somit sichergestellt (Art. 9 Abs. 2 E-GwG).¹⁴³ Dieselben Ausnahmen von der Meldepflicht gelten auch für Notarinnen und Notare.

Aufsicht

Das Aufsichtssystem für die Beraterinnen und Berater soll auf dem System der SRO beruhen, welches das GwG bereits für den Parabankensektor kennt und anwendet. Zu den Beraterinnen und Berater zählen eine Vielzahl von Berufen (Juristinnen und Juristen, Anwältinnen und Anwälte, Treuhänderinnen und Treuhänder, Notarinnen und Notare, sonstige freie Berufe). Angesichts der Vielfalt ihrer Tätigkeiten und Profile erscheint es gerechtfertigt, ein grösstmögliches Mass an Selbstregulierung zu ermöglichen. Die Beraterinnen und Berater müssen sich daher einer SRO anschliessen – diese kann auf ihre besondere Tätigkeit zugeschnitten werden. Dies ist umso sinnvoller, als Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare sowie Treuhänderinnen und Treuhänder bereits über verschiedene SRO für ihre Tätigkeiten als Finanzintermediäre verfügen; ebendiese SRO können auch die Beratungstätigkeiten der ihr angeschlossenen Personen überwachen.

Die SRO beaufsichtigt die ihr angeschlossenen Personen und kann geeignete Massnahmen gegen diese ergreifen, z. B. wenn eine ihr angeschlossene Person keine ordentlichen Aufzeichnungen führt oder ihre Kundschaft nicht korrekt identifiziert hat.

¹⁴³ Vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», welches bestätigt, dass die vorgesehene Meldepflicht das Berufsgeheimnis nicht verletzt.

Die Aufsicht über die Beraterinnen und Berater wird von den SRO sichergestellt, die ein entsprechendes Überwachungskonzept entwickeln müssen (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. b E-GwG). Sie muss im Einklang mit dem risikobasierten Ansatz ausgeübt werden. Die Kontrollen sind daher vorrangig auf Beraterinnen und Berater abzielen, deren Tätigkeit mit einem erhöhten Risiko verbunden ist, z. B. aufgrund ihres Kundenprofils, der Art der ausgeübten Mandate oder der Qualität der internen Kontrollen. Die Häufigkeit und der Umfang der Kontrollen müssen dem Risikoprofil der Beraterinnen und Berater angepasst sein. Die SRO muss daher in einem ersten Schritt von den ihr angeschlossenen Personen die Informationen einholen, die relevant sind für die Bestimmung der Risikokategorie, der diese Personen zuzuordnen sind. Auf dieser Grundlage muss sie ihr Kontrollkonzept bestimmen, die sich in einem bestimmten Jahr auf bestimmte Aktivitäten oder Profile konzentrieren kann. Da die den neuen Sorgfaltspflichten unterstehende Beratertätigkeit auch als Nebentätigkeit oder gleichzeitig mit anderen Tätigkeiten innerhalb einer Anwaltskanzlei oder einer Treuhandgesellschaft ausgeübt werden kann, ist es besonders wichtig, dass die SRO im Rahmen ihres Kontrollkonzepts einen Ansatz im Einklang mit diesen Grundsätzen entwickelt. Treuhänderinnen und Treuhänder, die hauptsächlich in der Domizilierung oder Verwaltung von Trusts oder Sitzgesellschaften tätig sind, sollten regelmässig einer Kontrolle unterzogen werden, einschliesslich einer Vor-Ort-Prüfung der Dossiers und der internen Organisation. Im Gegensatz dazu muss eine Kanzlei, die eine begrenzte Anzahl von Dossiers aus dem Immobilienbereich oder der Gründung von KMUs bearbeitet oder die bereits umfassende interne Kontrollmechanismen für das Risikomanagement eingeführt hat, nicht jährlich kontrolliert werden. Die Kontrolle muss nicht zwingend vor Ort erfolgen (*offsite*-Kontrolle) und kann auf Informationen basieren, die von den in der Kanzlei tätigen Beraterinnen und Beratern übermittelt wurden.

In jedem Fall muss die Aufsicht in Übereinstimmung mit Artikel 18a E-GwG und den Massnahmen zum Schutz des Berufsgeheimnisses von Anwältinnen und Anwälten und Notarinnen und Notaren ausgeübt werden.¹⁴⁴ Nur Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare können die Tätigkeit von Anwältinnen und Anwälten oder Notarinnen und Notaren überwachen. Sie unterliegen dem Berufsgeheimnis und dürfen nur in dem für die Kontrolle erforderlichen Umfang Zugang zu Informationen haben, die dem Berufsgeheimnis unterliegen. Der Bericht an die SRO soll keine derartigen Informationen enthalten (vgl. Erläuterungen zu Art. 18a E-GwG). Die Weitergabe von Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, an andere Behörden oder an die MROS ist ausgeschlossen (vgl. auch Art. 9 Abs. 2 E-GwG und die entsprechenden Erläuterungen).

¹⁴⁴ Vgl. diesbezüglich das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», welches bestätigt, dass die Aufsicht der SRO über die organisatorischen Massnahmen und die Beachtung der Sorgfaltspflichten das Berufsgeheimnis wahrt.

4.1.2.2 Änderung des Schwellenwerts für den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen verhindern, dass der Immobiliensektor in der Schweiz für Geldwäscherei missbraucht wird. Mit diesem Ziel sieht der Gesetzesentwurf die Einführung von Sorgfaltspflichten für die Rechts- und Unternehmensberatung namentlich beim Kauf und Verkauf von Immobilien (vgl. Ziff. 4.1.2.1) vor sowie die Eintragung ausländischer Unternehmen mit Grundstücken in der Schweiz in das Transparenzregister (vgl. Ziff. 4.1.1.2) und die Aufhebung des Schwellenwertes von 100 000 Franken, ab welchem die Sorgfaltspflichten speziell für den Immobilienhandel gelten.

Auch im Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen, der ein hohes Geldwäschereirisiko darstellt, wird der Schwellenwert, ab welchem die Sorgfaltspflicht gelten, von 100 000 auf 15 000 Franken gesenkt. Für den Handel mit fertig verarbeiteten Produkten (z. B. Schmuckstücke) und damit für den Detailhandel wird es Ausnahmen geben.

4.1.2.3 Format der Meldungen an die MROS

Artikel 23 Absatz 7 E-GwG wird die Finanzintermediäre wie auch weitere meldende Institutionen zur Einhaltung von einheitlichen Datenstandards für die Übermittlung der Meldungen verpflichtet, damit die MROS ihren gesetzlichen Auftrag effizient und optimiert wahrnehmen kann. Die gesetzliche Verankerung und damit die Möglichkeit der bedürfnisorientierten Regelung des Datenstandards führt nicht nur zu einer besseren Datenqualität und damit einer Effizienzsteigerung bei der MROS, sondern trägt auch zur Rechtssicherheit bei und stärkt das Geldwäschereiabwehrdispositiv.

Die stetigen technischen Optimierungen erfordern sodann, dass fedpol die Modalitäten für die Datenqualität selber festlegen kann. Damit die technischen Entwicklungen effizient und zeitnah umgesetzt werden können, wird die Rechtssetzungskompetenz in diesem Bereich an fedpol delegiert.

Die Delegation erlaubt es, dass die Vorgaben dem aktuellen technischen und rechtlichen Stand entsprechen, die Finanzintermediäre zeitnah die gewünschten Meldungen erstatten sowie die Informationen durch die MROS effizient bearbeitet und analysiert werden können, um diese nach Bedarf rasch weiterzuleiten. International besteht eine Tendenz, zur Festlegung eines Daten- und Übermittlungsstandards durch die jeweilige Meldestelle. Luxemburg, die Niederlande und Italien haben dies beispielsweise bereits erfolgreich umgesetzt. Die jeweiligen Meldestellen sind in der Lage, überdurchschnittlich viele Meldungen innert kürzester Zeit zu bearbeiten und so den erforderlichen Informationsfluss an nationale und internationale Behörden sicherzustellen. Des Weiteren sind die strategischen Analysefähigkeiten der erwähnten Meldestellen stark ausgebaut und wirksam. Als Abteilung von fedpol kann die MROS keine Rechtssetzungskompetenz erhalten. Die Zuteilung der Rechtssetzungskompetenz an fedpol ist somit angemessen.

4.1.2.4 Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG durch Personen, die dem GwG unterstellt sind

Artikel 8 des GwG verpflichtet Finanzintermediäre, in ihrem Bereich die Massnahmen zu treffen, die zur Verhinderung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung notwendig sind. Dies schliesst namentlich interne Kontrollmassnahmen sowie die Sicherstellung einer genügenden Ausbildung des Personals ein.

Der Entwurf sieht eine Änderung dieser Bestimmung vor, durch die Finanzintermediäre neu verpflichtet werden, auch diejenigen organisatorischen Massnahmen zu treffen, die für die Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG notwendig sind. Dieselbe Verpflichtung wird in den neuen Regelungen für die Beraterinnen und Berater aufgenommen.

Diese Änderung hat keine Auswirkungen auf die Zuständigkeit des SECO als EmbG-Aufsichtsbehörde. Das SECO ist allein zuständig für die Durchführung, die Auslegung und die Überwachung des Vollzugs der auf dem EmbG beruhenden Verordnungen sowie, vorbehaltlich der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft, für die Untersuchung und Beurteilung allfälliger Verstösse. Mit der Revision sollen die organisatorischen Massnahmen sowie die Prävention bei der Einhaltung internationaler Sanktionen gestärkt werden: Finanzintermediäre werden verpflichtet, Risiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen, um einen Verstoss gegen Massnahmen nach dem EmbG zu verhindern. Für die Einhaltung dieser nach einem risikobasierten Ansatz getroffenen organisatorischen Massnahmen sorgen die GwG-Aufsichtsbehörden.

Durch die Änderung von Artikel 8 GwG wird auch der Änderung der Empfehlungen 1 und 2 der FATF von Oktober 2020 zur Stärkung der Instrumente zur Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung Rechnung getragen. Entsprechend der geänderten Empfehlung 1 sollen die Finanzinstitute und die sonstigen genannten Berufe des Nichtfinanz-Sektors (beispielsweise Anwältinnen und Anwälte, die bestimmte risikoreiche Tätigkeiten ausüben) das Risiko erfassen und beurteilen, dass gegen Finanzsanktionen zur Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung (siehe Empfehlung 7) verstossen wird oder diese nicht durchgesetzt oder umgangen werden. Sie müssen zudem Massnahmen zum Risikomanagement und zur Risikoreduktion ergreifen.

4.1.2.5 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den Aufsichtsorganisationen

Der vorliegende Entwurf schlägt vor, einen neuen Artikel 29c im GwG aufzunehmen, um einen Informationsaustausch zwischen der FINMA, den AO und den SRO zu gewährleisten. Der Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO muss nicht nur die Sachverhalte abdecken, die sich auf das GwG stützen, sondern auch jene, welche die Bereiche des FINIG betreffen. Entsprechend ist es zudem notwendig, diese Lücke mit der Einführung des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den AO mit einem neuen Artikel 61a E-FINIG zu schliessen.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

4.2.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Die Vorlage führt ein Transparenzregister (angesiedelt beim BJ) und eine Kontrollstelle (angesiedelt im EFD) ein, die für die Registrierung bzw. für die (risikobasierten) Kontrollen auf Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Informationen im Transparenzregister zuständig sind. Ferner enthält die Vorlage zusätzliche Pflichten für juristische Personen, die Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen zu erfassen, zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren. Aktionärinnen und Aktionäre sowie wirtschaftlich berechnigte Personen sind verpflichtet, bei der Erfüllung dieser Pflichten mitzuwirken.

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft werden in Kapitel 6 ausführlich dargelegt. Im Endeffekt dürften 97,5 Prozent der juristischen Personen praktisch keinen oder nur einen beschränkten Mehraufwand haben. Um die Verhältnismässigkeit der gesetzlichen Regelung zu sichern, sind mehrere Massnahmen vorgesehen:

- Ausnahmen für börsennotierte Gesellschaften, Vorsorgeeinrichtungen und juristische Personen, deren Beteiligungsrechte von der öffentlichen Hand gehalten werden, unter bestimmten Bedingungen.
- Vereinfachte Identifikations- und Überprüfungsregeln sowie ein vereinfachtes Meldeverfahren für bestimmte Kategorien unterstellter Rechteinheiten, insbesondere Vereine und Stiftungen.
- Eintragung in das Transparenzregister mittels elektronischer Erklärung.
- Weitestgehende Nutzung der bestehenden Infrastruktur des Handelsregisters. In einfachen Fällen können bereits im Handelsregister eingetragene Daten in das neue Transparenzregister übernommen werden.
- Führung des Transparenzregisters auf Bundesebene, um seine Nutzung und den Zugang für andere Behörden zu erleichtern.
- Risikoorientierte Kontrollen durch das EFD mit einem Fokus auf Gesellschaften mit hohem Risiko oder mit Vermerken im Eintrag oder Stichproben.

4.2.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)

Die Teilrevision des GwG führt zu einer Ausweitung des gesetzlichen Anwendungsbereichs auf gewisse Tätigkeiten von Beraterinnen und Beratern, die sich einer SRO anschliessen müssen. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind auf bestimmte Rechtsberatungstätigkeiten namentlich im Bereich von Immobilientransaktionen sowie der Gründung, der Umwandlung oder des Verkaufs von Gesellschaften ausgerichtet. Diesen Tätigkeiten wird ein erhöhtes Risiko zugeschrieben, dass sie für Geldwäscherei

missbraucht werden können. Der Umfang der Sorgfaltspflichten richtet sich auch nach dem von der Kundin oder dem Kunden und dem Geschäft ausgehenden Risiko. Neben diesen Risikokategorien (Kundenrisiko, Geschäfts-/Dienstleistungsrisiko) muss auch das Länderrisiko im Zusammenhang mit den Sorgfaltspflichten berücksichtigt werden. Durch die Berücksichtigung des gesamten Risikokontextes kann der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten werden.

4.3 Umsetzungsfragen

4.3.1 **Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen**

Die Umsetzung des neuen Gesetzes liegt zunächst bei den betroffenen Gesellschaften, die ihre wirtschaftlich berechnete Person identifizieren und die von dieser Person oder von den Aktionärinnen und Aktionären oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter erhaltenen Informationen angemessen überprüfen müssen, bevor sie diese dem Transparenzregister melden. Die betroffenen Personen sind verpflichtet, mit den Gesellschaften bei der Erfüllung dieser Pflichten zusammenzuarbeiten.

Aufgrund des engen Zusammenhangs mit dem Handelsregister wird das Transparenzregister vom BJ geführt. Einer Bundeslösung wurde der Vorzug gegeben, denn 26 kantonale Register und die notwendigen Kommunikationsschnittstellen mit Behörden und Finanzintermediären wären ineffizient gewesen und hätten den Zugang zu den Informationen des Registers kompliziert, während das Gesetz gerade einen besseren Zugang ermöglichen will.

Die Kontrollstelle wird für die Überprüfung der Informationen im Transparenzregister zuständig sein und den Vollzug des Gesetzes überwachen. Sie wird dem EFD angegliedert und bei der Durchführung von Kontrollen risikoorientiert vorgehen.

Die Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelung wird durch angemessene Sanktionen gesichert: Wenn eine Gesellschaft ihre wirtschaftlich berechnete Person nicht angibt, wird die registerführende Behörde in einem ersten Schritt Mahnungen aussprechen und bei Bedarf Mahngebühren erheben. Bei Verstössen gegen die gesetzlich festgelegten Pflichten kann der Strafrechtsdienst des EFD strafrechtliche Sanktionen verhängen, insbesondere, wenn eine Gesellschaft falsche Angaben im Transparenzregister macht.

Durch die neuen Transparenzpflichten für Gesellschaften und die Einführung eines Transparenzregisters der wirtschaftlich berechtigten Personen wird die Vollzugstauglichkeit verbessert. Bezüglich der Rechtseinheiten ausländischen Rechts, die dem Gesetzesentwurf unterstehen, sind nach dem Territorialitätsprinzip die Souveränität und das Recht eines Staates grundsätzlich nur auf dessen Hoheitsgebiet wirksam. Folglich können Entscheidungen der Behörden nur auf dem eigenen Staatsgebiet verfolgt und vollstreckt werden. Abweichendes gilt nur, wenn in gegenseitigen Abkommen oder Vereinbarungen mit ausländischen Staaten etwas anderes festgelegt ist. Bei der Vollstreckung von Sanktionen gegen die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c E-TJPG genannten Gesellschaften ausländischen Rechts ist zu berücksichtigen, dass diese in der

Schweiz Vermögenswerte besitzen, die beschlagnahmt werden können, denn sie benötigen eine gewisse Präsenz mit einer entsprechenden Substanz in der Schweiz. So könnten Gesellschaften mit einer Zweigniederlassung in der Schweiz für die Bussen am Sitz dieser Zweigniederlassung betrieben werden (Art. 50 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889¹⁴⁵ über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG). Darüber hinaus könnten bei der Zweigniederlassung befindliche Vermögenswerte der Gesellschaft mit Arrest belegt werden (Art. 271 Abs. 1 Ziff. 4 SchKG). Für Gesellschaften, die ein Grundstück in der Schweiz erworben haben, gilt dieser Ort auch als Arrestort und Ort der Betreibung (Art. 271 Abs. 1 Ziff. 4 i.V.m. Art. 52 SchKG), wo eine Busse vollstreckt werden könnte – in diesem Fall letztlich durch eine Verwertung des Grundstücks. Gesellschaften, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet, haben eine Aktivität in der Schweiz, welche die Steuerpflicht begründet, was in der Regel Personal und Räumlichkeiten bedingt.

Falls im Ausland ansässige Aktionärinnen oder Aktionäre der Meldepflicht gegenüber einer schweizerischen Rechtseinheit nicht nachkommen, steht der Kontrollstelle gegenüber der schweizerischen Rechtseinheit das gesamte Spektrum der in Artikel 45 E-TJPG vorgesehenen Massnahmen zur Verfügung. So kann sie insbesondere die Rechtseinheit unter Androhung strafrechtlicher Sanktionen verpflichten, zusätzliche Informationen von der Aktionärin oder vom Aktionär einzuholen und diese der Behörde zu übermitteln oder die Beteiligungs- und Vermögensrechte der Aktionärin oder des Aktionärs auszusetzen.

Die Ausgestaltung gewisser Pflichten muss in einer Verordnung festgelegt werden. Darin ist insbesondere festzulegen, welche Informationen ins Transparenzregister einzutragen und welche Belege vorzulegen sind. Die Verordnung wird auch ein vereinfachtes Meldeverfahren für bestimmte Gesellschaftsformen, wie Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Ein-Mann-AGs, vorsehen. Sie wird auch die Modalitäten bestimmter Verfahren regeln, wie z. B. das Verfahren, mit dem Behörden Meldungen an das Transparenzregister machen, oder das Verfahren zur Überprüfung der Identität der gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Person durch die Kontrollbehörde.

4.3.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)

Die Teilrevision des GwG enthält die Unterstellung einer neuen Kategorie von im Gesetz konkret bezeichneten spezifischen Tätigkeiten. Personen, die diese Tätigkeiten ausüben, müssen bestimmte Sorgfaltspflichten erfüllen, insbesondere die Pflicht, die Identität ihrer Vertragspartei, die wirtschaftlich berechnete Person und den Zweck eines Geschäfts festzustellen. Die Umsetzung dieser Pflichten wird wie folgt gesichert: Die beaufsichtigte Person muss sich einer SRO anschliessen, d. h. einer privatrechtlichen Vereinigung, der eine öffentlich-rechtliche Aufgabe übertragen wird. Die SRO übt die Aufsicht aus und kann bei Verletzung der Sorgfaltspflichten Sanktionen verhängen.

¹⁴⁵ SR 281.1

Eine Verordnung wird den Inhalt und den Umfang der Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater klären. Die vorzunehmende Risikobeurteilung muss global und nach den relevanten Risikokategorien (z. B. Länderrisiko, Kundenrisiko, Geschäfts-/Dienstleistungsrisiko) erfolgen. Je nach Risikoniveau der betroffenen Tätigkeit können vereinfachte, normale oder erhöhte Sorgfaltspflichten gelten.

4.3.3 Überprüfung Formvorschriften

Das neue Gesetz verpflichtet Rechtseinheiten zur Dokumentation der Informationen über ihre wirtschaftlich berechnigte Person (vgl. Art. 8 E-TJPG), sieht jedoch keine Formvorschriften für die Dokumentation dieser Informationen vor. Gesellschaften können also die geeignetste Form wählen unter Berücksichtigung der Umstände, wie ihre Unternehmensstruktur, die Komplexität der Beziehungen zu ihrer wirtschaftlich berechtigten Person und ihre IT-Kapazitäten.

Meldungen an das neue Transparenzregister erfolgen ausschliesslich auf elektronischem Wege (Art. 31 E-TJPG, vorbehaltlich der Informationen, die via die Handelsregisterbehörden übermittelt werden). Das Gesetz sieht keine Verpflichtung zur schriftlichen Übermittlung von Daten vor.

Die Teilrevision des GwG sieht keine neuen Formvorschriften vor. Der neue Artikel 23 Absatz 7 zweiter Satz E-GwG ermöglicht es fedpol, Anweisungen zum Datenstandard zu erteilen, doch bleibt es den Finanzintermediären überlassen, wie sie eine Mitteilung versenden wollen («vollautomatisch»¹⁴⁶, «halbautomatisch»¹⁴⁷ und «manuell»¹⁴⁸ [online-Formular]).

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Das Gesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG) fasst die Regelungen des geltenden Rechts zur Transparenz juristischer Personen und der Identifikation ihrer wirtschaftlich be-

¹⁴⁶ Finanzintermediäre können mithilfe eines von den Finanzintermediären selbst bereitgestellten Datenaufbereitungstools die benötigten Datenpunkte im Format einer XML-Datei in goAML hochladen, was keine weiteren, manuellen Schritte seitens der Finanzintermediäre erfordert.

¹⁴⁷ Finanzintermediäre können innerhalb des goAML Webclients ihre XML-Dateien hochladen. Jedoch sind diese Dateien unvollständig und benötigen zur Vervollständigung manuellen Input innerhalb des Webclients, sei es aufgrund beschränkter Ressourcen oder kostentechnischen Überlegungen in Bezug auf die Entwicklungen einer Datenaufbereitung, welche genau den Vorgaben von goAML entsprechen.

¹⁴⁸ Finanzintermediäre geben die komplette Meldung manuell im goAML Webclient ein.

rechtigten Personen (derzeit im OR, im Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006,¹⁴⁹ KAG, im BankG und im StGB) zusammen und ergänzt diese. Die Transparenzpflichten werden auf bestimmte Rechtseinheiten ausländischen Rechts ausdehnt (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. c und 25), und bestimmte Regeln für Trusts werden festgelegt (vgl. Art. 23 und 24). Der Gesetzesentwurf übernimmt auch die Regelungen über die Pflicht von Rechtseinheiten ausländischen Rechts zur Führung eines Verzeichnisses ihrer Inhaberinnen und Inhaber, welche derzeit im StAhiG enthalten sind (vgl. Art. 26).

In *Absatz 2* ist detaillierter aufgelistet, was die neue gesetzliche Regelung umfasst. Das Gesetz regelt zunächst die Pflichten zur Identifikation, Überprüfung und Meldung von wirtschaftlich berechtigten Personen (Bst. a). Diese Pflichten gelten für Gesellschaften, die dem Gesetz unterliegen (Art. 7–12), für Stiftungen und Vereine (Art. 19–21), für Trustees (Art. 24) und für bestimmte juristische Personen ausländischen Rechts (Art. 25). Der Gesetzesentwurf führt neue Pflichten für treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter ein (Bst. b, vgl. Art. 15–17). Er schafft auch das neue eidgenössische Transparenzregister (Bst. c, vgl. Art. 28 ff.) und regelt dessen Inhalt (Art. 29) sowie den Zugang zum Register (Art. 33–37). Schliesslich verpflichtet der Gesetzesentwurf die Rechtseinheiten ausländischen Rechts, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet, zur Führung eines Verzeichnisses ihrer Inhaberinnen und Inhaber (Bst. d, Art. 26).

Absatz 3 formuliert den Zweck der neuen gesetzlichen Regelung: Sie soll den Behörden schnell und effizient vollständige, richtige und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Gesellschaften und anderen juristischen Personen bereitstellen, um den «*multi-pronged approach*» (vgl. Ziff. 4.1.1.1) umzusetzen. Hiermit soll in erster Linie der Verwendung von Rechtsstrukturen zu kriminellen oder missbräuchlichen Zwecken vorgebeugt werden. Die Informationen unterstützen die Arbeit der Behörden, insbesondere der Strafverfolgungsbehörden, damit sie Personen, die tatsächlich Nutzen aus einer Gesellschaft ziehen, besser identifizieren und gegebenenfalls sanktionieren können. Das Gesetz unterstützt auf diese Weise die Bekämpfung der Geldwäscherei, derer Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung. Die Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person einer Gesellschaft dienen zudem der Erfüllung weiterer gesetzlicher Aufgaben, wie sie in den Artikeln 33–35 genannt sind. Zu diesen zählt auch die Umsetzung der Gesetze über die Amtshilfe in Steuersachen. Ferner sollen diese Informationen zur Identifizierung von Vermögenswerten genutzt werden, die von Personen gehalten werden, gegen welche die Schweiz Massnahmen nach dem EmbG verhängt hat, und sollen die Umgehung dieser Sanktionen verhindern.

Art. 2 Anwendungsbereich

Artikel 2 legt den Anwendungsbereich des neuen Gesetzes fest.

Nach *Absatz 1 Buchstaben a und b* umfasst dieser alle juristischen Personen des Bundesprivatrechts ausser denjenigen Vereinen, die nicht zur Eintragung in das Handelsregister verpflichtet sind.

¹⁴⁹ SR 951.31

Die Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. OR), die Kommanditaktiengesellschaft (Art. 764 ff. OR), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Art. 772 ff. OR) und die Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV, Art. 36 ff. KAG) müssen bereits heute ein Verzeichnis ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen führen. Neu wird die Pflicht hingegen für Genossenschaften, Stiftungen und diejenigen Vereine sein, die zur Eintragung in das Handelsregister verpflichtet sind (Art. 61 Abs. 2 ZGB). Diese Gesellschaftsformen mussten jedoch bereits heute in der Lage sein, ihre wirtschaftlich berechtigten Personen zu identifizieren, um bei Aufnahme einer Geschäftsbeziehung mit einem Finanzintermediär die Vorgaben des GwG zu erfüllen.

Der Ausschluss der Genossenschaften von dieser Pflicht wurde 2012 damit begründet, dass diese mindestens sieben Mitglieder haben müssen und somit keines dieser Mitglieder die 25-Prozent-Schwelle überschreiten und eine wirtschaftlich berechtigte Person sein kann. Dies scheint nicht mehr gerechtfertigt: In eine Genossenschaft können juristische Personen eingebunden werden, darunter auch Kapitalgesellschaften, die ihrerseits von anderen juristischen oder natürlichen Personen gehalten werden. Es ist also durchaus möglich, dass mehrere oder sogar die Mehrheit der Genossenschaftsmitglieder indirekt von derselben wirtschaftlich berechtigten Person kontrolliert werden. Es ist auch möglich, dass dieselbe natürliche Person die Genossenschaft auf andere Weise kontrolliert, z. B. durch Absprachen mit den Mitgliedern über die Art und Weise der Ausübung ihrer Stimmrechte. Eine Genossenschaft kann im Übrigen als Sitzgesellschaft genutzt werden und ein Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko darstellen, das mit dem einer Kapitalgesellschaft vergleichbar ist. Aus diesem Grund sind die Genossenschaften in den Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs aufzunehmen.

Auch Kommanditaktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen werden der gesetzlichen Regelung unterstellt (obwohl es sich bei Letzteren nicht um juristische Personen handelt). Es gibt keinen Grund, sie anders zu behandeln, zumal die Information über deren wirtschaftlich berechtigte Personen für die Behörden relevant sein kann.

Auch Stiftungen und diejenigen Vereine, die sich im Handelsregister eintragen lassen müssen, unterstehen gemäss Entwurf dem Gesetz. Sie sind juristische Personen und können als solche Rechte und Pflichten, einschliesslich wirtschaftlicher Vermögenswerte, erwerben und in eigenem Namen Verträge mit Dritten abschliessen. Ferner können sie wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben oder ein Unternehmen betreiben. Sie können auch ihrerseits von einer anderen juristischen Person kontrolliert werden. Zwar haben Stiftungen und Vereine nicht immer eine wirtschaftlich berechtigte Person im Sinne der Definition von Artikel 4 Absatz 1. Aber sie können dazu verwendet werden, unrechtmässig erworbene Vermögenswerte oder Vermögenswerte für illegale Zwecke zu übertragen oder die tatsächlich begünstigte Person einer Transaktion zu verschleiern, wie es mehrere aktuelle Strafverfahren zeigen (z. B. «Retrozessionen», Boni oder Spenden zugunsten von Stiftungen, die mittelbar von Personen kontrolliert werden, die ihre Beteiligung an einer Transaktion verschleiern oder von illegalen Leistungen profitieren wollen). In solchen Fällen haben die Behörden Schwierigkeiten, die Person zu identifizieren, die den Verein oder die Stiftung kontrolliert – ähnlich wie bei einer Handelsgesellschaft. Die Schweizer Vereine und Stiftungen verwalten überdies grosse Vermögenswerte und sind ein wichtiger Wirt-

schaftszweig. So beträgt gemäss einer kürzlich durchgeführten Studie das Vermögen der gemeinnützigen Stiftungen in der Schweiz 100 Milliarden Franken, und die jährlichen Ausschüttungen betragen geschätzt 2 bis 2,5 Milliarden Franken.¹⁵⁰ Allerdings sind die Bestimmungen an die Besonderheiten der Tätigkeiten von Stiftungen und Vereinen angepasst. Sie werden entsprechend vereinfacht, wenn es sich um Stiftungen und Vereine handelt, die tatsächlich von keiner natürlichen Person kontrolliert werden. Stiftungen oder Vereine können einfach bestätigen, dass sie keine andere wirtschaftlich berechnete Person als das oberste Mitglied des leitenden Organs identifiziert haben, wenn sie sich oder diejenige Person im Handelsregister eintragen, deren persönliche Daten direkt in das Transparenzregister übernommen werden können (vgl. Art. 21 Abs. 1).

Die Pflicht gewisser Vereine zur Eintragung im Handelsregister ist bereits das Ergebnis einer Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken. Diese Pflicht kann daher als massgebliches Kriterium herangezogen werden, um Vereine mit geringem Risiko vom Anwendungsbereich der neuen gesetzlichen Regelung auszuschließen. Kleine Vereine sind somit von der neuen gesetzlichen Regelung nicht betroffen. Eine freiwillige Eintragung im Handelsregister (Art. 61 Abs. 1 ZGB) hat nicht die Unterstellung unter das vorliegende Gesetz zur Folge.

Schliesslich erfasst die neue gesetzliche Regelung Einzelunternehmen oder Personengesellschaften (Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) nicht, weil es sich bei diesen Rechtseinheiten nicht um juristische Personen handelt und diese angesichts ihrer Eigenschaften ein geringes Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko aufweisen. Personengesellschaften werden von ihren Mitgliedern kontrolliert, die normalerweise alle in der Gesellschaft tätig sind, Gesamteigentümer des Gesellschaftsvermögens sind und solidarisch und mit ihrem ganzen Vermögen für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haften. Nur natürliche Personen können sich als Gesellschafterin oder Gesellschafter an einer Kollektivgesellschaft (Art. 552 Abs. 1 OR) oder als unbeschränkt haftende Gesellschafterin oder unbeschränkt haftender Gesellschafter an einer Kommanditgesellschaft beteiligen (Art. 594 Abs. 2 OR; wobei die Kommanditärin oder der Kommanditär nach Art. 600 Abs. 1 OR selbst nicht zur Führung der Geschäfte der Gesellschaft berechtigt ist). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass diese Personen die wirtschaftlich berechtigten Personen der Gesellschaft sind. Da alle Gesellschafterinnen und Gesellschafter zwangsläufig im Handelsregister eingetragen sind, besteht ein ausreichender Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen.

Absatz 1 Buchstabe c bezeichnet diejenigen juristischen Personen ausländischen Rechts, die dem neuen Gesetz unterstellt sind. Die besonders engen Beziehungen dieser juristischen Personen zur Schweiz und die besonderen Risiken, die sie in Bezug auf die Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierung darstellen, rechtfertigen den An-

¹⁵⁰ PwC Schweiz/SwissFoundations, Stiftungen – Ein gutes Geschäft für die Gesellschaft. Eine empirische Untersuchung über volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen gemeinnütziger Förderstiftungen in der Schweiz, Juli 2019, verfügbar unter https://www.swissfoundations.ch/wp-content/uploads/2019/07/SF_PwC_Steuerstudie_D.pdf; die gleichen Zahlen finden sich in Credit Suisse, Gemeinnützige Stiftungen, 2021, <https://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/family-offices-und-hochvermoegende/philanthropie-und-nachhaltige-anlagen/foundation-guide-2021-de.pdf>;

wendungsbereich des neuen Gesetzes. Damit wird eine Empfehlung des Global Forum berücksichtigt und auch der Empfehlung der FATF entsprochen, die von den Staaten verlangt, dass sie einen Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von denjenigen ausländischen juristischen Personen gewährleisten, die hinreichende Verbindungen zum betroffenen Staat haben. Die Staaten können bestimmen, was eine solche hinreichende Verbindung darstellt. Eine Liste mit Beispielkriterien findet sich in den Leitlinien der FATF. Diese Kriterien werden zum Teil in Buchstabe c übernommen und in Bezug auf das Schweizer Recht konkretisiert. Erfasst sind somit:

- *Ziffer 1:* juristische Personen ausländischen Rechts, die eine im Handelsregister eingetragene Zweigniederlassung haben (vgl. Art. 931 Abs. 2 und 3 OR);
- *Ziffer 2:* juristische Personen ausländischen Rechts, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet (vgl. Art. 50 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990¹⁵¹ über die direkte Bundessteuer, DBG). Gemäss der Praxis zu Artikel 50 DBG liegt der Ort der tatsächlichen Verwaltung dort, wo eine in- oder ausländische Gesellschaft ihren wirtschaftlichen und tatsächlichen Mittelpunkt hat, bzw. wo die normalerweise am Sitz sich abspielende Geschäftsführung besorgt wird. Massgebend ist somit die Führung der laufenden Geschäfte im Rahmen des Gesellschaftszweckes; bei mehreren Orten ist der Schwerpunkt der Geschäftsführung massgebend.¹⁵²
- *Ziffer 3:* juristische Personen ausländischen Rechts, die Eigentümer eines Grundstücks in der Schweiz sind oder im Sinne von Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983¹⁵³ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) ein Grundstück in der Schweiz erwerben. Hiermit sind Gesellschaften ausländischen Rechts gemeint, die direkt oder indirekt Eigentümerinnen eines Grundstücks im Sinne von Artikel 655 Absatz 2 ZGB sind. Der Begriff des Erwerbs eines Grundstücks ist im Sinne von Artikel 4 BewG zu verstehen. Neben dem Erwerb des Eigentums bezieht er sich daher auch auf alle Rechtsansprüche, die ihren Inhaberinnen und Inhabern eine ähnliche Stellung wie der Eigentümerin oder dem Eigentümer eines Grundstücks verschaffen (z. B. der Erwerb eines Baurechts, der Erwerb einer Aktie einer Immobilien-SICAV oder eines Anteils an einem Immobilienfonds, deren Aktien bzw. dessen Anteile auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden; der Erwerb eines Anteils an einer juristischen Person, deren eigentlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist, usw.). Relevant ist somit jeder Rechtsakt, der die Übertragung des Eigentums am Grundstück ermöglicht, d. h. die Übertragung kann entweder durch einen tatsächlichen Grundstücksverkauf oder auf irgendeine andere Weise, z. B. durch eine Fusion oder Erbfolge, zustande kommen. Durch den Verweis auf Artikel 4 BewG wird ein Begriff verwendet, der bereits bekannt ist und von der Rechtsprechung konkretisiert wurde.¹⁵⁴ Zudem wird die Kohärenz der Transparenzregeln mit

¹⁵¹ SR 642.11

¹⁵² Vgl. die Bundesgerichtsentscheide 2C_1086/2012 und 2C_1087/2012 vom 16. Mai 2013.

¹⁵³ SR 211.412.41

¹⁵⁴ Vgl. z. B. BGE 142 II 481, E. 3; Bundesgerichtsentscheid 2C_808/2018 vom 12. April 2019.

jenen im BewG verstärkt, die ebenfalls insbesondere auf juristische Personen ausländischen Rechts abzielen, die in der Schweiz ein Grundstück erwerben möchten. Die Unterstellung der juristischen Person ausländischen Rechts und damit die Pflicht zur Eintragung in das Transparenzregister entsteht, sobald eine juristische Person ausländischen Rechts sich zum Erwerb eines Grundstücks verpflichtet, auch wenn die Eigentumsübertragung noch nicht erfolgt ist. Das heisst, diese Pflicht besteht ab der notariellen Beurkundung des Grundstückkaufvertrags (sog. «Verpflichtungsgeschäft») und nicht erst, wenn die Rechtseinheit ausländischen Rechts im Grundbuch eingetragen wird. Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Pflicht auch juristische Personen ausländischen Rechts trifft, die am Tag des Inkrafttretens der neuen Regelung schon Eigentümer eines Grundstücks sind; ihnen wird die in Artikel 60 dieses Gesetzes festgelegte Frist eingeräumt, damit sie ihren Pflichten nachkommen können.

Die vorgesehene Regelung (Ziff. 1–3) erfasst alle Rechtsformen des ausländischen Rechts, die über Rechtspersönlichkeit verfügen. Die Erstellung einer Liste der relevanten Rechtsformen ist nicht vorgesehen. Dies wäre angesichts der Vielfalt und der kontinuierlichen Anpassungen der verschiedenen Arten von juristischen Personen, die weltweit vorkommen, weder praktikabel noch relevant. Es kann jedoch auf den Begriff der juristischen Person verwiesen werden, wie er gemäss der Methodologie des Global Forum für die Länderprüfungen (*Peer Review*) der Mitgliedstaaten und der betroffenen Drittländer hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen und der wirksamen Umsetzung in der Praxis des Informationsaustausches in Steuersachen zur Anwendung gelangt.¹⁵⁵ In den Prüfberichten des Global Forum werden jeweils die Arten der juristischen Personen aufgeführt, die in den einzelnen Ländern betroffen sind.¹⁵⁶ Die Kontrollstelle kann im Rahmen ihrer Tätigkeit Klarstellungen zu den erfassten und nicht erfassten ausländischen Rechtsformen veröffentlichen (z. B. in Form von häufig gestellten Fragen, vgl. Art. 46 Abs. 2 Bst. a). Trusts sind vom Begriff der juristischen Personen ausländischen Rechts gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c nicht erfasst, da sie nicht über Rechtspersönlichkeit verfügen.

Wie in *Absatz 2* vorgesehen, sind Trustees ebenfalls Gegenstand eines Kapitels des Gesetzesentwurfs (Art. 23 und 24), sofern sie nicht bereits dem GwG unterstellt sind. Aufgrund des Territorialitätsprinzips unterstehen nur Trustees, die einen Wohnsitz (oder Sitz) in der Schweiz haben oder den ausländischen Trust tatsächlich in der Schweiz verwalten, den Pflichten zur Identifizierung und Dokumentation der wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss dem vorliegenden Gesetz.

Schliesslich stellt *Absatz 3* klar, dass juristische Personen ausländischen Rechts, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet, zusätzlich zu ihrer Pflicht zur Identifikation, Überprüfung und Meldung ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen

¹⁵⁵ Vgl. Prüfkriterium A1.1, Handbook for Peer Reviews on Transparency and Exchange of Information on Request, Second Round, 2023, verfügbar unter: Handbook for Peer Reviews on Transparency and Exchange of Information on Request – Second Round (oecd.org).

¹⁵⁶ Verfügbar unter https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x. Die Prüfberichte setzen sich auch mit anderen Rechtsformen auseinander (z. B. Stiftungen).

ein Verzeichnis ihrer Inhaberinnen und Inhaber führen müssen (Art. 26). Diese Verpflichtung gilt auch für andere Rechtseinheiten ausländischen Rechts ohne Rechtspersönlichkeit, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet. Diese Bestimmung setzt die Empfehlung des Global Forum um, geeignete Massnahmen einzuführen, um sicherzustellen, dass diese Rechtseinheiten ein Verzeichnis ihrer Inhaberinnen oder Inhaber führen¹⁵⁷. Der Bundesrat bestimmt die Rechtseinheiten, auf welche die Pflicht von Absatz 3 anwendbar ist. Er kann auf einschlägige internationale Empfehlungen verweisen.

Art. 3 Ausnahmen

Artikel 3 folgt dem risikobasierten Ansatz der FATF-Empfehlung 1 und nimmt bestimmte Kategorien von juristischen Personen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes aus. Die Ausnahme rechtfertigt sich, weil diese juristischen Personen ein sehr niedriges Risikoprofil aufweisen oder anderen gesetzlichen Regelungen unterstellt sind, welche die mit diesem Gesetz angestrebte Transparenz gewährleisten. Die Eintragung dieser juristischen Personen in das Transparenzregister würde keinen echten Mehrwert für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität darstellen und wäre eine unnötige oder überflüssige administrative Belastung.

Als erstes sind Publikumsgesellschaften ausgenommen, d. h. juristische Personen, deren Beteiligungsrechte ganz oder teilweise an einer Börse kotiert sind (*Bst. a*). Diese Ausnahme steht im Einklang mit dem geltenden Recht (vgl. Art. 697j Abs. 3 OR), der EU-Geldwäscherichtlinie 2015/849¹⁵⁸ (vgl.) und den Leitlinien der FATF.¹⁵⁹ Sie rechtfertigt sich aufgrund der Offenlegungsvorschriften für börsenkotierte Gesellschaften (Art. 120 des Finanzmarktinfrastukturgesetz vom 19. Juni 2015¹⁶⁰, FinfraG): Erreicht oder überschreitet eine Anlegerin oder ein Anleger einen bestimmten Prozentsatz der Stimmrechte einer börsenkotierten Gesellschaft (direkt oder indirekt oder durch Vorgänge, die im Ergebnis dem Anleger das Stimmrecht über die Beteiligungspapiere vermitteln können), so muss sie oder er dies sowohl der Gesellschaft als auch der Offenlegungsstelle melden. Diese Informationen werden veröffentlicht. Da Beteiligungen an börsenkotierten Gesellschaften somit bereits ab einer Schwelle von 3 Prozent öffentlich sind, unterstehen diese Gesellschaften bereits hinreichenden Transparenzanforderungen.

Diese Befreiung können Gesellschaften geltend machen, die an einer Schweizer Börse im Sinne von Artikel 26 Buchstabe b FinfraG oder an einer ausländischen Börse mit gleichwertigen Offenlegungspflichten wie im vorliegenden Gesetz vorgesehen kotiert sind. Die Ausnahme gilt auch für Tochtergesellschaften, die zu mehr als 75 Prozent direkt oder indirekt von einer solchen börsenkotierten Gesellschaft kontrolliert werden. In diesem Fall ist es nämlich ausgeschlossen, dass eine andere Person direkt oder indirekt eine Beteiligung von 25 Prozent hält und damit die Tochtergesellschaft im Sinne der Definition der wirtschaftlich berechtigten Person von Artikel 4 kontrolliert.

¹⁵⁷ Vgl. Prüfbericht (Peer-Review) zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), Ziff. 126, abrufbar unter www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Gremien > Global Forum.

¹⁵⁸ Art. 3 Ziff. 6 Bst. a/i Richtlinie 2015/849.

¹⁵⁹ FATF, Guidance on beneficial ownership of legal persons, März 2023, Ziff. 155.

¹⁶⁰ SR 958.1

Die Tochtergesellschaft müsste demnach zwangsläufig und ausschliesslich die leitenden Personen der börsenkotierten Gesellschaft als wirtschaftlich berechnete Personen melden, obwohl diese Information bereits öffentlich ist und dem Transparenzregister keinen Mehrwert bringt. Wenn eine börsenkotierte Gesellschaft 75 Prozent oder weniger an einer Tochtergesellschaft hält, ist diese Tochtergesellschaft nicht vollständig befreit, aber es gelten vereinfachte Regeln für die Identifikations- und Meldepflicht (vgl. Art. 7 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 2).

Auch Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind aufgrund ihres begrenzten Risikoprofils und der gesetzlichen Regelungen, denen sie nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982¹⁶¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) unterstehen, von den Pflichten dieses Gesetzes ausgenommen (*Bst. b*). Dazu zählen auch Freizügigkeitseinrichtungen, Säule-3a-Einrichtungen, Einrichtungen der überobligatorischen Vorsorge (patronale Wohlfahrtsfonds oder Finanzierungsstiftungen) und Anlagestiftungen. Diese werden von der zuständigen Bundes- oder Kantonsbehörde beaufsichtigt und in das Register für die berufliche Vorsorge eingetragen (vgl. Art. 61 BVG und 3 Abs. 2 Bst. b Verordnung vom 10. und 22. Juni 2011¹⁶² über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge). Die Zusammensetzung des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung, die Modalitäten seiner Ernennung und seine Aufgaben sind gesetzlich vorgeschrieben (Art. 51 und 51a BVG). Eine Drittperson könnte also nicht die Kontrolle über das Stiftungsvermögen erlangen oder aus anderen Gründen die wirtschaftlich berechnete Person sein. Ausserdem können Pseudo-Vorsorgestiftungen, wie sie in manchen Ländern üblich sind, die von einer einzigen Person kontrolliert werden und missbrauchsanfällig sind, in der Schweiz aufgrund der gesetzlichen Vorschriften nicht gegründet werden.

Schliesslich sind juristische Personen befreit, wenn mindestens 75 Prozent der Beteiligungsrechte von einem oder mehreren Gemeinwesen gehalten werden (*Bst. c*). Es wäre keine sinnvolle Massnahme zur Geldwäschereibekämpfung, von diesen Gesellschaften zu verlangen, ihre wirtschaftlich berechnete Person zu identifizieren oder sie in das Transparenzregister einzutragen. Die Tatsache, dass der Staat Eigentümer einer Gesellschaft oder eines Instituts ist, ist bereits öffentlich bekannt, und in einer solchen Struktur könnte keine natürliche Person als wirtschaftlich berechnete Person identifiziert werden. Das neue Gesetz gilt nur für juristische Personen des Privatrechts (vgl. Art. 2 Abs. 1). Eine Ausnahme für juristische Personen des öffentlichen Rechts, wie Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, Körperschaften des öffentlichen Rechts, öffentlich-rechtliche Stiftungen oder Institute des öffentlichen Rechts (auch wenn sie im Handelsregister eingetragen sind wie z. B. Swissmedic, die Pensionskasse des Bundes PUBLICA oder die Finanzkontrolle des Bundes oder verschiedener Kantone), ist somit nicht erforderlich. Die Befreiung nach Buchstabe c gilt dagegen für privatrechtlich strukturierte Rechtseinheiten, die von einem oder mehreren Gemeinwesen auf Stufe des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden mit einer Mehrheitsbeteiligung kontrolliert werden (z. B. Swisscom). Sie gilt unabhängig davon, ob die Beteiligung direkt oder indirekt gehalten wird (siehe nachstehende Erläuterungen zu Art. 4 zu diesen Begriffen).

¹⁶¹ SR 831.40

¹⁶² SR 831.435.1

Art. 4 Allgemeine Definition

Artikel 4 definiert die Person, die bei einer Gesellschaft (vgl. Art. 2 Abs 1 Bst. a) als wirtschaftlich berechnete Person identifiziert wird. Die Definition des neuen Gesetzes entspricht grundsätzlich jener von Artikel 2a Absatz 3 GwG, um eine einheitliche Verwendung des Begriffs in der Schweiz zu ermöglichen. Sie entspricht auch der Empfehlung 24 der FATF und den Empfehlungen, die das Global Forum im Zuge der Länderprüfung 2020 an die Schweiz gerichtet hat.¹⁶³ Die Unterschiede zwischen der derzeitigen Definition in Artikel 697j OR und der Definition von Artikel 2a Absatz 3 GwG werden dadurch beseitigt.

Gemäss der Definition in *Absatz 1* ist die wirtschaftlich berechnete Person diejenige natürliche Person, die eine Gesellschaft letztendlich kontrolliert. Diese Definition kann auf mehrere Personen zutreffen. Die Person, die eine Gesellschaft kontrolliert, entspricht nicht zwangsläufig jener, welche die rechtliche Eigentümerin oder der rechtliche Eigentümer der Gesellschaftsanteile (Aktien, Stammanteile, Genossenschaftsanteile, usw.) ist. Auch wenn es möglich und sogar üblich ist, dass eine einzige Person sowohl Eigentümerin oder Eigentümer als auch wirtschaftlich berechnete Person einer Gesellschaft ist.

Es gibt verschiedene Kategorien von wirtschaftlich berechneten Personen, je nach Art der Kontrolle, die sie ausüben.

Es handelt sich zunächst um jede natürliche Person, die mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder des Stimmrechts an der Rechtseinheit beteiligt ist (Abs. 1). Der Schwellenwert von 25 Prozent entspricht dem aktuellen Recht (sowohl Art. 697j OR als auch Art. 2a Abs. 3 GwG in Bezug auf operativ tätige Gesellschaften). Er entspricht auch dem maximalen Schwellenwert gemäss den einschlägigen internationalen Empfehlungen und dem künftigen Entwurf der EU-Verordnung.

Bei einer Aktiengesellschaft wird das im Handelsregister eingetragene Kapital die Grundlage für die Bestimmung des Schwellenwertes von 25 Prozent des Kapitals sein. Hat eine Gesellschaft verschiedene Kategorien von Beteiligungspapieren, müssen diese addiert werden. Dies gilt auch für Aktienkapital und Partizipationskapital: Zur Ermittlung der 25-Prozent-Schwelle des Kapitals werden die Aktien und Partizipationsscheine, die eine Person hält, demnach zusammengerechnet. Dagegen sind Genussscheine, Rechte auf den späteren Erwerb von Aktien oder Beteiligungspapieren wie z. B. Wandel- und Optionsrechte im Sinne von Artikel 653b OR nicht unter diesem Gesichtspunkt zu betrachten; sie sind gegebenenfalls unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle auf andere Weise zu betrachten.

Die Schwelle von 25 Prozent der *Stimmrechte* wird auf der Grundlage aller Gesellschafterrechte, einschliesslich der Vorzugsrechte, berechnet. Nicht gezählt werden hingegen Partizipationsscheine, die nicht mit Stimmrechten verbunden sind.

Die Beteiligung kann direkt (die wirtschaftlich berechnete Person ist Eigentümerin oder Eigentümer von mindestens 25 Prozent der Aktien der betreffenden Gesellschaft) oder indirekt (z. B. die wirtschaftlich berechnete Person hält 100 Prozent des

¹⁶³ Prüfbericht (Peer-Review) zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), Ziff. 47, 74, 76, 77, 80, abrufbar unter www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Gremien > Global Forum.

Kapitals einer Gesellschaft, die ihrerseits mindestens 25 Prozent der Aktien der betreffenden Gesellschaft kontrolliert) gehalten werden.

Indirekte Kontrolle entsteht, wenn mehr als 50 Prozent der Stimmrechte oder des Kapitals einer oder mehrerer Zwischengesellschaften kontrolliert werden, die selbst mehr als 25 Prozent der Stimmrechte oder des Kapitals der Gesellschaft halten oder kontrollieren. In diesem Fall sind die wirtschaftlich berechnete Person alle natürlichen Personen, die eine Gesellschaft direkt oder indirekt kontrollieren (d. h. >50 Prozent der Stimmrechte oder Anteile), die ihrerseits mehr als 25 Prozent der Stimmrechte oder Anteile der betreffenden Rechtseinheit kontrolliert oder besitzt. Die Mehrheitsbeteiligung kann direkt sein, aber es kann sich auch um eine vertikale Kontrollkette handeln (d. h., wenn eine natürliche Person eine Mehrheitsbeteiligung an einer Gesellschaft hält, die mehr als 25 Prozent der unterstellten Gesellschaft über Mehrheitsbeteiligungen an anderen zwischengeschalteten juristischen Personen hält) oder um eine horizontale Kontrollkette (d. h., wenn eine natürliche Person mehrere Gesellschaften kontrolliert, die zusammen über 25 Prozent der Rechtseinheit halten).

Eine kontrollierende Beteiligung im Sinne von Artikel 4 kann von einer einzigen Person oder von mehreren Personen gemeinsam gehalten werden. Der Begriff des gemeinsamen Handelns wird aus Artikel 120 FinfraG übernommen, sodass die diesbezüglichen Grundsätze des Börsenrechts auch hier gelten. Die Vereinbarung zwischen den betreffenden Personen muss nicht unbedingt den besonderen Zweck haben, eine kontrollierende Beteiligung an der Gesellschaft zu halten, und muss auch nicht in Form eines Aktionärsbindungsvertrags formalisiert werden. Auch eine informelle Vereinbarung kann relevant sein, wenn sie es mehreren Personen ermöglicht, ihre Stimmrechte in koordinierter Weise auszuüben.

Die wirtschaftlich berechnete Person ist auch diejenige Person, die eine Gesellschaft auf andere Weise kontrolliert. Die Kriterien, die für die Definition dieser Art von Kontrolle relevant sind, sollen durch eine Verordnung in Anlehnung an die aktuelle Praxis beim GwG (siehe Kommentar zur Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken [VSB 20]¹⁶⁴) und der einschlägigen internationalen Empfehlungen definiert werden. Dazu gehören insbesondere:

- das Recht, mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrates oder gleichwertiger Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Gesellschaft zu ernennen;
- die Fähigkeit, wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungen der Gesellschaft zu nehmen, insbesondere durch Vetorechte oder Entscheidungsrechte;
- die Kontrolle durch ein Schuldinstrument, wie z. B. Wandelanleihen oder partiarische Darlehen.

Zudem sind die folgenden Kriterien zur Definition der Kontrolle auf andere Weise relevant, sofern sie es den betreffenden Personen ermöglichen, tatsächlich Kontrolle über die Gesellschaft auszuüben, insbesondere durch das direkte oder indirekte Halten einer Beteiligung von über 25 Prozent:

¹⁶⁴ www.swissbanking.ch > Downloads > Kommentar zur Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 20) (2020)

- Kontrolle, unabhängig davon, ob sie mit anderen gemeinsam ausgeübt wird oder nicht und ob sie mittels formeller oder informeller Vereinbarungen, aufgrund der Statuten oder gleichwertiger Dokumente der Gesellschaft, oder aufgrund von Verbindungen zu Familienmitgliedern der Geschäftsführerinnen, Geschäftsführer, Direktorinnen, Direktoren oder Personen, welche die Gesellschaft besitzen oder kontrollieren, ausgeübt wird;
- Kontrolle durch Rechte auf einen späteren Erwerb von Aktien oder Beteiligungspapieren, z. B. Wandel- oder Optionsrechte im Sinne von Art. 653b OR;
- Kontrolle durch ein Treuhandverhältnis, ob formell oder informell.

Jede Person, auf die eines dieser Kriterien zutrifft, zählt im Sinne dieses Gesetzes zu den wirtschaftlich berechtigten Personen.

Es ist möglich, dass keine Person dem Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person wie oben definiert entspricht. Beispielsweise kann eine Gesellschaft im Streubesitz von mehreren Aktionärinnen und Aktionären gehalten werden, sodass niemand den Schwellenwert von 25 Prozent überschreitet. In diesem Fall stellt *Absatz 2* folgende Regel auf: Hilfsweise gilt das oberste Mitglied des leitenden Organs als wirtschaftlich berechnete Person. Der Begriff entspricht demjenigen von Artikel 2a Absatz 3 GwG. Für die Aktiengesellschaften handelt es sich in der Regel um die Präsidentin oder den Präsidenten des Verwaltungsrates, für die GmbHs um die Person, welche den Vorsitz der Geschäftsführung innehat. Verfügt die Gesellschaft über eine oder einen CEO oder eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden der Geschäftsleitung, handelt es sich um diese Person. Mehrere Personen können dieses Kriterium erfüllen, z. B. wenn zwei Co-Geschäftsführerinnen oder Co-Geschäftsführer gemeinsam die Leitung ausüben. Es sei betont, dass die so identifizierte Person nicht die tatsächliche Kontrolle in letzter Instanz innehat; die Identifizierung dieser Person gibt aber den Behörden eine Anlaufstelle für etwaige Ermittlungen. Diese Lösung ist kohärent mit den Identifizierungsregeln, die in Artikel 2a Absatz 3 und 4 GwG vorgesehen sind; sie entspricht auch den internationalen Standards und dem Ansatz des europäischen Rechts.

Vorbehaltlich der in den Artikeln 5, 19 und 23 festgelegten Sonderregeln gilt die in Artikel 4 festgelegte Definition für alle Kategorien von Rechtseinheiten, die diesem Gesetz unterstehen. Um die wirtschaftlich berechnete Person einer indirekt kontrollierten Rechtseinheit zu identifizieren, die dem Gesetz untersteht, kann es in gewissen Fällen auch notwendig sein, die wirtschaftlich berechnete Person einer anderen Struktur nach schweizerischem oder ausländischem Recht zu identifizieren (Beispiele: eine Gesellschaft ausländischen Rechts kontrolliert eine schweizerische Gesellschaft).

Wenn die wirtschaftlich berechnete Person die Kontrolle über die Gesellschaft indirekt, über mehrere andere Gesellschaften oder Strukturen, ausübt und eine SICAV, eine Stiftung oder ein Verein in die Kontrollkette eingebunden ist, gelten die Sonderbestimmungen von Artikel 5, 19 und 23. Hält beispielsweise ein Trust 25 Prozent oder mehr an einer Aktiengesellschaft, so sind die wirtschaftlich berechneten Personen dieser Aktiengesellschaft diejenigen des Trusts gemäss Artikel 23, d.h. vorbehaltlich einer auf andere Weise ausgeübten Kontrolle, die Begründerin oder der Begründer, die oder der Trustee, die Protetktorin oder der Protetktor und die oder der Begünstigte.

Art. 5 Wirtschaftlich berechtigte Person einer SICAV

Artikel 5 definiert den Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person einer SICAV.

Die SICAV ist eine eigenständige Gesellschaft, die in einem Sondergesetz geregelt ist (Art. 36 Abs. 1 KAG); einige Bestimmungen des OR gelten sinngemäss (vgl. Art. 37 Abs. 1 KAG). Ihr Kapital ist in Unternehmer- und Anlegeraktien aufgeteilt.

Die Regelung in Artikel 5 entspricht dem geltenden Recht und berücksichtigt die Besonderheiten der SICAV. Sie sieht vor, dass nur Unternehmeraktionärinnen oder Unternehmeraktionäre als wirtschaftlich berechtigte Personen einer SICAV identifiziert werden können.

Da es sich bei der SICAV um eine offene kollektive Kapitalanlage handelt, sind weder das Kapital noch die Anzahl der Aktien im Voraus bestimmt. Eine Meldepflicht einer SICAV, die sich nach einem Prozentsatz der Beteiligung am Aktienkapital oder der Stimmen richten würde, wäre für die Kategorie der Anlegeraktionärinnen und -aktionäre kaum praktikabel. Der Status der Anlegeraktionärinnen und -aktionäre, die normalerweise ein Recht auf Rückzahlung ihres Anteils haben, unterscheidet sich zudem von dem der Unternehmeraktionärinnen und -aktionäre, deren Qualifikationen die Grundlage für die Zulassung der SICAV bilden und die über die Auflösung der SICAV entscheiden (vgl. Art. 41 Abs. 2 KAG). Im Übrigen werden bei der SICAV nur die Einlagen der Unternehmeraktionärinnen und -aktionäre als eigene Mittel angerechnet (vgl. Art. 55 Abs. 1 der Verordnung vom 22. November 2006¹⁶⁵ über die kollektiven Kapitalanlagen). Im Unterschied zu den Unternehmeraktionärinnen und -aktionären handelt es sich bei den Anlegeraktionärinnen und -aktionären de facto um Anlegerinnen und Anleger, die ihr Geld in einen Fonds investieren und keine Kontrolle über die SICAV ausüben können. Diese Besonderheiten rechtfertigen es, die Ausnahme von den Meldepflichten für Anlegeraktionärinnen und -aktionäre einer SICAV nach Artikel 46a KAG auch weiterhin zu gewähren.

Art. 6 Indirekte Kontrolle und Kontrolle auf andere Weise

Der Bundesrat präzisiert, unter welchen Voraussetzungen eine Gesellschaft durch eine natürliche Person als indirekt oder auf andere Weise kontrolliert gilt. Bei der indirekten Kontrolle geht es in erster Linie darum, die anwendbaren Berechnungsregeln zu präzisieren, wie sie in den Erläuterungen zu Artikel 4 enthalten sind (Schwellenwert von 50 Prozent ab der zweiten Kontrollstufe, vgl. Erläuterungen zu Art. 4). Für die Kontrolle auf andere Weise wird die Verordnung die anwendbaren Kriterien präzisieren, wie sie in den Erläuterungen zu Artikel 4 beschrieben sind (z. B. Vorhandensein einer treuhänderischen Beziehung, Aktionärsbindungsvertrag usw., vgl. Erläuterungen zu Art. 4).

Art. 7 Identifikation und Überprüfung
der wirtschaftlich berechtigten Personen

Nach Artikel 7 müssen Gesellschaften, die dem neuen Gesetz unterstehen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a), ihre wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren. Sie müssen

¹⁶⁵ SR 951.311

also wissen, wer ihre wirtschaftlich berechtigten Personen sind und welche Art der Kontrolle und in welchem Umfang diese Personen die Kontrolle ausüben (direkt, indirekt oder auf andere Weise, siehe diesbezügliche Erläuterungen zu Art. 4). Die Identifizierung erfolgt anhand der Informationen, die der Gesellschaft zur Verfügung stehen, sowie anhand von Meldungen, die sie erhalten hat, oder von Informationen, die sie von den Gesellschafterinnen und Gesellschaftern, der wirtschaftlich berechtigten Personen oder von Dritten, die in die Kontrollkette eingebunden sind, eingeholt hat (vgl. Art. 13 und 14).

Nach *Absatz 1* muss die Gesellschaft zur Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person(en) deren persönliche Daten beschaffen, d. h. Name(n), Vorname(n), Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit(en), Adresse und Wohnsitzstaat. Sie muss auch die Angaben über Art und Umfang der ausgeübten Kontrolle sammeln, sofern diese zur Überprüfung der Kriterien von Artikel 4 erforderlich sind. Die «Art» bezieht sich hierbei auf die rechtliche oder faktische Beziehung, aus der die Kontrolle resultiert (direktes oder indirektes Halten von Beteiligungen, Kontrolle auf andere Weise, z. B. durch ein Treuhandverhältnis). «Umfang» meint den Umfang der Beteiligung. Die zu beschaffenden Informationen können in der Verordnung präzisiert werden. Die Gesellschaft muss nicht unbedingt die genaue Anzahl Aktien oder den genauen Prozentsatz der Beteiligung erheben. Sie muss nur das Erreichen oder Überschreiten gewisser Schwellenwerte festhalten (z. B. ob die Beteiligung mehr als 25, 50, 75 oder genau 100 Prozent beträgt). Die Meldung an das Transparenzregister muss auf Grundlage dieser Informationen erfolgen (vgl. Art. 9).

Nach *Absatz 2* muss die Gesellschaft die Identität der Personen, die nach Absatz 1 identifiziert wurden, (d. h. die Personen sind wirklich, wer sie zu sein vorgeben) und ihre Eigenschaft als wirtschaftlich berechnigte Personen (d. h. sie sind tatsächlich die wirtschaftlich berechtigten Personen der Gesellschaft) mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt überprüfen. Es handelt sich hier um eine Sorgfaltspflicht: Die Gesellschaft entscheidet über den Umfang der Prüfungen. Dabei berücksichtigt sie die ihr vorliegenden Informationen und etwaige Zweifel an deren Richtigkeit oder Vermutungen, dass es eine andere wirtschaftlich berechnigte Person gibt, welche die Gesellschaft kontrolliert. Hier ist ein risikobasierter Ansatz gerechtfertigt. Die Gesellschaft muss nicht unbedingt Gewissheit erlangen, und die Ermittlung der Identität ist mit keiner Ergebnisspflicht verbunden (für die Massnahmen, wenn die Gesellschaft nicht in der Lage ist, die wirtschaftlich berechnigte Person zu ermitteln oder ihre Identität zu überprüfen, siehe die Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3). Sie muss nur die unter den gegebenen Umständen angemessene Überprüfung vornehmen, z. B. nach der Nummer, dem Typ oder dem Nennwert der gehaltenen Papiere fragen. Sie muss die Gründe für die Eigenschaft als wirtschaftlich berechnigte Person nachvollziehen können. Ein KMU, das alle Aktionärinnen und Aktionäre seit langem kennt, wird angesichts der geringen Risiken in der Regel keine speziellen Massnahmen zur Überprüfung der Identität ihrer wirtschaftlich berechnigten Personen ergreifen müssen. Anderes gilt etwa für eine Sitzgesellschaft, die von mehreren ausländischen Trusts indirekt gehalten wird. Ebenso sollte beispielsweise für eine Ein-Mann-AG eine Selbstauskunft der Alleininhaberin oder des Alleininhabers genügen, während bei einer juristischen Person, die von verschiedenen Personen über partiarische Darlehen kontrolliert wird, umfangreichere Überprüfungen nötig sein können.

Die Gesellschaft muss auch alle sachdienlichen Belege zusammenstellen. Auch hier hängt der Umfang der erforderlichen Belege davon ab, welche Sorgfalt nach vernünftigem Ermessen von der Rechtseinheit erwartet werden kann. Allgemein gilt, dass ein Beleg notwendig ist, um die Identität der als wirtschaftlich berechnigte Person gemeldeten Person zu überprüfen, wenn die Gesellschaft nicht bereits eine entsprechende Kopie besitzt. Je komplexer die Gesamtstruktur ist, z. B. weil es treuhänderisch tätige Aktionärinnen und Aktionäre gibt, und je schwieriger es war, Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person einzuholen, desto umfangreichere Überprüfungen und Nachweise wird die Gesellschaft vornehmen bzw. einholen müssen, um die Kontrollstruktur nachvollziehen zu können. Um einen flexiblen Ansatz unter Berücksichtigung der Risiken und der Verhältnismässigkeit zu ermöglichen, ohne den Gesellschaften unnötige administrative Lasten aufzubürden, verzichtet der Gesetzesentwurf auf eine strikte Festlegung notwendiger Überprüfungsmaßnahmen oder Unterlagen. Zum Beispiel kann die Gesellschaft in Bezug auf die Adresse grundsätzlich die von der wirtschaftlich berechnigten Person mitgeteilte Adresse übernehmen, ohne dass weitere Massnahmen zur Überprüfung bei einem Register oder einer Behörde erforderlich sind, solange die Information nicht unplausibel erscheint.

Bei der Einholung und Überprüfung der nötigen Informationen wird die Gesellschaft im Allgemeinen auf die Mitarbeit der Aktionärin oder des Aktionärs, der Gesellschafterin oder des Gesellschafters, der wirtschaftlich berechnigten Person oder anderer Personen in der Kontrollkette angewiesen sein. Deshalb wird diesen Personen eine Mitwirkungspflicht auferlegt (vgl. Art. 13 und 14). Zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht muss die Gesellschaft alles tun, was vernünftigerweise von ihr erwartet werden kann, um die benötigten Informationen einzuholen. Oft besteht dies darin, zunächst die Gesellschafterin oder den Gesellschafter nach den notwendigen Informationen zu fragen. Unter Umständen können zusätzliche Schritte erforderlich sein, z. B. wenn Dividenden auf ein Konto überwiesen werden, das nicht der Gesellschafterin oder dem Gesellschafter gehört, die als wirtschaftlich berechnigte Person gemeldet wurde; wenn der Verwaltungsrat regelmässig Anweisungen von einer Person erhält, die nicht als wirtschaftlich berechnigte Person gemeldet wurde; wenn eine Gesellschafterin, die eine juristische Person ist, die Zusammenarbeit verweigert, die Gesellschaft aber deren rechtliche Eigentümerin oder deren rechtlichen Eigentümer kennt.

Im Allgemeinen richten sich die Überprüfungsmaßnahmen nach der Art der Kontrolle, die von den wirtschaftlich berechnigten Personen ausgeübt wird. Wenn die Gesellschaft natürliche Personen identifiziert, die eine Beteiligung von 25 Prozent oder mehr halten, hat sie zu überprüfen, ob diese Personen als wirtschaftlich berechnigte Personen oder gegebenenfalls als treuhänderisch tätige Aktionärinnen, Aktionäre, Gesellschafterinnen oder Gesellschafter gemeldet wurden. Falls eine Gesellschaft Zweifel an der Richtigkeit der Angaben der Aktionärinnen und Aktionäre oder der Gesellschafterinnen und Gesellschafter hat oder haben sollte (z. B. aufgrund von Anweisungen zur Überweisung von Dividenden auf das Konto einer dritten Person), muss sie Prüfmaßnahmen ergreifen. Ist eine Gesellschafterin eine juristische Person oder gibt eine Gesellschafterin oder ein Gesellschafter an, in fremdem Namen zu handeln, sollte die Gesellschaft die erforderlichen Informationen über die Identität der wirtschaftlich berechnigten Person und deren Beziehung zur Gesellschafterin oder zum Gesellschafter (Treuhänderverhältnis, Beteiligung innerhalb einer Unternehmensgrup-

pe usw.) einholen. Es ist die gesamte Kontrollkette zu prüfen, einschliesslich juristischer Personen ausländischen Rechts.

Es kann besonders schwierig sein, Fälle zu identifizieren, in denen die Kontrolle auf andere Weise ausgeübt wird. Die Gesellschaft muss auf Indizien achten, die eine solche Kontrolle nahelegen: z. B. Personen, die Einfluss auf die Wahl von Verwaltungsratsmitgliedern oder analogen Verantwortlichen ausüben, obwohl dies nicht durch ihre Beteiligungen gerechtfertigt ist; Gläubigerinnen und Gläubiger, die Einfluss auf grundsätzliche Entscheidungen der Gesellschaft ausüben; Verwandte, die Anweisungen erteilen; Personen, die nicht Gesellschafterin oder Gesellschafter sind und Dividenden erhalten usw. In diesen Fällen muss geprüft werden, ob jemand die oben genannten Kriterien erfüllt, die in der Verordnung präzisiert werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 6). Gegebenenfalls muss die Gesellschaft die notwendigen Informationen und Nachweise von der betreffenden Person einholen.

Absatz 3 sieht Vereinfachungen für Beteiligungen von 75 Prozent oder weniger vor, die direkt oder indirekt von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten werden. Gesellschaften, die ganz oder teilweise kotiert sind, sowie die von ihnen zu mehr als 75 Prozent gehaltenen Tochtergesellschaften fallen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Für diese Beteiligungen ist die Transparenz durch die Offenlegungspflichten des FinfraG gewährleistet (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Bst. a). Beträgt die Beteiligung 75 Prozent oder weniger (aber mindestens 25 Prozent und ist damit für die Anwendung des Begriffs der wirtschaftlich berechtigten Person von Bedeutung), muss die Gesellschaft nur prüfen, ob sie direkt oder indirekt von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten wird, und die Firma und den Sitz dieser Gesellschaft sowie die Einzelheiten der Kotierung (Ort und Name der Börse, ggf. Börsensymbol) beschaffen. Die Gesellschaft ist also nicht verpflichtet, die wirtschaftlich berechtigten Personen des börsenkotierten Unternehmens zu identifizieren und zu überprüfen. Für eine Beteiligung, die nicht von einem börsenkotierten Unternehmen gehalten wird, gelten strikt die Identifizierungs- und Überprüfungspflichten. Wird beispielsweise eine Gesellschaft zu 50 Prozent von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten, muss sie die wirtschaftlich berechtigten Personen, welche die anderen 50 Prozent halten, sowie gegebenenfalls diejenigen, die die Kontrolle auf andere Weise ausüben, identifizieren und überprüfen.

Art. 8 Dokumentation und Aufbewahrung der Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen

Die Gesellschaft muss die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen – d. h. die nach Artikel 7 erhobenen Informationen – dokumentieren und dafür sorgen, dass darauf in der Schweiz jederzeit zugegriffen werden kann (*Abs. 1*). Diese Regelung orientiert sich an den Bestimmungen des OR, die für das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen gilt (Art. 697f Abs. 4 und Art. 790a Abs. 5 OR). Die Gesellschaft muss zudem dafür sorgen, dass die Informationen auf dem neusten Stand sind, d. h. insbesondere die Informationen erneut überprüfen, wenn sie Kenntnis einer massgeblichen Änderung hat. Unter Umständen (z. B. bei häufiger Änderung des Aktionariats) kann eine regelmässige Überprüfung erforderlich sein, um die Aktualität der Informationen zu bestätigen.

Ist es der Gesellschaft trotz aller Bemühungen nicht gelungen, die wirtschaftlich berechnete Person zu identifizieren oder die über sie erhaltenen Informationen zu überprüfen, z. B. weil eine Aktionärin oder ein Aktionär der Mitwirkungspflicht nicht nachkommt, muss die Gesellschaft die unternommenen Schritte angemessen dokumentieren (*Abs. 2*). Es kann erforderlich sein, Kopien von Schreiben an betroffene Personen oder die Auszüge aus ausländischen Registern, in denen eine sachdienliche Information verfügbar sein könnte, abzulegen. Es kann auch erforderlich sein, die Bemühungen der Gesellschaft zu dokumentieren, die Aufteilung ihres Aktienkapitals zu verstehen oder ein Organigramm der Gruppe, der sie angehört, einschliesslich der Teile, die trotz entsprechender Bemühungen unbekannt bleiben, zu erstellen.

Nach *Absatz 3* muss die Gesellschaft die bezüglich einer wirtschaftlich berechtigten Person beschafften Informationen und Belege während zehn Jahren, nachdem diese ihre Eigenschaft als wirtschaftlich berechnete Person verloren hat, aufbewahren. Im neuen Gesetz werden keine Formvorschriften für die Dokumentation der Informationen festgelegt. Auch hier sollen unnötige Formalitäten vermieden werden, und es soll den Gesellschaften überlassen bleiben, sich angemessen zu organisieren. Dabei sind ihre Unternehmensstruktur und die Komplexität der Beziehungen zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen zu berücksichtigen. Die Gesellschaften können also wählen, welche Form den Umständen am besten entspricht. Die Informationen können beispielsweise im Aktienregister sein, wenn es sich bei den wirtschaftlich berechtigten Personen um Aktionärinnen oder Aktionäre handelt, oder in den Büchern der Gesellschaft. Sie können auch in einer Notiz festgehalten, wonach es keine Person gibt, die den Kriterien von Artikel 4 Absatz 1 entspricht, und wonach das oberste Mitglied des leitenden Organs als wirtschaftlich berechnete Person der Gesellschaft anzusehen ist, und die einen Verweis auf das Handelsregister enthält. Die Gesellschaften können auch weiterhin ein Verzeichnis wie nach der aktuellen Gesetzgebung führen. Die Informationen müssen allerdings so dokumentiert und aufbewahrt werden, dass die Einsichtnahme ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist, z. B. wenn die Kontrollstelle bei einer Prüfung (vgl. Art. 42) eine Dokumentation verlangt. Entscheidend ist, dass der Zugang zu den Informationen gewährleistet ist.

Nach *Absatz 4* muss bei Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung ein Verwaltungsratsmitglied, eine Geschäftsführerin oder ein Geschäftsführer oder eine Direktorin oder ein Direktor mit Vertretungsbefugnis Zugang zu diesen Informationen haben. Diese Person muss in der Schweiz wohnhaft sein. Diese Bestimmung entspricht – *mutatis mutandis* – der aktuellen Bestimmung von Artikel 718 Absatz 4 dritter Satz und Artikel 814 Absatz 3 dritter Satz OR (Zugang zur Liste im Sinne von Art. 697/ bzw. 790a Abs. 5 i.V.m. 697/ OR) und ersetzt diese.

Art. 9 Meldung an das Transparenzregister

Die dem Gesetz unterstellten Gesellschaften müssen sich in das Transparenzregister eintragen lassen. Die Eintragung beruht auf einer Meldung der Gesellschaft, welche die Identifikationsdaten der wirtschaftlich berechtigten Personen sowie Informationen über Art und Umfang der von jeder dieser Personen ausgeübten Kontrolle (d. h. direkte oder indirekte Kontrolle oder Kontrolle auf andere Weise) enthält.

Wie in *Absatz 1* festgelegt, entspricht der Inhalt der Meldung den in den Artikeln 7 und 13 vorgesehenen Angaben, um die Übereinstimmung der Informationen, welche die unterstellte Gesellschaft erhebt, mit den an das Transparenzregister zu meldenden Informationen zu gewährleisten. Buchstabe d sieht in diesem Punkt eine Ausnahme vor: Die Gesellschaft muss die genaue Adresse der wirtschaftlich berechtigten Person ermitteln, aber dem Transparenzregister nur die Wohnsitzgemeinde und den Wohnsitzstaat melden. Dies dient dem Schutz der Vertraulichkeit einer potenziell sensiblen Angabe und der Vermeidung einer erneuten Meldung, wenn eine Person innerhalb desselben Ortes umzieht. Dies vereinfacht auch die Überprüfung anhand der Informationen im Handelsregister, das ebenfalls die Wohnsitzgemeinde und nicht die Adresse enthält. Die Gesellschaft muss jedoch über die genaue Adresse verfügen, um gegebenenfalls eine Auskunft der wirtschaftlich berechtigten Person (vgl. Art. 7 Abs. 2 und 14) einholen oder die Adresse auf Anfrage an die zuständige Behörde übermitteln zu können.

Absatz 1 gilt auch für Situationen, in denen die unterstellte Gesellschaft feststellt, dass keine Person die in Artikel 4 Absatz 1 festgelegten Kriterien erfüllt. In diesem Fall gilt gemäss Artikel 4 Absatz 2 das oberste Mitglied des leitenden Organs als wirtschaftlich berechtigte Person der unterstellten Rechtseinheit. Dieses wird entsprechend an das Transparenzregister gemeldet, wobei in den Angaben zu Art und Umfang der Kontrolle vermerkt wird, dass diese Person subsidiär identifiziert wurde, da keine Person den Kriterien von Artikel 4 Absatz 1 entspricht.

Absätze 2 und 3 zielen auf zwei besondere Situationen ab:

- Für unterstellte Gesellschaften, die teilweise (75 Prozent oder weniger, direkt oder indirekt) von einer börsenkotierten Gesellschaft kontrolliert werden, sieht *Absatz 2* eine Vereinfachung vor: Die Meldung muss nur die Informationen enthalten, die diese unterstellte Gesellschaft nach Artikel 7 Absatz 3 beschaffen muss: die Firma und den Sitz der börsenkotierten Gesellschaft sowie die Einzelheiten zur Kotierung (Ort und Name der Börse, ggf. Börsensymbol). Auch in diesem Fall entsprechen die Informationen im Transparenzregister denjenigen, die die Gesellschaft selbst auf der Grundlage der Meldungen der betreffenden Aktionärinnen und Aktionäre beschaffen und überprüfen muss. Wird die Gesellschaft in Bezug auf die anderen Anteile von einer Person kontrolliert, die nicht eine börsenkotierte Gesellschaft ist, meldet sie die Informationen über diese Person gemäss Absatz 1. Wird beispielsweise eine Gesellschaft zu 50 Prozent von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten, muss sie die wirtschaftlich berechtigten Personen, die die anderen 50 Prozent halten, sowie gegebenenfalls diejenigen, die die Kontrolle auf andere Weise ausüben, identifizieren, überprüfen und dem Transparenzregister melden.
- *Absatz 3* bezieht sich auf Situationen, in der es der Gesellschaft nicht gelingt, ihre wirtschaftlich berechtigte Person zu identifizieren oder die erhaltenen Informationen auf zufriedenstellende Weise zu überprüfen, z. B. weil die zur Zusammenarbeit verpflichteten Personen dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sind (beispielsweise haben sie sich geweigert oder waren nicht in der Lage, die erforderlichen Informationen zu übermitteln). Es geht also um den Fall, dass die Gesellschaft ihre Sorgfaltspflicht erfüllt hat, jedoch die nach Artikel 7 erforderlichen Informationen nicht beschaffen konnte. Die Tatsache,

dass es nicht möglich ist, die wirtschaftlich berechnete Person zu identifizieren, bedeutet in diesem Fall nicht, dass die Gesellschaft ihre Verpflichtungen verletzt hat. Im Allgemeinen wird die Ursache ein Versäumnis der in die Kontrollkette eingebundenen Personen sein. In einigen Fällen kann der Grund auch in einer Rechtsunsicherheit liegen (z. B. in den Fällen, die in den Leitlinien der FATF genannt werden, wie bei einer Erbfolge oder wenn die Übertragung von Anteilen Gegenstand eines Rechtsstreits ist, oder in Fällen höherer Gewalt, die zu Unsicherheit führen, wie beispielsweise Kriegssituationen).¹⁶⁶ Die unterstellte Gesellschaft muss in diesem Fall dem Transparenzregister mitteilen, dass es ihr nicht gelungen ist, ihre wirtschaftlich berechnete Person festzustellen und deren Identität zu überprüfen. Sie muss alle relevanten Informationen, über die sie zu diesem Zeitpunkt verfügt, einschliesslich des Namens des obersten Mitglied des leitenden Organs, vorlegen (diese Person wird jedoch nicht als wirtschaftlich berechnete Person identifiziert, auch nicht subsidiär, sondern nur mangels Identifikation einer Person gemäss Art. 4 und 5). Die Regelung gilt auch, wenn die unterstellte Gesellschaft nur einen Teil ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren und überprüfen konnte. Dies führt zu einem Vermerk, dass die wirtschaftlich berechnete Person einer Gesellschaft nicht gesetzeskonform identifiziert wurde (vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. c). Der Vermerk ist für zugangsberechtigte Behörden und Personen einsehbar (vgl. Art. 33–35). Wird ein Kontrollverfahren eingeleitet, so kann die Kontrollstelle die zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erforderlichen Massnahmen ergreifen, insbesondere indem sie sich direkt an die Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder die in die Kontrollkette eingebundenen Personen wendet und von ihnen die entsprechenden Auskünfte verlangt (vgl. Art. 44).

Gemäss *Absatz 4* sind juristische Personen des schweizerischen Rechts verpflichtet, innerhalb eines Monats nach ihrer Eintragung in das Handelsregister (Veröffentlichung im Schweizerischen Handelsamtsblatt) die Meldung an das Transparenzregister vorzunehmen. Für juristische Personen ausländischen Rechts beginnt die Frist von einem Monat mit ihrer Unterstellung unter das neue Gesetz (Eintragung der Zweigniederlassung im Handelsregister, Beginn der tatsächlichen Verwaltung in der Schweiz, Abschluss des Kaufvertrags oder des Vorvertrags im Hinblick auf den Erwerb eines Grundstücks oder ein gleichwertiger Akt, der die Übertragung des Eigentums ermöglicht, beispielsweise Abschluss eines Kaufvertrags über eine Beteiligung an einer Gesellschaft, die ein Grundstück in der Schweiz hält, oder Eröffnung eines Erbgangs, durch den ein Grundstück auf die Gesellschaft ausländischen Rechts übergeht).

Absatz 5 delegiert dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten des Meldeverfahrens. Der Bundesrat kann somit insbesondere die an das Transparenzregister zu übermittelnden Informationen präzisieren oder allfällige Belege zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen festlegen.

¹⁶⁶ Vgl. FATF, Guidance on beneficial ownership of legal persons, März 2023, Ziff. 73.

Art. 10 Meldung von Änderungen

Jede Änderung einer im Transparenzregister eingetragenen Information muss von der Unterstellten Gesellschaft innert eines Monats ab Kenntnisnahme gemeldet werden. Dies gewährleistet eine angemessene Frist gemäss den internationalen Anforderungen. Es kann sich um die Meldung einer neuen wirtschaftlich berechtigten Person handeln oder um Änderungen der Identifikationsdaten der im Transparenzregister eingetragenen Person (insbesondere Name, Wohnsitzgemeinde/Wohnsitzstaat) oder der im Transparenzregister eingetragenen Informationen über Art und Umfang der über die Gesellschaft ausgeübten Kontrolle. Die Möglichkeit des Versands automatisierter Erinnerungen durch das Transparenzregister an die Gesellschaft, um diese periodisch an ihre Meldepflicht zu erinnern, wird im Rahmen der Umsetzung des Transparenzregisters geprüft.

Art. 11 Verfahren zur Meldung an das Handelsregister

Grundsätzlich meldet die Gesellschaft die Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen direkt dem Transparenzregister. Artikel 11 sieht jedoch ein vereinfachtes Verfahren für Fälle vor, in denen die wirtschaftlich berechtigten Personen der Gesellschaft bereits im Handelsregister eingetragen sind. In diesem Fall kann die Gesellschaft die Identität ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen dem kantonalen Handelsregisteramt melden, bei dem sie eingetragen ist. Die Daten werden dann via die Handelsregisterbehörden (kantonale Behörden und Eidgenössisches Amt für das Handelsregister, EHRA) an das Transparenzregister weitergeleitet. Ein KMU muss demnach bei der Gründung oder während des Bestehens der Gesellschaft, beispielsweise bei einer Änderung in Bezug auf eine Gesellschafterin oder einen Gesellschafter, keine zusätzlichen Schritte beim Transparenzregister vornehmen müssen. Die Handelsregisterbehörden können die Gesellschaften im Rahmen der Bearbeitung der Eintragungen im Handelsregister auch auf ihre Meldepflichten gemäss dem neuen Gesetz aufmerksam machen und bei Bedarf Auskunft geben. Die Überprüfung der im Handelsregister eingetragenen Daten wird zudem zur Qualität der im Transparenzregister eingetragenen Daten beitragen.

Absatz 1 legt die Voraussetzungen fest, damit eine Gesellschaft das Meldeverfahren über das Handelsregisteramt wählen kann. Alle wirtschaftlich berechtigten Personen müssen als Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder als Organ der Rechtseinheit im Handelsregister eingetragen sein. Dies gilt grundsätzlich insbesondere für GmbHs, bei denen alle Gesellschafterinnen und Gesellschafter natürliche Personen und gleichzeitig die wirtschaftlich berechtigten Personen sind, sowie für Aktiengesellschaften, bei denen die wirtschaftlich berechtigten Personen Mitglieder des Verwaltungsrates sind (z. B. eine AG, bei der die einzige Aktionärin oder der einzige Aktionär das einzige Verwaltungsratsmitglied und die einzige wirtschaftlich berechnigte Person der Gesellschaft ist, oder eine Gesellschaft, die ihre wirtschaftlich berechnigte Person gemäss Art. 4 Abs. 2 festgestellt hat). Es wird erwartet, dass die meisten KMU, bei denen es sich um GmbHs oder AGs handelt, deren Aktionärinnen und Aktionäre auch Verwaltungsratsmitglieder sind, für dieses Verfahren qualifizieren.

Gemäss *Absatz 2* muss die Gesellschaft den Handelsregisterbehörden die Namen ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen sowie die Angaben zu Art und Umfang der von

ihnen ausgeübten Kontrolle mitteilen. Die Meldung muss auch eine Bestätigung der Gesellschaft enthalten, dass es keine weiteren wirtschaftlich berechtigten Personen gibt. Der Meldung müssen keine Belege hinsichtlich dieser Tatsache beigelegt werden. Die Meldung über die wirtschaftlich berechnigte Person muss im Rahmen eines Eintragungsverfahrens ins Handelsregister erfolgen. Daraufhin wird sie in die Anmeldung zur Eintragung beim zuständigen kantonalen Handelsregister aufgenommen. In der Meldung über die wirtschaftlich berechnigte Person müssen die Elemente nicht wiederholt werden, die aus dem Handelsregistereintrag hervorgehen. So kann sich eine GmbH beispielsweise auf die Angabe beschränken, dass die Gesellschafterinnen und Gesellschafter aufgrund ihrer Stammanteile die wirtschaftlich berechtigten Personen der GmbH sind und dass es keine weiteren wirtschaftlich berechtigten Personen gibt. Gesellschaften, die keine wirtschaftlich berechtigten Personen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 haben und subsidiär das oberste Mitglied des leitenden Organs im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 identifizieren, können sich auf eine Erwähnung dieser Tatsache beschränken. Aktiengesellschaften, deren wirtschaftlich berechnigte Person die Kriterien von Artikel 4 Absatz 1 erfüllt, müssen die Art der ausgeübten Kontrolle angeben (z. B. direkte Kontrolle durch Eigentum an den Aktien) sowie allenfalls Angaben zur kontrollierenden Beteiligung machen. Diese Angaben werden auf dem Verordnungsweg präzisiert.

Enthält die Anmeldung zur Eintragung die Meldung über die wirtschaftlich berechtigten Personen, so leiten die Handelsregisterbehörden diese zur Eintragung an das Transparenzregister weiter (*Abs. 3*). Sie müssen und dürfen keine zusätzlichen Kontrollen durchführen, die weiter gehen als die, die sich aus dem Handelsregisterrecht ergeben, und dürfen insbesondere weder die Eigenschaft der wirtschaftlich berechtigten Person noch die Vollständigkeit und Richtigkeit der erhaltenen Daten überprüfen. Die Gesellschaft ist weiterhin dafür verantwortlich, die vollständige und korrekte Meldung ihrer wirtschaftlich berechtigten Person vorzunehmen. Der Gesetzesentwurf sieht keine eigene Entscheidungsbefugnis der Handelsregisterbehörden im Zusammenhang mit der Meldung über wirtschaftlich berechnigte Personen vor. Die Handelsregisterbehörden bewahren die von der Gesellschaft gemeldeten Daten zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen nicht auf und bearbeiten die Daten nur zum Zweck dieser Bestimmung.

Das Verfahren zur Übermittlung der Daten wird im Einzelnen in der Verordnung präzisiert. Es ist vorgesehen, dass die dem kantonalen Handelsregister gemeldeten Daten auf elektronischem Weg im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für Eintragungen an das EHRA übermittelt und von diesem an das Transparenzregister zur Eintragung weitergeleitet werden. Die Bestimmungen der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007¹⁶⁷ (HRegV) können angepasst werden, um dem neuen Meldeverfahren für wirtschaftlich berechnigte Personen und der Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden (vgl. Art. 29 Abs. 2 und 49) Rechnung zu tragen, mit dem Ziel einer effektiven und effizienten Umsetzung des neuen Rechts.

Absatz 4 legt die Fristen fest, innerhalb derer die Meldung beim Handelsregister erfolgen muss, d. h. ein Monat in Anwendung von Artikel 9 Absatz 4 (erstmalige Meldung) oder Artikel 10 (Meldung von Änderungen). In vielen Fällen wird die Eintra-

¹⁶⁷ SR 221.411

gung im Handelsregister auch für die Erlangung der Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person entscheidend sein, z. B. wenn eine neue Person geschäftsführende Gesellschafterin bzw. geschäftsführender Gesellschafter einer GmbH wird. Für die Gesellschaften ist die Frist mit der Meldung beim Handelsregister eingehalten.

Art. 12 Verantwortlichkeit für die Meldungen ans Register

Die Verantwortlichkeit für die Meldungen der wirtschaftlich berechtigten Personen nach den Artikeln 9 bis 11, 17 oder 21 liegt beim obersten Mitglied des leitenden Organs. Es handelt sich dabei um diejenige Person, welche der Geschäftsleitung einer Gesellschaft vorsteht. Es handelt sich um den gleichen Begriff wie in Artikel 4 Absatz 2, welcher seinerseits Artikel 2a Absatz 3 GwG entspricht. Üben mehrere Personen diese Funktion aus, z. B. wenn zwei Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer das leitende Organ sind, haften sie gemeinsam für die Erfüllung dieser Pflichten.

Im Falle einer Delegation, z. B. an den Vorsteher eines Ressorts oder an ein faktisches Organ,¹⁶⁸ bleibt das oberste Mitglied oder die obersten Mitglieder des leitenden Organs weiterhin für die ordnungsgemässe Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Pflichten verantwortlich.

Diese Regelung klärt die Verantwortlichkeit innerhalb der Gesellschaft und soll es den Behörden, insbesondere den Strafbehörden, ermöglichen, die Person zu identifizieren, die im Falle einer Pflichtverletzung haftbar sein könnte. Ergänzend ist Artikel 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁶⁹ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) bei Verletzung der Pflichten nach diesem Gesetz zur Bestimmung der Person, der die Pflichtverletzung zuzuordnen ist, anwendbar.

Art. 13 Pflichten der Inhaberinnen und Inhaber von Anteilen

Artikel 13 übernimmt die derzeit in den Artikeln 697j und 790a OR geregelten Meldepflichten von Aktionärinnen und Aktionären bzw. Gesellschafterinnen und Gesellschaftern und passt sie an. Die Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung werden im Folgenden dargestellt.

Alle Aktionärinnen und Aktionäre oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter (einschliesslich Partizipantinnen und Partizipanten einer Aktiengesellschaft, Gesellschafterinnen und Gesellschafter einer GmbH, Genossenschafterinnen und Genossenschafter, usw.), die allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Gesellschaftsanteile in einem Umfang halten, der die letztendliche Kontrolle über die unterstellte Gesellschaft ermöglicht, sind meldepflichtig (*Abs. 1*). Der Begriff der letztendlichen Kontrolle bezieht sich auf die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person in Artikel 4 und erfasst in erster Linie die Aktionärin, den Aktionär, die Gesellschafterin oder den Gesellschafter, die bzw. der einen Anteil von über 25 Prozent am Aktienkapital oder an den Stimmrechten hält.

¹⁶⁸ Zum Begriff des faktischen Organs siehe die reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts, z. B. BGE 146 III 37, 141 III 159, 128 III 29.

¹⁶⁹ SR 313.0

Die Meldung bezieht sich auf die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person (dieselben Identifikationsdaten, die die unterstellte Gesellschaft gemäss Artikel 7 sammeln muss, d. h. Vorname(n) und Nachname(n), Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit(en), Adresse und Wohnsitzstaat). Die Aktionärin, der Aktionär, die Gesellschafterin oder der Gesellschafter muss auch die erforderlichen Angaben zu Art und Umfang der Kontrolle melden. Die zu meldenden Informationen werden in der Verordnung präzisiert, in Übereinstimmung mit den Informationen, welche die Gesellschaft beschaffen (Art. 7) und dem Transparenzregister melden (Art. 9) muss. Insbesondere soll nur das Erreichen oder Überschreiten gewisser Schwellenwerte (z. B. 25, 50, 75 oder 100 Prozent) und nicht jede Änderung der Anzahl der gehaltenen Aktien oder Gesellschaftsanteile gemeldet werden müssen.

Absatz 2 vereinfacht die Meldung für Aktionärinnen oder Gesellschafterinnen, die juristische Personen sind, deren Beteiligungsrechte teilweise an der Börse kotiert sind (vgl. auch Art. 7 Abs. 3 hinsichtlich der Pflichten einer Rechtseinheit in einem solchen Fall). Diese Aktionärinnen oder Gesellschafterinnen müssen lediglich melden, dass sie börsenkotiert sind, sowie ihre Firma und den Ort der Kotierung angeben. Diese Bestimmung gilt nicht für Aktionärinnen oder Gesellschafterinnen, deren Beteiligungsrechte zu mehr als 75 Prozent an der Börse kotiert sind; in diesem Fall unterstehen diese Aktionärinnen oder Gesellschafterinnen nicht dem Gesetz (vgl. Art. 3), sodass die in Artikel 13 vorgesehene Meldepflicht für sie auch nicht gilt.

Aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung und um eine angemessene Frist zwischen der Änderung einer wesentlichen Tatsache und der Meldung dieser Änderung an das Transparenzregister zu gewährleisten, ist die Frist für die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Person nun dieselbe wie die Frist für die Meldung der Änderung einer wesentlichen Tatsache: Sie beträgt einen Monat ab dem Erwerb des Gesellschaftsanteils (*Abs. 3*).

Die unterstellte Gesellschaft kann von der Person, welche die wirtschaftlich berechnete Person meldet, zusätzliche Informationen oder Belege verlangen, wobei die meldende Person zur Mitwirkung verpflichtet ist (*Abs. 4*; vgl. auch Art. 14 Abs. 3). Soweit dies für die Erfüllung der Prüfungspflicht nach Artikel 7 Absatz 2 erforderlich ist, muss die Gesellschaft dieses Recht nutzen.

Gemäss *Absatz 5* müssen die Aktionärinnen und Aktionäre oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter der Gesellschaft jede Änderung der Informationen nach Absatz 1 innerhalb eines Monats, nachdem sie von dieser Änderung Kenntnis erlangt haben, mitteilen. Auf diese Weise kann die Gesellschaft ihre eigenen Informationen aktualisieren (Art. 8) und die Änderung dem Register melden (Art. 10).

Art. 14 Pflichten der wirtschaftlich berechtigten Personen und anderer betroffener Dritter

Artikel 14 regelt die neuen Melde- und Mitwirkungspflichten für wirtschaftlich berechnete Personen und Dritte, die in die Kontrollkette eingebunden sind (z. B. die indirekte Aktionärin oder der indirekte Aktionär). Unter Kontrollkette ist die Gesamtheit der rechtlichen und faktischen Beziehungen zu verstehen, die zwischen den verschiedenen beteiligten Personen bestehen und es der wirtschaftlich berechtigten Person ermöglichen, eine tatsächliche Kontrolle über die Gesellschaft auszuüben. Diese

neuen Pflichten sollen es den Gesellschaften ermöglichen, ihren Identifikations- und Überprüfungspflichten in Situationen mit mehreren Kontrollebenen nachzukommen. Es ist in solchen Situationen durchaus möglich, dass die Gesellschafterinnen und Gesellschafter selbst nicht über die relevanten Informationen verfügen oder dass die Gesellschaft auf die Mitarbeit der wirtschaftlich berechtigten Person oder anderer Personen, die in die Kontrollkette eingebunden sind, angewiesen ist.

Absatz 1 sieht zunächst vor, dass, wenn keine andere Person an der Kontrolle beteiligt ist, die wirtschaftlich berechnigte Person den Erwerb ihrer Eigenschaft als wirtschaftlich berechnigte Person der Aktionärin, dem Aktionär, der Gesellschafterin oder dem Gesellschafter, die oder der die betreffenden Anteile hält, melden muss. Die Meldung soll sicherstellen, dass die Aktionärin, der Aktionär, die Gesellschafterin oder der Gesellschafter über die für die eigene Meldung an die Gesellschaft erforderlichen Informationen verfügt (Art. 13). Wenn die Kontrolle via mehrere Gesellschaften oder Personen ausgeübt wird, muss die wirtschaftlich berechnigte Person die Meldung direkt bei der unterstellten Gesellschaft erstatten. Diese erhält somit die relevanten Informationen, selbst wenn eine komplexe Kontrollkette die Identifikation der wirtschaftlich berechnigten Person über die Aktionärin, den Aktionär, die Gesellschafterin oder den Gesellschafter schwierig macht. In gleicher Weise ist die wirtschaftlich berechnigte Person verpflichtet, jede Änderung ihrer Identifikationsdaten oder von Art und Umfang der von ihr ausgeübten Kontrolle zu melden (*Abs. 2*). Die Meldung unterliegt keinen Formvorschriften. Die zu meldenden Informationen sind jene von Artikel 13 Absatz 1, welche wiederum den Informationen entsprechen, welche die Gesellschaft nach Artikel 7 Absatz 1 beschafft.

In Anwendung von *Absatz 3* muss die wirtschaftlich berechnigte Person auch mit der Gesellschaft bzw. der Aktionärin, dem Aktionär, der Gesellschafterin oder dem Gesellschafter zusammenarbeiten, wenn zusätzliche Informationen oder Unterlagen benötigt werden, um die Identität der wirtschaftlich berechnigten Person oder deren Eigenschaft als wirtschaftlich berechnigte Person zu überprüfen. Dieselbe Pflicht gilt auch für Dritte, die in die Kontrollkette eingebunden sind. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Gesellschaft immer über die notwendigen Informationen verfügen und die erforderliche Mitwirkung erhalten kann, um die Kontrollkette zurückzuverfolgen und korrekt festzustellen, wer ihre wirtschaftlich berechnigte Person ist, selbst wenn sie Teil einer komplexen Struktur ist und die Aktionärin, der Aktionär, die Gesellschafterin oder der Gesellschafter, die oder der die betreffenden Anteile direkt hält, selbst nicht über alle relevanten Informationen verfügt.

Art. 15 Treuhandverhältnis

Der vorliegende Gesetzesentwurf führt neue Transparenzvorschriften für Treuhandverhältnisse ein, die sich gemäss den verschärften Anforderungen der FATF in diesem Bereich sowohl auf treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer als auch auf treuhänderisch tätige Aktionärinnen, Aktionäre, Gesellschafterinnen und Gesellschafter (einschliesslich Partizipantinnen und Partizipanten einer Aktiengesellschaft, Gesellschafterinnen und Gesellschafter einer GmbH, Genossenschaftlerinnen und Genossenschaftler, usw.) beziehen. Im Prüfbericht 2020 empfiehlt das Global Forum zudem der Schweiz, dafür zu sorgen, dass die Informationen über die rechtlichen Eigentümerinnen und Eigentümer und über die wirt-

schaftlich berechtigten Personen stets verfügbar sind, wenn der Beauftragte oder Treuhänder nicht den gesetzlichen Vorschriften zur Geldwäschereibekämpfung untersteht.¹⁷⁰ Die neuen Transparenzregeln gelten für alle Gesellschaften schweizerischen Privatrechts, die diesem Gesetz unterliegen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a). Hingegen sind die Stiftungen, Vereine und Rechtseinheiten ausländischen Rechts von dieser Bestimmung nicht betroffen.

Absatz 1 definiert das treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglied oder die treuhänderisch tätige Geschäftsführerin bzw. den treuhänderisch tätigen Geschäftsführer¹⁷¹ als Person, die die Funktion eines Verwaltungsratsmitglieds oder einer Geschäftsführerin bzw. eines Geschäftsführers in einer Gesellschaft schweizerischen Privatrechts in ihrem oder seinem Namen und auf fremde Rechnung ausübt.

Gemäss *Absatz 2* sind treuhänderisch tätige Aktionärinnen, Aktionäre, Gesellschafterinnen und Gesellschafter¹⁷² diejenigen Personen, die in ihrem Namen, aber auf fremde Rechnung die mit einem Gesellschaftsanteil verbundenen Vermögensrechte ausüben. Es handelt sich um Situationen, in denen die treuhänderische Aktionärin oder Gesellschafterin oder der treuhänderische Aktionär oder Gesellschafter (oder *Nominee*) die rechtliche Eigentümerin bzw. der rechtliche Eigentümer der Anteile ist, als solche bzw. solcher im Anteilsbuch eingetragen ist und in ihrem bzw. seinem Namen die mit den Anteilen verbundenen gesellschaftlichen und vermögensrechtlichen Rechte ausübt. Die Besonderheit besteht darin, dass die treuhänderische Aktionärin oder Gesellschafterin oder der treuhänderische Aktionär oder Gesellschafter im Auftrag einer anderen Person handelt, meist auf der Grundlage eines Mandatsvertrags, in dem sie oder er sich verpflichtet, die Rechte entsprechend den Anweisungen der Auftraggeberin oder des Auftraggebers (*Nominator*) auszuüben und die Anteile am Ende des Mandats zurückzugeben. Bei einem solchen Treuhandverhältnis ist die treuhänderisch tätige Aktionärin oder Gesellschafterin oder der treuhänderisch tätige Aktionär oder Gesellschafter nicht die wirtschaftlich berechtigte Person an den von ihr oder ihm gehaltenen Anteilen. Die wirtschaftlich berechtigte Person ist der Auftraggeber (*Nominator*) oder, wenn dieser in eine Kontrollkette eingebunden ist, die dahinterstehende natürliche Person.

Art. 16 Meldung von Treuhandverhältnissen an die Gesellschaft

Die Verwaltungsratsmitglieder, die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, die Aktionärinnen und Aktionäre sowie die Gesellschafterinnen und Gesellschafter müssen der Gesellschaft gemäss *Absatz 1* künftig mitteilen, falls sie treuhänderisch handeln. Gegebenenfalls müssen sie den Namen oder die Firma der Person, für die sie

¹⁷⁰ Prüfbericht (Peer-Review) zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), Ziff. 137, abrufbar unter www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Gremien > Global Forum.

¹⁷¹ Siehe FATF-Empfehlungen, Glossar: «A Nominee Director (also known as a «resident director») is an individual or legal entity that routinely exercises the functions of the director in the company on behalf of and subject to the direct or indirect instructions of the nominator. A Nominee Director is never the beneficial owner of a legal person».

¹⁷² Siehe FATF-Empfehlungen, Glossar: «A Nominee Shareholder exercises the associated voting rights according to the instructions of the nominator and/or receives dividends on behalf of the nominator. A nominee shareholder is never the beneficial owner of a legal person based on the shares it holds as a nominee».

handeln, melden. Diese Massnahmen schaffen die nötige Transparenz, um insbesondere die Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung zu verbessern. Die zu übermittelnden Daten sind bei einer natürlichen Person Name(n) und Vorname(n), Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit(en), Adresse und Wohnsitzstaat, bei einer juristischen Person Firma, Sitz, Adresse und UID.

Die Meldepflicht besteht unabhängig von der Höhe der von der treuhänderischen Gesellschafterin oder dem treuhänderischen Gesellschafter oder der treuhänderischen Aktionärin oder dem treuhänderischen Aktionär gehaltenen Beteiligung an der Gesellschaft. Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber (*Nominator*) muss nicht zwangsläufig die wirtschaftlich berechnete Person sein. Die Transparenzregel für Treuhandverhältnisse gilt allgemein, ohne besondere Schwellenwerte.

Gemäss *Absatz 2* unterstehen Finanzintermediäre nicht der in Absatz 1 Buchstaben a und b vorgesehenen Pflicht, der juristischen Person den Namen oder die Firma der Personen zu melden, in deren Auftrag sie handeln. Diese Ausnahme steht im Einklang mit den Empfehlungen der FATF¹⁷³ und ist durch die Tatsache gerechtfertigt, dass die von Finanzintermediären erbrachten Treuhanddienstleistungen Teil einer beaufsichtigten Geschäftstätigkeit sind und dass in diesem Rahmen aufgrund der Sorgfaltspflichten des GwG vollständige, richtige und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen gesammelt werden. Diese Sorgfaltspflichten gelten auch für Organe von Sitzgesellschaften, die als Finanzintermediäre dem GwG unterstehen. Die Finanzintermediäre bleiben jedoch nach Absatz 1 verpflichtet, zu melden, falls sie treuhänderisch tätig sind. Sie müssen demnach der Gesellschaft melden, dass ein Treuhandverhältnis besteht und sie dem GwG unterstellt sind. Der Vorentwurf sah vor, diese Ausnahme auf Beraterinnen und Berater und Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen, auszudehnen. Die Ausnahme wurde jedoch insbesondere in Bezug auf Anwältinnen und Anwälte und Treuhänderinnen und Treuhänder wegen der hohen Risiken, die mit deren Treuhandtätigkeit verbunden sind (gemischte Mandate), kritisiert. Der Entwurf beschränkt folglich die Ausnahme auf Finanzintermediäre. Zu beachten ist, dass sich die Ausnahme nur auf die Meldepflicht des Treuhandverhältnisses im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 bezieht; eine Ausnahme von den Artikeln 7, 13 und 14 wird hier nicht geschaffen. Mit anderen Worten, ein Finanzintermediär, der Anteile im Namen einer wirtschaftlich berechtigten Person hält, muss die Identität dieser Person der Gesellschaft melden (Art. 13). Die Gesellschaft muss alle ihre wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren, selbst wenn ein Finanzintermediär das Bestehen eines Treuhandverhältnisses gemeldet hat.

Nach *Absatz 3* muss die Gesellschaft die Informationen, die von den treuhänderisch tätigen Aktionärinnen und Aktionären mitgeteilt werden, dokumentieren. Sie meldet dem Handelsregister die Informationen zu den treuhänderisch tätigen Mitgliedern des Verwaltungsrates, den Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern und den Gesellschafterinnen und Gesellschafter. Diesbezüglich hat sie keine zusätzliche Pflicht, diese Informationen förmlich aufzubewahren.

Nach *Absatz 4* muss die Meldung innerhalb eines Monats nach der Begründung des Treuhandverhältnisses erfolgen. Sie muss nicht erneuert werden, wenn ohne Auswirkungen auf das Treuhandverhältnis neue Anteile gezeichnet oder übertragen werden.

¹⁷³ FATF, Guidance on beneficial ownership of legal persons, März 2023, Ziff. 142 ff.

Art. 17 Meldung von Treuhandverhältnissen an das Handelsregister

Um die Herausforderungen bei der internationalen Amtshilfe zu bewältigen und im Einklang mit den Anforderungen der Empfehlung 24 der FATF, müssen die Informationen über die treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer und Gesellschafterinnen bzw. Gesellschafter dem Handelsregister gemeldet werden. In Anwendung von *Absatz 1* muss die Gesellschaft die Namen oder die Firma der treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter sowie den Namen der Person, auf deren Rechnung sie handeln, dem Handelsregister melden. Die Meldung muss ans Handelsregister erfolgen, da Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die treuhänderisch handeln, im Handelsregister eingetragen sind. Die eingetragenen Informationen müssen nicht an das Transparenzregister weitergeleitet werden.

Das Bestehen des Treuhandverhältnisses ist dem Transparenzregister zu melden, sofern die treuhänderisch tätigen Aktionärinnen, Aktionäre, Gesellschafterinnen oder Gesellschaft auf Rechnung der wirtschaftlich berechtigten Person der Gesellschaft handeln. In diesem Fall muss die Aktionärin, der Aktionär, die Gesellschafterin oder der Gesellschafter die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person gemäss Artikel 13 melden. Dies umfasst auch die Angaben zu Art und Umfang der Kontrolle, d.h. das Bestehen einer Kontrolle auf andere Weise aufgrund eines Treuhandverhältnisses. Die Gesellschaft muss diese Informationen prüfen und dokumentieren (Art. 7 Abs. 2 und 8), bevor sie diese dem Transparenzregister meldet (Art. 9).

In Bezug auf die treuhänderisch tätigen Finanzintermediäre ist nur die Identität dieser Person und das Bestehen eines Treuhandverhältnisses zu melden (*Abs. 3*; vgl. Art. 16 Abs. 2).

Die Meldung an das Handelsregister muss innerhalb eines Monats, nachdem die Gesellschaft vom Treuhandverhältnis Kenntnis erlangt hat, erfolgen (*Abs. 4*).

Art. 18 Veröffentlichung von Informationen über Treuhandverhältnisse

Gemäss Absatz 1 enthält das Handelsregister einen Hinweis, wenn eine Person ein treuhänderisch tätiges Verwaltungsratsmitglied, eine treuhänderisch tätige Geschäftsführerin, ein treuhänderisch tätiger Geschäftsführer, eine treuhänderisch tätige Gesellschafterin oder ein treuhänderisch tätiger Gesellschafter ist. Diese Information wird auf dem Auszug der Gesellschaft aus dem Handelsregister ersichtlich sein. Das Verfahren wird auf dem Verordnungsweg festgelegt. Es wird erwogen, neben dem Namen einer treuhänderisch tätigen Person ein Sternchen hinzuzufügen. Hingegen sind die Informationen, die gemäss Artikel 17 Absatz 1 gemeldet werden, in Abweichung von Artikel 936 OR nicht öffentlich (*Abs. 1*). Insbesondere wird der Name der Person, auf deren Rechnung die treuhänderisch tätige Person handelt, nicht veröffentlicht. Diese Lösung entspricht den neuen Anforderungen der Empfehlung 24 (vgl. Ziff. 1.2.1.1).

Art. 19 Wirtschaftlich berechnigte Personen von Stiftungen und Vereinen

Die juristischen Personen des ZGB (Stiftungen und Vereine) fallen in den Anwendungsbereich des Gesetzes (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. b). Dabei sind jedoch ihre Besonderheiten zu beachten: Im Unterschied zu Handelsgesellschaften oder Vereinen haben Schweizer Stiftungen weder Eigentümerinnen und Eigentümer noch Mitglieder und unterstehen der staatlichen Aufsicht (mit Ausnahme von Familienstiftungen und kirchlichen Stiftungen). Ihr Zweck ist die Verwendung von Vermögenswerten für einen besonderen Zweck, der meist von öffentlichem Interesse ist, auf der Grundlage einer unwiderruflichen Urkunde der Stifterin oder des Stifters. Was die Vereine betrifft, so verfolgen sie grundsätzlich einen ideellen Zweck (obgleich die Rechtsprechung auch wirtschaftliche Zwecke nicht ausschliesst, solange der Verein kein kaufmännisches Gewerbe betreibt¹⁷⁴). In der Praxis verfolgen die meisten Vereine und Stiftungen einen gemeinnützigen Zweck. Die Definition in Artikel 4 scheint auf solche Strukturen schwer anwendbar zu sein (insbesondere mangels einer Eigentümerin oder eines Eigentümers und, bei Stiftungen, aufgrund der begrenzten Rechte der Stifterin oder des Stifters, der Stiftungsratsmitglieder und der Begünstigten am Stiftungsvermögen) und würde häufig zu Problemen bei der Auslegung führen. Artikel 19 passt daher die Kriterien von Artikel 4 an die Form von Stiftungen und Vereinen an. Damit werden auch vereinfachte Transparenzregeln für diejenigen Stiftungen und Vereine aufgestellt, die ein niedriges Risikoprofil haben (vgl. Art. 20 und 21). Wenn eine Stiftung eine juristische Person kontrolliert (was zum Beispiel bei Unternehmensstiftungen möglich ist oder wenn eine Stiftung Anteile einer Gesellschaft in ihrem Vermögen hält), gelten die Kriterien von Artikel 19 auch für die Ermittlung der wirtschaftlich berechtigten Person dieser juristischen Person.

In Anwendung der Regelung in *Absatz 1* gilt, dass die folgenden Personen eine tatsächliche Kontrolle über eine Stiftung ausüben:

Es handelt sich zunächst um die Stifterin oder den Stifter (*Bst. a*), wenn sie oder er aufgrund der Stiftungsurkunde oder tatsächlich massgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen der Stiftung, insbesondere auf Ausschüttungen, ausübt.

Begünstigte (*Bst. b*) gelten grundsätzlich nicht als wirtschaftlich berechnigte Personen; es gibt jedoch den Fall, dass sie in der Stiftungsurkunde namentlich oder in einer bestimmaren Weise bezeichnet werden (und nicht als Kategorie) und ihnen ein Anspruch auf Ausschüttungen eingeräumt wird. Unter diesen Umständen befinden sich die Begünstigten in einer ähnlichen Situation wie Partizipanten einer Aktiengesellschaft und profitieren vom Vermögen der Stiftung.

Ist die Stifterin oder die Begünstigte eine juristische Person, so sind ihre wirtschaftlich berechtigten Personen auch die wirtschaftlich berechtigten Personen der Stiftung (*Bst. c*).

Und schliesslich muss jede andere Person identifiziert werden, die letztendlich die Stiftung tatsächlich kontrolliert (*Bst. d*). Stellt zum Beispiel eine Gesellschaft Vermögen für die Gründung einer Stiftung bereit und ist befugt, die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Stiftungsrats zu ernennen, dann wäre die wirtschaftlich berechnigte Person der Gesellschaft auch die wirtschaftlich berechnigte Person der Stiftung. Diese

¹⁷⁴ BGE 90 II 333.

Kriterien können auch für eine Stiftung, die in die Kontrollkette eingebunden ist, relevant sein.

In einem Verein (*Absatz 2*) ist die wirtschaftlich berechnete Person diejenige natürliche Person, welche den Verein tatsächlich kontrolliert, z. B. weil sie den Verein auf eine Weise finanziert, die entscheidend genug ist, um ihn wirksam zu kontrollieren. Es bleibt zu beachten, dass nur solche Vereine dieser Regelung unterstehen, die sich im Handelsregister eintragen lassen müssen. Die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person ist also ohne Bedeutung für all jene Vereine, die aufgrund ihrer Grösse und ihrer Tätigkeit dazu nicht verpflichtet sind (z. B. Nachbarschaftsvereine, die meisten Sportvereine usw.).

In allen anderen Fällen muss die Stiftung oder der Verein das oberste Mitglied des leitenden Organs identifizieren. Bei einer Stiftung wird dies in der Regel die oder der Vorsitzende des Stiftungsrates sein, wenn diese bzw. dieser in der Stiftungsurkunde vorgesehen ist, oder andernfalls alle Mitglieder des Stiftungsrats. Bei einem Verein handelt es sich um den Präsidenten oder andernfalls alle Mitglieder des Vorstands. Diese Regel dürfte für die meisten Stiftungen und Vereine gelten. Die meisten Stiftungen und Vereine brauchen daher nur die Vorsitzende oder den Vorsitzenden ihres leitenden Organs zu identifizieren und müssen ansonsten nichts weiter zur Überprüfung oder Dokumentation unternehmen (vgl. Art. 20 Abs. 2). Sie können dem Handelsregister einfach bestätigen, dass die Identität dieser Person an das Transparenzregister zur Eintragung weitergeleitet werden kann (vgl. Art. 21).

Nur wenn die Stiftung oder der Verein in Anwendung von Absatz 1 oder 2 andere Personen identifiziert hat, müssen Massnahmen zur Überprüfung ergriffen und eine Meldung an das Transparenzregister vorgenommen werden.

Es ist zu unterscheiden zwischen Personen, die nach Artikel 19 identifiziert werden, und solchen, über die Finanzintermediäre Informationen nach den geltenden Formularen K (operativ tätige Stiftungen) oder S (sonstige Stiftungen) erheben. Diese Formulare können in Anwendung von Artikel 4 GwG umfassendere Identifikationsregeln vorsehen als nur die Identifikation von Personen, die dem Begriff der wirtschaftlich berechtigten Personen im Sinne von Artikel 19 dieses Gesetzes entsprechen.

Art. 20 Pflichten der Stiftungen und Vereine

Artikel 20 legt die Pflichten von Stiftungen und Vereinen fest. Juristische Personen nach dem ZGB weisen Besonderheiten auf, die es zu berücksichtigen gilt, sowohl im Hinblick auf die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person (vgl. Art. 19) als auch bei den Identifikations- und Meldepflichten (vgl. Art. 21). Artikel 20 ist daher für diese Strukturen das Äquivalent der Artikel 7 bis 11 des Gesetzes.

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, dass die Stiftung oder der Verein die wirtschaftlich berechnete(n) Person(en) identifizieren muss. Dies geschieht in Anwendung der in Artikel 19 festgelegten Kriterien.

Aufgrund des Risikoprofils von Stiftungen und Vereinen, und weil in den meisten Fällen niemand anderes als die Präsidentin oder der Präsident oder der Vorstand als wirtschaftlich berechnete Person einer solchen Struktur identifiziert werden könnte, sieht *Absatz 2* vor, dass Stiftungen und Vereine, wenn sie nur das oberste Mitglied

ihres leitenden Organs in Anwendung von Artikel 19 Absatz 3 als wirtschaftlich berechnete Person festgestellt haben, keine weiteren Massnahmen treffen müssen, um die Identität dieser Person zu überprüfen oder diese Information zu dokumentieren. Die oder der Vorsitzende des leitenden Organs wird nämlich bereits bei ihrer oder seiner Wahl oder Ernennung identifiziert (vorbehaltlich der in Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB genannten Vereine, die auf die Eintragung der Mitglieder des Vorstandes verzichtet haben, weil sie die in Art. 92 Bst. k HRegV vorgesehene Möglichkeit in Anspruch genommen haben). Ihre oder seine Identität wird bei der Eintragung ins Handelsregister überprüft. Eine Pflicht, diese Informationen oder Belege hierzu zu dokumentieren, würde eine unnötige administrative Last darstellen.

In manchen Fällen hat eine Stiftung oder ein Verein aber Kenntnis von zusätzlichen Personen, die die Kriterien von Artikel 19 Absatz 1 oder 2 erfüllen. Normalerweise müsste eine Stiftung oder ein Verein diese Personen kennen, weil ihre Identität in den Statuten oder in der Gründungsurkunde angegeben ist oder weil diese Personen die Entscheidungen *de facto* kontrollieren. Zudem sind diese Personen nach Artikel 22 verpflichtet, sich zu melden. Die Stiftung oder der Verein muss Massnahmen ergreifen, um die Identität dieser Personen zu ermitteln (*Abs. 3*), ihre Identität zu überprüfen (*Abs. 4*) und diese Informationen angemessen zu dokumentieren und auf dem neusten Stand zu halten (*Abs. 5–7*). Der Inhalt dieser Massnahmen entspricht analog denjenigen, die für Gesellschaften gelten (vgl. Art. 7 und 8).

Art. 21 Meldung an das Register

Die Stiftung oder der Verein muss dem Transparenzregister die Identität seiner wirtschaftlich berechtigten Person melden. Artikel 21 enthält eine Sonderregelung für dieses Verfahren, wobei zwei Fälle unterschieden werden.

In sehr vielen Fällen wird die einzige Person, die gemäss Artikel 19 identifiziert wird, die Präsidentin oder der Präsident bzw. die oder der Vorsitzende des obersten Organs der Stiftung oder des Vereinsvorstandes sein, d. h. eine Person, die, von Ausnahmen abgesehen, im Handelsregister eingetragen ist. Es kann daher sinnvoll sein, den Stiftungen und Vereinen die Möglichkeit zu geben, die Eintragung im zuständigen kantonalen Handelsregister mit der Eintragung im Transparenzregister zusammenzufassen. *Absatz 2* ermöglicht der Stiftung oder dem Verein, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen: Lässt die Stiftung oder der Verein eine neue Präsidentin, einen neuen Präsidenten oder ein neues Vorstandsmitglied ins Handelsregister eintragen, kann die Stiftung oder der Verein einfach melden, dass diese Person als wirtschaftlich berechnete Person gilt und als solche im Transparenzregister eingetragen werden kann. Eine direkte Meldung ans Transparenzregister bleibt dabei möglich.

In gewissen Fällen wird die Stiftung oder der Verein jedoch zusätzliche Personen in Anwendung von Artikel 19 Absatz 1 oder 2 identifiziert haben. In diesem Fall muss die Stiftung oder der Verein somit jene Personen melden, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Diese Meldung erfolgt direkt an das Transparenzregister. Artikel 9 und 10 gelten sinngemäss: Die dem Transparenzregister zu übermittelnden Informationen entsprechen den in Artikel 9 vorgesehenen Informationen. Die Stiftung oder der Verein muss auch die Änderung einer wesentlichen Tatsache auf die gleiche Art und Weise und innerhalb der gleichen Frist gemäss Artikel 10 melden.

Art. 22 Pflichten der wirtschaftlich Berechtigten
und anderer betroffener Dritter

Artikel 22 übernimmt für die Form von Stiftungen und Vereinen die Regelung von Artikel 14. Wenn eine Person die Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person erwirbt, ohne dem leitenden Organ der Stiftung oder des Vereins anzugehören, so muss sie dies der Stiftung oder dem Verein melden (*Abs. 1*) und alle relevanten Änderungen ihrer Daten mitteilen (*Abs. 2*). Sie muss auch mit der Stiftung oder dem Verein bei der Überprüfung der übermittelten Informationen zusammenarbeiten, z. B. durch die Übermittlung von relevanten Belegen (*Abs. 3*). Die gleiche Mitwirkungspflicht trifft die in die Kontrollkette eingebundenen Personen.

Art. 23 Wirtschaftlich berechtigte Personen von Trusts

Artikel 23 und 24 sehen eine besondere Regelung für Trusts vor, ein Rechtsgebilde, das es im Schweizer Recht nicht gibt und das nicht dem Begriff der juristischen Person oder der Rechtseinheit entspricht. Die in der FATF-Empfehlung 25 vorgegebenen Transparenzregeln schreiben nicht vor, dass Trusts in ein Register eingetragen werden müssen. Der Zugriff der zuständigen Behörden auf die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts werden durch andere Identifikations- und Überprüfungspflichten der Trustees gewährleistet. Diese Pflichten sind hinsichtlich der nichtprofessionellen Trustees künftig in Artikel 24 des Gesetzes geregelt, während die Trustees, die berufsmässig eine Tätigkeit als Finanzintermediär ausüben, bereits den Pflichten nach dem geltenden GwG unterstellt sind.

Artikel 23 definiert die wirtschaftlich berechtigte Person eines Trusts. So gelten als wirtschaftlich berechtigte Personen: die Begründerinnen und Begründer; die Trustees; die Protetktorinnen und Protetktoren; die Begünstigten; jede andere natürliche Person, die letztendlich die Kontrolle über den Trust ausübt. Diese Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Trust über keine wirtschaftlich berechtigten Personen verfügt, wie der Begriff im Kontext von juristischen Personen verwendet wird. Nach dem FATF-Standard¹⁷⁵ und den Referenzkriterien des Global Forum sind alle Begründerinnen und Begründer, Trustees, Protetktorinnen und Protetktoren oder Begünstigte stets beherrschende Personen, wie auch diejenigen Personen, welche die faktische Kontrolle über den Trust innehaben (*practical control over the trust*). Dabei entspricht die Definition «beherrschende Person» des Global Forum jener der FATF-Empfehlungen. Der FATF-Standard basiert auf der Annahme, dass sämtliche in den Trust involvierten Personen als wirtschaftlich berechtigte Personen gelten und entsprechend zu identifizieren und zu überprüfen sind. Es ist anzumerken, dass, wenn eine juristische Person eine Funktion im Trust innehat (Bst. a und d), die zu identifizierende natürliche Person die wirtschaftlich berechtigte Person der betreffenden juristischen Person ist. Wenn beispielsweise der Trustee eine juristische Person ist, dann ist die zu identifizierende wirtschaftlich berechtigte Person des Trusts die wirtschaftlich berechtigte Person der juristischen Person, welche die Funktion als Trustee ausübt.

¹⁷⁵ Vgl. FATF Empfehlungen, Glossar, Definition von «Beneficial owner» (S. 120).

Die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person eines Trusts in dieser Bestimmung dürfte auch im Kontext der Umsetzung der Zwangsmassnahmen nach dem EmbG relevant sein. Die Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person eines Trusts ist für Trustees, die dem GwG unterstehen, im GwG und für die übrigen Trustees in Artikel 24 (siehe Erläuterungen zu dieser Bestimmung) geregelt.

Art. 24 Pflichten der oder des Trustees

Artikel 24 auferlegt den Trustees, die nicht dem GwG unterstellt sind, Identifikations-, Überprüfungs- und Dokumentationspflichten und stellt sicher, dass die zuständigen Behörden auf die Informationen zu den wirtschaftlichen berechtigten Personen von Trusts zugreifen können. Mit der Bestimmung soll verhindert werden, dass Trusts für Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder Steuerhinterziehung missbraucht werden.

Die vorgeschlagene Bestimmung übernimmt auch die internationalen Transparenzstandards. So gilt die FATF-Empfehlung 25 für ausländische Trusts, die in der Schweiz verwaltet werden. Die Schweiz erfüllt in Bezug auf ausländische Trusts, die nach dem Übereinkommen vom 1. Juli 1985¹⁷⁶ über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung anerkannt werden, die Empfehlung 25, soweit anwendbar, weitgehend. Mit der Revision der Empfehlung 25 sind jedoch neue Erfordernisse zu beachten, so namentlich, dass die Empfehlung 25 künftig für sämtliche Trustees gilt, und zwar unabhängig davon, ob sie der Finanzmarktgesetzgebung unterstehen oder nicht.

Die Schweiz unterliegt zudem internationalen Verpflichtungen im Bereich der Steuertransparenz, die auch ausländische Trusts, die in der Schweiz verwaltet werden, betreffen. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wird vom Global Forum im Rahmen von Länderprüfungen (Peer Reviews) überprüft. Anlässlich der Länderprüfung 2020 hat das Global Forum der Schweiz empfohlen, sie solle sicherstellen, dass auch nicht-professionelle Trustees, die weder ein Bankkonto haben noch GwG-unterstellte Fachpersonen engagieren, über Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts verfügen. Begründet wurde diese Empfehlung damit, dass solche Trustees nicht den GwG-Pflichten unterstellt sind und somit die wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts nicht identifizieren müssen. Diese Empfehlung wird im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs umgesetzt, indem die Rechtsgrundlage für die entsprechende Pflicht der Trustees in diesen neuen Erlass aufgenommen wird.

Für dem GwG unterstellte Trustees bleiben die entsprechenden Regeln des GwG anwendbar. So gelten für die Trustees, die der Finanzmarktgesetzgebung unterstehen, bei der Feststellung und Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts die Vorgaben von Artikel 4 ff. des GwG unverändert.

Gemäss *Absatz 1* muss die oder der Trustee mit der gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren sowie deren Identität und Eigenschaft als wirtschaftlich berechnigte Personen überprüfen. Es handelt sich dabei um die Begründerinnen und Begründer, die *Trustees*, die Protetktorinnen und Protetktoren, die Begünstigten sowie alle anderen natürlichen Personen, welche letztendlich die tatsächli-

¹⁷⁶ SR 0.221.371

che Kontrolle über den Trust ausüben (vgl. Definition in Art. 23). Diese Informationen entsprechen jenen Informationen, die bei der Umsetzung der GwG-Pflichten verlangt werden (vgl. Formular T der VSB 20). Die Identifikation und Überprüfung umfasst namentlich die Pflicht, allfällige Kontrollketten und die daraus resultierenden Kontrollstrukturen zu verstehen, insbesondere falls es sich bei einer direkt beteiligten Person um eine Rechtseinheit handelt.

Gemäss *Absatz 2* umfassen die Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen im Sinne von Absatz 1, die der Trustee einholen muss, den vollständigen Namen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit(en), die Adresse und den Wohnsitzstaat sowie die Angaben über Art und Umfang der ausgeübten Kontrolle (Informationen über die Rolle dieser Personen im Trust, z. B. Begründerin/Begründer, Protektorin/Protektor, Trustee, Begünstigte/Begünstigter usw., oder über die auf andere Weise ausgeübte Kontrolle). Wenn diese Funktionen nicht von natürlichen Personen ausgeübt werden, holt der Trustee auch die Firma (bei einer Gesellschaft), den Namen (bei einer Stiftung oder einem Verein) beziehungsweise die Bezeichnung (bei einem anderen Trust) und die Adresse oder den Sitz sowie die Informationen über Art und Umfang der durch diese Personen ausgeübten Kontrolle ein.

Handelt es sich bei einer der in Artikel 23 aufgeführten Personen (Begründerin/Begründer, Protektorin/Protektor, Trustee, Begünstigte/Begünstigter oder Person, die die Kontrolle auf andere Weise ausübt) um eine Rechtseinheit, Personengesellschaft oder einen Trust muss die oder der Trustee gemäss *Absatz 3* Informationen zu dieser Rechtseinheit, Personengesellschaft oder diesem Trust beschaffen. Dies gilt insbesondere für einen «*corporate trustee*».

Absatz 4 verpflichtet den oder die Trustee ausserdem, Informationen zu sammeln, welche Aufschluss über die Finanzintermediäre oder Beraterinnen und Berater im Sinne des E-GwG sowie über andere Finanzdienstleister geben, die Geschäftsbeziehungen mit dem Trust unterhalten. Diese Pflicht ergibt sich aus der Empfehlung 25 der FATF. Damit wird sichergestellt, dass jede oder jeder Trustee (unabhängig davon, ob sie oder er dem Finanzmarktrecht unterstellt ist oder nicht) jederzeit Informationen über andere Beauftragte sowie Dienstleisterinnen und Dienstleister, die mit dem Trust in einer Geschäftsbeziehung stehen, besitzt. In den meisten Fällen dürfte es sich dabei um Informationen handeln, welche die oder der Trustee aus praktischen Gründen benötigt, da er sonst seine Pflichten nicht ordnungsgemäss erfüllen kann. Zu den betroffenen Dienstleistern gehören zunächst Finanzintermediäre nach dem GwG (z. B. Banken, Finanzinstitute und Versicherungen, aber auch Anlageberaterinnen und -berater sowie Vermögensverwalterinnen und -verwalter) sowie Beraterinnen und Berater im Sinne des E-GwG (z. B. Wirtschaftsprüferinnen und -prüfer, Steuerberaterinnen und -berater oder *Trust and Company Service Providers*, die dem Trust im Auftrag der Trustee oder des Trustees im Rahmen der Geschäftsbeziehung vertraglich vereinbarte Leistungen erbringen und damit das Funktionieren des Trusts sicherstellen müssen). Dazu zählen Dienstleistungen, die z. B. mit der Verwaltung des Trustvermögens, der Buchführung oder allgemein mit der Planung oder Durchführung von Rechtsgeschäften verbunden sind. Tätigkeiten, die nicht direkt mit der Verwaltung des Trusts oder seines Vermögens zusammenhängen, sollten hingegen nicht zur Folge haben, dass die oder der Trustee Informationen einholen muss (z. B. Vertretung der oder des Trustees in einem Rechtsstreit). Im Gegensatz dazu wird eine Anwältin oder

ein Anwalt, die bzw. der Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Besteuerung des Trusts erbringt, als Beraterin oder Berater angesehen, von der bzw. dem die oder der Trustee die im Gesetz genannten Informationen einholen muss. Im Gegensatz zu den wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss den Absätzen 1 und 3 verlangt Absatz 4 weder eine Identifikation noch eine formelle Überprüfung der Identität dieser natürlichen oder juristischen Personen. Diese Informationen dienen lediglich dazu, die Beauftragten und Dienstleisterinnen und Dienstleister zu ermitteln, welche die oder der Trustee im Rahmen der Verwaltung des Trusts mit der Durchführung von Aktivitäten beauftragt hat, die zum Funktionieren des Trusts beitragen. Für die dem GwG unterstellten Trustees sind die Regelungen des FINIG gleichwertig.

Absatz 5 legt die Informationen fest, welche die bzw. der Trustee beschaffen muss, wenn in den Bestimmungen der Trusturkunde Kategorien von Begünstigten bezeichnet werden. Sind die Begünstigten beispielsweise mit der Kategorie «die Bedürftigen der Stadt X» umschrieben, müssen Kriterien vorhanden sein, die es der oder dem Trustee ermöglichen, den Kreis der Begünstigten konkret zu bestimmen. Keine solche Kategorie von Begünstigten wäre aber beispielsweise eine Umschreibung der Begünstigten als «die Kinder des *Settlors*». In den Fällen von Absatz 5 muss die oder der Trustee lediglich die Kriterien für die Feststellung der Eigenschaft als Begünstigte angeben. Diese Kriterien müssen je nach der Rechtsordnung, nach welcher der Trust gegründet wurde, grundsätzlich in der Trusturkunde erwähnt werden.

Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, muss die oder der Trustee gemäss *Absatz 6* die Informationen gemäss den Absätzen 2–4 dokumentieren. Die oder der Trustee kann die Dokumentation mittels eines Verzeichnisses aber auch durch anderweitige Massnahmen führen. Es obliegt der oder dem Trustee, zu bestimmen, wie sie bzw. er die Informationen unter den gegebenen Umständen hält, solange Aufbewahrung und Zugriff auf die Dokumentation gemäss Absatz 6 gewährleistet sind. Die oder der Trustee überprüft regelmässig, ob die im Rahmen ihrer bzw. seiner Sorgfaltspflichten einzuholenden Informationen über die identifizierten und überprüften Personen noch richtig und aktuell sind. Andernfalls müssen diese Informationen und allfällige Unterlagen aktualisiert werden.

Nach *Absatz 7* hat die oder der Trustee die Informationen so aufzubewahren, dass in der Schweiz jederzeit auf sie zugegriffen werden kann und zwar während fünf Jahren nach Beendigung ihrer bzw. seiner Funktion. Sinn und Zweck dieser Aufbewahrungspflicht ist es, dass die zuständigen Behörden oder Gerichte jederzeit auf die von den Trustees gehaltenen Informationen und auf deren Dokumentation zugreifen können. Zu beachten ist, dass für Trustees, die dem GwG unterstehen, eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren gilt (Art. 7 Abs. 3 GwG). Die Trustees sind (unabhängig von ihrem Wohnsitz oder Sitz) für die Informationen und die Dokumentation verantwortlich. Sie müssen die Informationen beziehungsweise die Dokumentation noch fünf Jahre nach Beendigung ihrer Funktion als Trustee aufbewahren. Dies entspricht den FATF- bzw. OECD-Standards zur Aufbewahrung von Unterlagen.

Art. 25 Pflichten der juristischen Personen ausländischen Rechts

Kapitel 5 regelt die Pflichten, die für juristische Personen und andere Rechtseinheiten ausländischen Rechts gelten, die diesem Gesetz unterstellt sind, d. h. die Kategorien,

die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c definiert sind (Zweigniederlassung in der Schweiz, tatsächliche Verwaltung in der Schweiz oder Eigentum an Grundstücken in der Schweiz).

Artikel 25 *Absatz 1* legt den Grundsatz fest, dass juristische Personen ausländischen Rechts den gleichen Regelungen unterliegen wie Gesellschaften schweizerischen Rechts. Wie diese müssen sie daher ihre wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren, diese Informationen überprüfen und in geeigneter Form dokumentieren. Sie können die Informationen entweder in ihrer Zweigniederlassung oder am Ort ihrer tatsächlichen Verwaltung aufbewahren oder eine dritte Person in der Schweiz damit beauftragen. Sie müssen zudem dem Transparenzregister die Identität der betroffenen Personen melden. Diese Verpflichtungen gelten unabhängig von der Rechtsform der juristischen Person ausländischen Rechts (zur Definition siehe die Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 1 Bst. c). Auf die Anwendung der Sonderregeln für Stiftungen oder Vereine nach Schweizer Recht auf ausländische Strukturen wird verzichtet. Diese Sonderregeln sind durch das geringere Risiko gerechtfertigt, das von juristischen Personen im Sinne des ZGB ausgeht, was bei jenen Arten von Stiftungen ausländischen Rechts nicht unbedingt der Fall ist, die beispielsweise als Anlagevehikel oder zur Übertragung von Vermögen dienen können. Ausserdem könnte es komplex sein, die juristischen Personen ausländischen Rechts zu bestimmen, die dem Begriff der Stiftung nach Schweizer Recht entsprechen, denn es gibt verschiedene ausländische Rechtsordnungen mit vielen unterschiedlichen Formen von Stiftungen.

Die juristischen Personen ausländischen Rechts müssen einen Vertreter oder ein Zustellungsdomizil in der Schweiz angeben (*Abs. 2*). Diese Formalität bei der Meldung im Transparenzregister, die für Gesellschaften schweizerischen Rechts nicht gilt, ermöglicht es der Registerbehörde oder der Kontrollstelle, die juristische Person ausländischen Rechts auf einfache Weise zu kontaktieren, um Informationen anzufordern oder eine Verfügung zuzustellen.

Art. 26 Zusätzliche Pflichten für juristische Personen
und andere Rechtseinheiten ausländischen Rechts
mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz

Die in Artikel 26 formulierte Regel entspricht derjenigen des geltenden Rechts (Art. 22^{ibis} StAhiG, dessen Aufhebung im Anhang zu diesem Entwurf vorgesehen ist, da thematisch eng mit der Transparenz juristischer Personen verwandt). Diese Regelung ändert also nichts am bestehenden Recht. Das Global Forum kritisiert jedoch die mangelnde Kontrolle und Durchsetzbarkeit dieser Norm. Mit der Übertragung dieser Bestimmung in den Gesetzesentwurf in Verbindung mit der neuen Pflicht zur Eintragung ins Transparenzregister für juristische Personen ausländischen Rechts mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz werden diese Mängel behoben.

Die Regelung gilt für juristische Personen und andere Rechtseinheiten. Ihr Anwendungsbereich ist somit weiter als derjenige von Artikel 25, da auch Rechtseinheiten ohne juristische Persönlichkeit (z. B. *Partnership*) erfasst sind. Letztere sind nicht verpflichtet, sich ins Transparenzregister einzutragen, werden aber für Steuerzwecke den inländischen juristischen Personen gleichgestellt.

Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass Informationen über Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet, zur Verfügung stehen. So besteht für die Rechtseinheit die Pflicht, ein Verzeichnis ihrer Inhaberinnen und Inhaber, d. h. ihrer rechtlichen Eigentümerinnen und Eigentümer (*legal owners* und nicht *beneficial owners*) in der Schweiz, am Ort der tatsächlichen Verwaltung, zu führen. Dies entspricht dem Aktienregister für Aktiengesellschaften in der Schweiz (Art. 686 OR). Das Verzeichnis muss den Namen und Vornamen oder die Firma sowie die Adresse dieser Personen enthalten. Diese Bestimmung gilt nicht für Rechtseinheiten, die keine Eigentümer haben. Bei Verletzung dieser neuen Pflicht gilt die Strafbestimmung von Artikel 327a Buchstabe e E-StGB.

Art. 27 Vereinfachte Regeln für bestimmte Arten von juristischen Personen

Der Gesetzesentwurf enthält Sonderregelungen mit Vereinfachungen für verschiedene Arten von juristischen Personen (SICAV, Stiftungen oder Vereine). Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit können vereinfachte Regeln für Rechtseinheiten vorgesehen werden, die eine begrenztes Missbrauchsrisiko aufweisen, insbesondere wenn ihre Transparenz durch andere Mechanismen gewährleistet ist. Artikel 27 ermöglicht es daher dem Bundesrat, zusätzlich zu den gesetzlichen Bestimmungen weitere solche Bestimmungen und Erleichterungen zu erlassen, wobei er die Rechtsform und die Struktur der verschiedenen Kategorien von Rechtseinheiten sowie allenfalls andere für sie geltenden rechtlichen Regelungen berücksichtigt.

Die Erleichterungen gegenüber der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen ordentlichen Regelung können sich auf die Pflichten der Rechtseinheit zur Identifikation und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen sowie auf die Pflichten zur Meldung an das Transparenzregister beziehen. So können beispielsweise Bestimmungen für KMU (insbesondere Ein-Mann-AGs oder Familiengesellschaften) oder Geschäftsgruppen vorgesehen werden. Einige Rechtsformen weisen auch eine höhere Transparenz auf, der auf Verordnungsstufe Rechnung getragen werden kann: So sind die Gesellschafterinnen und Gesellschafter einer GmbH im Gegensatz zu den Aktionärinnen und Aktionären einer AG im Handelsregister eingetragen und ihre Identität ist öffentlich.

Art. 28 Führung und Form

Das Transparenzregister wird vom Bund, konkret vom BJ, geführt (*Abs. 1*). Der Begriff der Registerführung ist hier im weiten Sinne zu verstehen. Die Aufgaben der registerführenden Behörde sind in Artikel 41 näher definiert. Das BJ ist die für die Bearbeitung der Registerinformationen verantwortliche Behörde im Sinne von Artikel 5 Buchstabe j des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020¹⁷⁷ (DSG). Das Transparenzregister wird ausschliesslich in elektronischer Form geführt (*Abs. 2*).

Art. 29 *Inhalt*

Gemäss *Absatz 1* enthält das Transparenzregister die Informationen, die zur Identifikation der im Transparenzregister eingetragenen Rechtseinheiten und Personen erforderlich sind. Bei unterstellten Rechtseinheiten handelt es sich dabei um den Namen, die Firma, den Sitz und die UID-Nummer. Bei natürlichen Personen muss das Transparenzregister die Identifikationsdaten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Wohnsitzstaat, Adresse) sowie die Beschreibung von Art und Umfang der ausgeübten Kontrolle, enthalten. Diese Informationen entsprechen denjenigen, welche die unterstellten Rechtseinheiten dem Transparenzregister nach den Artikeln 9 bis 11, 21 oder 25 melden müssen, die ihrerseits wiederum den Informationen entsprechen, die die Rechtseinheiten nach den Artikeln 7 oder 20 beschaffen und aufbewahren müssen.

Wie mittels Verordnung zu konkretisieren ist, werden natürliche Personen anhand ihrer AHV-Nummer, juristische Personen anhand ihrer UID-Nummern identifiziert. Die systematische Verwendung dieser Nummern soll die Identifikation der eingetragenen Personen sicherstellen und eine Vernetzung mit anderen öffentlichen Datenbanken, insbesondere mit den von den Handelsregisterbehörden geführten Datenbanken, ermöglichen. Die vorgeschlagene Regelung soll in diesem Punkt derjenigen entsprechen, die im Handelsregisterrecht für die Identifizierung von Personen vorgesehen ist, die in den zentralen Datenbanken (über die Rechtseinheiten und über die Personen, die in den kantonalen Registern eingetragen sind) eingetragen sind (Art. 928c und 930 OR). Eine AHV-Nummer wird jeder Person zugewiesen, die in der Schweiz Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat (Art. 50c Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946¹⁷⁸ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG). Überdies wird sie zugewiesen, wenn dies für den Verkehr mit einer Stelle oder Institution, die zur systematischen Verwendung dieser Nummer berechtigt ist, notwendig ist (Art. 50c Abs. 2 Bst. b AHVG). Der zweite Fall ermöglicht die Zuteilung einer AHV-Nummer an Personen mit Wohnsitz im Ausland, insbesondere an wirtschaftlich berechnete Personen, die zuvor noch nie eine AHV-Nummer erhalten haben. Gemäss Artikel 3 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 und 4 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010¹⁷⁹ über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) weist das Bundesamt für Statistik (BFS) unter anderem allen im Handelsregister eingetragenen Rechtsträgern sowie ausländischen oder internationalen juristischen Personen, die eine Geschäftsniederlassung in der Schweiz haben oder zur Durchsetzung des schweizerischen Rechts identifiziert werden müssen, unentgeltlich eine UID-Nummer zu. Dies ermöglicht somit die Zuweisung einer UID-Nummer an die Rechtseinheiten ausländischen Rechts, die gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 2 oder 3 dem vorliegenden Gesetz unterstellt sind (tatsächliche Verwaltung in der Schweiz oder Erwerb eines Grundstücks in der Schweiz) und die zuvor keine UID-Nummer erhalten haben.

Die registerführende Behörde und die Kontrollstelle können von Amtes wegen gewisse Eintragungen vornehmen oder vornehmen lassen, z. B. wenn eine im Handelsregister eingetragene Gesellschaft keine Meldung ans Transparenzregister vorgenommen

¹⁷⁸ SR 831.10

¹⁷⁹ SR 431.03

men hat (Art. 40 Abs. 4), ein Eintrag mit einem Vermerk versehen wird (Art. 41) oder wenn die Kontrollbehörde nach einem Kontrollverfahren eine Eintragung oder einen Vermerk verfügt (Art. 45 Abs. 1).

Der Bundesrat kann vorsehen, dass das Transparenzregister weitere Informationen enthält, wie z. B. Informationen im Zusammenhang mit Vermerken oder die Begründung in standardisierter Form von Meldungen von Finanzintermediären oder anderen Behörden. Er kann auch vorsehen, dass das Transparenzregister in automatisierter Weise Informationen aus dem Handelsregister übernimmt. Dies soll verhindern, dass Gesellschaften die gleiche Information zweimal erfassen müssen, und entspricht den Grundsätzen der Datengouvernanz des Bundes (*once only*). Beispielsweise könnte die Rechtsform oder das Gründungsdatum aus dem Handelsregister übernommen werden, ohne dass die Gesellschaft diese dem Transparenzregister erneut mitteilen muss.

Alle Änderungen, die im Transparenzregister vorgenommen werden, müssen nachvollziehbar sein. Insbesondere müssen die berechtigten Nutzerinnen und Nutzer erkennen können, wer zu einem bestimmten Zeitpunkt die wirtschaftlich berechtigten Personen der unterstellten Rechtseinheit waren. Aus diesem Grund präzisiert Absatz 3, dass Änderungen chronologisch nachvollziehbar sein müssen. Die bisherige wirtschaftlich berechtigte Person wird somit aus dem Transparenzregister gelöscht (vgl. Art. 32), aber wie beim Handelsregister bleibt ihr Name für die Behörden ersichtlich, die Zugang zu dieser Information haben (Art. 33 und 34 Abs. 1). Der Zugang zu diesen historischen Informationen ist jedoch durch die Regelungen über den Zugang (Art. 33–37) und den Datenschutz (Art. 53) eingeschränkt.

Art. 30 Elektronisches Meldeverfahren

Um sowohl für Unternehmen als auch für den Staat ein schnelles, effizientes und kostengünstiges Verfahren zu gewährleisten, müssen die Meldungen an das Transparenzregister auf elektronischem Weg über eine den Rechtseinheiten zur Verfügung gestellte Kommunikationsplattform, wie die Plattform EasyGov.swiss, erfolgen (Abs. 1). Das elektronische Verfahren ist nur für Meldungen vorgeschrieben, die direkt an das Transparenzregister erfolgen. Rechtseinheiten, die die Voraussetzungen für das Verfahren der Meldung an das Handelsregister gemäss Artikel 11 (für Gesellschaften) oder 21 Absatz 2 (für Stiftungen oder Vereine) erfüllen, können die Informationen zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen unter Einhaltung der Formvorschriften für Anmeldungen zur Eintragung in das Handelsregister übermitteln, d. h. auf Papier oder in elektronischer Form (vgl. Art. 16 HRegV).

Art. 31 Wirkungen

Artikel 31 regelt die Wirkungen des Registerintrags. Das Transparenzregister unterscheidet sich in diesem Punkt vom Handelsregister.

Das Transparenzregister ist kein öffentliches Register im Sinne von Artikel 9 ZGB, da der Zugang auf die im Gesetz genannten Behörden und Personen beschränkt ist (vgl. Art. 33–35). Die Eintragung hat keine konstitutive Wirkung und ändert nichts an den betreffenden Rechtsverhältnissen: Eine Person wird nicht allein aufgrund ihrer Eintragung zur wirtschaftlich berechtigten Person einer Gesellschaft und verliert diese Eigenschaft auch nicht, wenn sie nicht im Transparenzregister eingetragen ist. Tatsa-

chen, die im Transparenzregister eingetragen sind, begründen daher auch keine Vermutung der Richtigkeit im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 ZGB.

Die Eintragung hat zur Folge, dass bestimmte wichtige Tatsachen über eine Rechtseinheit bestimmten im Gesetz genannten Behörden und Personen zugänglich gemacht werden. Sie soll keine Publizitätswirkung im Rechtsverkehr entfalten, sondern dient in erster Linie der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im weiteren Sinne (vgl. Art. 1 Abs. 3). Das Transparenzregister verfolgt einen öffentlich-rechtlichen Zweck und unterscheidet sich in diesem Punkt von öffentlichen Registern, die sich auf privatrechtliche Rechtsverhältnisse beziehen (Handelsregister, Grundbuch, Zivilstandsregister, Markenregister usw.). Der Zugang zu den Informationen des Transparenzregisters und die Wirkungen der Eintragung richten sich daher auch nicht nach den Regeln, die für privatrechtliche Register gelten.

Art. 32 Löschung

Die an das Transparenzregister gemeldeten Informationen bleiben grundsätzlich während der gesamten Dauer des Bestehens der juristischen Personen schweizerischen Rechts bzw. während der gesamten Dauer der Unterstellung der Rechtseinheiten ausländischen Rechts eingetragen (*Abs. 1 und 2*). Wenn eine Rechtseinheit wieder ins Handelsregister eingetragen wird (Art. 935 OR), muss sie auch in das Transparenzregister eingetragen werden.

Gemäss *Absatz 3* werden Informationen einer natürlichen Person (in der Regel die wirtschaftlich berechnete Person) gelöscht, sobald sie ihre Eigenschaft als wirtschaftlich berechnete Person verloren haben hat oder wenn sie nicht mehr in die Kontrollkette eingebunden ist. Die Verordnung wird regeln, inwieweit eine automatisierte Aktualisierung von Informationen, die im Handelsregister eingetragen sind, möglich ist.

Gelöschte Informationen werden im Transparenzregister wie im Handelsregister als solche gekennzeichnet (gestrichene Informationen im Auszug der betreffenden Rechtseinheit). Sie bleiben für die in den Artikeln 33 und 34 genannten Behörden ersichtlich, bevor sich nach zehn Jahren (vgl. Art. 53 Abs. 2) vernichtet werden. Die Nutzer, die dazu in Artikel 33 und 34 Absatz 1 ermächtigt werden, erhalten so für eine begrenzte Zeit Zugang zu den historischen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen einer Rechtseinheiten.

Art. 33 Recht der Kontrollstelle auf Online-Abruf

Die Kontrollstelle kann alle Daten des Transparenzregisters online abrufen (*Absatz 1*). Diese Informationen ermöglichen es ihr, die Kontrollen gemäss Artikel 42 ff. risikobasiert durchzuführen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und 46 Abs. 2 Bst. b und c).

Dritte, welche die Kontrollstelle mit einer Kontrollaufgabe beauftragt hat, verfügen über den gleichen Zugang zum Register, soweit dies für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist. Gemäss *Absatz 2* stellt die Kontrollbehörde sicher, dass die beauftragten Dritten die anwendbaren Datenschutzvorschriften einhalten. Sie nimmt namentlich entsprechende Bestimmungen in die Verträge mit diesen Dritten auf und regelt

den Beginn und das Ende des Zugangs bei Beendigung des Auftrags in angemessener Weise.

Art. 34 **Recht der Behörden auf Online-Abruf**

Im Interesse einer klaren Regelung und in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Datenschutzes werden die Behörden, die nebst der Kontrollstelle (Art. 33) Zugang zum Transparenzregister haben, in Artikel 34 abschliessend bezeichnet.

Die in Artikel 34 genannten Behörden haben ein Recht auf Online-Abruf, um einen schnellen und effizienten Zugriff auf die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen zu gewährleisten. So müssen beispielsweise die Strafverfolgungsbehörden sehr schnell identifizieren können, welche Rechtsstrukturen von einer Person kontrolliert werden, die Gegenstand einer Untersuchung sind, um die erforderlichen Massnahmen ergreifen zu können, z. B. die Beschlagnahme von Vermögenswerten. Die Behörden können die Informationen jedoch nur zu den Zwecken verwenden, die in Artikel 34 abschliessend aufgezählt sind.

Absatz 1 definiert die Behörden, die alle Daten des Transparenzregisters, einschliesslich der gelöschten Daten konsultieren können (aber nicht solche, die in Anwendung von Artikel 53 vernichtet wurden). Für diese sind die historischen Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere Untersuchungsaufgaben, besonders relevant. So kann beispielsweise die Tatsache relevant sein, dass eine Person früher als wirtschaftlich berechnete Person eingetragen war, wenn diese Person in der Folge Gegenstand einer Strafuntersuchung oder einer Sanktion wird. Diese Behörden können auch die Informationen in Bezug auf Meldungen von Unterschieden einsehen, einschliesslich der Begründung in standardisierter Form. Sie haben aber keinen Zugriff auf die zusätzlichen Informationen, welche die Finanzintermediäre oder Behörden zur Ergänzung dieser Meldung zusätzlich übermittelt hat (diese stehen nur der Kontrollbehörde zur Verfügung). Es handelt sich um folgende Behörden:

Bst. a

Die Polizei-, Verwaltungs- und Strafbehörden der Kantone oder des Bundes haben Zugang zum Transparenzregister bei der Verfolgung von Straftaten. Aufgrund der Einheit der Rechtsordnung und zur Sicherstellung der Kohärenz bei Strafverfahren, ist der Zugang nicht auf die Verfolgung von Geldwäschereidelikten beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle Strafverfahren, einschliesslich Verwaltungsstrafverfahren. Buchstabe a referenziert somit die Gesamtheit der geltenden Gesetze, die eine Strafverfolgung vorsehen. Die für ein bestimmtes Strafverfahren zuständige Strafbehörde, welche somit Zugriff auf das Transparenzregister hat, bestimmt sich in Anwendung der StPO, des VStrR, des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994¹⁸⁰ über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG), des DBG, des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990¹⁸¹ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden oder der kantonalen Gesetze zu dessen Umsetzung. Der Zugang der Strafverfolgungsbehörden ist ein Hauptziel der Schaffung eines solchen Registers. Es soll

¹⁸⁰ SR 360

¹⁸¹ SR 642.14

den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit geben, im Rahmen einer Untersuchung diejenige Person zu identifizieren, die hinter einem Unternehmen steht. Dies dient auch dazu, Straftaten, deren Täter oder unrechtmässig erworbene Vermögenswerte aufzudecken. Der Zugang zum Transparenzregister muss sowohl für die Strafverfolgungsbehörden als auch für die kantonalen und Bundespolizeibehörden gewährleistet sein. Wenn sie einen Anfangsverdacht betreffend das Vorliegen eines Verbrechens, Vergehens oder einer Übertretung haben, können die kantonalen Polizeibehörden Aufgaben des Ermittlungsverfahrens übernehmen, die einen Online-Zugang rechtfertigen (Art. 306 StPO). Zudem können im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität die Zentralstellen Lage- und Bedrohungsberichte erstellen und kriminalpolizeiliche Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens durchführen (Art. 2a Bst. c und f ZentG). Die kantonalen Polizeibehörden nehmen ab dem Ermittlungsverfahren sehr wichtige Aufgaben bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Wirtschaftskriminalität wahr, bei der es oft um die Ermittlung der Personen geht, die in komplexe (ganz oder teilweise im Ausland angesiedelte) Strukturen und Beziehungen involviert sind. Die Elemente, die den Verdacht begründen, müssen innert kürzester Frist identifiziert und zusammengetragen werden, weshalb die Polizeibehörden im Vorfeld eines Strafverfahrens gestützt auf das ZentG und die kantonalen Polizeigesetze kriminalpolizeiliche Ermittlungen durchführen.

Bst. b

Die MROS hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem GwG Zugang zum Transparenzregister. Als «Financial Intelligence Unit» (FIU) benötigt die MROS Zugang zu einem möglichst breiten Spektrum an Daten und Informationen (vgl. dazu auch FATF Empfehlung 29 und *Interpretative Note*, insbesondere Ziff. 6). Hierzu zählen auch Daten zu wirtschaftlich berechtigten Personen. In der Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerbehörden ist die MROS darauf angewiesen, zeitnah sämtliche bei ihr vorhandenen und beschaffbaren Informationen übermitteln, zu können, um einen raschen Informationsfluss sicherzustellen. Nebst der internationalen Amtshilfe gehört zu den Kernaufgaben der MROS die Entgegennahme und Analyse von Verdachtsmeldungen (Art. 9 GwG). Zur Analyse gehört, dass die Meldungen mit weiteren vorhandenen und beschaffbaren Informationen (z. B. Art. 11a und 29 GwG) angereichert werden, um ein möglichst umfassendes Bild zu erarbeiten. Informationen zu wirtschaftlich berechtigten Personen unterstützen die Nachverfolgung von Geldflüssen und die Identifikation von Verbindungen zu Sachverhalten aus weiteren Verdachtsmeldungen. Besteht nach der Analyse ein begründeter Verdacht auf eine Straftat, erstattet die MROS eine Anzeige an die zuständige Strafverfolgungsbehörde. Da die Analyse oft zeitkritisch ist, ist die MROS darauf angewiesen, die Informationen ohne Verzögerung im Transparenzregister einsehen zu können.

Bst. c

Die für die Amtshilfe in Steuersachen zuständigen Behörden können ebenfalls auf das Transparenzregister zugreifen im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss den internationalen, bilateralen und multilateralen Übereinkommen, dem Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015¹⁸² über den internationalen automatischen Informationsaus-

¹⁸² SR 653.1

tausch in Steuersachen, dem Bundesgesetz vom 16. Juni 2017¹⁸³ über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne, dem StAhiG. Mit diesem Zugang können bestimmte Empfehlungen des Global Forum erfüllt werden, die verlangen, dass die Schweiz die Amtshilfe in Steuersachen effizient und schnell umsetzen kann. Insbesondere ist es wichtig, dass, wenn die Bedingungen für die Amtshilfe erfüllt sind, keine Hindernisse den Zugang zu vollständigen, richtigen und aktuellen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen erschweren oder verunmöglichen.

Bst. d

Die nach dem EmbG zuständigen Kontrollorgane (in der Regel das SECO) können die Informationen aus dem Transparenzregister zur Durchsetzung von Zwangsmassnahmen gestützt auf das EmbG verwenden, sei es im Rahmen eines Kontrollverfahrens, der Prüfung eines Antrags auf Ausnahmegenehmigung oder eines Verwaltungsstrafverfahrens nach Artikel 9 oder 10 EmbG. Beispielsweise kann das gemäss EmbG zuständige Kontrollorgan schnell und zentral überprüfen, ob eine Gesellschaft direkt oder indirekt von einer gelisteten Person kontrolliert wird, und gegebenenfalls deren Vermögen einfrieren.

Bst. e

Die Vollzugsbehörden des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015¹⁸⁴ über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG), namentlich das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (Direktion für Völkerrecht), das EFD (Rechtsdienst) und die MROS, haben für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem SRVG Zugang zum Transparenzregister. Sie können diese Informationen verwenden für die Erstellung – nach einem Regierungswechsel in der nötigen Dringlichkeit – der Liste der Personen, deren Vermögenswerte gemäss Artikel 3 SRVG gesperrt werden müssen, für die Überprüfung der Meldepflicht für gesperrte Vermögenswerte (Art. 7 SRVG), zur Behandlung von Ersuchen um Freigabe gesperrter Vermögenswerte (Art. 9 SRVG) oder im Rahmen von Verwaltungsstrafverfahren (Art. 25–29 SRVG). Den Vollzugsbehörden des SRVG kommt diesbezüglich die gleiche Rolle zu wie dem SECO beim Vollzug des EmbG. Für die Verfahren zur Einziehung von Vermögenswerten (Art. 4 und 14–16 SRVG) sind zudem sowohl die aktuellen als auch die historischen Informationen im Transparenzregister erforderlich, da bei diesen Verfahren die Vollzugsbehörden des SRVG komplexe rechtliche Finanzkonstruktionen verstehen und nachvollziehen können müssen, die teils mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte zurückliegen, wie dies die Affäre Duvalier (Haïti) gezeigt hat. Wie für die Strafverfahren entspricht dieser Zugang einem der grundlegenden Ziele der Schaffung des Transparenzregisters: Die Identifikation derjenigen Person, die hinter einer Gesellschaft steht, zur Identifizierung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte.

Absatz 2 zählt die Behörden auf, welche die Informationen im Transparenzregister einsehen können, wobei jedoch Informationen, welche diesen Behörden nur selten nützlich wären, ausgeschlossen sind. Diese Behörden können somit die Person sehen,

¹⁸³ SR 654.1

¹⁸⁴ SR 196.1

die derzeit als wirtschaftlich berechnigte Person einer Gesellschaft eingetragen ist, sowie die Daten, die derzeit über diese Person eingetragen sind, jedoch nicht die historischen Informationen, die früher von der Gesellschaft gemeldet wurden. Es handelt sich um folgende Behörden:

Bst. a

Die für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständigen Aufsichtsbehörden sowie die SRO und die AO können bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf das Transparenzregister zugreifen. Insbesondere die FINMA muss im Rahmen ihrer Aufsichts-, Untersuchungs- und Durchsetzungstätigkeiten (*Enforcement*) auf die Informationen im Transparenzregister zugreifen können. Die FINMA hat die Aufgabe, gegen Gesellschaften und Personen vorzugehen, die eine Tätigkeit ohne die erforderliche Bewilligung gemäss Finanzmarktrecht ausüben. Im Rahmen solcher widerrechtlichen Tätigkeiten kann es insbesondere vorkommen, dass Personen ohne entsprechende Bewilligung Investoren mittels Renditeversprechen dazu bewegen, ihnen Fremdmittel für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Es kann auch vorkommen, dass Gesellschaften ohne Bewilligung Aktien herausgeben. In diesen Fällen ist es wichtig, die wirtschaftlich berechtigten Personen zu kennen, um zu verstehen, wem die Gesellschaft tatsächlich gehört. Die Konsultation des Handelsregisters ist hierfür nicht ausreichend, da damit nur die Organe, nicht aber die wirtschaftlich berechtigten Personen ausfindig gemacht werden können.

Bst. b

Der Nachrichtendienst des Bundes hat bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996¹⁸⁵ (GKG) und dem Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015¹⁸⁶ ebenfalls Zugang zu diesen Informationen. Er muss nämlich die wirtschaftlich berechtigten Personen der Unternehmen feststellen, die er im Rahmen seiner Aufgaben als Informationsdienst nach dem Güterkontrollgesetz und als Behörde im Zusammenhang mit der Durchsetzung von internationalen Sanktionen überprüft (vgl. Art. 10 Abs. 2 GKG und Art. 21 und 26 der Güterkontrollverordnung vom 3. Juni 2016¹⁸⁷). Er verfügt auch über Kompetenzen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. In diesem Rahmen befasst er sich auch mit der Finanzierung von Organisationen und Gruppen, die eine Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz darstellen. Informationen über die Finanzierungsquelle und die wirtschaftlich berechnigte Person einer Rechtsstruktur können ihm zusätzliche Hinweise für die Erkennung und rechtzeitige Abwendung einer solchen Gefahr liefern.

Bst. c

Das BFS erhält Zugang zu den Informationen des Transparenzregisters basierend auf zwei unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und zu zwei unterschiedlichen Zwecken (was dazu führen wird, dass unterschiedliche Organisationseinheiten einen unter-

185 SR 946.202

186 SR 121

187 SR 946.202.1

schiedlichen Zugang erhalten, begrenzt auf die für ihre jeweiligen Tätigkeiten erforderlichen Daten).

Einerseits soll das BFS Zugang haben für die Erfüllung seiner Aufgaben nach dem UIDG, namentlich bei der Validierung des globalen Identifikationssystems für Finanzmarktteilnehmer (Art. 6 Abs. 2 Bst. a Ziff. 5 UIDG). Dieser Zugang dient auch dem Ziel der Gesetzesvorlage, Rechtseinheiten eindeutig zu identifizieren. Das BFS ist seit 2017 akkreditierte LEI-Vergabestelle für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein (*Legal Entity Identifier*, LEI-Schweiz) und wirkt so am Aufbau eines globalen Identifikatorensystems für Finanzmarktakteure (*Global Legal Entity Identifier Foundation*, GLEIF¹⁸⁸) mit. Mit dem eindeutigen und weltweit gültigen Identifikator (LEI) kann die Qualität von Finanzdaten verbessert und die Beurteilung von Systemrisiken erleichtert werden. In diesem Bereich ist das BFS verpflichtet, die Kontrolle der «Level 2»-Daten durchzuführen, die die oberste Kontrolle einer Rechtseinheit beziehungsweise das «wer gehört wem» betreffen. Das oberste Ziel besteht darin, über eine konsolidierte Datenbank zu verfügen, mit der potenzielle Risiken anhand der Finanzbeziehungen (Eigentumsverhältnisse) zwischen den Einheiten analysiert werden können. Die Kontrollen erfolgen täglich, um die laufenden Anfragen zu validieren. Der Online-Zugriff auf das Transparenzregister erleichtert die Validierungsarbeit und die Zuteilung der jeweiligen LEI. Der Zugang des BFS zum Transparenzregister wird die systematische Identifikation der UID-Einheiten vorantreiben (vgl. Art. 8 Abs. 1 UIDG) und den Aufwand seitens der Unternehmen dadurch verringern, dass dieselben Daten nicht ein zweites Mal verlangt werden müssen (*Once-only-Prinzip*).

Von diesem ersten Zugang zu unterscheiden ist der zweite Zugang des BFS im Bereich seiner statistischen Aufgaben. Die wichtigen Informationen aus dem Transparenzregister erlauben dem BFS die Führung der Unternehmensgruppen im UID-Register und gewährleisten so die Erstellung der Unternehmensstatistiken, die das BFS aufgrund des europäischen Rahmens für statistische Unternehmensregister¹⁸⁹ erstellen muss. Die grosse Menge dieser Daten sowie die Datenqualität, die für die Erstellung dieser Statistiken, wie aller öffentlichen Statistiken, erforderlich ist, bedingen einen einfachen Zugang zu den Daten. Aus diesem Grund sieht Artikel 4 Absatz 1^{bis} des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992¹⁹⁰ vor, dass andere Bundesstellen dem BFS einen Online-Zugriff auf ihre Daten ermöglichen, soweit andere Erlasse des Bundes nichts Abweichendes vorsehen. Der Online-Zugang des BFS mindert den Aufwand bei den Dateninhabern, erlaubt es dem BFS, über aktuellere Daten zu verfügen und trägt dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das BFS seinerseits alle Daten, die es für seine Statistikaufgaben

¹⁸⁸ Vgl. die Informationen, die wie folgt abrufbar sind: www.bfs.admin.ch > Register > Unternehmensregister > LEI – Legal Entity Identifier > Global Legal Entity Identifier Foundation (GLEIF).

¹⁸⁹ Vgl. Verordnung (EU) 2019/2152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über europäische Unternehmensstatistiken, zur Aufhebung von zehn Rechtsakten im Bereich Unternehmensstatistiken, ABl. L 327 vom 17.12.2019, S. 1.

¹⁹⁰ SR **431.01**; dieser Artikel wurde mit dem Anhang, Ziff. 2, des Bundesgesetzes vom 17. März 2023 über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben, SR **172.019**, eingeführt und ist seit dem 1. Januar 2024 in Kraft.

erhebt oder erhält, nur unter strengen datenschutzrechtlichen Bedingungen bearbeiten darf. Es darf diese Daten zu keinen anderen als statistischen Zwecken wiederverwenden oder übermitteln.¹⁹¹ Der Bundesrat regelt für jeden Sachbereich den Umfang des Zugriffs und die verpflichteten Organisationen. Es ist daher wichtig, dass der Online-Zugang des BFS ausdrücklich in Artikel 34 genannt wird, damit kein rechtlicher Graubereich entsteht. Diese neue Regelung wird mittelfristig Einsparungen ermöglichen, denn diese Daten müssen zurzeit mangels anderer Quellen eingekauft werden, um Kontrollketten von Unternehmensgruppen nachvollziehen zu können, und es können zusätzliche Erhebungen erforderlich sein. Durch den Zugang zum Transparenzregister wäre eine zuverlässige Quelle vorhanden, um Daten für die Statistiken zur Globalisierung von Unternehmen, für die strukturellen monetären und nichtmonetären Unternehmensstatistiken sowie für die Genderstatistiken im Hinblick auf die Unternehmensführung gemäss der vom Bundesrat am 28. April 2021 verabschiedeten Gleichstellungsstrategie 2030 zu erheben.¹⁹² Durch den Registerzugang des BFS verringert sich auch der Aufwand für Unternehmen, da auf die Durchführung zusätzlicher Erhebungen bei ihnen verzichtet werden kann.

Bst. d

Die kantonalen Grundbuchämter und die eidgenössische Aufsichtsbehörde erhalten Zugang zum Transparenzregister, um die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person einer Gesellschaft zu überprüfen, die eine Immobilie in der Schweiz besitzt (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. c).

Bst. e

Die erstinstanzlichen und die beschwerdeberechtigten Behörden im Sinne des BewG können das Transparenzregister konsultieren, um zu überprüfen, ob die Person, die ein Grundstück erworben hat, dazu berechtigt ist oder ob sie von einer ausländischen Person kontrolliert wird. Allerdings entspricht der Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person in diesem Gesetz nicht notwendigerweise dem Begriff der Person, die eine dominierende Position in einer Gesellschaft im Sinne des BewG innehat.

Bst. f

Das SECO kann das Transparenzregister bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen konsultieren. Der Gesetzesentwurf¹⁹³ unterstellt Übernahmen von inländischen Unternehmen, die hinsichtlich einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz als besonders kritisch zu erachten sind, einer Genehmigungspflicht. Im Rahmen der damit verbundenen Prüfung müssen ausländische Personen, die unmittelbar

¹⁹¹ Vgl. die Botschaft vom 4. März 2022 zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben, BBl 2022 804, S. 97.

¹⁹² Gleichstellungsstrategie 2030, abrufbar unter: www.ebg.admin.ch > Gleichstellung von Mann und Frau in der Schweiz > Gleichstellungsstrategie 2023.

¹⁹³ Botschaft vom 15. Dezember 2023 zum Investitionsprüfgesetz, BBl 2024 124; Investitionsprüfungsgesetz (IPG). Da das Parlament den Gesetzesentwurf noch berät, ist die Koordination des IPG und des TJPG im Rahmen der parlamentarischen Beratung sicherzustellen, notfalls mittels einer Bestimmung diesbezüglich.

oder mittelbar die Kontrolle über ein Schweizer Unternehmen ausüben und als Investoren auftreten, identifiziert werden.

Bst. g

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit kann das Transparenzregister konsultieren für die Zulassung und Kontrolle der zugelassenen Wirtschaftsteilnehmer gemäss Artikel 42a des Zollgesetzes vom 18. März 2005¹⁹⁴ (ZG) sowie für die Prüfung und Einziehung von Sicherheiten gemäss Artikel 14 des Scherverkehrsabgabegesetzes vom 19. Dezember 1997¹⁹⁵ (SVAG). Die Kriterien für die Zuerkennung des Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (*Authorised Economic Operator* [AEO]) basieren auf dem Abkommen vom 25. Juni 2009¹⁹⁶ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen (ZESA). Gemäss Anhang II Artikel 1 Buchstabe a ZESA darf der Antragsteller keine schwerwiegenden oder wiederholten Verstösse gegen die zoll- oder steuerrechtlichen Vorschriften und keine schweren Straftaten im Rahmen seiner Wirtschaftstätigkeit begangen haben. Solche Straftaten können im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Organisation, Korruption, Betrug, Cyberkriminalität, Geldwäscherei, direkte oder indirekte Beteiligung an terroristischen Aktivitäten usw. stehen (siehe auch AEO-Leitlinien der EU Ziffer 2.I.4 S. 37/38¹⁹⁷). In Anhang II Artikel 2 ZESA werden folgende Personen präzisiert, welche diese Voraussetzungen zu erfüllen haben: der Antragsteller; Beschäftigte des Antragstellers, die für dessen Zollangelegenheiten zuständig sind, und Personen, die für das antragstellende Unternehmen verantwortlich sind oder die Kontrolle über seine Leitung ausüben. Der Zugang zum Transparenzregister kann dem BAZG zusätzliche oder abweichende – zu den Handelsregistereintragungen und zu den Angaben des Unternehmens – Informationen liefern, wer tatsächlich für den AEO-Antragsteller verantwortlich ist oder die Kontrolle über dessen Leitung ausübt. Die Angaben zu einer wirtschaftlich berechtigten Person eines AEO-antragstellenden Unternehmens werden benötigt, um zu prüfen, ob diese Person schwerwiegende oder wiederholte Verstösse gegen die zoll- oder steuerrechtlichen Vorschriften sowie schwere Straftaten im Rahmen ihrer Wirtschaftstätigkeit begangen hat. Ist dies der Fall, lehnt das BAZG den Antrag auf Zulassung als AEO nach Artikel 42a ZG ab (Art. 112n der Zollverordnung vom 1. November 2006¹⁹⁸) oder widerruft den AEO-Status (Art. 112s ZV).

Gemäss Artikel 14 Absatz 1 SVAG (in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 der Scherverkehrsabgabeverordnung vom 27. März 2024¹⁹⁹) können die Vollzugsbehörden Abgaben, Zinsen und Kosten, auch wenn sie weder rechtskräftig festgesetzt noch fällig sind, sicherstellen lassen, wenn deren Bezahlung als gefährdet erscheint (Bst. a) oder die abgabepflichtige Person mit der Zahlung der Abgabe in Verzug ist (Bst. b). Bei

¹⁹⁴ SR 631.0

¹⁹⁵ SR 641.81

¹⁹⁶ SR 0.631.242.05

¹⁹⁷ *Authorised Economic Operators – Guidelines*, 2016, abrufbar unter: https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/1268be1d-1203-4375-a729-0186974ba49b_en?filename=ao_guidelines_en.pdf.

¹⁹⁸ SR 631.01

¹⁹⁹ SR 641.811

der Prüfung, ob eine Sicherheitsleistung erforderlich ist, muss das BAZG wissen, wer bei einem Unternehmen oder einer Rechtseinheit der faktische Geschäftsführer ist. Es gibt Konstellationen, bei denen der eingesetzte Geschäftsführer lediglich als Strohmännchen des faktischen Geschäftsführers agiert und dass Letzterer verantwortlich ist für das Verhalten und die unbezahlten Abgaben der ehemaligen Halterin der Fahrzeuge.²⁰⁰ Anhand der Informationen im Transparenzregister lassen sich solche Konstellationen erkennen. Das BAZG kann auf diese Weise feststellen, wer eine Rechteinheit letztendlich direkt, indirekt oder auf andere Weise kontrolliert und ob ein vergangenes Verhalten eine wirkliche Gefahr für jetzige oder künftige Abgabeforderungen darstellt.

Bst. h

Fedpol kann das Transparenzregister für die folgenden drei unterschiedlichen Aufgaben verwenden:

Erstens ist fedpol zuständig für die Ausstellung von schweizerischen Ausweisen (Pass, Identitätskarte). Diese Ausweise dienen im Sinne des Ausweisgesetzes vom 22. Juni 2001²⁰¹ (AwG) der Inhaberin oder dem Inhaber zum Nachweis der Schweizer Staatsangehörigkeit und der eigenen Identität. Es sind wichtige und für die Ausübung vieler Geschäfte und Rechte grundlegende Dokumente. Es ist deshalb von vordringlicher Wichtigkeit, dass diese Ausweise nicht nur ausschliesslich an die jeweils berechnete Personen ausgestellt werden, sondern dass im Bereich der Ausweisherstellung ein rigides und transparentes Lieferantenmanagement existiert. Ausweise sind aufwendige Werke, an welchen dutzende Unternehmen und Subunternehmen beteiligt sind. Oft sind es internationale Konzerne, welche weltweit operieren und komplexe Firmenstrukturen haben, deren Interessen auch gegenläufig sein können. Aus diesem Grund ist in Artikel 6a AwG auch festgehalten, dass wirtschaftlich Berechnete, Inhaber von Anteilen, Mitglieder des Verwaltungsrates oder eines anderen vergleichbaren Organs, Mitglieder der Geschäftsleitung und andere Personen, die einen massgebenden Einfluss auf die Unternehmung oder die Ausweisproduktion haben oder haben können, über einen guten Ruf verfügen müssen. Artikel 6b AwG beauftragt fedpol ausdrücklich mit der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften gemäss Artikel 6a AwG. Somit muss fedpol die wirtschaftlich Berechneten der beteiligten Unternehmen überprüfen können. Diese Prüfung erfolgt nicht nur in einem bestimmten Zeitpunkt, sondern regelmässig und fortwährend, um auch Veränderungen erkennen und prüfen zu können. Der Zugriff auf das Transparenzregister ist von hohem Nutzen für das fedpol bei der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufsichtsfunktion im Ausweisbereich.

Zweitens ist das fedpol zuständig für die Bewilligungen für das Verbringen von Waffen in das schweizerische Staatsgebiet gemäss Artikel 24a– 24c des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997²⁰² (WG). Für eine vollständige Prüfung der Unternehmen, welche eine Waffenhandelsbewilligung beantragen, welche auch eine Voraussetzung der Erteilung einer Grundbewilligung nach dem Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember

²⁰⁰ Vgl. dazu bspw. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2023, A-3183/2023, insbesondere E. 2.6

²⁰¹ SR 143.1

²⁰² SR 514.54

1996 (KMG)²⁰³ darstellen kann (Art. 10 KMG), ist eine vollumfängliche Abklärung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen von grossem Interesse für die Wahrung der inneren Sicherheit sowie des guten Rufes der Schweiz. Die Schweiz ist Mitglied der *European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats* (EMPACT Europol). Zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels setzt die Schweiz die *Operational Action* um, welche den Einsatz/Missbrauch von Rechtsstrukturen durch kriminelle Netzwerke verhindern soll. Dies dient den EU-Prioritäten zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität. Die Abfrage des Transparenzregisters ist somit auch wichtig um regionale Sicherheitsabkommen einzuhalten und der regionalen Sicherheit aktiv beizutragen.

Drittens ist fedpol die zuständige Behörde um Herstellungs- und Einfuhrbewilligungen für Explosivstoffe zu gewähren, in Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 9 und 14a des Sprengstoffgesetzes vom 25. März 1977²⁰⁴ (SprstG). Vergleichbar mit den Bewilligungen für die Herstellung und Einfuhr von Waffen, muss auch bei Sprengstoffen und pyrotechnischen Gegenständen Wert daraufgelegt werden, dass die an einer Unternehmung wirtschaftlich berechtigten Personen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten. Diese Prüfung erfolgt nicht nur in einem bestimmten Zeitpunkt, sondern regelmässig und fortwährend, um auch Veränderungen erkennen und prüfen zu können. Der Zugriff auf das Transparenzregister wird fedpol bei der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben im sensiblen Bereich der Explosivstoffe wesentlich unterstützen. Nicht nur muss sichergestellt sein, dass dank einer korrekten Geschäftsführung die hergestellten Explosivstoffe handhabungssicher sind, sondern es muss auch im Interesse der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz gewährleistet sein, dass die Sprengstoffe und pyrotechnischen Gegenstände nicht in falsche Hände geraten und zum Beispiel für Bancomat-Sprengungen oder andere schwere Straftaten genutzt werden.

Bst. i

Die zuständigen kantonalen Behörden haben Zugang zum Transparenzregister für den Vollzug ihrer Aufgaben gemäss Artikel 17 WG und Artikel 10 SprstG.

Für die Erteilung der Waffenhandelsbewilligung sind die kantonalen Behörden zuständig. Das WG sieht als Inhaber von Waffenhandelsbewilligungen ausschliesslich natürliche Personen vor. Bei juristischen Personen, welche mit Waffen handeln, wird jeweils eine Person bezeichnet, die im Handelsregister eingetragen und ein Mitglied der Geschäftsleitung sein muss. Diese Person ist als Vertreter der juristischen Person für sämtliche Belange nach dem WG verantwortlich. Im Rahmen der weiteren Prüfung einer Waffenhandelsbewilligung haben die kantonalen Behörden aber auch die Gewähr einer Person zu prüfen. Der Bewilligungsträger hat Gewähr für eine ordnungsgemässe Führung der Geschäfte zu bieten (Art. 17 Abs. 2 Bst. e WG). Während diese Abklärungen bei natürlichen Personen und Einzelfirmen eindeutig durchgeführt werden können (Personalunion zwischen Geschäftsinhaber und Träger der Waffenbewilligung), bereitet die Abklärung der Gewähr bei juristischen Personen Schwierigkeiten. Um diese Gewähr zu überprüfen, sind weitere Abklärungen der Geschäftsin-

²⁰³ SR 514.51

²⁰⁴ SR 941.41

haber und wirtschaftlich berechtigten Personen notwendig. Die ordnungsgemässe Führung der Geschäfte ist eine Schlüsselrolle, um eine saubere und rechtmässige Abwicklung von Geschäften mit Waffen zu gewähren, und hat eine direkte Inzidenz auf die Wahrnehmung des Zwecks des WG, die missbräuchliche Verwendung von Waffen zu bekämpfen. Der Zugriff auf das Transparenzregister ermöglicht den kantonalen Behörden, die Gewähr juristischer Personen ganzheitlich zu beurteilen und frühzeitig zu erkennen, wenn Gründe für eine Verweigerung der Waffenbewilligung bestehen (z. B. durch die hinter einer juristischen Person stehenden wirtschaftlich berechtigten Personen). Der Zugriff auf das Transparenzregister hilft, die Einflussnahme von wirtschaftlich berechtigten Personen mit Interessen oder Verhalten, die sich gegen die Innere Sicherheit der Schweiz oder gegen die regionale Sicherheit setzen, zu erkennen und zu verhindern. Dies können Akteure aus der organisierten Kriminalität sein, die sich finanziell am Waffenhandel beteiligen, aber auch Personen mit Bezug zu Gewaltextremismus. Zudem kann bei der Erteilung von Waffenhandelsbewilligungen eruiert werden, ob im Rahmen der Gründung einer neuen Firma und einer Anfrage einer neuen Waffenhandelsbewilligung Vernetzungen zu Geschäften und Geschäftsführern bestehen, die Vergehen oder Verbrechen gegen das WG begangen haben, oder in Strafprozesse verwickelt sind oder waren, welche für die Gewähr im Sinne des WG relevant sind.

In Analogie zum Waffengesetz ist für den Handel mit Sprengmitteln oder pyrotechnischen Gegenständen eine Bewilligung des zuständigen Kantons notwendig (vgl. Art. 10 SprstG). Diese Bewilligungen werden nur an vertrauenswürdige Unternehmungen und gut beleumundete Personen erteilt. Der Zugriff auf das Transparenzregister ermöglicht den kantonalen Behörden juristische Personen ganzheitlich zu beurteilen und frühzeitig zu erkennen, wenn Gründe für eine Verweigerung der Bewilligung bestehen (z. B. durch die hinter einer juristischen Person stehenden wirtschaftlich berechtigten Personen). Der Zugriff auf das Transparenzregister hilft, die Einflussnahme von wirtschaftlich berechtigten Personen mit Interessen oder Verhalten, die gegen die Innere Sicherheit der Schweiz oder gegen die regionale Sicherheit gerichtet sind, zu erkennen und zu verhindern (analog der Überlegungen in Bezug auf die Waffengesetzgebung). Mit dem seit 1. Januar 2023 in Kraft stehenden Vorläuferstoffgesetz vom 25. September 2020²⁰⁵ wurde für Privatpersonen eine Hürde aufgebaut zum Bezug von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe, die dann zu Terroranschlägen oder anderen Verbrechen missbraucht werden könnten. Nun gilt es auch zu verhindern, dass Firmen, die mit kommerziellem Sprengstoff oder pyrotechnischen Gegenständen handeln, missbräuchliche Geschäfte tätigen. Denn werden Herstell-, Einfuhr-, Transport-, Lagerungs- und Verkaufs- und Abgabebestimmungen nicht konsequent eingehalten, besteht das Risiko, dass Kriminelle an Sprengmittel gelangen.

Bst. j

Auftraggeberinnen von öffentlichen Ausschreibungen, sofern sie dem öffentlichen Beschaffungsrecht des Bundes oder der Kantone unterstellt sind, haben Zugang zum Transparenzregister im Rahmen von Verfahren in Anwendung des öffentlichen Beschaffungsrechts. Dies unabhängig davon, ob die Abkommen, aus denen sich die internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaf-

²⁰⁵ SR 941.42

fungswesens ergeben, Anwendung finden oder nicht. Sie erhalten somit Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person(en) einer Anbieterin in einer öffentlichen Beschaffung, bevor der Zuschlag über den öffentlichen Auftrag erteilt wird. Die Informationen des Transparenzregisters dienen der öffentlichen Auftraggeberin zur Beurteilung der Teilnahmevoraussetzungen einer Anbieterin am Vergabeverfahren. Die mit dem Transparenzregister geschaffene Transparenz über die wirtschaftlich berechnete Person erleichtert den öffentlichen Auftraggeberinnen die Umsetzung von Sanktionen gemäss dem EmbG und dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2019²⁰⁶ über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) in Vergabeverfahren, wenn etwa die Eigentumsverhältnisse an einer Anbieterin unklar sind oder Hinweise darauf bestehen, dass aufgrund der Eigentumsverhältnisse einem Unternehmen ein öffentlicher Auftrag nicht erteilt werden darf. Die Informationen aus dem Transparenzregister sind zudem geeignet, allfällige Ausschlussgründe von Anbieterinnen aus einem laufenden Vergabeverfahren gemäss Artikel 44 BöB bzw. Artikel 44 der Interkantonalen Vereinbarung vom 15. November 2019²⁰⁷ über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) festzustellen.

Bst. k

Die Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, welche für die Prüfung und Ausrichtung von Finanzhilfen und Abgeltungen zuständig sind, erhalten Zugang zum Register insbesondere, um wirtschaftliche Verflechtungen zu erkennen und missbräuchliche Doppelsubventionen zu verhindern.

Die Behörden müssen sich bei ihrem Zugriff auf die Daten des Transparenzregisters sowie bei deren Nutzung an die in Artikel 34 genannten Zwecke beschränken. Die Beachtung gesetzlicher Vorschriften über den Zugang sowie die Vertraulichkeit der Daten des Transparenzregisters wird durch technische Massnahmen sichergestellt (Zugangsberechtigung usw.). Jede Datenbearbeitung, die über das für die Erfüllung der in Artikel 34 genannten Zwecke hinausgeht, ist unzulässig und führt zur Verantwortlichkeit der Urheberin oder des Urhebers. Wer einem Dritten Daten weitergibt, auf die sie oder er in ihrer oder seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter Zugriff erhalten hat, verletzt das Amtsgeheimnis und kann sich nach Artikel 320 StGB strafbar machen.

Art. 35 Recht auf Online-Abruf zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten

Die Finanzintermediäre können die Daten im Transparenzregister online konsultieren, soweit diese zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten nach dem GwG erforderlich sind, sei es zum Zeitpunkt der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung oder der Überwachung von Transaktionen. Zum selben Zweck haben auch Beraterinnen und Berater im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c E-GwG Zugang zum Transparenzregister. Der Zugang erstreckt sich nicht auf gelöschte Daten (Art. 32) oder die Informationen über den Urheber einer Unterschiedsmeldung. Damit wird insbesondere verhindert, dass

²⁰⁶ SR 172.056.1

²⁰⁷ Interkantonale Vereinbarung vom 15. November 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019), abrufbar unter lexfind.ch > Suche > 731.2-1 – Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen.

Finanzintermediäre Kenntnis über andere Dienstleiter erhalten, die mit der Gesellschaft eine Geschäftsbeziehung unterhalten, was mit dem Bankgeheimnis und dem Datenschutz nicht vereinbar wäre. Auch die zusätzlichen Informationen, welche die Finanzintermediäre oder Behörden zur Ergänzung dieser Meldung übermittelt haben, werden nicht im Transparenzregister erfasst und sind somit für die Finanzintermediäre und die Beraterinnen und Berater nicht ersichtlich.

Die Finanzintermediäre und die Beraterinnen und Berater müssen sich beim Zugriff auf die Informationen im Transparenzregister und bei deren Nutzung auf das für die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten Notwendige beschränken. Geht der Zugriff oder die Nutzung darüber hinaus (z. B. wenn ein Finanzintermediär die Informationen des Transparenzregisters zur kommerziellen Nutzung namentlich die Ansprache von potentiellen Kunden importiert), stellt dies eine unzulässige Nutzung dar. Die Weitergabe von vertraulichen Informationen aus dem Transparenzregister kann zudem den Straftatbestand von Artikel 47 BankG und 62 DSG erfüllen.

Das GwG verpflichtet die Finanzintermediäre und die Beraterinnen und Berater, die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen. Diese Pflicht bleibt unverändert, wird jedoch durch die Konsultation des Transparenzregisters erleichtert. Für die formelle Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person kann der Finanzintermediär die Informationen des Transparenzregisters beziehen und muss unter bestimmten Bedingungen das Formular K der VSB 20 nicht ausfüllen. Die Bedingungen werden in den Ausführungsbestimmungen festgelegt, welche an der Pflicht eines schriftlichen Formulars für Sitzgesellschaften oder besonders risikobehafteten Geschäftsbeziehungen festhalten kann. Ferner wird der Finanzintermediär in jedem Fall die Konsultation des Transparenzregisters und die Daten, die zur Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person verwendet wurden, dokumentieren müssen. Er muss zudem die Aktualität der Daten im Transparenzregister bestätigen. Die Pflichten zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person bleiben unverändert: Der Finanzintermediär muss die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person materiell überprüfen – sowohl, um festzustellen, ob die gemeldete Person existiert, als auch, ob sie tatsächlich die Eigenschaft der wirtschaftlich berechtigten Person hat.

Ausser für die Finanzintermediäre und Beraterinnen und Berater sieht die Gesetzesvorlage keinen Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen des Transparenzregisters vor. Der Zweck des Transparenzregisters besteht hauptsächlich in der Nutzung der darin enthaltenen Informationen durch die zuständigen Behörden zur Verbesserung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung. Eine weitere Öffnung des Transparenzregisters für private Zwecke bringt in dieser Hinsicht nach Ansicht des Bundesrates keinen erheblichen Mehrwert und stellt unter Berücksichtigung des begrenzten öffentlichen Interesses einen unverhältnismässigen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und den Schutz von persönlichen Daten vor Missbrauch (Art. 13 BV) dar. Der Zugang zum Transparenzregister aufgrund der Darlegung eines berechtigten Interesses (z. B. im Fall einer Journalistin oder eines Journalisten, die bzw. der einen solchen Zugang beantragt) wird im Rahmen der Empfehlung 24 der FATF ebenfalls nicht verlangt. Der Zugang zum Transparenzregister gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004²⁰⁸ (BGÖ) ist in Artikel 53 geregelt und

208 SR 152.3

erstreckt sich jedenfalls nicht auf die Daten des Transparenzregisters bezüglich natürlicher und juristischer Personen.

Art. 36 Transparenzregisterauszug

Die Rechtseinheit selbst hat Zugang zu den sie betreffenden Informationen im Transparenzregister. Gemäss Artikel 36 kann die Gesellschaft (1) eine einfache Bestätigung der Eintragung (z. B. für die Zwecke von Art. 48) verlangen oder (2) einen Auszug nur der aktuell im Transparenzregister erfassten Daten, der einen Hinweis auf allfällige Unterschiedsmeldungen ohne weitere Informationen diesbezüglich enthält, oder (3) einen Auszug aller im Transparenzregister erfassten Daten, einschliesslich der gelöschten Daten und derjenigen im Zusammenhang mit einer allfälligen Unterschiedsmeldung (nicht aber der zusätzlichen Informationen, welche die Finanzintermediäre oder Behörden übermitteln können und welche nicht im Transparenzregister erfasst werden sowie Informationen rein interner Art über die Aktivitäten der Kontrollstelle, wie beispielsweise die Risikokategorie, welcher die Rechtseinheit zugeordnet ist).

Art. 37 Einzelheiten und Daten zum Abruf

Gemäss *Absatz 1* legt der Bundesrat die Bedingungen und Einzelheiten des Zugangsrechts auf dem Verordnungsweg fest. Insbesondere die Vertraulichkeit der Daten beim und nach dem Zugriff der Finanzintermediäre muss gewährleistet sein: Der Finanzintermediär darf nur auf das Transparenzregister zugreifen, wenn er nach dem GwG verpflichtet ist, die wirtschaftlich berechnete Person zu überprüfen. Er darf die abgerufenen Daten nur zu diesem Zweck verwenden, unter Ausschluss jeglicher insbesondere kommerziellen Weiterverwendung.

Absatz 2 hält fest, dass die Daten über den Zugang zum Transparenzregister protokolliert werden. Dies erlaubt die Kontrolle, ob der Zugang den Anforderungen von Artikel 34 oder 35 und des Datenschutzes entspricht. Von der Protokollierung ausgenommen ist der Zugang der Kontrollbehörde, welche im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit alle Daten des Transparenzregisters einsehen kann, so z. B. für die Durchführung einer Risikoanalyse. Allfällige Protokollierungen ihres Zugangs wären somit sehr umfangreich, ohne dass diese Information für die eingetragenen Personen oder Rechtseinheiten nützlich wäre. Eine Verordnung wird regeln, welche Daten über den Zugang in welcher Form erfasst werden. Sie wird auch Regelung über die Vertraulichkeit dieser Daten enthalten.

Art. 38 Meldung von Unterschieden durch Finanzintermediäre

Artikel 38 regelt die Pflicht der Finanzintermediäre zur Meldung, wenn sie Unterschiede feststellen zwischen den Informationen im Transparenzregister über die wirtschaftlich berechnete Person einer unterstellten Rechtseinheit und den Informationen, über die sie verfügen (Verfahren zur Meldung von Unterschieden).

Das neue Gesetz will den Zugang der Behörden zu qualitativ hochwertigen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen gewährleisten. Hierzu sind verschiedene Mechanismen und Filter vorgesehen, welche gezielte Kontrollen ermöglichen und eine ausreichende Qualität der im Transparenzregister eingetragenen In-

formationen sicherstellen. Die Meldung von Unterschieden ist eines dieser Instrumente: Finanzintermediäre werden verpflichtet, der zuständigen Behörde zu melden, wenn Informationen aus dem Transparenzregister ihrer Ansicht nach unrichtig sind; auf der Grundlage dieser Meldung kann die Kontrollstelle die Identität und den Status der im Transparenzregister eingetragenen Person überprüfen. Obwohl die Massnahme keine Anforderung im Rahmen von Empfehlung 24 ist, wird sie von der FATF zur Vervollständigung der Überprüfung eines Registers empfohlen.²⁰⁹ Sie wird bereits von allen europäischen Staaten umgesetzt. Ihre Einführung als Teil des schweizerischen Dispositivs trägt auch der Tatsache Rechnung, dass die Qualität der von den Finanzintermediären gehaltenen Informationen in der Schweiz in der Regel gut ist.

Absatz 1 knüpft die Pflicht zu einer Unterschiedsmeldung an zwei kumulative Bedingungen. Insgesamt dienen diese Bedingungen dazu, diese Pflicht auf die Fälle zu beschränken, welche für die Kontrollstelle und die verschiedenen Nutzerinnen und Nutzer des Transparenzregisters wirklich relevant sind. Sie sollen zudem den Verwaltungsaufwand für die Finanzintermediäre begrenzen und die Massnahme für sie verhältnismässig ausgestalten.

Erstens muss der Finanzintermediär dem Transparenzregister einen Unterschied zwischen den Informationen im Transparenzregister und den Informationen in seinem Besitz nur melden, wenn dieser Unterschied Zweifel an der Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität der Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person einer Rechtseinheit aufkommen lässt. Mit anderen Worten:

- Der Finanzintermediär muss einen Unterschied nicht melden, wenn er sich auf einen nebensächlichen Punkt bezieht, ohne die Richtigkeit der im Transparenzregister eingetragenen Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person in Frage zu stellen (z. B. ein zweiter Vorname der Vertreterin oder des Vertreters, die oder der die Meldung gemacht hat; in einem Fall von indirekter Kontrolle, ein unwesentlicher Unterschied in dem im Transparenzregister beschriebenen Organigramm; das Datum eines Aktionärsbindungsvertrags, die eine Kontrolle durch andere Mittel begründet; Rechtschreibfehler; geringfügige Unterschiede beim Prozentsatz der gehaltenen Beteiligung, usw.). Eine Unterschiedsmeldung sollte jedoch erfolgen, wenn beispielsweise eine juristische Person (z. B. aus dem Ausland) diesem Gesetz unterstellt ist, sich aber nicht registriert hat, sofern die Unterstellung unter dieses Gesetz klar ist, z. B. wenn der Finanzintermediär Kenntnis davon hat, dass eine Rechtseinheit Eigentümerin einer Immobilie in der Schweiz ist. Von den Finanzintermediären sind hingegen keine komplizierteren Analysen verlangt, beispielsweise um festzustellen, ob sich die tatsächliche Verwaltung einer Rechtseinheit ausländischen Rechts in der Schweiz befindet. Eine Verordnung wird diese Grundsätze präzisieren.
- Der Finanzintermediär muss keine Unterschiede melden, die sich aus den unterschiedlichen anwendbaren Vorschriften erklären lassen. Insbesondere kennt das Recht der Geldwäschereibekämpfung eine separate Definition für die wirtschaftlich berechtigte Person einer Sitzgesellschaft, die an den Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person an den Vermögenswerten der Gesell-

²⁰⁹ FATF, Guidance on beneficial ownership of legal persons, März 2023, Ziff. 68–70.

schaft anknüpft, und für die kontrollierende Person einer operativ tätigen Gesellschaft. Der Schwellenwert von 25 Prozent findet nur auf operativ tätige Gesellschaften, nicht aber auf die Sitzgesellschaften Anwendung. Artikel 4 übernimmt diese Unterscheidung zwischen operative tätigen und Sitzgesellschaften nicht und sieht die gleiche Definition einschliesslich des Schwellenwertes von 25 Prozent für alle unterstellten Rechtseinheiten vor, ob sie eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben oder nicht. Bei den Sitzgesellschaften kann es somit sein, dass der Finanzintermediär zusätzliche Personen gemäss Artikel 4 GwG identifiziert, die aber keine wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss Artikel 4 des neuen Gesetzes sind. In diesem Fall muss er den Unterschied nicht melden. Identifiziert ein Finanzintermediär beispielsweise bei einer Sitzgesellschaft alle Aktionäre als wirtschaftlich berechtigte Personen, macht er keine Meldung, wenn er feststellt, dass Personen, die eine Beteiligung von weniger als 25 Prozent halten, im Transparenzregister nicht eingetragen sind.

- Auch keine Meldung ist schliesslich erforderlich, wenn der Finanzintermediär einen Unterschied zwischen seinem Dossier und dem Transparenzregister bemerkt, aber feststellt, dass die Informationen, die er selbst erhalten hat, unrichtig sind, zum Beispiel weil sie nicht oder nicht mehr auf dem neuesten Stand sind. Der Finanzintermediär kann jedoch nicht ohne Weiteres davon ausgehen, dass das Transparenzregister korrekt ist, und muss allenfalls Abklärungen zur Aktualisierung seines Dossiers vornehmen.

Zweitens muss der Finanzintermediär, der einen solchen Unterschied feststellt, diesen nicht sofort melden. Er kontaktiert zunächst die betroffene Kundin oder den betroffenen Kunden und räumt ihr oder ihm eine angemessene Frist zur Klärung der Situation ein (*Abs. 1 Bst. b*). Dabei sollte analog Artikel 5 und 6 GwG vorgegangen werden, vor allem im Lauf der Geschäftsbeziehung, wenn im Rahmen der Überwachung der Geschäftsbeziehung oder der Transaktionen Zweifel auftreten. Der Finanzintermediär kann zum Beispiel bei der Aktualisierung der Identifikationsdaten feststellen, dass eine Information in seinem Dossier nicht korrekt ist. In einem ersten Schritt kontaktiert er seine Kundin oder seinen Kunden, zum Beispiel um sie oder ihn darüber zu informieren, dass die im Transparenzregister angegebene Aktionärin oder der Aktionär nicht mehr aktuell ist oder dass eine zusätzliche Gesellschafterin oder ein zusätzlicher Gesellschafter nunmehr einen Kontrollanteil zu halten scheint. Daraufhin ist es an der Kundin oder dem Kunden, die notwendigen Schritte zur Korrektur der Daten im Transparenzregister oder der vom Finanzintermediär gehaltenen Informationen zu unternehmen, indem sie oder er die korrekten Informationen meldet (*vgl. Art. 10*). Nach Ablauf der Frist prüft der Finanzintermediär, ob der Unterschied weiterhin besteht oder durch eine Aktualisierung des Transparenzregisters oder seines Dossiers behoben wurde. Wenn die Zweifel an der Richtigkeit des Transparenzregisters nicht ausgeräumt werden konnten, muss er eine Meldung machen.

Die Meldung des Finanzintermediärs muss innerhalb von 30 Tagen, nachdem er den Unterschied festgestellt hat, erfolgen.

Der Finanzintermediär muss die Unterschiedsmeldung begründen (*Abs. 3*). Die Begründung erfolgt in einer standardisierten Form, welche in einer Verordnung festgelegt werden soll (z. B. «Adresse nicht mehr aktuell», «unvollständiger Eintrag, zu-

sätzliche wirtschaftlich berechnigte Person identifiziert»). Der Finanzintermediär kann zusätzliche Informationen zur Erläuterung der Unterschiedsmeldung übermitteln (z. B. den Namen der Person, welche er statt oder zusätzlich zu einer eingetragenen Person als wirtschaftlich berechnigte Person identifiziert hat sowie eine kurze Begründung, wieso diese Person als wirtschaftlich berechnigte Person identifiziert wurde). Damit muss sich die Kontrollstelle nicht jedes Mal an den Finanzintermediär wenden, um die Unterschiedsmeldung nachvollziehen zu können. Dies ermöglicht ihr auch eine bessere Priorisierung dieser Meldung nach dem risikobasierten Ansatz.

Die Meldung führt zu einem Vermerk im Transparenzregister nach Artikel 42, was eine Kontrolle durch die Kontrollstelle auslösen kann. Die unterstellte Rechtseinheit kann diesen Vermerk anfechten (vgl. Art. 43 Abs. 4). Der Finanzintermediär ist weder Partei des Kontrollverfahrens noch des Verfahrens zur Anfechtung des Vermerks. Seine Position entspricht derjenigen eines Anzeigerstatters. Die Pflichten des Finanzintermediärs in einem solchen Verfahren beschränken sich auf die Pflichten eines Dritten in einem Verwaltungsverfahren; er kann auch keine Rechtsmittel erheben. Er wird jedoch über das Ergebnis des Verfahrens informiert (vgl. Art. 45 Abs. 6).

Absatz 4 übernimmt für die Unterschiedsmeldung nach dem neuen Gesetz den Haftungsausschluss von Artikel 11 Absatz 1 GwG im Zusammenhang mit der Meldepflicht nach Artikel 9 GwG. Ein Finanzintermediär, der in gutem Glauben eine Meldung an das Transparenzregister vornimmt, haftet weder strafrechtlich, zivilrechtlich oder aus Vertrag. Dies dient der Wirksamkeit des Meldesystems.

Art. 39 Meldung von Unterschieden durch Behörden

Die Behörden müssen wie die Finanzintermediäre eine Meldung machen, wenn sie feststellen, dass die Informationen im Transparenzregister von ihren eigenen Informationen abweichen und diese Abweichung zu Zweifeln an der Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Informationen führt (*Abs. 1*). Genau wie bei Finanzintermediären muss die Behörde also eine Abweichung nicht melden, wenn sie sich auf einen nebensächlichen Punkt bezieht, der die Richtigkeit der Informationen über die im Transparenzregister eingetragene wirtschaftlich berechnigte Person nicht in Frage stellt. Die Meldung eines Unterschieds sollte vorgenommen werden, wenn eine Behörde (zum Beispiel eine Strafbehörde) feststellt, dass eine Rechtseinheit (zum Beispiel eine Rechtseinheit ausländischen Rechts, die Eigentümerin eines Grundstücks in der Schweiz ist) diesem Gesetz unterstellt ist, sich aber nicht eingetragen hat. Diese Pflicht gilt für alle Behörden auf Bundes- und Kantonsebene, ob Verwaltungs-, Straf- oder Justizbehörden, einschliesslich der GwG-Aufsichtsbehörden. Dabei kann es sich um eine Behörde handeln, die aufgrund des vorliegenden Gesetzes Zugang zum Transparenzregister hat (vgl. Art. 34–36) oder die auf andere Weise einen Auszug aus dem Transparenzregister erhält, zum Beispiel weil eine Rechtseinheit diesen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens einreicht. Auch die Kontrollstelle kann eine solche Unterschiedsmeldung vornehmen. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn sie bei einem Kontrollverfahren feststellt, dass auch Zweifel an den Eintragungen anderer Rechtseinheiten als derjenigen, die Gegenstand der Kontrolle ist, angebracht sind (z. B. weil eine als «Strohmann» identifizierte Person auch als wirtschaftlich berechnigte Person dieser anderen Rechtseinheiten gemeldet wurde). Behörden, insbesondere die zuständigen Behörden im Bereich der Amtshilfe in Steuersachen, welche

einen Unterschied aufgrund von Informationen feststellen, die sie auf der Grundlage eines internationalen Übereinkommens aus dem Ausland erhalten haben, müssen das Spezialitätsprinzip berücksichtigen.

Anders als ein Finanzintermediär muss die Behörde die betroffene Rechtseinheit nicht unbedingt kontaktieren, bevor sie den Unterschied meldet. Sie kann dies tun, wenn sie diese Massnahme als geeignet erachtet, den Zweifel an der Richtigkeit des Transparenzregisters zu beseitigen, ist hierzu aber nicht verpflichtet. Hierbei ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Behörde den zu meldenden Unterschied in jedem Stadium eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens in ganz unterschiedlichen Bereichen feststellen könnte; es wäre nicht immer sinnvoll oder angemessen, von der Behörde selbst Schritte zur Klärung des Registerinhalts zu verlangen, ohne dass sich diese Schritte aus ihren gesetzlichen Aufgaben ergeben würden.

Die Behörde muss die Unterschiedsmeldung in einer standardisierten Form begründen (*Abs. 2*). Wenn die Behörde es für notwendig erachtet, kann sie zusätzliche Angaben machen, z. B. zum Gegenstand des Unterschieds oder zur Quelle und zum Inhalt ihrer eigenen Informationen.

Absatz 3 regelt insbesondere die Zusammenarbeit zwischen der MROS und der registerführenden Behörde. Die MROS unterliegt der gleichen Verpflichtung zur Meldung von Unterschieden wie die anderen Behörden nach Absatz 1. Jedoch würde nach der Meldung der Eintrag mit einem Vermerk versehen und die Rechtseinheit von der Registerbehörde darüber informiert (vgl. Art. 41 Abs. 3). Diese Information könnte dazu führen, dass eine Person von einer Meldung im Sinne von Artikel 9 GwG Kenntnis erhält, obwohl die Analyse dieser Meldung durch die MROS noch nicht abgeschlossen ist und die allenfalls notwendigen Massnahmen zur Sperrung der betroffenen Vermögenswerte noch nicht getroffen werden konnten. Um dieser Situation vorzubeugen, übermittelt die MROS die relevanten Informationen erst dann an die registerführende Behörde, wenn diese Übermittlung die Effektivität der Arbeit der MROS nicht gefährdet. Eine Übermittlung erfolgt somit nur, wenn sie weder eine laufende Untersuchung gefährdet noch eine zukünftige Untersuchung nach Analyse der Verdachtsmeldung. Der Zweck dieser Bestimmung entspricht dem Ziel des Informationsverbots (Art. 10a GwG).

Absatz 4 regelt die Zusammenarbeit der FINMA mit der Kontrollbehörde. Die FINMA kann auf eine Meldung von Unterschieden verzichten, wenn diese bereits Gegenstand einer Meldung eines Finanzintermediärs nach Artikel 38 waren. Diese subsidiäre Meldung rechtfertigt sich, wenn die FINMA Kenntnis über die an einem unterstellten Finanzintermediär wirtschaftlich berechtigten Personen hat, die von denjenigen im Transparenzregister abweichen, dieser sich aber weigert, selbst eine Unterschiedsmeldung an die Kontrollstelle zu machen. Auch andere Melderegulungen kennen eine solche subsidiäre Meldepflicht der FINMA, so beispielsweise für die GwG-Verdachtsmeldung (Art. 16 GwG).

Absatz 5 entbindet die Steuerbehörden (des Bundes und der Kantone) vom Steuergeheimnis, wenn sie eine Meldung an das Transparenzregister erstatten. Die Entbindung vom Steuergeheimnis bedarf einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage.

Wie die Meldung durch einen Finanzintermediär führt auch die Meldung durch eine Behörde zu einem Vermerk im Transparenzregister in Anwendung von Artikel 42 (siehe oben).

Die Einzelheiten des Meldeverfahrens werden im Rahmen einer Verordnung geregelt (*Abs. 6*). Je nach involvierter Behörde könnte beispielsweise die Pflicht oder Möglichkeit zur Aussetzung des einen oder anderen Verfahrens als Folge der Unterschiedsmeldung sinnvoll sein (entweder des ursprünglichen Verfahrens, das von der Behörde durchgeführt wird, die den Unterschied meldet, oder des Kontrollverfahrens, das möglicherweise von der Kontrollstelle eingeleitet wird). Allenfalls ist es auch sinnvoll, wenn die Behörde, die einen Unterschied meldet und dann in einem späteren Entscheid über die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person befindet, diesen Entscheid an die Kontrollstelle weiterleitet. So könnte beispielsweise die Kontrollstelle gemäss einer auf das EmbG gestützten Verordnung dem Transparenzregister einen Entscheid mitteilen, in dem sie auf dem Weg einer Vorabentscheidung über die wirtschaftlich berechnete Person einer im Transparenzregister eingetragenen Rechtseinheit befindet. Die Kontrollstelle könnte so ihr Verfahren auf die Folgen dieser Information für das Transparenzregister und die zur Wiederherstellung der rechtlichen Ordnung erforderlichen Massnahmen beschränken. Sie müsste nicht die gleichen Überprüfungen vornehmen, welche die Kontrollstelle bereits vorgenommen hat.

Art. 40 Prüfung der Meldungen durch die registerführende Behörde

Gemäss *Absatz 1* prüft die registerführende Behörde, ob die Meldungen die erforderlichen Angaben enthalten (vgl. Art. 9, 10 und 21). Die Prüfung erfolgt automatisiert nach Eingang der Meldung und wird sich insbesondere auf die Identifikationsdaten der gemeldeten Personen beziehen. Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Prüfung. Vor allem anhand eines Abgleichs mit der Datenbank UPI der Zentrale Ausgleichsstelle und anderen öffentlichen Datenbanken kann die registerführende Behörde überprüfen, ob die Identifikationsangaben in der Meldung richtig und vollständig sind. Das Handelsregisteramt prüft zudem in Anwendung von OR und HRegV bei der Anmeldung diejenigen Informationen, die sich auf im Handelsregister eingetragene Tatsachen beziehen, wie z. B. die Eigenschaft als Gesellschafterin oder Gesellschafter einer GmbH oder als Präsidentin oder Präsident des Verwaltungsrates einer AG. Unter Vorbehalt der im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Fälle (Eintragung gemäss Art. 40 Abs. 3, Vermerk gemäss Art. 41 oder von der Kontrollstelle angeordnete Massnahmen gemäss Art. 45) trägt die registerführende Behörde nur die von der betroffenen Rechtseinheit gemeldeten Tatsachen ein und nimmt keine Eintragungen von Amtes wegen vor. Die Registerbehörde prüft nur die Identität der gemeldeten Personen und keine anderen gemeldeten Informationen, insbesondere nicht die Angaben über Art und Umfang der Kontrolle.

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

Stellt die registerführende Behörde auf der Grundlage ihrer Prüfung fest, dass die Meldung nicht vorgenommen wurde, unvollständig ist oder offensichtlich unrichtige Angaben enthält, fordert sie die unterstellte Rechtseinheit auf, ihre Meldung zu ergänzen oder zu korrigieren oder die Belege zu übermitteln, die für die Überprüfung er-

forderlich sind (*Abs. 3*). Ein Beispiel ist, wenn eine Gesellschaft den Namen einer Person als wirtschaftlich berechtigte Person nach Art. 4 Abs. 3 meldet, obwohl diese Person nicht als Verwaltungsratsmitglied der Gesellschaft eingetragen ist. Eine Aufforderung an die Rechtseinheit ergeht auch, wenn eine Eintragung offensichtlich unrichtig wird, insbesondere wenn die registerführende Behörde feststellt, dass eine eingetragene Tatsache nicht mehr der Wahrheit entspricht. Dies kann der Fall sein nach einer Übertragung von Anteilen, einem Todesfall oder einem Wohnsitzwechsel.

Wurden Meldungen über die elektronische Kommunikationsplattform gemacht, kann die Aufforderung an die Gesellschaft über dieselbe Plattform erfolgen. Wurde das Verfahren nach Artikel 11 oder 21 Absatz 2 genutzt, wird sie schriftlich zugestellt. Die registerführende Behörde setzt der unterstellten Rechtseinheit eine Frist zur Übermittlung der geforderten Informationen.

Hat die Behörde eine Gesellschaft gemäss Absatz 3 zur Eintragung aufgefordert, ist diese aber nicht erfolgt, kann die Registerbehörde nach Ablauf der gesetzten Frist die Gesellschaft selbst in das Transparenzregister eintragen (*Abs. 4*). Sie kann jedoch nicht den Namen einer wirtschaftlich berechtigten Person für diese Rechtseinheit angeben, was zu einem Vermerk (vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. b) führt.

In Anwendung von *Absatz 5* ordnet die registerführende Behörde die Rechtseinheiten, für die sie eine Meldung erhalten hat, den von der Kontrollstelle festgelegten Risikokategorien zu (Art. 46 Abs. 2 Bst. b). Sie kann zudem der Kontrollstelle melden, wenn sie bei ihrer Analyse- oder Klassifizierungsarbeit eine Auffälligkeit (z. B. dieselbe Person ist als wirtschaftlich berechtigte Person mehrerer Gesellschaften eingetragen und handelt bekanntermassen treuhänderisch) oder eine andere relevante Tatsache bemerkt.

Art. 41 Bearbeitung von Meldungen von Unterschieden und Vermerk im Transparenzregister

Erhält die registerführende Behörde eine Meldung von einem Finanzintermediär (Art. 38) oder einer Behörde (Art. 39), bringt sie im Eintrag der entsprechenden unterstellten Rechtseinheit einen Vermerk an (*Abs. 1*). Sie verfährt ebenso, wenn eine unterstellte Rechtseinheit, die zur Berichtigung oder Ergänzung einer Information aufgefordert wurde, dieser Aufforderung nicht innerhalb der gesetzten Frist Folge leistet (Art. 40 Abs. 3) oder wenn die Rechtseinheit mitgeteilt hat, dass es ihr nicht gelungen ist, die wirtschaftlich berechtigten Person zu identifizieren oder deren Identität oder Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person zu überprüfen (Art. 9 Abs. 3).

Der Vermerk weist darauf hin, dass Zweifel an der Richtigkeit der im Transparenzregister eingetragenen Information bestehen (*Abs. 2*). Beruht der Vermerk auf einer Unterschiedsmeldung, so ist auch das Datum, die Urheberin oder der Urheber und die Begründung in standardisierter Form vermerkt.

Der Zweck des Vermerks besteht darin, die Nutzerinnen und Nutzer des Transparenzregisters darauf aufmerksam zu machen, dass die eingetragene Information zweifelhaft ist und nicht überprüft werden konnte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Information falsch ist. Finanzintermediäre, die das Transparenzregister konsultieren,

können diesen Vermerk in ihren Beziehungen mit der betreffenden Rechtseinheit berücksichtigen, indem sie die erforderlichen Vorsichtsmassnahmen ergreifen.

Die Rechtseinheit wird unverzüglich über den Vermerk informiert (*Abs. 3*). Es wird ihr eine Frist zur Berichtigung oder Ergänzung der Information eingeräumt.

Der Vermerk allein stellt keine Verfügung im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968²¹⁰ über das Verwaltungsverfahren (VwVG) dar und ist demnach nicht anfechtbar. Er kann jedoch zur Einleitung eines Kontrollverfahrens führen, das mit einer formellen, anfechtbaren Verfügung abgeschlossen wird. Darüber hinaus hat die unterstellte Rechtseinheit jederzeit das Recht, einen Antrag auf Löschung des Vermerks zu stellen und so eine anfechtbare Verfügung zu erwirken (vgl. Art. 43 Abs. 4).

Der Vermerk ist für die nach Artikel 33 und 34 bezeichneten Behörden sichtbar. Dies gilt grundsätzlich auch für die Finanzintermediäre oder Beraterinnen und Berater, ausser in Bezug auf die Information über den Urheber einer Unterschiedsmeldung (Art. 35). Die Vertraulichkeit gewisser Informationen, insbesondere die Identität der Urheberin oder des Urhebers der Unterschiedsmeldung und deren Inhalt, ist gewahrt: die Informationen sind für gewisse Behörden nicht einschbar (vgl. die Regelung in Art. 33 bis 35).

Gemäss *Absatz 4* bewahrt die registerführende Behörde die zusätzlichen Informationen auf, welche die Finanzintermediäre oder Behörde bei einer Unterschiedsmeldung gemäss Artikel 38 oder 39 übermittelt haben. Diese Informationen sind nicht im Transparenzregister registriert, welches nur die Begründung in standardisierter Form enthält (z. B. «Adresse nicht mehr aktuell», «unvollständiger Eintrag, zusätzliche wirtschaftlich berechnete Person identifiziert»). Sie werden separat aufbewahrt. Nur die Kontrollstelle und die von ihr beauftragten Dritten können auf diese Daten zugreifen. Die Kontrollstelle kann sie verwenden, um über die Priorität oder die Eröffnung einer Kontrolle zu entscheiden, ohne sich jedes Mal an den Finanzintermediär oder die Behörde wenden zu müssen, um die Unterschiedsmeldung nachvollziehen zu können.

Art. 42 Prüfung der Informationen im Transparenzregister durch die Kontrollstelle

Artikel 42 regelt die Kontrollen, die von der dem EFD angegliederten Kontrollstelle durchgeführt werden. Während die dem BJ angegliederte registerführende Behörde das Transparenzregister führt (Entgegennahme der Meldungen, Eintragung und Vermerk im Transparenzregister), besteht die Hauptaufgabe der Kontrollstelle in der Überprüfung der Informationen im Transparenzregister und der Einhaltung der in diesem Gesetz vorgesehenen Verpflichtungen. Die Aufgabenverteilung ist so organisiert, dass ein wirksames und verhältnismässiges Kontroll- und Sanktionssystem geschaffen wird, das die Qualität der Informationen im Transparenzregister sicherstellt.

Laut *Absatz 1* zielen die Kontrollen auf die Prüfung der Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Informationen über die im Transparenzregister eingetragene wirt-

²¹⁰ SR 172.021

schaftlich berechnete Person. Die Information ist vollständig, wenn es keine andere wirtschaftlich berechnete Person gibt, als die im Transparenzregister eingetragene Person. Die Information ist richtig, wenn die eingetragene wirtschaftlich berechnete Person korrekt identifiziert ist und tatsächlich die Eigenschaft als wirtschaftlich berechnete Person der Rechtseinheit hat. Die Information ist schliesslich aktuell, wenn die Identifikationsdaten der wirtschaftlich berechneten Person sowie der Beschreibung der ausgeübten Kontrolle auf dem neuesten Stand sind.

Eine wirksame Kontrolle leistete einen wichtigen Beitrag zur Richtigkeit des Registers und dadurch auch zur Erreichung der Ziele des Gesetzes, einschliesslich der Bekämpfung der Geldwäscherei und deren Vortaten. Die Tätigkeit der Kontrollstelle stellt in diesem Zusammenhang auch eine gewisse Vorermittlungstätigkeit dar (vergleichbar zu MROS). Die Kontrollstelle ist auch dazu verpflichtet im Verdachtsfall Strafanzeige zu erstatten (gemäss Art. 52 Abs. 3 E-TJPG aber auch allgemein nach Art. 22a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000²¹¹ [BPG] bei allen von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen). Damit trägt sie auch zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung bei.

Ein wirksames Kontrollsystem entspricht auch den internationalen Empfehlungen, insbesondere jenen, die vom Global Forum im Rahmen der Überprüfung 2020 ausgesprochen wurden.²¹²

Die Kontrollen der Kontrollstelle erfolgen nicht systematisch, sondern unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen stichprobenartig oder auf der Grundlage einer Risikoanalyse (Risiko, dass der wirtschaftliche Eigentümer der Gesellschaft nicht korrekt im Transparenzregister gemeldet ist und indirekt und davon abgeleitet, Risiken, dass die Gesellschaft zur Geldwäscherei oder zu anderen illegalen Zwecken missbraucht wird; *Abs. 2*). Die Kontrollen können auch auf einer Unterschiedsmeldung eines Finanzintermediärs (Art. 38) oder einer anderen Behörde (Art. 39) oder auf einer anderen Information, welche die registerführende Behörde erhalten hat, (Art. 40 Abs. 5) beruhen. Die mit einem Vermerk versehenen Einträge werden nicht systematisch überprüft, sondern die Kontrollstelle führt eine Vorprüfung durch und eröffnet bei Vorliegen von hinreichenden Anhaltspunkten ein Kontrollverfahren (vgl. Art. 43).

In den meisten Fällen umfasst die Kontrolle eine Prüfung der Dokumente, die bei der Rechtseinheit, der Aktionärin bzw. dem Aktionär oder der Gesellschafterin bzw. dem Gesellschafter oder bei anderen in die Kontrollkette eingebundenen Rechtseinheiten vorhanden sind. Dabei werden die Eigentums- und Entscheidungsstrukturen der kontrollierten Rechtseinheiten analysiert – nicht aber die mit einer solchen Struktur verbundenen Geldwäschereirisiken, was eine Analyse der Finanzströme erfordern würde. Die Informationen über die Inhaber von Gesellschaftsanteilen (Aktienbuch, Verzeichnis der Inhaberinnen und Inhaber nach Art. 26) können auch für die Kontrolle ver-

²¹¹ SR 172.220.1

²¹² Prüfbericht (Peer-Review) zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), Ziff. 47, 76, 77, 80, abrufbar unter www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Gremien > Global Forum.

wendet werden, was den diesbezüglichen Empfehlungen des Global Forum Rechnung trägt.²¹³

In komplexeren Fällen kann eine Überprüfung der Informationen bei anderen Behörden, anderen Registern oder Datenbanken oder bei einem Finanzintermediär erforderlich sein. Umfang und Mittel der Kontrolle richten sich nach dem konkret von der Gesellschaft ausgehenden Risiko und den Unterlagen, welche die Kontrollstelle direkt von der Rechtseinheit erhält.

Die Kontrollstelle führt die Kontrollen grundsätzlich selbst durch, kann aber einzelne Kontrollen auch an fachkundige Expertinnen und Experten delegieren (*Abs. 3*). Die Delegation einzelner Kontrollen an Dritte ermöglicht den Rückgriff auf fachkundige Expertinnen und Experten in besonderen Fällen, in denen die Kontrolle bestimmte Fachkenntnisse erfordert. Die Verantwortung für die Kontrolle bleibt in jedem Fall bei der Kontrollstelle.

Die Kontrollstelle kann zur Überprüfung der Registereinträge Auskünfte bei anderen Behörden des Bundes oder der Kantone einholen, sei es bei Behörden, die selbst eine Meldung gemacht haben (vgl. Art. 39), oder bei anderen Behörden, die über für das Kontrollverfahren relevante Informationen verfügen (vgl. Art. 49).

Das Kontrollverfahren untersteht dem VwVG. Dieses sieht die Anhörung der Parteien vor. Die Parteistellung ergibt sich aus Artikel 6 VwVG: Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll. Dazu zählt in jedem Fall die Rechtseinheit selbst, aber auch die Aktionärin oder der Aktionär bzw. die Gesellschafterin oder der Gesellschafter, die oder der einen Teil der Kontrolle hält, sowie die wirtschaftlich berechnete Person.

Art. 43 Kontrollen aufgrund eines Vermerks

Artikel 43 regelt speziell die Kontrollen aufgrund eines Vermerks nach Artikel 41, sei es, weil ein Finanzintermediär oder eine Behörde einen Unterschied gemeldet hat (Art. 38 oder 39) oder weil die unterstellte Rechtseinheit einer Aufforderung nicht nachgekommen ist. Die Kontrollstelle führt nicht nur solche Kontrollen durch, sondern kann eine Kontrolle auch auf der Grundlage anderer Kriterien durchführen, z. B. auf der Grundlage der Risikoanalyse (Art. 46 Abs. 2 Bst. c) oder anderer von der Registerbehörde übermittelter Daten (Art. 40 Abs. 5).

Wird ein Eintrag mit einem Vermerk versehen, nimmt die Kontrollstelle eine kurze Vorprüfung vor, ähnlich wie beispielsweise das Sekretariat der Wettbewerbskommission in Anwendung von Artikel 26 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995²¹⁴ (KG, *Abs. 1*). Diese Prüfung stellt noch keine Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens im Sinne des VwVG dar und erfordert weder eine Anhörung noch Akteneinsicht der Parteien. Die Kontrollstelle kann jedoch bereits eine solche Anhörung durchführen. Sie kann auch Untersuchungsmassnahmen ergreifen, die ihr für die Festlegung des wei-

²¹³ Prüfbericht (Peer-Review) zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), Ziff. 76, 80, 126, abrufbar unter www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Gremien > Global Forum.

²¹⁴ SR 251

teren Verfahrens nützlich erscheinen. Nach Abschluss dieser Vorprüfung geht die Behörde wie folgt vor:

- Hält sie den Vermerk für nicht gerechtfertigt, entscheidet sie, dass der Vermerk gelöscht wird. Die Kontrollstelle entscheidet hier auf der Grundlage einer summarischen Prüfung der ihr vorliegenden Elemente. Wie bereits erwähnt, kann sie, muss aber nicht zusätzliche Beweismittel erheben, wenn dies geeignet scheint, die Ungewissheit hinsichtlich der Richtigkeit der Registerinformationen sofort zu beseitigen (Bst. a).
- Ist sie der Ansicht, dass die ihr vorliegenden Informationen es ihr noch nicht erlauben, einen Entscheid in der einen oder anderen Richtung zu erlassen oder ein Kontrollverfahren einzuleiten, sieht sie von der Einleitung eines Verfahrens ab und der Vermerk bleibt bestehen (Bst. b).
- Ist sie der Auffassung, dass die Informationen in ihrem Besitz ausreichend sind, so leitet sie ein Kontrollverfahren im Sinne von Artikel 44 ein und benachrichtigt die Rechtseinheit (Bst. c).

Der im Anschluss an die Vorprüfung erlassene Entscheid, nach Absatz 1 Buchstabe a, b oder c zu verfahren, ist nicht anfechtbar und darf nicht eröffnet werden, da es sich dabei nicht um eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 VwVG handelt. Dieser Entscheid hat auch keine Rechtskraft.

Zur Kontrolle eines Registerintrags aufgrund eines Vermerks kann die Kontrollstelle online auf bestimmte, im Gesetzesentwurf abschliessend aufgezählte Informationssysteme zugreifen. Dies ermöglicht ihr die Überprüfung der Identität und der Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person der im Transparenzregister gemeldeten Personen oder der an der Kontrolle einer unterstellten Rechtseinheit beteiligten Dritten. Der Zugriff ist der Kontrollstelle insbesondere nützlich für den Entscheid, ob sie ein Verfahren auf der Grundlage eines Vermerks einleitet, wenn der Eintrag von einem Finanzintermediär oder der Registerbehörde als zweifelhaft gemeldet wurde oder die Rechtseinheit der Aufforderung der registerführenden Behörde nicht Folge geleistet hat. Wurde ein Kontrollverfahren eröffnet, muss die Kontrollstelle prüfen, ob die im Transparenzregister eingetragene Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person korrekt sind und ob die von der Gesellschaft gemeldeten Informationen vollständig, richtig und aktuell sind. Hierfür muss sie über Informationen verfügen, welche die von der Gesellschaft erhaltenen Informationen bestätigen oder widerlegen können. Häufig ist es notwendig, auf der Grundlage von Indizien vorzugehen, die wiederum weitere Untersuchungsmassnahmen ermöglichen. Der Vergleich von Informationen aus unterschiedlichen Datenbanken ist in diesem Zusammenhang besonders hilfreich.

In diesem Rahmen hat die Kontrollstelle zunächst Zugang zum Polizeiindex gemäss Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008²¹⁵ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes. Anhand dieses Indexes kann die Kontrollstelle herausfinden, ob relevante Informationen in einem der anderen polizeilichen Informationssysteme verfügbar sind. Gegebenenfalls kann sie ein Amtshilfeersuchen an den zuständigen Dienst richten. Diese Informationen sind für die Kontrollstelle hilfreich, um

festzustellen, ob eine Person Gegenstand eines schweizerischen oder ausländischen Strafverfahrens ist oder war, was die Effizienz ihrer Kontrollarbeit verbessert und es ihr ermöglicht, die Richtigkeit der Informationen im Transparenzregister zu widerlegen oder zu bestätigen. Die Kontrollstelle kann auch das Strafregister der betroffenen Personen einsehen. Die Informationen aus dem Strafregister erlauben es der Kontrollstelle beispielsweise, zu prüfen, ob die im Transparenzregister eingetragene wirtschaftlich berechnete Person oder eine Person, die treuhänderisch für diese Gesellschaft handelt, Gegenstand eines Strafverfahrens ist oder war. Diese Information könnte die Einleitung eines Kontrollverfahrens rechtfertigen.

Die Kontrollstelle könnte beispielsweise erfahren, dass eine Person wiederholt wegen Beihilfe zum betrügerischen Konkurs verurteilt wurde, was auf eine Tätigkeit als «Strohmann» hindeuten könnte. Auch wenn eine Person wegen falscher Buchführung einer Gesellschaft, wegen Verstosses gegen Artikel 327 StGB oder gegen Zwangsmassnahmen auf der Grundlage des EmbG verurteilt wurde, könnte dies ein Hinweis sein, der die Einleitung oder die Fortsetzung eines Verfahrens rechtfertigen würde. Schliesslich hat die Kontrollstelle Zugang zum Informationssystem nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2003²¹⁶ über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich. Dieser Zugang, insbesondere die Kategorien der zugänglichen Daten, ist in einer Verordnung zu regeln.

Der Zugriff auf die in Absatz 2 genannten Informationssystemen ist nur in Bezug auf die in Absatz 3 Buchstaben a–d genannten Personen zulässig. Dies sind namentlich (1) die im Transparenzregister eingetragenen wirtschaftlich berechtigten Personen, (2) die von einem Finanzintermediär oder einer Behörde als solche gemeldeten Personen, (3) die Organe, die Gesellschafterinnen, Gesellschafter, Aktionärinnen oder Aktionäre oder die in die Kontrollkette eingebundene Personen einer Rechtseinheit oder (4) Personen, die treuhänderisch oder als Beauftragte einer solchen handeln. Die Informationen in Bezug auf diese Personen sind relevant, um die Struktur einer Rechtseinheit nachzuvollziehen, insbesondere wenn sie einer Gruppe angehört oder indirekt gehalten wird. Die Informationen sind auch relevant zur Bestimmung derjenigen Personen, die eine Rechtseinheit tatsächlich kontrollieren (z. B. wenn eine Person Vermögenswerte krimineller Herkunft zu verschleiern oder der Einziehung zu entziehen versucht und ihre Partnerin, ihren Partner oder andere Familienmitglieder in verschiedenen Rollen in der Kontrollstruktur der Rechtseinheit einsetzt).

Ein Vermerk kann möglicherweise für einen gewissen Zeitraum bestehen bleiben, entweder weil die Kontrollstelle noch keine Vorprüfung durchgeführt hat oder weil sie darauf verzichtet, sofort ein Kontrollverfahren einzuleiten. Die Rechtseinheit, deren Eintrag mit einem Vermerk versehen ist, kann diese Ungewissheit jedoch beenden, falls sie will. Gemäss Absatz 4 kann sie jederzeit die Löschung des Vermerks beantragen, wenn sie hinreichende Anhaltspunkte dafür vorlegt, dass der Registereintrag vollständig, richtig und aktuell ist. Angenommen ein Finanzintermediär einer Gesellschaft macht eine Unterschiedsmeldung, weil er der Ansicht ist, dass eine zusätzliche wirtschaftlich berechnete Person in das Transparenzregister aufgenommen werden sollte. In diesem Fall wird die Gesellschaft darüber informiert, dass ihr Registereintrag mit einem Vermerk versehen wurde. Ab diesem Zeitpunkt kann sie die Kon-

²¹⁶ SR 142.51

trollstelle anrufen und verlangen, dass festgestellt wird, dass der Registereintrag in Wirklichkeit korrekt ist, beispielsweise weil die vom Finanzintermediär gemeldete zusätzliche Person eine Kontrolle ausübt, die nicht den Kriterien von Artikel 4, 5 oder 19 entspricht.

Das Kontrollverfahren untersteht dem VwVG und ermöglicht den Parteien die Einsichtnahme in die Akten der Kontrollstelle. Diese kann jedoch in Anwendung von Artikel 27 VwVG die Einsichtnahme in bestimmte Akten verweigern oder einschränken. Die Kontrollstelle könnte den Zugang zu bestimmten Informationen beschränken oder aufschieben, wenn die Kontrolle auf eine Meldung von einem Finanzintermediär gestützt ist und eine Meldung nach Artikel 9 GwG oder ein laufendes Strafverfahren erwähnt.

Damit wird die Effizienz der Analysearbeit der MROS und der Strafverfolgungsbehörden gewahrt.

Nach Abschluss des gemäss Absatz 1 Buchstabe c eingeleiteten Kontrollverfahrens ergeht eine Entscheidung der Kontrollstelle (*Abs. 5*). Sie kann die in Artikel 45 vorgesehenen Massnahmen anordnen, wenn sie feststellt, dass die Informationen im Transparenzregister unrichtig, unvollständig oder nicht aktuell sind. Sie entscheidet auch über die Aufrechterhaltung, Änderung oder Löschung des Vermerks. Die Entscheidung ist zu begründen und untersteht den Rechtsmitteln gemäss VwVG.

Gemäss *Absatz 6* wird die Behörde oder der Finanzintermediär, die bzw. der eine Meldung gemacht hat, welche zu einem Kontrollverfahren führt, über den Ausgang des Verfahrens informiert. Diese Information verschafft insbesondere den Finanzintermediären zusätzliche Informationen für die Risikobewertung und die Entscheidung über die zu ergreifenden Massnahmen in Bezug auf die Geschäftsbeziehung mit der betroffenen Rechtseinheit. Hingegen ist aufgrund des internen Charakters dieser Informationen nicht vorgesehen, dass die Kontrollstelle die Behörde oder den Finanzintermediär über die Schritte informiert, die sie bei der Bearbeitung einer Unterschiedsmeldung ergreift.

Art. 44 Auskunftspflicht der Rechtseinheiten und betroffener Dritter

In Anwendung von *Absatz 1* kann die Kontrollstelle die Mitwirkung der unterstellten Rechtseinheit selbst verlangen. Sie kann auch von direkt betroffenen Dritten zusätzliche Informationen oder Unterlagen verlangen. Zu diesen zählen insbesondere die Gesellschafterinnen und Gesellschafter, Aktionärinnen und Aktionäre oder Personen mit gleichwertigen Positionen in einer Rechtseinheit (z. B. Begründerin oder Begründer eines Trusts). Dies betrifft sowohl die Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder Aktionärinnen und Aktionäre der unterstellten Rechtseinheit selbst sowie jede andere in die Kontrollkette eingebundene Person oder Rechtseinheiten. Schliesslich ist auch die eingetragene oder vermutete wirtschaftlich berechtigte Person zur Mitwirkung verpflichtet.

Absatz 2 regelt die Auskunftspflicht von natürlichen und juristischen Personen, die in einem Vertragsverhältnis zu einer kontrollierten Rechtseinheit, deren Aktionärinnen oder Aktionäre, Gesellschafterinnen oder Gesellschafter oder wirtschaftlich berechtigten Personen stehen (z. B. Kontobeziehung zu einem Finanzinstitut; Mandatsverhältnis mit einem Beratungsunternehmen). Diese sind verpflichtet, Auskunftersu-

chen der Kontrollstelle oder von ihr beauftragten Dritten zu beantworten und gegebenenfalls die Unterlagen herauszugeben, soweit dies zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen und deren Eigenschaft als wirtschaftlich berechnigte Personen erforderlich ist. Diese Regelung ist derjenigen von Artikel 12 Buchstabe c VwVG nachempfunden, wonach die Behörde für die amtliche Feststellung des Sachverhalts nötigenfalls Auskünfte von Drittpersonen verlangen darf. Die Kontrollstelle kann zum Beispiel Informationen von einem Finanzintermediär verlangen, wenn dies für die Durchführung der Kontrolle erforderlich und relevant ist und den Umständen des Falls angemessen erscheint. Diese Informationspflicht ist eine bundesrechtliche Bestimmung im Sinne einer Auskunftspflicht gemäss Artikel 47 Absatz 5 BankG. Hingegen geht das Berufsgeheimnis nach Artikel 321 Absatz 2 StGB dieser Mitwirkungspflicht vor: Notarinnen und Notare oder Anwältinnen und Anwälte sind daher nicht verpflichtet, mit der Kontrollstelle zusammenzuarbeiten, wenn die relevanten Informationen unter das Berufsgeheimnis fallen.

Art. 45 Massnahmen bei unrichtigen, unvollständigen
oder nicht aktuellen Einträgen

In Artikel 45 ist geregelt, welche Massnahmen die Kontrollstelle ergreifen kann, wenn sie feststellt, dass eine Information im Transparenzregister unrichtig, unvollständig oder nicht aktuell ist.

Die Kontrollstelle kann nach Abschluss einer Prüfung der Meldung (Art. 42) oder einer Kontrolle aufgrund eines Vermerks (Art. 43) die erforderlichen Verwaltungsmassnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Informationen im Transparenzregister angemessen, richtig und auf dem neuesten Stand sind. Der Massnahmenkatalog ist als Kaskade konzipiert, d. h. die Massnahmen richten sich nach der Schwere der Verfehlungen. Bei der Anordnung der Massnahmen sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze zu berücksichtigen, einschliesslich des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und der Wahrung der Grundrechte. Die Massnahmen verfolgen keinen Strafzweck, sondern dienen der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, indem sie die fehlende Meldung oder die falschen Informationen im Transparenzregister korrigieren.

Stellt die Kontrollstelle fest, dass ein Eintrag unrichtig, unvollständig oder nicht aktuell ist, kann sie gemäss *Absatz 1 Buchstabe a* die Rechtseinheit zur Vorlage zusätzlicher Informationen verpflichten. Gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* kann sie ferner die Änderung oder Löschung einer Information aus dem Transparenzregister verfügen. Gemäss *Absatz 1 Buchstabe c* kann sie weiter verfügen, dass das Ergebnis der Prüfung im Transparenzregister vermerkt wird.

Haben die Aktionärinnen oder Aktionäre oder die Gesellschafterinnen oder Gesellschafter ihre Meldepflicht wiederholt verletzt, kann die Kontrollstelle gemäss *Absatz 2* deren Mitwirkungs- und Vermögensrechte suspendieren. Die Suspendierung wird aufgehoben, wenn die betroffene Person nachträglich ihren Pflichten nachkommt.

In besonders gravierenden Fällen der Verletzung der Meldepflichten durch die Rechtseinheit, d. h., wenn diese wiederholt und in schwerwiegender Weise ihre Pflichten verletzt, kann die Kontrollstelle gemäss *Absatz 3* als *ultima ratio* deren Auf-

lösung und Liquidation nach den Vorschriften über den Konkurs anordnen. Bei Rechtseinheiten ausländischen Rechts, die eine Zweigniederlassung in der Schweiz haben, kann die Kontrollstelle die Löschung ihres Eintrags aus dem Handelsregister verfügen. Massnahmen nach Absatz 3 können nur angeordnet werden, wenn sie in einem bestimmten Fall nach einer Interessenabwägung gerechtfertigt sind. Dies ist namentlich der Fall, wenn eine Rechtseinheit offensichtlich keine Geschäftstätigkeit mehr aufweist und über keine verwertbaren Aktiven mehr verfügt (dies ist nicht alleine deshalb der Fall, weil die Gesellschaft eine Domizilgesellschaft ist, die nie eine operative Tätigkeit ausübte). Massnahmen nach Absatz 3 sollten sich grundsätzlich auf Anwendungsfälle beschränken, in welchen eine Rechtseinheit offenkundig nur eine «leere Hülle» ist und den Aufforderungen der Behörden nicht mehr nachkommt. Bei diesen Gesellschaften besteht ein erhebliches Risiko, dass sie missbräuchlich zur Geldwäscherei oder Steuerhinterziehung verwendet werden. Es besteht deshalb ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Löschung aus dem Handelsregister.

Gemäss *Absatz 4* können die betroffenen wirtschaftlich berechtigten Personen und die Rechtseinheiten bei der Kontrollstelle ihren Anspruch auf Änderung oder Löschung unrichtiger Daten geltend machen.

Tatsächlich ist die im Transparenzregister als wirtschaftlich berechnigte Person eingetragene Person durch den Eintrag indirekt in ihrer Rechtsstellung betroffen. So ist es beispielsweise denkbar, dass ein Finanzintermediär die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung verweigert oder einer vertieften Sorgfaltsprüfung unterzieht, wenn ihr Eintrag im Transparenzregister einen Vermerk aufweist. Die gleiche Folge kann sich daraus ergeben, dass die Person aufgrund ihres Eintrags mit einer Gesellschaft in Verbindung gebracht wird, die anderweitig ein erhöhtes Risiko aufweist. Die eingetragene Person muss daher die Möglichkeit haben, ihren Registereintrag berichtigen oder löschen zu lassen, wenn dieser unrichtig ist (z. B., weil sie in der Zwischenzeit die Position als Verwaltungsrat aufgegeben hat). Es ist auch möglich, dass eine oder mehrere Personen mit der Anwendung der Definition in Artikel 4, 5 oder 19 durch die Rechtseinheit nicht einverstanden sind, aufgrund derer sie als wirtschaftlich berechnigte Personen identifiziert wurden. Auch in diesen Fällen entscheidet die Kontrollstelle und kann nach Abschluss der Prüfung die registerführende Behörde anweisen, einen Eintrag aufrechtzuerhalten, zu ändern oder zu löschen und einen allfälligen Vermerk zu löschen.

Die Entscheide der Kontrollstelle unterliegen grundsätzlich nach den allgemeinen Bestimmungen des VwVG der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht.

Art. 46 Kontrollstelle

Die Kontrollstelle ist dem Generalsekretariat des EFD angegliedert (*Abs. 1*). Zusätzlich zu ihren eigentlichen Kontrollaufgaben (vgl. Art. 42 und 43) überwacht sie den Vollzug dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen. Die Kontrollstelle ist somit nicht als Aufsichtsbehörde für das gesamte Transparenzregister tätig. Vorbehalten bleiben die Befugnisse, die das Gesetz ausdrücklich der registerführenden Behörde überträgt.

Die Aufsichtskompetenz des EFD erlaubt es ihm insbesondere, Wegleitungen für den Vollzug dieses Gesetzes zu erlassen (*Abs. 2*). Dabei geht es nicht um die Übertragung

einer Gesetzgebungskompetenz, sondern darum, der Kontrollstelle den Erlass von Richtlinien zu ermöglichen, die den unterstellten Rechtseinheiten bei der Erfüllung der Pflichten nach diesem Gesetz helfen. So kann die Kontrollstelle beispielsweise den Inhalt von Meldungen präzisieren, um die Wirksamkeit ihrer Prüftätigkeit zu gewährleisten.

Die Kontrollstelle legt die Kriterien fest, die für eine Kategorisierung der Risiken im Hinblick auf die Kontrolle der diesem Gesetz unterstellten Rechtseinheiten relevant sind. Diese Kategorisierung dient als Grundlage für die Risikoanalyse, welche die Kontrollstelle auf der Grundlage der von der registerführenden Behörde übermittelten Daten durchführt, und ermöglicht eine gezielte, effiziente und wirksame Kontrolltätigkeit der risikobehafteten Rechtseinheiten.

Art. 47 Eintragung im Grundbuch

Gemäss Artikel 47 muss die Rechtseinheit bei Erwerb eines Grundstücks im Sinne des BewG dem Grundbuchamt bei der Anmeldung zur Eintragung den Nachweis ihrer Eintragung im Transparenzregister erbringen. Da die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter nur das Bestehen einer Eintragung prüft, bedarf es keines Auszugs aus dem Transparenzregister, weder eines vollständigen noch eines teilweisen im Sinne von Artikel 36 Buchstabe b. Die Bestätigung über die Eintragung genügt als Nachweis. *Absatz 3* enthält einen generellen Verweis auf Artikel 966 ZGB. Dieser Verweis ist umfassend und erfasst direkt auch auf die einschlägigen Bestimmungen der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011²¹⁷ (GBV), die das Verfahren bei mangelhaften Einträgen und das Aussetzen des Eintragungsverfahrens regeln (Art. 87 und 88 GBV). *Absatz 2* regelt den Fall, dass die Rechtseinheit den Nachweis der Eintragung im Transparenzregister nicht erbracht hat oder die Meldung ans Transparenzregister nicht vorgenommen hat. Eine sofortige Abweisung der Eintragung ins Grundbuch wäre in diesem Fall nicht angemessen, weshalb der Rechtseinheit eine Frist von zehn Tagen zur Erbringung des Nachweises beziehungsweise zur Anmeldung im Transparenzregister zu setzen ist.

Art. 48 Gebühren

Die Eintragung in das Transparenzregister sowie die Bestätigung über die Eintragung und die Abfrage durch die in Artikel 33 bis 35 vorgesehenen Personen und Behörden (*Abs. 1*) sind unentgeltlich. Die Unentgeltlichkeit soll die Wahrnehmung der Meldepflichten durch die Rechtseinheiten, einschliesslich der Pflichten zur Aktualisierung ihres Eintrags, fördern. Sie soll zudem eine einfache und ungehinderte Nutzung des Transparenzregisters ermöglichen.

Hingegen sind Mahnungen, Aufforderungen und Verfügungen in Anwendung dieses Gesetzes gebührenpflichtig (*Abs. 2*). Gebühren können auch den Rechtseinheiten auferlegt werden, die einen elektronischen Auszug beantragen. Der Bundesrat erlässt den Gebührentarif (*Abs. 4*). Es gelten die Grundsätze der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004.²¹⁸

²¹⁷ SR 211.432.1

²¹⁸ SR 172.041.1

Das Kontrollverfahren ist grundsätzlich unentgeltlich. In Anwendung von *Absatz 3* kann die Kontrollstelle jedoch die Kosten einer Person (z. B. einer Rechtseinheit oder einer Aktionärin oder einem Aktionär) auferlegen, wenn diese gegen ihre Pflichten verstossen, die Einleitung des Verfahrens verursacht oder die Durchführung des Verfahrens erschwert hat. Die Kontrollstelle verfügt über einen gewissen Ermessensspielraum. Sie muss von Fall zu Fall prüfen, ob die Auferlegung der Kosten gerechtfertigt und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten ist. Sie kann den Personen auch nur einen Teil der Kosten der Kontrolle auferlegen.

Art. 49 Amtshilfe

Die registerführende Behörde, die Kontrollstelle und die Handelsregisterbehörden arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen. *Absatz 1* ist die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von Daten zum Zweck dieser Zusammenarbeit. So erfasst beispielsweise das zuständige kantonale Handelsregisteramt in gewissen Fällen die Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person und leitet diese dann an die registerführende Behörde weiter (vgl. Art. 11 und 21 Abs. 2). Durch diese Zusammenarbeit kann die zusätzliche administrative Last für die unterstellten Rechtseinheiten reduziert werden: Sie können mit einer Meldung gleichzeitig das Handelsregister und das Transparenzregister ändern lassen, wenn ein und dieselbe Person in beiden Registern eingetragen werden muss.

Zudem könnten beispielsweise die Handelsregisterbehörden der registerführenden Behörde des Transparenzregister Rechtseinheiten melden, die neu sind oder eine Eintragungsänderung vorgenommen haben, die zu einer Änderung der Kontrolle führen könnte, ohne das in Artikel 11 und 21 Absatz 2 vorgesehene Meldeverfahren zu nutzen. Nach Ablauf der Frist von einem Monat gemäss Artikel 9 Absatz 4 und Artikel 10 (i.V.m. Art. 21) könnte die registerführende Behörde diese Rechtseinheiten kontaktieren und sie auffordern, ihrer Meldepflicht nachzukommen oder nachzuweisen, dass sie die Voraussetzungen für die Ausnahmen von Artikel 3 erfüllen.

Absatz 2 erweitert die Zusammenarbeit auf die übrigen nach diesem Gesetz oder dem GwG zuständigen Behörden. Dabei handelt es sich insbesondere um die MROS und die GwG-Aufsichtsbehörden.

Absatz 3 enthält eine detaillierte Regelung der Befugnisse der Kontrollstelle, die weitgehend den Befugnissen der MROS gemäss Artikel 29 Absatz 2 GwG entsprechen. Zur Überprüfung einer Information im Transparenzregister kann die Kontrollstelle sich an die anderen Behörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden wenden. Insbesondere kann sie von der MROS zusätzliche Informationen verlangen, wenn diese eine Meldung an das Transparenzregister gemacht hat, die Zweifel an der Richtigkeit eines Registereintrags begründet (Art. 39) und der entsprechende Vermerk zur Eröffnung eines Kontrollverfahrens geführt hat (Art. 43). Sie kann auch bei den kantonalen Steuerbehörden oder Grundbuchämtern Informationen einholen, zum Beispiel um die Steuerpflicht einer Rechtseinheit ausländischen Rechts oder die Identität von deren wirtschaftlich berechtigten Person im Zusammenhang mit dem Besitz einer Immobilie zu überprüfen. Die Kontrollstelle kann auch bei den Strafbehörden der Kantone und des Bundes Informationen einholen; diese Möglichkeit erlaubt ihr beispielsweise den Zugriff auf Informationen aus einem Verfahren wegen Geldwäscherei

(Art. 305^{bis} StGB) oder wegen mangelnder Sorgfalt bei der Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 305^{ter} StGB). Damit soll die Kohärenz der verschiedenen laufenden Verfahren sichergestellt und eine Wiederholung der gleichen Untersuchungshandlungen vermieden werden.

Die Informationen, welche die anderen Behörden der Kontrollstelle weitergeben, können Personendaten oder Daten juristischer Personen enthalten. So kann die Kontrollstelle z. B. von einer Strafbehörde Informationen erhalten, die eine Gesellschaft untersucht und den wahren Eigentümer ihrer Vermögenswerte ermittelt hat. Soweit dies für die Erfüllung der Kontrollfunktion der Kontrollstelle erforderlich ist, können auch besonders schützenswerte Personendaten oder besonders schützenswerte Daten juristischer Personen betroffen sein. In Frage kommen die folgenden Kategorien:

- Die Kontrollstelle kann Zugang zu Daten über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten haben. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Kontrolle eine religiöse Stiftung, eine als Verein organisierte Gewerkschaft oder einen politischen Verein betrifft. In diesem Fall ermöglicht die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person dieser Stiftung oder dieses Vereins einen Rückschluss auf ihre religiösen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten. Es kann auch sein, dass die Kontrollstelle Informationen über ein Strafverfahren wegen Terrorismusfinanzierung gegen eine karitative oder religiöse Organisation erhält. Diese Informationen können auch besonders schützenswerte Daten über die religiösen oder politischen Ansichten von Personen mit einer Verbindung zu dieser Organisation, einschliesslich der wirtschaftlich berechtigten Person, enthalten.
- Die Kontrollstelle kann Zugang zu Daten über die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie haben. Die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person kann insbesondere eine Prüfung der Beziehungen zwischen verschiedenen Personen, die dem Organ einer Rechtseinheit angehören oder mit ihr verbunden sind, bedingen. Dies kann erforderlich sein, um zu prüfen, ob eine Aktionärin oder ein Aktionär als Strohmann bzw. -frau handelt. Gegebenenfalls ist auch zu prüfen, ob verschiedene Aktionäre genügend eng miteinander verbunden sind, dass ein Aktionärsbindungsvertrag oder eine (familiäre) Verbindung zu einer Gruppe und damit eine Kontrolle auf andere Weise bejaht werden kann. In dieser Weise kann die Kontrollstelle Informationen über die persönlichen Verbindungen oder ihre Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie erhalten.
- Die Kontrollstelle wird häufig die Identität von im Transparenzregister eingetragenen Personen prüfen müssen. Hierfür wird sie namentlich Kopien von Ausweisdokumenten, inkl. eines Passes, erhalten, was die Weitergabe von biometrischen Daten mit sich bringen kann.
- Die Kontrollstelle prüft die Glaubwürdigkeit einer Eintragung oder Anmeldung um zu verifizieren, dass die im Transparenzregister eingetragene Person tatsächlich die wirtschaftlich berechnigte Person ist. Dabei kann ein zu prüfen sein, ob diese Person bereits Gegenstand verwaltungs- oder strafrechtlicher Verfahren war. Gegebenenfalls muss sie diese Daten von anderen Behörden

erheben. So könnte beispielsweise eine Person, die mehrfach wegen betrügerischen Konkurses verurteilt wurde, Aktiven in einer Sitzgesellschaft verbergen ohne sich als deren wirtschaftlich berechnete Person zu melden. Die Kontrollstelle könnte auch prüfen, ob eine treuhänderisch tätige Geschäftsführerin oder ein treuhänderisch tätiger Geschäftsführer, die oder der mitgeteilt hat, dass sie oder er ein Finanzintermediär ist, Gegenstand von administrativen Sanktionen war. Die Kontrollstelle kann weiter von der Behörde, welche für die Umsetzung der Zwangsmassnahmen nach dem EmbG zuständig ist, Informationen darüber verlangen, ob eine Person oder eine Gesellschaft Gegenstand einer Abklärung war, ob die Vermögenswerte, welche die Gesellschaft kontrolliert, einer sanktionierten Person gehören.

- Die Kontrollstelle kann Zugang zu Daten über Massnahmen der sozialen Hilfe erhalten. Um die Glaubwürdigkeit einer Eintragung im Transparenzregister zu überprüfen, kann eine Untersuchung der finanziellen Situation einer Person erforderlich sein. Dies kann beispielsweise die Prüfung umfassen, aus welchem Grund eine Person ihre Verbindung zu einer Rechtseinheit verbergen will.
- Aus ähnlichen Gründen kann die Kontrollstelle auch Zugang zu Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen juristischer Personen erhalten.
- Die Kontrollstelle kann auch Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse juristischer Personen erhalten, z. B. bei der Untersuchung der Aktivitäten einer oder eines Trustees, einer treuhänderisch tätigen Gesellschaft oder einer Revisorin oder eines Revisors, der dem Berufsgeheimnis unterliegt.

Absatz 4 regelt eine besondere Form der Amtshilfe. Um zu prüfen ob ausländische juristische Personen, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet, ihrer Pflicht zur Meldung ans Transparenzregister nachgekommen sind, kann sich die Kontrollstelle an die zuständigen Steuerbehörden wenden. Sie kann von diesen Steuerbehörden eine Liste der Rechtseinheiten, die sie als Rechtseinheiten, die ihre tatsächliche Verwaltung oder ihre tatsächliche Leitung in der Schweiz haben, identifiziert haben, anfordern. Sie kann eine solche Liste insbesondere von der ESTV verlangen. Die ESTV kann insbesondere eine Liste der ausländischen juristischen Personen erstellen, die ihre tatsächliche Leitung in der Schweiz haben (vgl. Art. 9 Verrechnungssteuergesetz vom 13. Oktober 1965²¹⁹ [VStG]). Gemäss Artikel 9 VStG gelten auch als Inländer im Sinne des VStG die juristischen Personen oder Handelsgesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen Sitz im Ausland haben, jedoch tatsächlich im Inland geleitet werden und hier eine Geschäftstätigkeit ausüben. Die ESTV kann eine Liste von Gesellschaften übermitteln, welche im Zeitpunkt der Anfrage der Kontrollstelle als Gesellschaften, die ihren statutarischen Sitz im Ausland haben und gemäss Artikel 9 VStG als Inländer gelten, aus den Systemen der ESTV ersichtlich sind (es wird sich um wenige Gesellschaften handeln). Diese Liste wird kaum alle Gesellschaften enthalten, welche ihre tatsächliche Leitung im Sinne von Artikel 9 in der Schweiz haben, noch wird dies von der ESTV überprüft.

Insbesondere wird die ESTV nicht das TJPG anwenden. Sie kennt auch nicht in jedem Fall die wahre Rechtsform der Gesellschaft. Die Liste dient als Arbeitsmittel für die Kontrollstelle, die sich auf dieser Basis an die zuständige kantonale Steuerbehörde oder die Gesellschaft wenden kann, um die Steuerpflicht gemäss DBG und die Erfüllung der Pflicht zur Meldung an das Transparenzregister zu prüfen.

Gemäss *Absatz 5* wird das Steuergeheimnis in dem Masse aufgehoben, wie es erforderlich ist, damit die Steuerbehörden Amtshilfe leisten können.

Art. 50 Verletzung der Melde- und Auskunftspflichten

Artikel 50 sanktioniert die Verletzung von Meldepflichten. Er entspricht Artikel 153 StGB, der unwahre Mitteilungen an das Handelsregister unter Strafe stellt, oder Artikel 153 FinfraG, der die Erteilung falscher oder unvollständiger Angaben in einer Meldung nach Artikel 132 FinfraG unter Strafe stellt.

Mit *Buchstabe a* werden Personen sanktioniert, die vorsätzlich gegen in diesem Gesetz vorgesehene Meldepflichten verstossen. Es handelt sich hierbei zunächst um Personen, die es als Aktionärin bzw. Aktionär oder Gesellschafterin bzw. Gesellschafter unterlassen, der Rechtseinheit gemäss Artikel 13 den Erwerb einer kontrollierenden Beteiligung oder eine Änderung der relevanten Tatsachen zu melden. Dieser Buchstabe erfasst auch eine unwahre oder unvollständige Meldung oder eine Meldung nach Ablauf der gesetzlich vorgeschriebenen Fristen. Strafbar macht sich auch eine wirtschaftlich berechtigte Person, die die Meldepflicht gemäss Artikel 14 oder 22 gegenüber der Rechtseinheit, der Aktionärin oder dem Aktionär oder der Gesellschafterin oder dem Gesellschafter verletzt. Strafbar macht sich auch die treuhänderisch tätige Person, welche sich nicht als solche bei der Gesellschaft gemeldet hat (Art. 16). Diese Sanktionen stellen sicher, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Meldepflichten umgesetzt werden. Diese Meldepflichten gewährleisten nämlich, dass die Rechtseinheiten die erforderlichen Informationen erhalten, überprüfen und ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen können.

Nach *Buchstabe b* macht sich strafbar, wer eine Meldung an das Transparenzregister unterlässt und dadurch gegen die einschlägigen Bestimmungen (Art. 9–11 oder 21) verstösst. Dies erfasst auch Fälle, in denen eine der Personen, die der Definition einer wirtschaftlich berechtigten Person entsprechen, dem Transparenzregister nicht gemeldet wird (unvollständige Meldung); in denen eine Person, welche die Eigenschaft einer wirtschaftlich berechtigten Person erworben hat, nicht gemeldet wird (unrichtig gewordene Meldung oder verspätete Meldung nach Ablauf der gesetzlichen Fristen); oder in denen eine Änderung der im Transparenzregister eingetragenen Tatsachen nicht gemeldet wird (Art. 11). Strafbar macht sich grundsätzlich die natürliche Person, welche gemäss Artikel 12 für die Meldung verantwortlich ist, d. h. das oberste Mitglied des leitenden Organs. Wird die Straftat innerhalb eines Unternehmens begangen, können sich unter den Voraussetzungen von Artikel 6 VStrR auch andere Personen innerhalb der Rechtseinheit strafbar machen, wie z. B. die Leiterin oder der Leiter des Ressorts, welche die Meldung an das Transparenzregister angeordnet hat. Die juristischen Personen selbst können ausnahmsweise unter den Bedingungen von Artikel 7 VStrR mit einer Busse bestraft werden.

Gemäss *Buchstabe c* macht sich strafbar, wer gegenüber der Kontrollstelle falsche Angaben macht. Die übermittelten Angaben müssen unwahr sein, das heisst der materiellen Wahrheit widersprechen. Die Angabe kann jeglicher Art sein. Die Person kann z. B. die falsche Person als wirtschaftlich berechtigte Person oder falsche Angaben zu Wohnsitzstaat, Staatsangehörigkeit oder kontrollierendem Anteil der eingetragenen wirtschaftlich berechtigten Person gemeldet haben. Die Strafbehörde kann in geringfügigen Fällen von der Strafverfolgung absehen (Art. 52 StGB, anwendbar durch Verweis in Art. 2 VStrR), zum Beispiel wenn eine wirtschaftlich berechtigte Person lediglich ein falsches Geburtsdatum angegeben hat. Die Straftat ist vollendet, sobald die Meldung an das Transparenzregister erfolgt ist.

Die Straftat nach Artikel 50 muss vorsätzlich begangen werden. Damit soll verhindert werden, dass blosse Nachlässigkeiten bei der Durchführung der gesetzlichen Meldepflichten unter Strafe gestellt werden, was die Strafverfolgungsbehörde unnötig belasten würde. Die Person, welche die Meldung macht, muss also entweder wissen, dass sie eine unrichtige Angabe übermittelt, oder zumindest wissentlich das Risiko in Kauf nehmen, eine unrichtige Angabe zu übermitteln (Eventualvorsatz). Eventualvorsatz liegt beispielsweise vor, wenn eine Gesellschaft ihren Identifikations- und Überprüfungspflichten hinsichtlich ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen (Art. 7 ff.) nicht nachkommt und wissentlich in Kauf nimmt, dass sie infolgedessen ihre Meldepflichten gegenüber dem Transparenzregister verletzt.

Die vorgesehene Busse orientiert sich an derjenigen in Artikel 37 GwG, welcher die Verletzung der im GwG vorgesehenen Meldepflicht an die MROS sanktioniert. Sie ist niedriger als die in Artikel 45 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007²⁰ (FINMAG) oder in Artikel 53 StGB vorgesehenen Sanktionen, bei denen es sich um Vergehen handelt, die mit einer Freiheits- oder Geldstrafe geahndet werden.

Art. 51 Missachten von Verfügungen

Artikel 51 stellt die Nichtbefolgung einer Verfügung der Kontrollstelle unter Strafe, wenn diese unter Hinweis auf die Strafdrohung erging. Es handelt sich um eine Übertretung, die mit einer Busse von bis zu 100 000 Franken geahndet werden kann. Sie ist *lex specialis* zu Artikel 292 StGB. Strafbar ist nur die vorsätzliche Begehung (gleich wie bei Art. 292 StGB und Art. 48 FINMAG).

Art. 52 Zuständigkeit und Verfolgung

Artikel 52 erklärt das VStrR für anwendbar (*Abs. 1*). Dieses Gesetz enthält die für die Durchführung eines Verwaltungsstrafverfahrens erforderlichen Regelungen. Es regelt insbesondere die Behandlung von Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben (Art. 6 und 7 VStrR) und das abgekürzte Verfahren (Art. 65 VStrR).

Der Strafrechtsdienst des EFD ist die verfolgende und beurteilende Behörde für die Straftaten nach den Artikeln 50 und 51 (*Abs. 2*). Gemäss *Absatz 3* meldet die Kontrollstelle dem Strafrechtsdienst des EFD Widerhandlungen gegen dieses Gesetz. Sie meldet zudem den zuständigen Strafbehörden Verstösse gegen die gesellschaftsrecht-

lichen Pflichten betreffend die Registerführung, die sie möglicherweise bei ihren Kontrollen feststellt (Art. 42 ff.). Diese Verstösse sind in Artikel 327a StGB geregelt. Danach wird bestraft, wer vorsätzlich eines der Verzeichnisse nicht gemäss den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften führt oder die damit verbundenen gesellschaftsrechtlichen Pflichten verletzt (AG: Aktienbuch; GmbH: Anteilbuch; Genossenschaft: Verzeichnis der Genossenschafterinnen und Genossenschafter; Investmentgesellschaft mit variablem Kapital: Aktienbuch über die Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionäre).

Absatz 3 ist notwendig, da es sich bei Artikel 327a StGB um eine Übertretung im Sinne von Artikel 103 StGB handelt und die Anzeigepflicht nach Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000²²¹ auf Verbrechen und Vergehen beschränkt ist, die von Amtes wegen verfolgt werden.

Absatz 4 sieht eine Verjährungsfrist von sieben Jahren für die strafrechtliche Verfolgung vor. Diese Frist ist gerechtfertigt, da der Strafrechtsdienst des EFD regelmässig erst nach einem vorangegangenen, voraussichtlich oftmals aufwendigen und zeitraubenden Verwaltungsverfahren der Kontrollstelle mit der Strafverfolgung betraut werden wird. Oftmals dürfte erst am Ende dieses Verwaltungsverfahrens der Kontrollstelle feststehen, welche Person die wahre wirtschaftlich Berechtigte ist und ob vorangegangene Meldungen entsprechend falsch und damit potentiell strafbar waren. Der Stillstand der Verjährung gilt gemäss Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe a VStrR erst ab einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren, das durch eine Beschwerde gegen eine Verfügung der Kontrollstelle ausgelöst wird. Daher könnte eine kürzere Frist zur Folge haben, dass Übertretungen straffrei bleiben, weil sie verjähren, bevor die Strafverfolgung durchgeführt oder abgeschlossen werden kann. Gleichlautende Verjährungsregelungen für Übertretungen finden sich bereits in anderen Gesetzen (Art. 24 Abs. 4 Nationalbankgesetz vom 3. Oktober 2003,²²² 56 Abs. 1 KG, 39 Abs. 4 Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005,²²³ RAG, sowie 52 FINMAG), zum Teil explizit aus vergleichbaren Gründen.²²⁴

Die *Absätze 5* und *6* entsprechen ähnlichen Bestimmungen bei Verstössen gegen das Finanzmarktrecht (Art. 50 Abs. 2 und 3 FINMAG).

Art. 53 Datenschutz

Absatz 1 ist die Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die registerführende Behörde und die Kontrollstelle (vgl. Art. 34 DSGVO). Die gemäss Artikel 9–11 oder 21 gemeldeten Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person einer Gesellschaft sind Personendaten, jedoch nicht besonders schützenswerte Personendaten (Identifikationsdaten und Informationen über Art und Umfang der Kontrolle). Das Transparenzregister enthält dementsprechend keine besonders schützenswerten Daten im Sinne des DSGVO (vgl. Art. 29). Es ist allerdings möglich, dass in der Unterschiedsmeldung einer Behörde oder eines Finanzintermediärs besonders schützenswerte Daten enthalten sind, zum Beispiel in deren Begründung (z. B. die

²²¹ SR 172.220.1

²²² SR 951.11

²²³ SR 221.302

²²⁴ Vgl. BBI 2006 2829, 2892

Information, dass die Person im Ausland strafrechtlich verfolgt wird und dass sie verdächtigt wird, als Strohhmann einer PEP zu agieren). In einem solchen Fall sind diese Daten nicht im Vermerk enthalten, welcher nur die Begründung in standardisierter Form enthält. Diese Daten sind nur für die Kontrollstelle einsehbar, welche diese Daten im Rahmen ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz benötigt. Ebenso könnte die Kontrollstelle besonders schützenswerte Daten bearbeiten müssen, wenn sie ein Kontrollverfahren eröffnet und zur Überprüfung des Eintrags Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person sammelt. So könnte die Kontrollstelle z. B. unter den Voraussetzungen von Artikel 49 Daten über Strafverfolgungen oder strafrechtliche Sanktionen anderer Behörden gegenüber dieser Person oder Rechtseinheit erhalten. Die Kontrollstelle kann die Daten bearbeiten, die sie von anderen Behörden, von der wirtschaftlich berechtigten Person, der Rechtseinheit oder von Dritten erhalten hat, soweit dies für die Erfüllung ihrer Kontrolltätigkeit erforderlich ist. Sie kann somit besonders schützenswerte Personendaten oder Daten juristischer Personen der folgenden Kategorien bearbeiten:

- Die Kontrollstelle kann Daten bearbeiten über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten haben. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Kontrolle eine religiöse Stiftung, eine als Verein organisierte Gewerkschaft oder einen politischen oder gemeinnützigen Verein betrifft, einschliesslich eines Vereins zur Förderung von politischen oder philosophischen Ideen. In diesem Fall ermöglicht die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person dieser Stiftung oder dieses Vereins einen Rückschluss auf ihre religiösen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten. Die Kontrolle kann auch andere Personen betreffen, die mit einer solchen Stiftung oder einem solchen Verein, eng verbunden sind, zur Prüfung einer allfälligen Kontrolle über die Entscheidungen der Stiftung oder des Vereins. Ausgeschlossen ist hingegen ein Profiling der Personen nach ihren politischen oder religiösen Ansichten durch die Kontrollstelle, selbst zur Beurteilung der Wahrscheinlichkeit einer Kontrolle.
- Die Kontrollstelle kann Daten bearbeiten über die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie haben. Die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person kann insbesondere eine Prüfung der Beziehungen zwischen verschiedenen Personen, die dem Organ einer Rechtseinheit angehören oder mit ihr verbunden sind, bedingen. Dies kann erforderlich sein, um zu prüfen, ob eine Aktionärin oder ein Aktionär als Strohhmann bzw. -frau handelt. Gegebenenfalls ist auch zu prüfen, ob verschiedene Aktionäre genügend eng miteinander verbunden sind, dass ein Aktionärsbindungsvertrag oder eine (familiäre) Verbindung zu einer Gruppe und damit eine Kontrolle auf andere Weise bejaht werden kann. In dieser Weise kann die Kontrollstelle Informationen über die persönlichen Verbindungen oder ihre Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie bearbeiten. So kann es beispielsweise wichtig sein, dass die Kontrollstelle die Beteiligungen, die verschiedene Mitglieder einer Familie oder Gruppe nahestehender Personen halten, analysieren kann um die wirtschaftlich berechnete Person einer Rechtseinheit zu identifizieren (z. B. wenn die tatsächlich berechnete Person ihre Partnerin oder ihren Partner als «Strohfrau» bzw. «Strohmann» verwendet). Ausgeschlossen ist hingegen ein Profiling der Personen nach ihren Familien-

beziehungen durch die Kontrollstelle, selbst zur Beurteilung der Wahrscheinlichkeit einer Kontrolle.

- Die Kontrollstelle wird häufig die Identität von im Transparenzregister eingetragenen Personen prüfen müssen. Hierfür wird sie namentlich Kopien von Ausweisdokumenten, inkl. eines Pass, erhalten, was die Weitergabe von biometrischen Daten mit sich bringen kann.
- Die Kontrollstelle prüft die Glaubwürdigkeit einer Eintragung oder Anmeldung um zu verifizieren, dass die im Transparenzregister eingetragene Person tatsächlich die wirtschaftlich berechnete Person ist. Dabei kann zu prüfen sein, ob diese Person bereits Gegenstand verwaltungs- oder strafrechtlicher Verfahren war. Gegebenenfalls muss sie diese Daten von anderen Behörden erheben. So könnte beispielsweise eine Person, die mehrfach wegen betrügerischen Konkurses verurteilt wurde, Aktiven in einer Sitzgesellschaft verbergen ohne sich als deren wirtschaftlich berechnete Person zu melden. Die Kontrollstelle könnte auch prüfen, ob eine treuhänderisch tätige Geschäftsführerin oder ein treuhänderisch tätiger Geschäftsführer, die oder der mitgeteilt hat, dass sie oder er ein Finanzintermediär ist, Gegenstand von administrativen Sanktionen war. Die Kontrollstelle kann weiter von der Behörde, welche für die Umsetzung der Zwangsmassnahmen nach dem EmbG zuständig ist, Informationen darüber verlangen, ob eine Person oder eine Gesellschaft Gegenstand einer Abklärung war, ob die Vermögenswerte, welche die Gesellschaft kontrolliert, einer sanktionierten Person gehören.
- Die Kontrollstelle kann Daten bearbeiten über Massnahmen der sozialen Hilfe erhalten. Um die Glaubwürdigkeit einer Eintragung im Transparenzregister zu überprüfen, kann eine Untersuchung der finanziellen Situation einer Person erforderlich sein. Dies kann beispielsweise die Prüfung umfassen, aus welchem Grund eine Person ihre Verbindung zu einer Rechtseinheit verbergen will. Die Kontrollstelle kann z. B. auch prüfen, ob es in Anbetracht der finanziellen Situation einer Person plausibel ist, dass diese Eigentümerin eine Beteiligung im Wert, der im Transparenzregister angegeben ist, erwirbt oder Eigentümer einer solchen Beteiligung ist (z. B. wenn eine Person als «Firmenbestatter» wirkt und statt einer anderen Person als Aktionärin oder Aktionär sowie als wirtschaftlich berechnete Person im Transparenzregister eingetragen ist).
- Aus ähnlichen Gründen kann die Kontrollstelle auch Daten bearbeiten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen juristischer Personen erhalten.
- Die Kontrollstelle kann auch Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse juristischer Personen bearbeiten, z. B. bei der Untersuchung der Aktivitäten einer oder eines Trustees, einer treuhänderisch tätigen Gesellschaft oder einer Revisorin oder eines Revisors, der dem Berufsgeheimnis unterliegt.

Absatz 2 sieht eine Frist von zehn Jahren für die Aufbewahrung der Registerdaten fest. Diese Frist entspricht derjenigen des GwG (Art. 7) und des Gesellschaftsrechts für die Aufbewahrung der Geschäftsbücher (Art. 958fOR).

Absatz 4 hält fest, dass das BGÖ nicht anwendbar ist auf Daten im Transparenzregister, die sich auf natürliche oder juristische Personen beziehen. Es handelt sich um eine Spezialbestimmung im Sinne von Artikel 4 BGÖ, die den Anwendungsbereich des BGÖ in Bezug auf das vorliegende Gesetz klarstellt. Das BGÖ zielt auf die Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger ab, nicht auf die Schaffung eines Rechts auf Zugang zu Daten über Privatpersonen.²²⁵ Mit Auskunftersuchen gestützt auf das BGÖ können Informationen über die Tätigkeit der registerführenden Behörde und der Kontrollstelle erhältlich gemacht werden, sowie andere Informationen, wie z. B. die Anzahl der im Transparenzregister eingetragenen Personen einer bestimmten Nationalität, die Anzahl der eingetragenen Stiftungen, die Bearbeitungsdauer von Meldungen zur Eintragung, usw. Diese Informationen ermöglichen eine Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung. Hingegen schliesst Absatz 4 den Zugriff auf Personendaten oder Daten juristischer Personen des Transparenzregisters aus. Dieser Ausschluss gilt für die gemäss Artikel 29 im Register erfassten Daten und Daten, die in anderen offiziellen Dokumenten der registerführenden Behörde oder der Kontrollstelle enthalten sind. Er bezieht sich auf die Daten von natürlichen und juristischen Personen, nicht hingegen auf unpersönliche Informationen, die in solchen Dokumenten enthalten sind. Die Regelung schützt die Vertraulichkeit des Transparenzregisters. Die Informationen im Transparenzregister können einzig von gewissen Behörden und von dem GwG unterstellten Finanzintermediären oder Beraterinnen und Beratern konsultiert werden und dies nur unter den Bedingungen von Artikel 33–35. Diese Beschränkung ist mit dem Ziel des Gesetzes vereinbar, den Zugang der zuständigen Behörden auf die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen zu gewährleisten (vgl. Art. 1 Abs. 3).

Art. 54 Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat erlässt die Bestimmungen, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendig sind. Er kann folglich bestimmte Definitionen oder gesetzliche Bedingungen präzisieren, beispielsweise die Pflicht der Behörden zu Unterschiedsmeldungen oder die Einzelheiten des Zugangs zum Transparenzregister.

Art. 55 Änderung anderer Erlasse

Siehe die nachstehenden Erläuterungen zu den anderen geänderten Erlassen.

Art. 56 Übergangsbestimmungen zu den Pflichten der Aktionärinnen und Aktionäre sowie der Gesellschafterinnen und Gesellschafter

Artikel 56 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die Pflichten von Aktionärinnen und Aktionären und Gesellschafterinnen und Gesellschaftern und stellt die Verbindung zwischen den aktuellen Pflichten nach Artikel 697j und 790a OR mit den neuen Pflichten gemäss Artikel 13 und 14 her. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Aktionärinnen, Aktionäre, Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die bereits eine Meldung an die Gesellschaft gemacht und ihr alle relevanten Informationen mitgeteilt haben, nochmals eine Meldung machen müssen.

²²⁵ Vgl. Bundesgerichtsbeschluss 1C_272/2022 vom 15. November 2023, E. 4.

Gemäss dieser Bestimmung gilt die Meldepflicht nach Artikel 13 Absatz 1 als beachtet, wenn Aktionärinnen und Aktionäre der Gesellschaft nach Artikel 697j OR die Identifikationsdaten der natürlichen Person gemeldet haben, für die sie letztlich handeln (oder wenn Gesellschafterinnen und Gesellschafter diese Meldung gegenüber einer GmbH nach Art. 790a OR vorgenommen haben). Allerdings orientiert sich die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person in Artikel 4 am GwG und entspricht nicht ganz derjenigen des OR, insbesondere bei unmittelbarer Kontrolle oder bei Kontrolle auf andere Weise. Nach Artikel 56 gilt die Meldung demnach nur als vorgenommen, wenn die gemeldete Person auch die wirtschaftlich berechnigte Person der betreffenden Gesellschaft nach neuem Recht ist. Andernfalls ist eine neue Meldung oder eine ergänzende Meldung erforderlich.

Das neue Gesetz hält auch die Informationen fest, welche die Aktionärinnen, Aktionäre, Gesellschafterinnen oder Gesellschafter angeben müssen, z. B. Geburtsdatum oder Staatsangehörigkeit der wirtschaftlich berechtigten Personen oder Informationen über Art und Umfang der ausgeübten Kontrolle. Sind diese Details in der Meldung nach OR nicht enthalten, kann sie die juristische Person nach *Absatz 2* von den Aktionärinnen, Aktionären, Gesellschafterinnen oder Gesellschaftern verlangen. Diese müssen die Informationen innerhalb eines Monats mitteilen.

Art. 57 Übergangsbestimmung zur Aufbewahrung der Verzeichnisse der wirtschaftlich berechtigten Personen und der Belege

Artikel 57 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen, welche die Gesellschaft aufbewahren muss. Er stellt die Verbindung zwischen den aktuellen Pflichten nach Artikel 697l OR und denjenigen von Artikel 9 des neuen Gesetzes her. Der Artikel sieht vor, dass die Gesellschaften, die ein solches Verzeichnis erstellt haben, dieses für einen Zeitraum von zehn Jahren ab Inkrafttreten der neuen Regelung aufbewahren müssen. Dasselbe gilt für Belege, die sie nach dem alten Recht erhalten haben. Durch diese Bestimmung wird verhindert, dass bei den Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Schweizer Gesellschaften mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes «wieder bei null angefangen» werden muss.

Art. 58 Übergangsbestimmung zur Meldepflicht der juristischen Personen schweizerischen Privatrechts

Artikel 58 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die mit dem neuen Gesetz eingeführten Meldepflichten juristischer Personen des schweizerischen Rechts. Er sieht eine zeitliche Staffelung der Eintragungen vor, um eine Überlastung des Transparenzregisters an den letzten Tagen der Eintragsfristen zu verhindern. Er wird ergänzt durch Artikel 59, der eine Information der Gesellschaften über deren Pflichten vorsieht, um deren Umsetzung zu erleichtern.

Absatz 1 sieht entsprechend vor, dass die juristischen Personen schweizerischen Privatrechts die wirtschaftlich berechtigten Personen innerhalb eines Monats nach der ersten Änderung des Handelsregistereintrags nach Inkrafttreten dieses Gesetzes an das Transparenzregister melden müssen. Die Verknüpfung mit dem Handelsregistereintrag zusammen mit der Information der Handelsregisterbehörden gemäss Artikel 59

gewährleistet, dass alle Gesellschaften und insbesondere die KMU ihre Pflichten kennen. Sie erhalten so die Gelegenheit, diese Pflichten mit einem Verwaltungsvorgang problemlos zu erfüllen. Diese Möglichkeit besteht während der Fristen gemäss Absatz 2 und 3.

Die Fristen der Absätze 2 und 3 sind gestaffelt, um eine Überlastung des Transparenzregisters zu vermeiden. Die Staffelung entspricht einem risikoorientierten Ansatz: Die Gesellschaften, die am ehesten über eine komplexe Struktur verfügen und von wirtschaftlich berechtigten Personen kontrolliert werden, die den Behörden nicht anderweitig bekannt sind, müssen sich vorrangig eintragen lassen. Kürzere Fristen gelten auch für diejenigen Gesellschaften, die bereits ein Verzeichnis ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen führen müssen, was die Erfüllung der Pflichten nach dem neuen Gesetz erleichtern dürfte. Im Rechtsvergleich variieren die Fristen für die Eintragung in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zwischen wenigen Tagen bis zu drei Monaten. Die maximale Frist von sechs Monaten gemäss Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d orientiert sich an diesen Fristen. *Absatz 2* sieht zudem eine längere Frist von zwei Jahren für juristische Personen vor, bei denen alle wirtschaftlich berechtigten Personen im Handelsregister eingetragen sind. Diese sind in eine tiefere Risikokategorie einzustufen, weil alle betroffenen Personen bereits identifiziert und im Handelsregister eingetragen sind.

Die Fristen von Artikel 58 beginnen mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu laufen. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten und berücksichtigt dabei die tatsächliche Funktionstüchtigkeit des Informatiksystems, auf dem das elektronische Transparenzregister beruht.

Art. 59 Übergangsbestimmung zur Information der Handelsregisterbehörden

Zur Ergänzung der Regelung von Artikel 58 sieht Artikel 59 vor, dass das zuständige kantonale Handelsregisteramt die juristischen Personen schweizerischen Privatrechts vor Ablauf der Übergangsfristen von Artikel 58 auf ihre neue Meldepflicht aufmerksam macht, wenn diese ihren Eintrag im Handelsregister erstmals nach dem Inkrafttreten des Gesetzes ändern. Das Handelsregisteramt informiert die registerführende Behörde anschliessend über die Änderung im Handelsregister. Auf diese Weise kann die registerführende Behörde die Einhaltung der in Artikel 61 festgelegten Fristen überwachen. Wenn sich eine Gesellschaft nicht innerhalb dieser Fristen in das Transparenzregister eintragen lässt, wird sie von der registerführenden Behörde dazu aufgefordert.

Art. 60 Übergangsbestimmung zur Meldepflicht von juristischen Personen ausländischen Rechts

Artikel 60 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die Meldepflicht für Rechtseinheiten ausländischen Rechts (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. c). Diese Rechtseinheiten haben eine Frist von sechs Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes, um die Meldung gemäss Artikel 25 i.V.m. Artikel 9 vorzunehmen.

Art. 61 Übergangsbestimmung für die Pflicht zur Meldung
von Unterschieden durch Finanzintermediäre

Gemäss *Absatz 1* gilt die Pflicht zur Meldung von Unterschieden im Sinne von Artikel 38 sechs Monate nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts. Diese Frist vereinfacht die Arbeit der Finanzintermediäre und der Behörden angesichts der verschiedenen gesetzlich vorgesehenen Übergangsfristen. Zudem werden Meldungen von Unterschieden vermieden, die sich nur aufgrund der laufenden Übergangsfristen ergeben. Stellt der Finanzintermediär nach Ablauf der Frist von sechs Monaten fest, dass eine Gesellschaft nicht im Transparenzregister eingetragen ist, fragt er bei dieser nach, ob sie der längeren Frist nach Artikel 58 Absatz 2 untersteht. Bestätigt sie dies, ist er bis zum Ablauf der zweijährigen Frist nicht verpflichtet, Unterschiede an das Transparenzregister zu melden.

Art. 62 Übergangsbestimmung für die Meldepflicht
von Treuhandverhältnissen

Artikel 62 regelt die Frist für die Meldung von Treuhandverhältnissen, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes begründet wurden. Die Gesellschaften müssen in diesem Fall die nach Artikel 16 erforderliche Meldung bei der ersten Änderung des Handelsregistereintrags, die nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts erfolgt, vornehmen. Sie müssen jedoch die Meldung spätestens innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechts vornehmen. Die Frist von zwei Jahren orientiert sich an derjenigen von Artikel 58 Absatz 2 als der längsten Frist für die Meldung an das Transparenzregister.

5.2 Änderung anderer Erlasse

5.2.1 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

Art. 9a Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. p

Die Bestimmung wird angepasst, um das Zugangsrecht der Kontrollbehörde gemäss Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe c E-TJPG aufzunehmen.

5.2.2 Obligationenrecht

Mit der Einführung des neuen Gesetzes werden die Bestimmungen des OR entsprechend angepasst. Das Ziel der Regelung fällt in den Bereich des öffentlichen Rechts (insbesondere die Bekämpfung von Geldwäscherei und Finanzkriminalität). Es ist sachgerechter, dass die Bestimmungen, die privaten Gesellschaften Transparenzpflichten zur Erreichung dieses Ziels auferlegen, in einem Verwaltungsgesetz und nicht im OR enthalten sind.

Art. 656b Abs. 4 Ziff. 3, 697j, 697l und 697m

Die im Gesetz vorgesehenen Pflichten, nämlich die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Person und die Führung eines Verzeichnisses durch die Gesellschaften, werden aufgehoben, da sie durch gleichwertige Bestimmungen im vorliegenden Gesetzesentwurf ersetzt werden (vgl. Art. 7 und 13 E-TJPG).

Art. 718 Abs. 4 dritter Satz

Nach dieser Bestimmung muss eine Aktiengesellschaft mindestens eine in der Schweiz wohnhafte Vertretung haben. Diese Vertretung muss künftig nicht mehr auf das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Person im Sinne von Artikel 697l OR, der aufgehoben wird, zugreifen können. Der Zugriff auf die nach dem neuen Recht dokumentierten Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten ist neu in Artikel 8 Absatz 4 E-TJPG vorgesehen.

Art. 731b Abs. 1 Ziff. 3

Die Bestimmung erlaubt es einer Aktionärin oder einem Aktionär oder einer Gläubigerin oder einem Gläubiger ein Gericht anzurufen, wenn das Verzeichnis über die einer Aktiengesellschaft gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss Artikel 697l OR nicht vorschriftsgemäss geführt wird. Dies dient namentlich der Durchsetzung von Artikel 697l OR. Da jene Bestimmung aufgehoben wird, ist auch die Regelung in Artikel 731b Absatz 1 Ziffer 3 OR nicht mehr erforderlich. Das neue Gesetz, das zum öffentlichen Recht zählt, sieht andere Kontroll- und Sanktionsmechanismen zur Umsetzung der neu geregelten Pflichten vor.

Art. 747

Das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen wird aus der Aufzählung der Dokumente, die gemäss Artikel 747 E-OR von der Gesellschaft aufbewahrt und in der Schweiz verfügbar sein müssen, entfernt. Ein Verweis auf die neue Regelung erübrigt sich. Diese regelt separat die Pflicht der unterstellten Rechtseinheiten, Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen in der Schweiz zu beschaffen und aufzubewahren (vgl. Art. 8 Abs. 1 und 3 E-TJPG).

Art. 790a

Die Bestimmung entspricht für die GmbH jener von Artikel 697j OR für die Aktiengesellschaft. Sie wird ebenfalls aufgehoben, weil die neue Regelung die Pflichten der Gesellschaften künftig einheitlich festlegt (vgl. Art. 8 E-TJPG).

Art. 814 Abs. 3 dritter Satz

Die Bestimmung wird analog zu Artikel 718 Absatz 4 E-OR angepasst, aufgrund analoger Überlegungen.

5.2.3 Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005

Art. 9a Abs. 1 Bst. c

Artikel 9a RAG regelt die Voraussetzungen, die ein Revisionsunternehmen erfüllen muss, um Aufsichtsprüfungen bei Finanzinstituten durchführen zu können (Art. 24 Abs. 1 Bst. a FINMAG). Der geltende Text sieht insbesondere vor, dass das zugelassene Unternehmen keine andere nach den Finanzmarktgesetzen genehmigungspflichtige Tätigkeit ausüben darf. Der Text verweist auf Artikel 1 Absatz 1 FINMAG, der auch das GwG zu den Finanzmarktgesetzen zählt.

Treuhandgesellschaften und sonstige im Bereich der Buchhaltung tätigen Unternehmen unterstehen künftig dem GwG, sofern sie eine der in Artikel 2 Absatz 3^{bis} und 3^{ter} E-GwG aufgeführten Tätigkeiten ausführen. Es ist zu vermeiden, dass all diese Unternehmen, die keine Finanzintermediäre sind, keine Aufsichtsprüfungen mehr durchführen können. Dem GwG künftig unterstellte Beratungstätigkeiten sind mit der Durchführung solcher Prüfungen vereinbar, was nun in Artikel 9a Absatz 1 Buchstabe c ausdrücklich vorbehalten ist. Die Regelung betreffend die Unvereinbarkeit mit Prüfmandaten nach Artikel 7 der Finanzmarktprüfverordnung vom 5. November 2014²²⁶ bleibt jedoch anwendbar.

5.2.4 Strafgesetzbuch

Art. 327 und 327a

Artikel 327 StGB wird aufgehoben. Dieser Artikel stellt die Umsetzung von Artikel 697j OR sicher, der seinerseits aufgehoben wird.

Artikel 327a StGB wird insofern geändert, als er auf die Pflicht zur Führung des Verzeichnisses der wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss OR verweist. Diese Pflicht wird neu in den Entwurf des TJPG übernommen.

Die Durchsetzung der im Entwurf des neuen Gesetzes vorgesehenen gleichwertigen Pflichten wird künftig durch andere Mechanismen geregelt. Strafrechtliche Sanktionen sind in den Artikeln 50 und 51 E-TJPG vorgesehen. Diese Bestimmungen zählen zum Verwaltungsrecht, weshalb das VStrR Anwendung findet.

Das Global Forum hat der Schweiz empfohlen, wirksame Durchsetzungsmassnahmen einzuführen, um sicherzustellen, dass bei Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz in jedem Fall aktuelle Informationen über deren Inhaber und Inhaberinnen erhältlich sind.²²⁷

Zur Umsetzung der Empfehlung soll mit Artikel 327a Buchstabe e E-StGB eine Strafbestimmung eingeführt werden, wonach mit Busse bestraft wird, wer vorsätzlich bei einer ausländischen Rechtseinheit mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz das Verzeichnis der Inhaberinnen und Inhaber nach Artikel 26

²²⁶ SR 956.161

²²⁷ Prüfbericht (Peer-Review) zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), Ziff. 126, abrufbar unter www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Gremien > Global Forum.

E-TJPG nicht vorschriftsgemäss führt oder die damit verbundenen gesetzlichen Pflichten verletzt (auch durch Unterlassung).

Für die Busse gilt gemäss Artikel 106 Absatz 1 i.V.m. Artikel 333 Absatz 1 StGB ein Höchstbetrag von 10 000 Franken.

Die Sanktion soll in Artikel 327a StGB eingegliedert werden, weil diese Bestimmung auch entsprechende Sanktionen für den Fall einer Verletzung der analogen Pflichten zur Führung von Verzeichnissen bei einer Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Genossenschaft oder Investmentgesellschaft mit variablem Kapital vorsieht. Damit wird eine Gleichbehandlung der inländischen Gesellschaften und der ausländischen Rechtseinheiten mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz sichergestellt.

5.2.5 Strafregistergesetz vom 17. Juni 2016

Art. 46 Bst. p

Die Bestimmung wird angepasst, um das Zugangsrecht der Kontrollbehörde gemäss Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe c und 3 E-TJPG aufzunehmen.

5.2.6 Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes

Art. 17 Abs. 4 Bst. o

Die Kontrollstelle wird in der Liste der Behörden hinzugefügt, die Online-Zugang zum nationalen Polizeiindex haben (vgl. auch Art. 43 Abs. 2 Bst. a E-TJPG).

5.2.7 Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012

Art. 22^{bis}

Artikel 22^{bis} StAhiG wird aufgehoben, da die Bestimmung nun in Artikel 26 E-TJPG enthalten ist. Der Inhalt dieser Bestimmung gehört eher zum Gegenstand des neuen Gesetzes als zur internationalen Amtshilfe in Steuersachen.

5.2.8 Finanzdienstleistungsgesetz vom 15. Juni 2018

Art. 88 Informationsaustausch

Der Wortlaut von Artikel 88 E-FIDLEG wird demjenigen von Artikel 61a E-FINIG und Artikel 29c E-GwG angeglichen, die ebenfalls den Austausch von Informationen mit der FINMA regeln.

5.2.9 Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006

Art. 46 Abs. 3

In Artikel 46 Absatz 3 KAG wird der Verweis auf das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen gestrichen. Im neuen Gesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen besteht künftig für alle Gesellschaftsformen die Pflicht, Informationen über ihre wirtschaftlich Berechtigten zu dokumentieren. Die SICAV wird dem Gesetz unterstehen. Die Besonderheiten der SICAV werden in Artikel 5 E-TJPG gebührend berücksichtigt.

Art. 46a

Artikel 46a wird aufgehoben, da die Meldepflicht für die Identität der wirtschaftlich Berechtigten künftig für alle Gesellschaftsformen einheitlich in Artikel 13 E-TJPG geregelt ist. Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionäre der SICAV unterstehen künftig der Meldepflicht, die in diesem neuen Gesetz vorgesehen ist.

5.2.10 Bankengesetz vom 8. November 1934

Art. 14b

Artikel 14b BankG, der die Meldepflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen und die Pflicht zur Führung eines Verzeichnisses der wirtschaftlich berechtigten Personen für Genossenschaftsbanken regelt, wird aufgehoben. Im neuen Gesetz sind diese Pflichten künftig für alle Gesellschaftsformen vorgesehen, auch für Genossenschaften (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 E-TJPG).

5.2.11 Finanzinstitutsgesetz vom 15. Juni 2018

Art. 61a Informationsaustausch zwischen der FINMA und den Aufsichtsorganisationen

Der Wortlaut von Artikel 61a E-FINIG wird demjenigen von Artikel 88 E-FIDLEG und Artikel 29c E-GwG angeglichen, die ebenfalls den Austausch von Informationen mit der FINMA regeln.

5.2.12 Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997

Art. 1 Gegenstand

Das GwG regelt nebst der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auch die Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften. Dieser Gegenstand des Gesetzes soll nun leicht präzisiert werden: die Sorgfalt bei Finanzgeschäften, die von den dem GwG unterstehenden Personen verlangt wird, soll unter anderem auch

ausdrücklich zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG dienen. Diese Änderung dient als Grundlage für die neue Pflichten gemäss Artikel 8 und 8d E-GwG in diesem Bereich. Die Pflichten gemäss den Sanktionsverordnungen des Bundesrats und die Kompetenzen der darin bezeichneten Kontrollorgane bleiben unverändert. Alle Personen, einschliesslich der Finanzintermediäre, müssen die Verbote der Verordnungen nach dem EmbG beachten. Das SECO bleibt grundsätzlich und in dem Umfang, der in den entsprechenden Bundesratsverordnungen vorgesehen ist, für die Umsetzung der Verordnungen sowie, vorbehaltlich der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft, für die Verfolgung und Beurteilung von Verstössen zuständig. Die Kompetenzen des SECO und der GwG-Aufsichtsbehörden bestehen nebeneinander. Die GwG-Aufsichtsbehörden überwachen die Finanzintermediäre oder Beraterinnen und Berater bei der Umsetzung ihrer Pflicht, organisatorische Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG zu treffen. Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen ist diese Revision gerechtfertigt und steht auch im Einklang mit der von der EU geplanten Revision der EU-Vorschriften zur Geldwäschereibekämpfung. Sie dient auch der Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlung 1, welche die Bekämpfung der Finanzierung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen betrifft. Diese Empfehlung sieht vor, dass Staaten Finanzintermediäre verpflichten müssen, ihre Risiken in diesem Bereich zu ermitteln und angemessene Massnahmen zu treffen, um sie zu adressieren. Andere Sorgfaltspflichten, namentlich die Meldepflicht, sind von dieser Änderung nicht betroffen.

Art. 2 Abs. 1 Bst. c, 3^{bis}, 3^{ter}, 4 Bst. f, und 5

Die Änderung von Artikel 2 E-GwG führt den neuen Status der Beraterin bzw. des Beraters ein. Dieser Status gilt für bestimmte berufsmässig ausgeführte Tätigkeiten in nichtfinanziellen Berufen, die keine Verfügungsmacht über die Vermögenswerte Dritter voraussetzen, aber mit Blick auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung mit erhöhten Risiken verbunden sein können.

Die Änderung wird in die bestehende Struktur von Artikel 2 integriert:

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, dass das GwG künftig für drei Kategorien von Personen gilt: für Finanzintermediäre (Bst. a), Händlerinnen und Händler (Bst. b) sowie neu für Beraterinnen und Berater (Bst. c). Die Tätigkeit der Finanzintermediation bzw. die Verfügungsmacht über die Vermögenswerte Dritter ist daher – wie bereits bei der Kategorie der Händlerinnen und Händlern – nicht das entscheidende Kriterium für die Unterstellung unter das GwG. Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des GwG auf die Finanzintermediation beziehungsweise auf Fälle, in denen jemand über die Vermögenswerte Dritter verfügen kann, ist mit Blick auf eine wirkungsvolle Bekämpfung der Geldwäscherei und damit auch der organisierten Kriminalität nicht zielführend. Weder Geldwäscher noch die einschlägigen internationalen Empfehlungen oder die Regelungen anderer Jurisdiktionen orientieren sich an dieser Unterscheidung. Kriminelle versuchen laufend neue Wege zu finden, um die bestehenden Präventivmassnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu umgehen. Aufgrund des Regulierungsgefälles zwischen dem Finanz- und dem Nicht-Finanzsektor greifen sie für Geldwäschereizwecke immer häufiger auf Dienstleistungen des Nicht-Finanzsektors zurück. Der beschränkte Anwendungsbe-

reich des GwG im Vergleich zu ausländischen Geldwäschereibekämpfungsregelungen führt zu Lücken. Aufgrund dieser Lücken sind die Schweizer Dienstleister bestimmter Sektoren einem erhöhten Risiko ausgesetzt, dass sie ohne ihr Wissen für Geldwäschereizwecke missbraucht werden. Um die Geldwäschereirisiken in der Schweiz weiter einzudämmen, den legalen Wirtschaftskreislauf zu schützen und die Reputation der Angehörigen der Rechtsberufe zu wahren, ist die vorgeschlagene Ausweitung des Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes dringend geboten.

In den *Absätzen 3^{bis} und 3^{ter}* werden die Tätigkeiten definiert, die von den Beraterinnen und Beratern im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c E-GwG ausgeübt werden.

Abs. 3^{bis}: Rechts- und buchhalterische Beratungen

Es handelt sich zunächst um Personen, die berufsmässig Rechts- und buchhalterische Beratungen in einem bestimmten Bereich anbieten. Darunter können je nach Schwerpunkt ihrer Tätigkeit freie Rechtsberufe, d. h. Anwältinnen und Anwälte (unabhängig davon, ob sie dem BGFA unterliegen oder nicht), Notarinnen und Notare und andere freiberufliche Juristinnen und Juristen fallen. Erfasst sind je nach Tätigkeiten auch Revisorinnen und Revisoren oder Buchhalterinnen und Buchhalter, die ihre Tätigkeit selbstständig ausüben. Betroffen sind somit Fachleute, die Dritte in bestimmten rechtlichen oder buchhalterischen Angelegenheiten beraten, um ein Geschäft (Finanz- oder Nichtfinanztransaktion) betreffend einer der in Buchstaben a–e abschliessend genannten Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen. Sie können in eigenem Namen und auf eigene Rechnung oder innerhalb einer Rechtsstruktur (Kanzlei oder Treuhandgesellschaft) tätig sein, vorausgesetzt dass diese in den genannten Tätigkeitsbereichen Dienstleistungen für Dritte erbringt.

Im Gegensatz dazu sind Juristinnen und Juristen oder Buchhalterinnen und Buchhalter, die ihre Tätigkeit in einem Unternehmen und auf dessen Rechnung ausüben und keine Beratung für unternehmensexterne Dritte anbieten, wie z. B. Mitarbeitende der Rechts- oder Buchhaltungsabteilung, nicht erfasst. Auch konzerninterne Dienstleistungen sind nicht Gegenstand der Regelung (vgl. analog Art. 2 Abs. 2 Bst. a Ziff. 5 GwV; eine Ausnahme für die Beratungstätigkeit soll aufgenommen werden). Angestellte des öffentlichen Rechts sind ebenfalls ausgenommen, da sie nicht die Aufgabe haben, private Gesellschaften bei der Planung oder Durchführung eines Geschäfts zu beraten.

Die betroffenen Personen werden dem GwG nicht generell und für ihre gesamte Tätigkeit unterstellt, sondern nur wenn sie für ihre Klientinnen und Klienten berufsmässig, d. h. mit einer gewissen Regelmässigkeit und einen bestimmten Umfang überschreitend, an gewissen, im Gesetz ausdrücklich genannten Tätigkeiten mitwirken. Diese sind abschliessend in Buchstaben a–e von Artikel 2 Absatz 3^{bis} E-GwG aufgezählt. Es kann sich dabei sowohl um typische Tätigkeiten des Anwaltsberufs (z. B. Beratung im Zusammenhang mit dem Verkauf einer Gesellschaft) als auch um untypische Tätigkeiten (z. B. Domizilierung einer Gesellschaft) handeln.

Das GwG ist hingegen auf andere Tätigkeiten dieser Personen nicht anwendbar, wie beispielsweise die forensische Tätigkeit. Eine Anwältin oder ein Anwalt, der Klienten in einem Verfahren vertritt, untersteht nicht den Sorgfaltspflichten nach E-GwG. Diese Ausnahme beschränkt sich nicht auf das Anwaltsmonopol im Sinne von Arti-

kel 1 BGFA, sondern gilt für die forensische Tätigkeiten im weiteren Sinne wie beispielsweise die Vertretung in einem Verwaltungs- oder Schiedsverfahren. Ebenso wenig ist eine Juristin oder ein Jurist betroffen, die oder der ein Testament, eine Scheidungs- oder Unterhaltsvereinbarung aufsetzt oder eine Klientin bzw. einen Klienten über Rechte oder Pflichten in Zusammenhang mit einem klassischen Werk-, Miet- oder Arbeitsvertrags berät – abgesehen von einzelnen Ausnahmen (z. B. von einer Scheidung, die auch die Übertragung einer Gesellschaft an einen Dritten regeln würde).

Eine unter das Gesetz fallende Tätigkeit besteht darin, für eine Kundin oder einen Kunden an der Planung oder Durchführung eines der bezeichneten Geschäfte mitzuwirken. Dazu gehört insbesondere die Beratung (z. B. bei der Wahl einer Rechtsform) oder die Erstellung oder Durchsicht von Dokumenten im Zusammenhang mit dem Geschäft (z. B. Formulierung eines Grundstückkaufvertrags oder der Statuten einer Gesellschaft). Vorausgesetzt bleibt immer ein Zusammenhang mit einer Tätigkeit gemäss Buchstabe a–e. Das Geschäft kann sich auf jede Form der Umwandlung oder Übertragung von Vermögenswerten beziehen. Es kann auch nicht direkt zu einem Finanzfluss führen, sondern z. B. die Gründung einer Gesellschaft betreffen, auf die Vermögenswerte übertragen werden.

Beschränkt sich die Beratung auf bestimmte Aspekte eines Geschäfts und bezieht sich nicht anderweitig auf dessen Planung oder Durchführung, so fällt sie normalerweise nicht unter die Regelung. So ist z. B. das Verfassen eines Rechtsgutachtens über die Zulässigkeit einer vertraglichen Pflicht keine unterstellte Tätigkeit. Hingegen wäre die Formulierung der entsprechenden Vertragsklausel der Regelung unterstellt, weil dies als Mitwirken bei einem Geschäft gilt.

Die Unterstellung unter das Gesetz beginnt mit der Annahme des Mandats für eine der unter Buchstaben a–e aufgezählten Tätigkeiten, soweit die Beraterin oder der Berater dem Anwendungsbereich von Artikel 2 Absatz 3^{bis} untersteht und berufsmässig im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 handelt. Ist für die Beraterin bzw. den Berater zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme durch die Kundin oder den Kunden noch nicht ersichtlich, dass das Geschäft sich auf eine dieser Tätigkeiten bezieht, beginnt die Unterstellung, sobald die Beraterin bzw. der Berater dies erkennt. Dies kann bereits aber der Erstellung eines ersten Konzepts gelten. Das Geschäft muss aber einigermaßen konkret sein, bevor die Sorgfaltspflichten greifen: Das erste Kundengespräch, in dem z. B. das Projekt, die möglichen Leistungen und ggf. die Entschädigung für die Beraterin oder den Berater geklärt werden, reicht in der Regel nicht aus. Überschreitet eine Beraterin oder ein Berater die Schwellenwerte für die Berufsmässigkeit, welche die Verordnung gemäss Artikel 2 Absatz 5 vorsieht, ist sie oder er sofort den Sorgfaltspflichten unterstellt, verfügt aber über eine angemessene Frist für den Anschluss an eine SRO.

Bst. a: Verkauf oder Kauf eines Grundstücks

Der Verkauf und Kauf von Grundstücken birgt ein erhebliches Geldwäschereisiko: Grundstücke haben einen hohen Wert, der normalerweise mit der Zeit steigt. Sie können zur Erzielung eines Zusatzeinkommens vermietet oder schnell wieder veräussert werden. Grosse Geldbeträge, die schwer nachzuverfolgen sind, können durch den Verkauf eines Grundstücks eine scheinbar legitime Herkunft erhalten. Die Tatsache,

dass Grundstücke, sowohl Gewerbe- als auch Wohnimmobilien, einen erheblichen Anteil der von den Strafbehörden weltweit eingezogenen Vermögenswerte ausmachen,²²⁸ zeigt, dass der Immobilienmarkt in erheblichem Ausmass für Geldwäschereizwecke benutzt wird. Die Beratung bei der Planung oder Durchführung einer Immobilientransaktion unterstehen daher den neuen geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten.

Jede Mitwirkung am Verkauf oder Kauf eines Grundstücks, inklusive des Verkaufsversprechens und des Kaufvertrags, löst die Sorgfaltspflichten aus. Unter den Kauf und Verkauf von Grundstücken fallen sowohl die Übertragung in Form eines Verkaufs von Aktiven (*Asset Deals*) als auch von Aktien (*Share Deals*), wenn das Geschäft sich auf einen Anteil an der betreffenden Immobiliengesellschaft bezieht oder die Übertragung eines Grundstücks ermöglicht. Auch Geschäfte im Zusammenhang mit der Zwangsversteigerung eines Grundstücks sind betroffen. Nicht betroffen ist hingegen die Beratung im Zusammenhang mit der Schaffung, Änderung oder Löschung einer Dienstbarkeit, eines beschränkten dinglichen Rechts oder eines Grundpfandrechts (z. B. die Beratung über die Aufnahme einer Hypothek). Im Immobiliensektor unterliegt die typische Tätigkeit einer unabhängigen Notarin bzw. eines unabhängigen Notars dieser Regelung, z. B. wenn sie bzw. er einen Kaufvertrag vorbereitet oder beurkundet, den Kaufpreis für eine Immobilie über ihr bzw. sein Geschäftskonto überträgt oder Zahlungen vornimmt, die für die ordnungsgemässe Durchführung der Eigentumsübertragung erforderlich sind.

Die Immobilientransaktion muss eine Gegenleistung nach sich ziehen, die auch in Form eines Tausches erfolgen kann. Ausgenommen sind also unentgeltliche Übertragungen (Schenkungen, Erbschaften) sowie Immobilientransaktionen im Rahmen einer Scheidung oder eines Erbvertrags, sofern diese im Kreis der involvierten Personen (z. B. zwischen Ehegatten) und nicht mit einer dritten Person durchgeführt wird.

Die Beratung untersteht der Regelung, sobald die Kundin oder der Kunde ein Geschäft beabsichtigt. Hingegen sind Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare, die zu einer allgemeinen Rechtsfrage im Zusammenhang mit dem Immobilienrecht beraten, nicht von der Regelung betroffen, wenn die Kundin oder der Kunde sie nicht über das beabsichtigte Geschäft informiert hat. Ebenfalls nicht von der Regelung betroffen ist die Rechtsberatung bei Streitigkeiten im Nachgang zu einer Immobilientransaktion: Wenn eine Beraterin bzw. ein Berater beispielsweise eine Kundin oder einen Kunden über die Gewährleistung bei Mängeln an einem Grundstück berät, handelt es sich nicht um eine Unterstützung bei der Planung oder Durchführung eines Immobilienkaufs, da dieser bereits erfolgt ist.

Bst. b: Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts

Juristische Personen und andere Rechtseinheiten können missbraucht werden, um unrechtmässig erworbene Vermögenswerte zu übertragen, zu verschleiben oder ihnen den Anschein einer legalen Herkunft zu verleihen. Sie können auch dazu benutzt werden, um kriminelle Geschäfte oder die Identität von an Vermögenswerten wirtschaft-

²²⁸ Vgl. FATF (2019), Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals, FATF, Paris, S. 14, Ziff. 46.
www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-legal-professionals.html.

lich berechtigten Personen zu verschleiern, z. B. wenn diese Gegenstand eines Strafverfahrens oder von Zwangsmassnahmen nach dem EmbG sind. Aus diesem Grund kommt Massnahmen für eine höhere Transparenz juristischer Personen international eine hohe Bedeutung zu. Zu den wichtigen Präventivmassnahmen in diesem Bereich gehören die Sorgfaltspflichten von Berufspersonen, die an der Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts mitwirken, z. B. durch die Beratung zur Strukturierung der betreffenden Rechtsstruktur oder die Erstellung der wesentlichen Gründungsdokumente.

Von der Regelung erfasst sind daher diejenigen Dienstleistungen, die darin bestehen, die erforderlichen Schritte zur Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts vorzubereiten oder auszuführen. Hierzu gehören alle Verträge oder Handlungen, die zur Entstehung einer neuen Rechtseinheit führen, einschliesslich Fusionen oder Spaltungen, aus denen eine neue Gesellschaft hervorgeht. Erfasst werden beispielsweise die folgenden Tätigkeiten: Verfassen, Abändern oder Prüfen von Gründungsdokumenten einer Gesellschaft; Beratung über die geeignete Gesellschaftsform, die Strukturierung einer Unternehmensgruppe oder andere Vorgänge im Zusammenhang mit der Struktur einer Gesellschaft oder ihrer Verwaltung, einschliesslich deren Finanzierung (Eigen- oder Fremdkapital); Handelsregisteranmeldungen oder Anmeldungen zur Eintragung in andere Register (Mehrwertsteuerregister, Transparenzregister, usw.). Betroffen sind in der Regel die Aktivitäten im Bereich von Transaktionen oder Fusionen und Übernahmen (M&A) einer Kanzlei oder eines Beratungsunternehmens, einschliesslich der Abgabe von Rechtsgutachten (*legal opinions*), wenn diese mit einem konkreten Geschäft verbunden sind, und der *Due-Diligence*, sofern die Prüfungen im Vorfeld eines Geschäfts durchgeführt werden, also der Vorbereitung dienen und eng mit dessen Durchführung verknüpft sind. Erbringt eine Beraterin bzw. ein Berater zusätzlich Dienstleistungen im Zahlungsverkehr, z. B. durch Überweisung einer Zahlung von ihrem Geschäftskonto, so ist sie oder er als Finanzintermediär dem GwG unterstellt.

Bst. c: Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, Stiftung oder eines Trusts

Die Beraterin bzw. der Berater untersteht der Regelung auch dann, wenn sie bzw. er ein Geschäft im Zusammenhang mit der Führung oder der Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts plant oder durchführt. Es gibt zwei Kriterien, mit denen die unter Buchstabe c von Artikel 2 Absatz 3^{bis} E-GwG fallende Tätigkeit umrissen werden können:

Erstens betrifft die Tätigkeit die Rechtsstruktur als solche und nicht ihre Geschäftstätigkeit. Somit untersteht eine Beraterin bzw. ein Berater der Regelung, wenn sie bzw. er ein Geschäft vorbereitet, das mit dem «Leben der Gesellschaft», mit der Ernennung oder mit den Befugnissen der Organe oder anderer Personen der Gesellschaft, die eine gleichwertige Funktion innehaben, im Zusammenhang steht. Beispielsweise kann es darum gehen, die Begünstigten eines Trusts zu ändern oder die Beteiligungen innerhalb einer Unternehmensgruppe neu zu ordnen. Auch die Buchführung einer Gesellschaft, deren Kontrolle oder deren Revision stellt im Prinzip eine von der Regelung betroffene Tätigkeit dar, sofern diese Tätigkeit von der betreffenden Person berufsmässig ausgeübt wird. Nicht erfasst ist hingegen die Beratung im Zusammenhang mit der operativen Tätigkeit einer Gesellschaft, wie z. B. Ausarbeitung von Verträgen für

das Vertriebsnetz eines Produkts, arbeitsrechtliche oder sozialversicherungsrechtliche Beratungsleistungen, einschliesslich für die Geschäftsleitungsmitglieder, Abschluss von Versicherungen oder strategische Analyse von Gesellschaftstätigkeiten.

Zweitens muss die von der Regelung erfasste Tätigkeit im Zusammenhang mit einem Geschäft und einem Geldfluss, einer anderweitige Vermögensverschiebung oder einer Änderung der rechtlichen Struktur der beratenen Gesellschaft oder Stiftung oder des beratenen Trusts stehen. Die blosser Ernennung eines Verwaltungsratsmitglieds oder einer Prokuristin bzw. eines Prokuristen (Ernennung, Eintragung ins Handelsregister, usw.) ist in der Regel nicht betroffen. Ebenso kann die Rechtsberatung im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Aktionärsbindungsvertrags relevant sein, wenn gleichzeitig Vermögenswerte übertragen werden oder die Gesellschaft neu strukturiert wird. Nicht relevant ist die Rechtsberatung hingegen, wenn sie sich nur auf den Abschluss eines Vertrags über die Verwaltung der Gesellschaft beschränkt.

Die Beratung ist unterstellt, sobald die Kundin oder der Kunde ein Geschäft beabsichtigt. Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare, die in einer Rechtsfrage im Zusammenhang mit der allgemeinen Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft beraten, sind dagegen nicht unterstellt, sofern die Kundin oder der Kunde sie nicht über das beabsichtigte Geschäft instruiert hat. Erfolgt diese Instruktion nicht, wäre z. B. die Erstellung eines Rechtsgutachtens über die Verjährung von Haftungsklagen gegenüber dem Verwaltungsrat nicht unterstellt.

Von Buchstabe c ebenfalls nicht erfasst ist die Tätigkeit als Organ einer Gesellschaft. Die Ausübung einer Organtätigkeit in einer Sitzgesellschaft gilt allerdings nach geltendem Recht als finanzintermediäre Tätigkeit im Sinne des GwG (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. d GwV). Operative Gesellschaften weisen geringere Geldwäschereirisiken auf, und die blosser Ausübung eines Mandats als geschäftsführende Gesellschafterin bzw. geschäftsführender Gesellschafter oder als Verwaltungsratsmitglied ist keine Beratungstätigkeit in Rechts- oder Buchhaltungsfragen im Sinne von Artikel 2 Absatz 3^{bis}. Sie ist somit nicht unterstellt, selbst wenn es sich beim Verwaltungsratsmitglied oder der geschäftsführenden Gesellschafterin bzw. dem geschäftsführenden Gesellschafter um eine Anwältin bzw. einen Anwalt oder eine Buchhalterin bzw. einen Buchhalter handelt.

Bst. d: Organisation der Mittelbeschaffung einer Gesellschaft

Organisation der Mittelbeschaffung umfasst die Finanzierung einer Gesellschaft sowohl mit Eigenkapital als auch mit Fremdkapital. Unterstellte Tätigkeiten sind z. B. die Mitwirkung für die Kundin oder den Kunden bei der Eröffnung von Kapiteleinzahlungskonten, der Organisation eines Darlehens oder einer Kapiterhöhung. Darunter fällt auch die Vorbereitung der notwendigen Dokumente, z. B. Beschlüsse der Generalversammlung oder des Verwaltungsrates oder Sitzungsprotokolle.

Bst. e: Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft

Von der Regelung betroffen sind die Planung oder Durchführung eines Verkaufs oder Kaufs einer Gesellschaft. Damit ist jedes Rechtsgeschäft gemeint, das die Übertragung des Hauptanteils an einer Gesellschaft direkt oder indirekt ermöglicht. Auch die Veräusserung eines «Geschäftsbetriebs», also die separate Veräusserung immaterieller Bestandteile einer Gesellschaft, wie die Übertragung eines Mietvertrags, die Über-

gabe eines Kundenstamms oder die Veräusserung einer Marke unterliegt der Regelung. Die Umwandlung einer Gesellschaft, die nicht zur Gründung eines neuen Rechtsträgers führt, kann ebenfalls als Kauf oder Verkauf eines Unternehmens angesehen werden kann.

Abs. 3ter: Spezialisierte Dienstleistungen für Gesellschaften

Die zweite Gruppe von Beratern im Sinne der Regelung umfasst all jene Personen, die bestimmte Dienstleistungen für Kundinnen oder Kunden erbringen, die unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung als besonders kritisch gelten. Jede Person, die berufsmässig eine der drei im Gesetz genannten Tätigkeiten ausübt, untersteht dieser Bestimmung und muss daher entsprechende Sorgfaltspflichten einhalten. Es kann sich um eine Anwältin bzw. einen Anwalt, eine Wirtschaftsprüferin bzw. einen Wirtschaftsprüfer oder eine andere Person handeln, die ihre Tätigkeit selbstständig, in einer Treuhandgesellschaft oder in einem ähnlichen Unternehmen ausübt.

Die in Abs. 3^{ter} abschliessend genannten Tätigkeiten stehen in engem Zusammenhang mit der Transparenz juristischer Personen. Es handelt sich um folgende Tätigkeiten:

Bst. a: Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts

Wer berufsmässig die Gründung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts anbietet, untersteht der Regelung und muss die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person sowie den Zweck dieser Struktur ermitteln. Für die Definition dieser Tätigkeit wird auf die Erläuterungen zu Absatz 3^{bis} Buchstabe b verwiesen. Die betreffenden Dienstleistungen müssen berufsmässig erbracht werden, d. h. im Rahmen einer selbstständigen, auf dauernden Erwerb gerichteten wirtschaftlichen Tätigkeit. Eine Dienstleistung, die nur gelegentlich erbracht wird, z. B. das Ausfüllen eines Formulars für die Handelsregisteranmeldung, erfüllt diese Definition nicht.

Bst. b: Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust

Die Domizilierung besteht in der Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust. Diese Tätigkeit muss berufsmässig ausgeübt werden, d. h. mit der Absicht, einen dauernden Erwerb zu erzielen, und ihr Hauptzweck muss die Bereitstellung einer Adresse sein, die nach Kenntnis der leistungserbringenden Person als Sitz der Gesellschaft dienen wird. Es können Nebenleistungen angeboten werden (Bereitstellung von Büroräumlichkeiten, Bearbeitung/Weiterleitung von Korrespondenz, Anrufweiterichtung, usw.). In den meisten Fällen wird es sich bei der angebotenen Adresse um die Geschäftsadresse der Beraterin bzw. des Beraters handeln.

Das Vermieten einer Liegenschaft an eine Gesellschaft per se ist nicht unterstellt; der Vermieterin bzw. dem Vermieter geht es in der Regel nicht um das Bereitstellen einer Adresse als Firmensitz, sondern um die Nutzungsüberlassung einer Liegenschaft.

Bst. c: Handeln als treuhänderisch tätige Aktionärin oder treuhänderisch tätiger Aktionär

Die Regelung erfasst das Handeln als treuhänderische Aktionärin oder treuhänderischer Aktionär im Sinne von Art. 15 E-TJPG (vgl. auch die Erläuterungen zu dieser Bestimmung). Die Beraterin bzw. der Berater tritt an die Stelle der eigentlichen Aktionärin oder des eigentlichen Aktionärs, auf dessen Rechnung er gegenüber der betreffenden Gesellschaft handelt. Die Beraterin bzw. der Berater lässt sich im Namen einer Aktionärin oder eines Aktionärs in das Aktienregister der Aktiengesellschaft eintragen. Die wirtschaftlich berechnete Person übt so ihre Gesellschaftsrechte über die Beraterin bzw. den Berater aus. Die Transparenzvorschriften von Artikel 16 E-TJPG schreiben vor, dass die treuhänderisch tätigen Aktionärinnen und Aktionäre diesen Umstand der Gesellschaft melden müssen. Eine Beraterin bzw. ein Berater, die bzw. der solche Dienstleistungen anbietet und als treuhänderisch tätige Aktionärin oder als treuhänderisch tätiger Aktionär handelt, ist zudem dem GwG unterstellt. Sie bzw. er ist somit verpflichtet, die Identität der Kundin oder des Kunden sowie der wirtschaftlich berechtigten Person zu ermitteln.

Für beide Gruppen der Beraterinnen und Berater (Abs. 3^{bis} und 3^{ter}) gilt, dass nur jene Personen der Regelung unterstehen, die ihre Leistungen berufsmässig erbringen. Die Definition dieses Begriffs wird auf Verordnungsstufe erfolgen und sich an den Kriterien für den gewerblichen Handel orientieren: Als berufsmässig gilt eine selbstständige, auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit, unabhängig davon, ob es sich um eine Haupt- oder eine Nebentätigkeit handelt. Die Verordnung soll ebenfalls zusätzliche Kriterien vorsehen, um Beraterinnen und Berater vom Geltungsbereich auszunehmen, deren Tätigkeit aufgrund der Anzahl ihrer Mandate oder der involvierten Vermögenswerte nur ein geringes Risiko für Geldwäscherei aufweisen.

Gemäss *Absatz 5* präzisiert der Bundesrat, welche Tätigkeiten als Finanzintermediation oder Beratung gelten. Er legt auch die Kriterien fest, nach denen eine Tätigkeit als berufsmässig ausgeübt im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 (Finanzintermediär), Absatz 3^{bis} und 3^{ter} (Beraterinnen und Berater) gilt. Für die Finanzintermediäre ist dies von den Artikeln 3–9 GwV bereits umgesetzt. Für die Beraterinnen und Berater müssen noch entsprechende Bestimmungen erlassen werden, unter Berücksichtigung der Besonderheiten ihrer Tätigkeiten und der damit verbundenen Risiken.

Nicht als Beratungstätigkeit gemäss Artikel 2 Absatz 3^{bis} E-GwG gilt gemäss Artikel 2 *Absatz 4 Buchstabe f* die Vertretung in einem Gerichts-, Straf-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren. Die Verordnung wird weitere Aktivitäten ausnehmen, die mit einem sehr geringen Geldwäschereirisiko einhergehen und die durch andere Massnahmen ausreichend adressiert werden. Dies ist beispielsweise der Fall für die folgenden Aktivitäten:

- Tätigkeiten von Personen der unternehmensinternen Buchhaltung oder des unternehmensinternen Rechtsdienstes;
- Tätigkeiten von nach öffentlichem Recht angestellten Mitarbeiter, einschliesslich der Mitarbeitenden der Amtsnotariate;
- Beratungsleistungen ausschliesslich im Kreis der Familie für Nahestehende.

Zugleich werden die unterstellten Aktivitäten präzisiert, ebenfalls risikobasiert. Die Verordnung kann beispielsweise die folgenden Abgrenzungen vorsehen:

- Die Rechtsberatung ist nicht unterstellt, wenn sie sich auf das Verfassen eines Gutachtens zu bestimmten Aspekten eines geplanten Geschäfts beziehen, wie z. B. die Zulässigkeit einer Garantieabrede oder die auf eine Vertragsklausel anwendbare Verjährung. Auch nicht unterstellt ist die Rechtsberatung, die sich auf eine theoretische Frage ohne jegliche Analyse von konkreten Elementen des geplanten Geschäfts beschränkt, z. B. eine Beschreibung der verschiedenen Gesellschaftsformen des schweizerischen Rechts oder ein erster Austausch mit dem Klienten zur Klärung der möglichen Dienstleistungen der Anwältin oder des Anwalts.
- Die Rechtsberatung ist auch nicht unterstellt, wenn sie nicht die Planung oder Durchführung von Geschäften betrifft, sondern nachgelagerte (mögliche) Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem Geschäft, z. B. die Prüfung verschiedener Ansprüche einer Partei auf der Grundlage eines Fusionsvertrags.

Die Verordnung soll auch den Anwendungsbereich der verschiedenen, im Gesetz genannten Aktivitäten (Bst. a–e) wie folgt präzisieren:

- Verkauf oder Kauf eines Grundstücks: Die Beratung im Zusammenhang mit einem Verkauf oder Kauf eines Grundstücks ist unterstellt, nicht hingegen diejenige im Zusammenhang mit einem beschränkten dinglichen Recht oder einem Grundpfandrecht. Auch nicht erfasst ist die unentgeltliche Übertragung eines Grundstücks, die Übertragung zwischen Eheleuten im Rahmen einer Scheidung oder zwischen den Parteien eines Erbvertrags.
- Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts: Die testamentarische Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts ist nicht erfasst.
- Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts: Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft sind nicht erfasst, wenn sie sich auf die operativen Tätigkeiten der Gesellschaft beziehen. Sie sind nur erfasst, wenn sie ein Geschäft betreffen, das mit der Rechtsstruktur als solche zusammenhängt. Nicht erfasst sind somit z. B. die Ausarbeitung von Verträgen für das Vertriebsnetz der Waren oder Dienstleistungen, welche die Gesellschaft verkauft; die strategische Analyse der Gesellschaftstätigkeiten; arbeitsrechtliche oder sozialversicherungsrechtliche Beratungsleistungen. Auch nicht erfasst sind Aktivitäten wie z. B. die Ernennung als Geschäftsführer oder die Tätigkeit als Organ einer operativ tätigen Gesellschaft (hingegen ist die Tätigkeit als Organ einer Sitzgesellschaft als Tätigkeit eines Finanzintermediärs unterstellt).
- Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft: Der Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft oder die Übertragung einer Mehrheitsbeteiligung an einer Gesellschaft sind nicht erfasst, wenn sie zwischen Eheleuten oder im Rahmen einer Unternehmensnachfolge innerhalb der Familie erfolgt.

Ausserdem wird die Verordnung angemessene Schwellenwerte festlegen, ab denen eine Beratungstätigkeit als berufsmässig im Sinne von Artikel 2 Absatz 3^{bis} oder 3^{ter} E-GwG gilt. Die Schwellenwerte werden unter Berücksichtigung der mit den Tätigkeiten verbundenen Risiken festgelegt.

Die Verordnung wird zudem festhalten, dass eine Beraterin oder ein Berater berufsmässig handelt, wenn er in einem Kalenderjahr einen gewissen Gewinn aus dieser Aktivität realisiert oder eine gewisse Anzahl Beratungsmandate annimmt. Die Beraterin oder der Berater, die oder der im Laufe des Jahres das erste Mal die Schwelle überschreitet, erhält eine angemessene Frist für den Anschluss an eine SRO. In diesem Fall gelten die Sorgfaltspflichten ab diesem Zeitpunkt und nicht retroaktiv für die bereits abgeschlossenen Geschäfte bzw. für die Kundinnen und Kunden, mit denen das Mandat beendet wurde.

Ergänzend wird die Verordnung spezifische Schwellenwerte für einzelne Aktivitäten festhalten, wie z. B. im Bereich der Buchhaltung oder der Dienstleistungen für Gesellschaften. So könnte die Verordnung beispielsweise vorsehen, dass die Buchführung für eine Gesellschaft nur unterstellt ist, wenn die Buchhalterin oder der Buchhalter zudem zuständig ist, die entsprechenden Überweisungen anzuordnen, oder wenn ein gewisses Ausmass an Kundinnen oder Kunden oder Bilanzwerte erreicht wird. Es geht darum, die Tätigkeit einer kleinen Treuhandgesellschaft, die einzig die Buchhaltung für KMU führt, vom Anwendungsbereich ausgeschlossen wird. Auch die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Domizilierung von Gesellschaften oder der Ausübung von Mandaten als treuhänderisch tätige Aktionärinnen, Aktionäre, Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer sind ebenfalls erst unterstellt, wenn gewisse Volumina überschritten werden, die eine berufsmässige Tätigkeit indizieren. Auch im Immobilienbereich sind die Beraterinnen und Berater nur dem GwG unterstellt, wenn sie bei Geschäften über einem gewissen Schwellenwert mitwirken.

Art. 2b Materiellrechtliche Koordination

Da die Bestimmungen über Beraterinnen und Berater neben den bereits bestehenden Bestimmungen über Finanzintermediäre eingeführt werden, gilt es die Fragen der Koordination zu regeln. Während Artikel 2*b* die materiellrechtliche Koordination regelt, befasst sich Artikel 12*a* mit der aufsichtsrechtlichen Koordination

Gemäss Absatz 1 von Artikel 2*b* sind die Bestimmungen betreffend die Beraterinnen und Berater subsidiär zu denjenigen betreffend die Finanzintermediäre. Qualifiziert dieselbe Tätigkeit sowohl als finanzintermediäre Tätigkeit im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 oder 3 als auch als Beratungstätigkeit nach Artikel 2 Absatz 3^{bis} oder 3^{ter}, gelten die auf Finanzintermediäre anwendbaren Bestimmungen für die Tätigkeit. Somit unterliegen finanzintermediäre Tätigkeiten weiterhin den heute geltenden Bestimmungen, selbst wenn sie gleichzeitig als Beratungstätigkeiten gemäss den neuen Bestimmungen qualifizieren. Die Beratungstätigkeiten umfassen lediglich zusätzliche Aktivitäten, die aktuell nicht unter Artikel 2 Absatz 2 oder 3 GwG fallen. Wenn eine Person eine finanzintermediäre Tätigkeit ausübt, weil sie beispielsweise als *Escrow Agent* handelt und Verfügungsmacht über die Vermögenswerte eines Dritten hat, bleibt sie den für die Finanzintermediäre geltenden Bestimmungen unterstellt, selbst wenn diese Tätigkeit im Rahmen eines Geschäfts betreffend die Führung oder Ver-

waltung einer Gesellschaft im Sinne von Artikel 2 Absatz 3^{bis} Buchstabe c E-GwG ausgeübt wird.

Absatz 2 regelt eine andere Frage: Es ist möglich, dass eine Person oder ein Unternehmen verschiedene Tätigkeiten ausübt, die teilweise unter den Begriff der finanzintermediären Tätigkeit und teilweise unter den Begriff der Beratungstätigkeit fallen. Dies wäre zum Beispiel der Fall bei einer Bank, die ihre Kundinnen und Kunden auch bei der Gründung eines Unternehmens unterstützt, oder bei einem Vermögensverwalter, der seine Kundinnen und Kunden beim Verkauf eines Unternehmens berät. In einem solchen Fall gilt nach Absatz 2: Jede Tätigkeit unterliegt den für sie geltenden Bestimmungen. Die Umsetzung dieser Trennung in der Praxis könnte bei manchen Branchen aufwendig sein, wenn sich die verschiedenen Tätigkeiten schwer voneinander abgrenzen lassen. In einem solchen Fall kann die Person erklären, dass sie ihre gesamten Tätigkeiten den auf die Finanzintermediäre anwendbaren Bestimmungen unterstellen will. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten für diese Erklärung (Form, Frist usw.). Sie sollte prinzipiell der nach den Artikeln 12 und 12a E-GwG zuständigen Aufsichtsbehörde zugestellt werden, und zwar nur auf die Zukunft gerichtet.

Art. 8 Organisatorische Massnahmen

Artikel 8 wird ergänzt um die Pflicht, die nötigen Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG zu treffen. Die verschiedenen, auf Artikel 8 basierenden Massnahmen müssen daher auch die für diesen Bereich gebotene Sorgfalt berücksichtigen.

Für Finanzintermediäre im Anwendungsbereich der Geldwäschereiverordnung-FINMA vom 3. Juni 2015²²⁹ (GwV-FINMA) wird die Präzisierung der erforderlichen organisatorischen Massnahmen im 7. Kapitel des 1. Titels erfolgen. Zunächst muss analysiert werden, welche Risiken betreffend die Verletzung der Massnahmen nach dem EmbG, einschliesslich der Risiken der Proliferationsfinanzierung (von Massenvernichtungswaffen), mit der Tätigkeit des Finanzintermediärs oder der Beraterin oder des Beraters verbunden sind. Danach müssen diese Risiken anhand eines Risikomanagements begrenzt und angemessen überwacht werden. Die organisatorischen Massnahmen umfassen insbesondere die Pflicht zur Einführung interner Weisungen. Zudem besteht die Pflicht zur Errichtung eines Systems, je nach Grösse und Aktivität des Unternehmens auch eines Informatiksystems, für das Screening der Geschäftsbeziehungen, der Auftraggeberinnen und Auftraggeber und Begünstigten von Transaktionen im Hinblick auf Sanktionen. Eine solche Risikoanalyse muss in regelmässigen Abständen durchgeführt werden und kann in die Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken integriert werden.

Die Umsetzung der Pflicht nach Artikel 8 wird von den Aufsichtsbehörden und den Selbstregulierungsorganisationen überwacht (Art. 12 GwG).

Art. 8a Abs. 2^{bis}, 2^{ter}, 3, 4 und 5 zweiter Satz

Artikel 8a regelt die Sorgfaltspflichten der Händlerinnen und Händlern. Von diesem Artikel erfasst wird ebenfalls der Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen. Aufgrund der Empfehlung der FATF in der vierten Länderprüfung der Schweiz wird vorgeschlagen, den Schwellenwert für den Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen von 100 000 Franken auf 15 000 Franken zu senken (*Abs. 2^{bis}*). Der – für die Branche verträgliche – Lösungsvorschlag klammert den Handel mit fertig verarbeiteten edelmetall- und edelsteinhaltigen Produkten, die üblicherweise zum Verkauf an Endkundinnen und Endkunden bestimmt sind, vom Geltungsbereich der Regelung aus. In diesem Zusammenhang sieht *Absatz 5 zweiter Satz* vor, dass der Bundesrat die unter *Absatz 2^{bis}* fallenden Edelmetalle und Edelsteine beschreibt. Die Umschreibung ist in die GwV aufzunehmen. Dabei geht es nicht um eine neue Definition dieser Begriffe, sondern lediglich um eine Beschreibung der Produkte, die von der Bestimmung erfasst werden sollen. Bezüglich der Edelmetalle stützt sich der Entwurf auf die Legaldefinition in Artikel 1 Absatz 1 des Edelmetallkontrollgesetzes vom 20. Juni 1933²³⁰ (EMKG). Nach dieser Definition gelten Gold, Silber, Platin und Palladium als Edelmetalle. Laut dem EMKG und der Edelmetallkontrollverordnung vom 8. Mai 1934²³¹ (EMKV) existieren Edelmetalle in Form von folgenden Edelmetallprodukten:

- Edelmetallwaren: fertig verarbeitete Edelmetallprodukte wie beispielsweise Schmuckstücke oder Statuetten;
- Mehrmetallwaren: Waren, die aus Edelmetallen mit einem gesetzlichen Feingehalt und unedlen Metallen zusammengesetzt sind, wie beispielsweise Gold mit einem Feingehalt von 750 Tausendstel vermisch mit Stahl;
- Halbfabrikate: zur Herstellung von Waren bestimmte Produkte wie Platten, Drähte, Rohre, Profile und vorgearbeitete Stücke mit einem gesetzlichen Feingehalt;
- Schmelzgut: Edelmetalle aus der Rohstoffgewinnung oder Raffination, zur Rückgewinnung von Edelmetallen verwendbare Abfälle aus der Bearbeitung von Edelmetallen oder deren Legierungen sowie zur Rückgewinnung von Edelmetallen verwendbares edelmetallhaltiges Material;
- Schmelzprodukte: durch Einschmelzen oder Umschmelzen von Edelmetallen oder Schmelzgut erzeugte Barren, Platten, Stäbe und Granalien.

Während es sich bei Edelmetallwaren und Mehrmetallwaren üblicherweise um Produkte zum Verkauf an Endkundinnen und Endkunden handelt, werden Halbfabrikate, Schmelzgut und Schmelzprodukte grundsätzlich nicht an diese verkauft. Der Handel mit Edelmetallwaren und Mehrmetallwaren soll somit vom Geltungsbereich ausgenommen werden. Vom Geltungsbereich von Artikel 8a Absatz 2^{bis} erfasst werden folglich Personen, die mit Gold, Silber, Platin und Palladium in Form von Halbfabrikaten, Schmelzgut und Schmelzprodukten handeln. Bankedelmetalle im Sinne der Definition von Artikel 178 Absatz 2 EMKV sind von der Definition der Edelmetalle gemäss Artikel 1 Absatz 1 EMKG erfasst. Wer somit gewerblich mit Bankedelmetallen handelt und dabei mehr als 15 000 Franken in bar entgegennimmt, untersteht

²³⁰ SR 941.31

²³¹ SR 941.311

grundsätzlich den Regeln für Händlerinnen und Händler und muss die entsprechenden Sorgfaltspflichten gemäss Absatz 1 und 2 beachten. Der gewerbliche Handel mit Bankedelmetallen qualifiziert jedoch bereits als Tätigkeit eines Finanzintermediärs gemäss Artikel 2 Absatz 2 und 3 GwG. In diesem Fall müssen die Finanzintermediäre die Sorgfaltspflicht bei Kassageschäften ab 15 000 Fr., d.h. bei Bargeschäften ohne Bezug zu einer dauernden Geschäftsbeziehung, ebenfalls berücksichtigen. Sie unterstehen zudem gemäss Artikel 12 GwG der GwG-Aufsicht einer Aufsichtsbehörde oder einer SRO. Es wäre nicht sinnvoll, sie zusätzlich zu dieser Aufsicht der Prüfpflicht der Händlerinnen und Händler gemäss Artikel 15 GwG zu unterstellen. *Absatz 2^{ter}* sieht entsprechend vor, dass Finanzintermediäre nicht der Regelung für Händler unterstehen, wenn sie berufsmässig mit Bankedelmetallen handeln.

Edelsteine sind im Bundesrecht nicht legaldefiniert. Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes sollen grundsätzlich von den teuersten in der Schweiz gehandelten Steinen diejenigen erfasst werden, die am häufigsten angeboten werden. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Austausch mit Branchenvertreterinnen und -vertretern sollen die folgenden Steine vom Geltungsbereich erfasst werden: Rubine, Saphire, Smaragde und Diamanten. Diese Edelsteine werden sowohl als lose Steine wie auch in Verbindung mit Schmuckstücken und ähnlichen Produkten gehandelt. Gemäss den Regeln zum Zolltarif²³² gelten Edelsteine, die nicht aufgereiht, nicht montiert und nicht gefasst sind, als noch nicht zu einem Endprodukt verarbeitet. Die Begriffe gemäss Zolltarif werden international verwendet. Vom Geltungsbereich von Artikel 8a Absatz 2^{bis} E-GwG erfasst werden folglich Personen, die mit Rubinen, Saphiren, Smaragden oder Diamanten handeln, die nicht aufgereiht, nicht montiert und nicht gefasst sind.

Der neue *Absatz 4* gilt für den Handel mit Immobilien. Aufgrund des Geldwäschereirisikos im Immobiliensektor und der Empfehlung, welche die FATF in der vierten Länderprüfung der Schweiz bezüglich des Immobiliensektors geäussert hat, wird vorgeschlagen, den Schwellenwert, der beim Handel mit Immobilien Sorgfaltspflichten auslöst, aufzuheben. Der Gesetzesentwurf stützt sich auf die Legaldefinition von Grundstücken in Artikel 15 GwV, der seinerseits auf den Grundstückskaufvertrag im Sinne des OR (Art. 216 OR) verweist.

Art. 8b Sorgfaltspflichten

Der neue *1b*. Abschnitt legt die Sorgfaltspflichten von Beraterinnen und Beratern fest. Artikel 8b sieht die folgenden Sorgfaltspflichten vor:

Erstens muss eine Beraterin bzw. ein Berater ihre Kundin oder seinen Kunden identifizieren. Sie bzw. er muss wissen, für wen sie bzw. er handelt, und diese Information überprüfen.

Zweitens muss sie bzw. er die wirtschaftlich berechnete Person feststellen und deren Identität mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt überprüfen. Im Rahmen der Gründung, der Führung und der Verwaltung einer Gesellschaft bezieht sich dies auf die daran wirtschaftlich berechnete Person; im Rahmen der Organisation der Mittel-

²³² www.bazg.admin.ch > Services > Services für Firmen > Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr > Zolltarif – Tares.

beschaffung kann auch die Feststellung der an den verwendeten Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person entscheidend sein.

Drittens muss die Beraterin oder der Berater ihre bzw. seine Überprüfungen angemessen dokumentieren. Diese Belege müssen auf dem neuesten Stand gehalten werden, solange das Auftragsverhältnis besteht. Es ist keine Dokumentation in Schriftform erforderlich; die Aufzeichnungen können auch elektronisch gespeichert werden. Die Dokumentation muss so erstellt werden, dass sie für fachkundige Dritte, welche die Einhaltung der GwG-Pflichten überprüfen sollen, verständlich ist; hierbei handelt es sich in erster Linie um die Personen, welche die Kontrollen im Auftrag der SRO durchführen. Die Dokumentation muss auch so aufbewahrt und organisiert werden, dass die Beraterin oder der Berater in der Lage ist, Auskunftsbegehren einer Strafverfolgungsbehörde oder einer anderen berechtigten Stelle innert angemessener Frist nachzukommen (gleich wie die Finanzintermediäre, vgl. Art. 22 GwV-FINMA). Wenn es sich bei den Beraterinnen oder Beratern um Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen oder Notare handelt, die eine dem Berufsgeheimnis unterliegende Tätigkeit ausüben, müssen sie die vom Berufsgeheimnis geschützten Belege streng von denjenigen trennen, die nicht dem Berufsgeheimnis unterliegen, um die Offenlegung von geschützten Tatsachen zu verhindern.²³³ Die Beraterin oder der Berater muss sämtliche Belege im Zusammenhang mit ihren bzw. seinen Pflichten während zehn Jahren nach Beendigung des Auftrags aufbewahren. Für jede Sorgfaltspflicht in *Absatz 1* wird analog auf die entsprechenden Bestimmungen des GwG für Finanzintermediäre verwiesen.

Die *Absätze 2 und 3* legen fest, welche Sorgfaltspflichten eine Beraterin bzw. ein Berater in Bezug auf das von einer Kundin oder einem Kunden gewünschte Geschäft oder der von der Kundin oder dem Kunden gewünschten Dienstleistung zu erfüllen hat. Die Beraterin bzw. der Berater muss in jedem Fall den Gegenstand und den Zweck des Geschäfts oder Dienstleistung identifizieren. Ist ein Geschäft oder eine Dienstleistung mit hohen Risiken verbunden, muss die Beraterin bzw. der Berater zusätzliche Massnahmen treffen, um dessen oder deren Zweck und Hintergründe abzuklären. Der Umfang der einzuholenden Informationen richtet sich nach dem Risiko, das die Kundin bzw. der Kunde, das Geschäft oder die Dienstleistung darstellen.

Die Beraterinnen und Berater können einem Dritten die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen oder die erforderlichen zusätzlichen Abklärungen delegieren. Die Voraussetzungen der Delegation werden auf dem Verordnungsweg präzisiert; sie werden den Anforderungen der einschlägigen internationalen Standards entsprechen (FATF Empfehlungen 17 und 22; vgl. die für die Finanzintermediäre geltenden Voraussetzungen in Art. 28 GwV-FINMA).

²³³ Siehe BGE 114 III 105, E. 3d; zur Problematik von gemischten Mandaten und der erforderlichen Organisation einer Anwältin oder eines Anwalts in einem solchen Fall siehe auch Bundesgerichtsentscheid 1B_85/2016, E. 6.1. Vgl. zu dieser Problematik auch das Rechtsgutachten von Prof. Chappuis «sur le projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques et les modifications de la LBA sous l'angle du secret professionnel de l'avocat», S. 13.

Art. 8c Vereinfachte oder erhöhte Sorgfaltspflichten

Absatz 1 enthält den allgemeinen Grundsatz des risikobasierten Ansatzes: Der Umfang der Sorgfaltspflichten der dem GwG unterstellten Beraterinnen und Beratern richtet sich nach den Risiken, die mit dem von der Kundin oder vom Kunden gewünschten Geschäft oder der von der Kundin oder dem Kunden gewünschten Dienstleistung einhergehen. Die Beraterin oder der Berater berücksichtigt dabei das Risikoprofil der Kundin oder des Kunden und die Risikofaktoren, die mit dem Geschäft oder der Dienstleistung verbunden sind. So ist beispielsweise mit börsenkotierten Gesellschaften ein geringes Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko verbunden; die Beraterin oder der Berater muss von ihnen demnach keine Erklärung bezüglich ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen verlangen. Der risikobasierte Ansatz bedeutet, dass die Beraterinnen und Berater verstärkte Massnahmen zum Risikomanagement und zur Risikominderung ergreifen müssen bei Tätigkeiten, die mit Blick auf die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mit erhöhten Risiken verbunden ist. In der Praxis werden sich somit Umfang und Intensität der Abklärungen zu den Hintergründen und dem Zweck eines Geschäfts oder einer Dienstleistung und den daran beteiligten Personen je nach der konkret vorliegenden Konstellation erheblich unterscheiden. Die Beratung der einzigen wirtschaftlich berechtigten Person eines lokalen Schreinereiunternehmens in Bezug auf die Gründung einer Tochtergesellschaft unterscheidet sich beispielsweise aus Sicht der Risikobeurteilung grundlegend von der Beratung eines angeblich erfolgreichen Geschäftsmanns aus einem Hochrisikoland mit Kontakten zu einer PEP in Bezug auf die Errichtung einer komplexen Truststruktur unter Einbezug mehrerer Offshore-Jurisdiktionen, in die er 100 Millionen US-Dollar aus dem angeblichen Familienvermögen einbringen möchte. Es liegt auf der Hand, dass in ersterem Fall aufgrund des spezifischen Risikos weniger Massnahmen zu ergreifen sind. Demgegenüber sollten im zweiten Fall angesichts der stark erhöhten Risikosituation verstärkte Sorgfaltspflichten beachtet werden.

Gemäss *Absatz 2* wird der Bundesrat den Umfang der Sorgfaltspflichten regeln und auf der Grundlage des allgemeinen Grundsatzes auch vereinfachte und erhöhte Sorgfaltspflichten vorsehen. Die Delegation erlaubt es dem Bundesrat, die in Artikel 8b vorgesehenen Sorgfaltspflichten zu konkretisieren, nicht aber neue Sorgfaltspflichten einführen, auch nicht mit Blick auf Situationen mit erhöhtem Risiko. Mit anderen Worten: Der Bundesrat bestimmt die erforderlichen Massnahmen zur Erfüllung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten – Identifizierung der Kundin oder des Kunden, Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person sowie des Gegenstands und des Zwecks des Geschäfts oder der Dienstleistung, gegebenenfalls Abklärung der Hintergründe und des Zwecks des Geschäfts oder der Dienstleistung in Fällen mit erhöhtem Risiko und Dokumentationspflicht. Der Bundesrat kann jedoch auf dem Verordnungsweg keine zusätzlichen Sorgfaltspflichten einführen. Die Konkretisierung des allgemeinen Grundsatzes in der Verordnung soll den Beraterinnen und Beratern die Umsetzung des risikobasierten Ansatzes erleichtern – insbesondere durch die Festlegung von für diese einfach anwendbaren Kriterien.

Der Bundesrat bestimmt die Kriterien für vereinfachte oder verschärfte Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater. Für das Ausmass des mit einem Kunden bzw. mit einer Kundin oder mit einem Geschäft bzw. einer Dienstleistung verbundenen Risikos können folgende Kriterien relevant sein:

- der Grad der Regulierung, dem die Kundin oder der Kunde untersteht: Handelt es sich bei der Kundin oder beim Kunden z. B. um ein Finanzinstitut, eine börsennotierte Gesellschaft oder um Angehörige eines juristischen Berufs aus einem Land mit gleichwertiger Regelung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, ist das Risiko geringer;
- die geografische Herkunft der am Geschäft oder der Dienstleistung beteiligten Personen, einschliesslich allfälliger Verbindungen zu einem Land, das auf der grauen oder schwarzen Liste der FATF steht; ob die Beraterin oder der Berater mit den Vorschriften der betreffenden Länder vertraut ist;
- der Ruf einer Kundin oder eines Kunden und die Informationen, die über sie bzw. ihn öffentlich zugänglich sind; juristische Personen, die transparent und in der Öffentlichkeit gut bekannt sind, stellen ein geringeres Risiko dar als eine neu gegründete Gesellschaft oder eine Gesellschaft, die gerade insolvent ist oder liquidiert wird;
- die Beständigkeit und Dauer der Beziehung zur Kundin oder zum Kunden sowie wie gut die Beraterin oder der Berater sie oder ihn und ihre oder seine Tätigkeiten kennt;
- die Struktur der Kundin, des Kunden oder des Geschäfts; Strukturen oder Geschäfte, die keinen offensichtlichen rechtlichen, wirtschaftlichen oder gewerblichen Hintergrund haben, erfordern eine erhöhte Aufmerksamkeit, die Beraterin oder der Berater, die bzw. der bei der Planung oder Durchführung eines solchen Geschäfts mitwirkt, muss es genügend gut verstehen.

Die vereinfachten Sorgfaltspflichten gelten, wenn die Beraterinnen und Berater unter Beachtung der relevanten Risikofaktoren feststellen, dass mit einem Geschäft oder einer Dienstleistung nur ein geringes Risiko der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung verbunden ist. Die Beraterinnen und Berater können in diesem Fall den Umfang, die Art oder die Fristen der erforderlichen Sorgfaltsmassnahmen begrenzen, die erforderlichen Identitätsdaten der Kundin bzw. des Kunden reduzieren, ihre Methoden zur Identifizierung der Kundin bzw. des Kunden oder der wirtschaftlich berechtigten Person anpassen und vereinfachen, die Abklärungen betreffend des Gegenstands und der Art des Geschäfts oder der Dienstleistung einschränken, die Daten weniger häufig aktualisieren oder den Grad und den Umfang der Risikoüberwachung im Zusammenhang mit einem Geschäft oder einer Dienstleistung reduzieren.

Wenn es hingegen Hinweise für ein erhöhtes Risiko gibt, müssen die Beraterinnen und Berater zusätzlich zu den allgemeinen Sorgfaltspflichten verstärkte Überprüfungen vornehmen, z. B. indem sie zusätzliche Informationen über das Risikoprofil der Kunden aus unabhängigen Quellen einholen; Nachforschungen über die wirtschaftlich berechnete Person anstellen, um das Risiko, dass diese in illegale Aktivitäten verwickelt sein könnte, besser einschätzen zu können; indem sie von der Kundin oder vom Kunden oder aus externen Quellen zusätzliche Informationen über den Ursprung des Vermögens oder der Mittel der Kundin oder des Kunden einholen, um sicherzustellen, dass diese nicht aus kriminellen Aktivitäten stammen; oder indem sie die Daten häufiger aktualisieren.

Art. 8d Organisatorische Massnahmen

Neben den Sorgfaltspflichten nach Artikel 8b müssen Beraterinnen und Berater Massnahmen treffen, die auf ihre Tätigkeit ganz allgemein anwendbar sind, um der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung oder Verstössen gegen Zwangsnahmen nach dem EmbG vorzubeugen. Art und Umfang der zu treffenden Massnahmen müssen der Grösse des betreffenden Unternehmens (Anwaltskanzlei, Beratungsbüro, Treuhandgesellschaft, usw.) und dem Risikograd dessen Tätigkeitsbereiches und Kundenkreises angepasst und angemessen sein. Der Wortlaut dieser Bestimmung wird aus Artikel 8 GwG übernommen: In ähnlicher Weise müssen die Beraterinnen und Berater organisatorische Massnahmen treffen und namentlich ihr Personal ausreichend schulen und die Einhaltung der Sorgfaltspflichten kontrollieren. Auch hier können die Beraterinnen und Berater das Risikoprofil ihrer Tätigkeit berücksichtigen: Die Schulung ihres Personals wird anspruchsvoller sein, wenn dessen Aufgaben häufig einen Bezug zu Geschäften mit hohem Risiko aufweisen. Ebenso muss die Art und Häufigkeit der Kontrollen auf das Risikoprofil der Kundschaft abgestimmt sein. Wer einen mit einem hohen Risiko verbundenen Kundenkreis (z. B. PEP) hat oder sich mit der Vermögensstrukturierung einer internationalen Kundschaft mittels der Errichtung von Trusts oder anderen Rechtsstrukturen befasst, muss andere Kontroll- oder Schulungsmassnahmen treffen als Treuhänderinnen oder Treuhänder mit langjährigen Kundinnen und Kunden, die mehrheitlich lokale Unternehmen sind. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die unterstellten Tätigkeiten für viele Beraterinnen und Berater nur einen Teil ihrer berufsmässigen Tätigkeit ausmachen. Die Anforderungen an die Schulung oder an interne Prozesse müssen entsprechend angepasst werden.

Im Allgemeinen müssen die Beraterinnen und Berater, um dieser Pflicht nachzukommen, die Risiken analysieren, die mit ihrer Tätigkeit verbunden sind. Dabei berücksichtigen sie das Profil der Kundin oder des Kunden, die Art des Auftrags, den sie ausführen, und die Leistungen, die sie für ihre Kundin oder ihren Kunden erbringen. Sie müssen das Ergebnis dieser Risikoanalyse bei der Organisation ihrer Tätigkeit berücksichtigen. Je nachdem, wie komplex die Kundenaufträge sind und wie hoch das damit verbundene Geldwäscherei- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko ist, müssen Beraterinnen und Berater interne Richtlinien festlegen, beispielsweise über die Annahme von Aufträgen. Gegebenenfalls üben Anwältinnen oder Anwälte, die als Beraterinnen oder Berater qualifizieren, gleichzeitig typische Anwaltstätigkeiten aus, die unter das Berufsgeheimnis fallen, und atypische Tätigkeiten aus. In diesem Fall müssen sie sich so organisieren, dass sowohl die Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei als auch die für den Anwaltsberuf geltenden Vorschriften eingehalten werden. Diese breite Tätigkeit erfordert klare und angemessene Regeln für die Dossierführung und die Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden.²³⁴

Beraterinnen und Berater müssen auch bei der Auswahl und Instruktion ihrer Mitarbeitenden und Hilfspersonen angemessene Massnahmen treffen, einschliesslich der eigenen Ausbildung sowie derjenige der Mitarbeitenden.

²³⁴ Vgl. BGER, 1B_85/2016, E. 6.1; 1B_509/2022, E. 3.1.4.

Art. 9 Abs. 1^{ter}–1^{sexies} und 2

Der neue *Absatz 1^{ter}* regelt die Meldepflicht der Beraterinnen und Berater. Eine Beraterin bzw. ein Berater ist grundsätzlich verpflichtet, einen Verdacht unter den gleichen Bedingungen zu melden wie ein Finanzintermediär, allerdings unter Berücksichtigung ihrer bzw. seiner Tätigkeit. Sie bzw. er muss den Verdacht also der MROS melden, wenn sie bzw. er weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die Vermögenswerte, die in das Geschäft, bei dessen Planung oder Durchführung sie oder er für ihre Kundin oder ihren Kunden mitwirkt (Art. 2 Abs. 3^{bis}), oder in die Dienstleistung, die sie oder er für ihre Kundin oder ihren Kunden erbringt (Art. 2 Abs. 3^{ter}), involviert sind, (1) im Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen, (2) aus einem Verbrechen oder einem qualifizierten Steuervergehen herrühren, (3) der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen oder (4) der Terrorismusfinanzierung dienen. Dieser Absatz wird analog zu *Absatz 1 und 1^{bis}* für die Finanzintermediäre bzw. Händlerinnen und Händler ausgelegt. Es kann also auf die bestehende Rechtsprechung zu den verschiedenen Anhaltspunkten, die eine Meldepflicht auslösen können, verwiesen werden.

Die Änderungen in *Absatz 1^{quater} und 1^{quinquies}* ergeben sich aus der Einführung von *Absatz 1^{ter}*: *Absatz 1^{quater}* stellt klar, dass der Name der Beraterin bzw. des Beraters in der Verdachtsmeldung ersichtlich sein muss, nicht aber die Namen der Mitarbeitenden, die mit dem Fall befasst sind. *Absatz 1^{sexies}* stellt klar, dass der Begriff des begründeten Verdachts für Beraterinnen und Berater derselbe ist wie für Finanzintermediäre. Beraterinnen und Berater haben demnach einen begründeten Verdacht im Sinne von Artikel 9, wenn sie einen konkreten Hinweis oder mehrere Anhaltspunkte haben, dass für die in ein Geschäft oder eine Dienstleistung involvierten Vermögenswerte die in *Absatz 1^{ter}* Buchstabe a festgelegten Kriterien erfüllt sein könnten und wenn der Verdacht aufgrund zusätzlicher Abklärungen nach Artikel 8b Absatz 3 nicht ausgeräumt werden kann.

Abs. 2

Absatz 2 regelt die Meldepflicht der Finanzintermediäre und der Beraterinnen und Berater, die in ihrer Eigenschaft als Anwältin, Anwalt, Notarin oder Notar handeln. Dieser Absatz übernimmt die bestehende Regelung und erweitert und präzisiert die Ausnahme des geltend Rechts. Artikel 9 gilt für Personen, die in den Anwendungsbereich des GwG fallen, d. h. Finanzintermediäre (darunter auch Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen und eine Finanzintermediationstätigkeit ausüben) oder Beraterinnen und Berater (die ebenfalls dem BGFA unterstellt sein und eine Tätigkeit ausüben können, die dem Berufsgeheimnis unterliegt).

Mit dieser Ausnahme soll das Berufsgeheimnis von Anwältinnen, Anwälten, Notarinnen und Notaren gewahrt werden, die in den Anwendungsbereich des GwG fallen. Das Berufsgeheimnis soll garantieren, dass jeder Mensch sich an eine Anwältin oder an einen Anwalt wenden kann, um seine gesetzlichen Rechte und Pflichten zu verstehen und sich vor Gericht vertreten zu lassen. Diese Garantie besteht nur, wenn Rechtsuchende sich frei an eine Anwältin oder an einen Anwalt wenden und alle relevanten Fakten offenbaren können, um eine fundierte Rechtsberatung zu erhalten. Abgesehen von Ausnahmesituationen müssen Rechtsuchende berechtigterweise darauf vertrauen können, dass die Anwältin oder der Anwalt die offenbarten Informationen ohne ihre

Zustimmung an niemanden weitergeben wird. Das Berufsgeheimnis wird indirekt durch mehrere verfassungs- (insbesondere Art. 13 BV²³⁵) und abkommensrechtliche (insbesondere Art. 6 und 8 Konvention vom 4. November 1950²³⁶ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK]) Bestimmungen geschützt. Es kann daher nur im öffentlichen Interesse eingeschränkt werden, sofern die Massnahme notwendig und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV). Die vorgeschlagene Regelung trägt diesen Anforderungen in vollem Umfang Rechnung. Sie deckt sich mit der Rechtsprechung des Europäische Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)²³⁷, die auch vom EuGH²³⁸ übernommen wurde. Gemäss dieser Rechtsprechung ist die Informationspflicht der Anwältinnen und Anwälte in der EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäscherei mit Artikel 6 und 8 EMRK vereinbar, da sie durch die Erfordernisse der Bekämpfung von Aktivitäten, die eine ernste Bedrohung für die Demokratie darstellen, gerechtfertigt und verhältnismässig ist. Der Schutz nach Artikel 9 Absatz 2 E-GwG ist umfassender als die derzeitige oder die vorgeschlagene EU-Regelung. Erstens müssen Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare nur dann eine Verdachtsmeldung erstatten, wenn sie im Namen oder für Rechnung einer Kundin oder eines Kunden eine Finanztransaktion ausführen. In der Regel ist dies der Fall, wenn diese als Finanzintermediäre handeln. Dies kann auch bei einer Beratungstätigkeit der Fall sein, wenn Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen oder Notare eine Finanztransaktion für Rechnung einer Kundin oder eines Kunden vornehmen, z. B. wenn sie eine Einzahlung auf das eigene Geschäftskonto entgegennehmen und den Betrag dann an eine Drittperson überweisen. Anwältinnen und Anwälte hingegen, die nicht an Finanztransaktionen beteiligt sind, brauchen keine Meldung an die MROS zu machen, unabhängig davon, worin ihr Mandat oder ihre Tätigkeit besteht. Anwältinnen und Anwälte, die nicht an Finanztransaktionen beteiligt sind, also eine klassische Tätigkeit der Rechtsberatung und -vertretung ausüben, sind somit von der Meldepflicht nicht betroffen.

Zweitens und grundlegender muss eine Person, die in ihrer Eigenschaft als Anwältin, Anwalt, Notarin oder Notar handelt, keine Verdachtsmeldung machen, wenn die betreffenden Informationen vom Berufsgeheimnis im Sinne von Artikel 321 StGB geschützt sind. Diese Einschränkung ist wichtig zum Schutz des berechtigten Vertrauens der Klientinnen oder Klienten in ihre Anwältin bzw. ihren Anwalt.

235 BGE 117 Ia 341, E. 4; BGer, 1P.32/2005, E. 3.3; 2P.313/1999, E. 2a; Petit Comm. Cst.-MAHON, Art 13 N 13; BOHNET/MARTENET, N 1700.

236 SR 0.101

237 Vgl. EGMR, Urteil Nr. 12323/11 vom 6. Dezember 2012, Michaud gg. Frankreich: Die in der EU-Richtlinie vorgesehene Verpflichtung zur Meldung von Verdachtsmomenten berührt nicht den Wesenskern des Verteidigungsauftrags, sie ist vielmehr Bestandteil einer Reihe internationaler Rechtsinstrumente, die einem wichtigen öffentlichen Interesse entsprechen, nämlich der Verhütung von Geschäften, die eine ernsthafte Bedrohung für die Demokratie darstellen. Sie verletzt nicht Artikel 8 EMRK.

238 Vgl. EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2022, C-694/20, Orde van Vlaamse Balies et al. gg. Vlaamse Regering, Abs. 27 ff; ebenso Urteil vom 26. Juni 2007, C-305/05, Ordre des barreaux francophones et al. gg. Conseil des ministres: Die den Anwältinnen und Anwälten auferlegte Pflicht zur Information und Zusammenarbeit mit den für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständigen Behörden verletzt nicht das Recht auf ein faires Verfahren, wie es durch Artikel 6 EMRK garantiert ist.

Das GwG verzichtet darauf, den Umfang des Berufsgeheimnisses zu definieren, und verweist stattdessen auf Artikel 321 StGB. Dies stellt die Kohärenz des Berufsgeheimnisses sicher, und erleichtert die Anwendung der Ausnahme, die sich auf eine etablierte bundesgerichtliche Rechtsprechung abstützen kann. Der Verweis auf Artikel 321 StGB ermöglicht es, diesen Schutz, der nicht nur auf Anwältinnen und Anwälte beschränkt ist, die dem BGFA unterstehen, umfassend zu garantieren.²³⁹

Es muss von Fall zu Fall entschieden werden, ob die Tätigkeit einer Anwältin, eines Anwalts, einer Notarin oder eines Notars dem Berufsgeheimnis unterliegt, wobei die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zu beachten sind. Lehre und Rechtsprechung sind sich einig, dass durch das Berufsgeheimnis nur die typischen Anwaltstätigkeiten abgedeckt sind, d. h. die Vertretung vor Gericht und die Rechtsberatung.²⁴⁰ Im Gegensatz dazu sind so genannte atypische Tätigkeiten, wie etwa die Vermögensverwaltung, Verwaltungsmandate oder Unternehmensführung, nicht durch das Berufsgeheimnis abgedeckt. Tätigkeiten der Finanzintermediation fallen in diese zweite Kategorie,²⁴¹ während Beratungstätigkeiten typisch oder nicht typisch sein können. Die Anwendung von Artikel 321 StGB muss unter Berücksichtigung der konkret ausgeübten Tätigkeit geprüft werden. In jedem Fall erleichtert die erste Voraussetzung von Absatz 2 Buchstabe a die Beurteilung: Eine Anwältin, ein Anwalt, eine Notarin oder ein Notar, die oder der nicht an einer Finanztransaktion beteiligt ist, ist von der Meldepflicht nicht betroffen, unabhängig der Qualifikation seiner Tätigkeit.

Art. 9b Abs. 2^{bis}

Aus Gründen der Rechtssicherheit sieht Artikel 9b Absatz 2^{bis} ausdrücklich vor, dass eine Beraterin bzw. ein Berater, die bzw. der einen Verdacht meldet, die Geschäftsbeziehung jederzeit abbrechen kann; das entsprechende Verbot für Finanzintermediäre findet auf sie keine Anwendung. Beraterinnen und Berater haben im Prinzip keine Verfügungsmacht über die Vermögenswerte ihrer Kundschaft und verwahren sie auch nicht in einem Depot, wie es Finanzintermediäre tun. Es wäre daher nicht angebracht, auf Beraterinnen und Berater in diesem Punkt die gleiche Regelung wie auf Finanzintermediäre anzuwenden. Eine Beraterin bzw. ein Berater soll nicht gezwungen werden, ein Mandat zu behalten, obwohl sie bzw. er ein illegales Geschäft vermutet. Sie bzw. er kann das Mandat fristlos kündigen, zumindest unter dem Blickwinkel des GwG. Eine Beraterin bzw. ein Berater muss die MROS unverzüglich über das Datum der Beendigung der Geschäftsbeziehung informieren (Abs. 3). Logischerweise stellt sich die Frage der Kündigung nur, wenn es um ein Dauermandat geht.

²³⁹ Der Anwendungsbereich von Art. 321 StGB wird in der Lehre für gewisse Kategorien von Anwältinnen bzw. Anwälten und Unternehmensjuristinnen bzw. -juristen diskutiert. Die herrschende Lehre erachtet Art. 321 StGB für Unternehmensjuristinnen und -juristen, selbst wenn sie über ein Anwaltspatent verfügen, als nicht anwendbar, für ausländische Anwältinnen und Anwälte jedoch schon.

²⁴⁰ BGE 143 IV 462 E. 2.2; CR-BGFA-CHAPPUIS/MAURER, Art. 13 BGFA N 133 ff; zur Tätigkeit, die in der Gründung einer Gesellschaft besteht, vgl. Urteil des Bundesgerichts 1B_264/2018 vom 28. September 2018 E. 2.2.

²⁴¹ Vgl. z. B. Bundesgericht 1B_85/2016, E. 4.2.

Art. 10a Abs. 5

Wie Finanzintermediären sowie Händlerinnen und Händlern ist es einer Beraterin bzw. einem Berater ebenfalls untersagt, Betroffene oder Dritte über die Erstattung einer Verdachtsmeldung zu informieren. Die Ausnahme in Absatz 6 (Wahrung eigener Interessen) gilt auch für Beraterinnen und Berater.

Da Beraterinnen und Berater beaufsichtigt werden, muss in Absatz 5 gleich wie in Absatz 1 klargestellt werden, dass Behörden und Organisationen, die für die Aufsicht zuständig sind, sowie die Personen, die im Rahmen der Aufsicht Prüfungen durchführen, nicht als Dritte gelten und daher über die Erstattung einer Meldung informiert werden dürfen.

Artikel 11 ist auch auf Beraterinnen und Berater anwendbar ist, ohne dass er neu formuliert werden muss: Eine Beraterin bzw. ein Berater, die bzw. der aufgrund von Artikel 9 guten Glaubens Informationen an die MROS weiterleitet, haftet weder strafrechtlich noch zivilrechtlich und kann nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses belangt oder wegen Vertragsverletzung haftbar gemacht werden.

Art. 11a Abs. 1–4

Artikel 11a regelt die Herausgabe von Informationen an die MROS. Er wird leicht umformuliert, um die neue Regelung für Beraterinnen und Berater zu berücksichtigen.

Wie Finanzintermediäre müssen Beraterinnen und Berater, die eine Meldung erstatten, auf Anfrage der MROS zusätzliche Informationen zu Verfügung stellen, soweit sie vorhanden sind. Die MROS kann sich auch an andere Beraterinnen und Berater wenden, die an einer Geschäftsbeziehung, einem Geschäft, einer Transaktion oder einer Dienstleistung beteiligt sind, die oder das Gegenstand einer Meldung war. Eine Beraterin bzw. ein Berater kann diesen Ersuchen allerdings dieselben Ausnahmen entgegenhalten wie im Falle der Meldepflicht. Eine Anwältin, ein Anwalt, eine Notarin oder ein Notar ist somit nicht verpflichtet, Informationen zu offenbaren, die unter das Berufsgeheimnis fallen. Wie den Finanzintermediären ist es auch den Beraterinnen und Beratern oder Händlerinnen und Händlern, die ein Auskunftersuchen der MROS erhalten, untersagt, jegliche betroffene Personen oder Dritte über das Ersuchen zu informieren (vgl. *Abs. 4*, der auf *Art. 10a* verweist).

Art. 12 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. d

Die Präzisierungen, die in den Buchstaben a–c vorgenommen werden, betreffen lediglich den deutschen Text. Artikel 12 regelt die Zuständigkeit der GwG-Aufsichtsbehörden. Gemäss dem neuen Buchstabe d werden Beraterinnen und Berater künftig von einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation beaufsichtigt. Die gewählte Lösung entspricht derjenigen für Finanzintermediäre des Parabankensektors (*Art. 2 Abs. 3*). Damit wird der Umstand berücksichtigt, dass Beraterinnen und Berater verschiedenen Berufen angehören, die zum Teil schon reglementiert sind, dass einige als Finanzintermediäre bereits einer SRO angeschlossen sein können und dass die Selbstregulierung, soweit rechtlich möglich, vorzuziehen ist.

Art. 12a Koordination der Aufsicht

Die Aufsicht hinsichtlich des GwG ist, wo immer möglich, in die Aufsichtstätigkeiten bestehender Behörden (FINMA, Eidgenössische Spielbankenkommission usw.) oder SRO integriert. Diese Regelung birgt das Risiko einer gewissen Fragmentierung der Aufsichtsbehörden. Dadurch könnte die Tätigkeit einer Person, die von mehreren Organen gleichzeitig beaufsichtigt wird, komplizierter werden. Es kann auch die Aufsicht erschweren, da dieselbe Person und dieselbe Tätigkeit oder sogar derselbe Sachverhalt nicht von derselben Behörde beaufsichtigt würden. Dieses Risiko wird durch die Unterstellung neuer Tätigkeiten unter das GwG und der Einführung eines neuen Status, desjenigen der Beraterinnen und Berater, noch erhöht. Artikel 12a regelt die Koordination, um die Aufsicht zu klären und im gewünschten Masse bündeln.

Nach *Absatz 1* unterstehen Personen, die als Finanzintermediär im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 GwG einer spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde unterstehen und auch als Beraterin oder Berater tätig sind, für sämtliche Tätigkeiten in Bezug auf die Einhaltung der Pflichten nach dem 2. Kapitel der Aufsicht dieser Behörde. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass in solchen Fällen die Zuständigkeit für die Aufsicht auf mehrere Behörden aufgeteilt wird.

Nach Absatz 2 unterstehen Personen, die aufgrund ihrer Tätigkeit als Finanzintermediär nach Artikel 2 Absatz 3 bereits einer anerkannten SRO angeschlossen sind und auch eine Beratertätigkeit ausüben, hinsichtlich der Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Pflichten im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit ebenfalls der Aufsicht dieser SRO.

Absatz 3 führt eine analoge Bestimmung zu derjenigen von Absatz 1 und 2 ein. Folglich unterstehen Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a^{bis}, die der laufenden Aufsicht durch eine AO gemäss Artikel 43a FINMAG unterstellt sind, für sämtliche Tätigkeiten hinsichtlich der Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Pflichten der Aufsicht dieser AO.

Art. 14 Abs. 1 und 2 Einleitungssatz sowie Buchstaben a–d

Das Aufsichtssystem für Beraterinnen und Berater gleicht demjenigen für Finanzintermediäre des Parabankensystems, um die Möglichkeiten der Selbstregulierung voll auszuschöpfen. Diese Angleichung ist auch insofern sinnvoll, als Notarinnen, Notare, Anwältinnen, Anwälte, Treuhänderinnen und Treuhänder bereits SRO für Tätigkeiten haben, die unter den Begriff der Finanzintermediation fallen; dieselben SRO können künftig auch deren Beratungstätigkeit beaufsichtigen. Artikel 14 wird deshalb geändert: Für Beraterinnen und Berater wird die Pflicht zum Beitritt in eine SRO und gleichzeitig das Recht eingeführt, eine solche Mitgliedschaft zu erlangen, wenn die Person die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Es obliegt der SRO, die Einhaltung der Beitrittsbedingungen nach Absatz 2 Buchstabe a–d durch die ihr angeschlossenen Personen zu überprüfen, in der Folge die laufende Aufsicht auszuüben und die notwendigen Massnahmen zu treffen, wenn Beraterinnen oder Berater ihre Pflichten verletzen, einschliesslich der Verhängung angemessener Sanktionen. Eine SRO kann ihren Tätigkeitsbereich nach Artikel 14 Absatz 3 einschränken: Sie kann z. B. die Mitgliedschaft auf Personen mit einem Berufstitel oder bestimmten beruflichen Tätigkeiten

ten, z. B. Beratungstätigkeiten, beschränken. Die redaktionellen Anpassungen in den Buchstaben a–d betreffen lediglich den deutschen Text.

Art. 17 Abs. 1 Einleitungssatz

Im Interesse der Rechtssicherheit wird die in Artikel 17 GwG vorgesehene Delegation genauer erläutert: Es handelt sich um die Sorgfaltspflichten, die im 1. Abschnitt des 2. Kapitels des GwG, d. h. in den Artikeln 3–8 GwG, festgelegt sind. Es obliegt dem Bundesrat, die Pflichten, die in den anderen beiden Abschnitten des 2. Kapitels des GwG für Beraterinnen und Berater vorgesehen sind (Pflichten bei Verdacht auf Geldwäscherei und Herausgabe von Informationen), zu konkretisieren.

Art. 18 Abs. 1 Einleitungssatz, 3 und 4

Artikel 18 wird geändert, um die Einführung des Aufsichtssystems für Beraterinnen und Berater zu berücksichtigen, das an dasjenige der Finanzintermediäre des Parabansektors angeglichen wird.

Die Absätze 3 und 4 werden aufgehoben. Ihr Inhalt wird in den neuen Artikel 18a übernommen.

Art. 18a Wahrung des Berufsgeheimnisses

Artikel 18a Absatz 1 und 2 übernimmt den Inhalt von Absatz 3 und 4 von Artikel 18. Diese Absätze legen nämlich nicht die Aufgaben der FINMA fest, wie es der Titel von Artikel 18 ankündigt, sondern garantieren das Berufsgeheimnis bei der Beaufsichtigung von Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren, die als Finanzintermediäre im Sinne des GwG oder Beraterinnen oder Berater im Sinne des E-GwG tätig sind.

Nach Absatz 1 können nur Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare die Einhaltung der GwG-Bestimmungen durch andere Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare kontrollieren. Die mit der Kontrolle beauftragten Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare müssen zudem die Voraussetzungen von Absatz 2 erfüllen: Neben dem Anwalts- oder Notariatspatent müssen sie sämtliche Garantien für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten (vgl. Art. 43e FINMAG sowie Art. 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 RAG), über ausreichende Kenntnisse der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei verfügen und von dem zu kontrollierenden Mitglied unabhängig sein.

Absatz 3 sieht ausdrücklich eine Ausnahme vom Berufsgeheimnis vor, die für die Einrichtung dieser Aufsicht unerlässlich ist: Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare können Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, insofern weitergeben, als dies für die Kontrollen unbedingt erforderlich ist. Sie geben diese Informationen nur an Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare weiter, die Kontrollen nach dem GwG durchführen und die Voraussetzungen nach Absatz 1 und 2 erfüllen.

Absatz 4 legt die Regeln fest, die zur Gewährleistung der Einhaltung des Berufsgeheimnisses bei der Organisation und Durchführung von Kontrollen nach dem GwG

erforderlich sind. Zunächst unterstellt er die mit der Kontrolle beauftragten Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare bei der Durchführung dieser Aufgabe dem Berufsgeheimnis. Ihre Stellung ist in diesem Sinne mit der einer Hilfsperson der Anwältin oder des Anwalts vergleichbar. Die Kontrolle muss ferner unter Beachtung des Berufsgeheimnisses organisiert werden: Anwältinnen und Anwälte, die Dossiers im Zusammenhang mit typischen und atypischen Tätigkeiten getrennt führen müssen (vgl. Erläuterungen zu Art. 8), dürfen den Zugang zu den Daten ihrer Kundinnen und Kunden nur in dem Umfang gewähren, der für die Überprüfung der Verpflichtungen nach dem GwG erforderlich ist. Die mit der Kontrolle beauftragten Anwältinnen und Anwälte müssen ihren Bericht so verfassen, dass jede Weitergabe von durch das Berufsgeheimnis geschützten Informationen auf das zwingend notwendige beschränkt ist. Da die Kontrolle die Sorgfaltspflichten der Anwältin oder des Anwalts und nicht die Tätigkeit der Kundin oder des Kunden betrifft, sind deren persönlichen Daten, wie z. B. deren Name, nicht relevant für die Prüfung, ob die Anwältin oder der Anwalt die Sorgfaltspflichten eingehalten hat. Selbst die Nennung des Namens einer PEP ist nicht erforderlich, wenn sie unter das Berufsgeheimnis fällt und die Prüferin oder der Prüfer sich damit begnügen kann, die Eigenschaft der betreffenden Kundin oder des betreffenden Kunden als PEP anzugeben. Schliesslich ist die Weitergabe von Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, d. h. die mit einer traditionellen anwaltlichen Tätigkeit in Zusammenhang stehen, an die MROS per Definition ausgeschlossen ist (vgl. Art. 9 Abs. 2). Es ist daher auch ausgeschlossen, dass von einer SRO beauftragte Prüferinnen und Prüfer oder die SRO selbst eine solche Mitteilung in Anwendung von Artikel 27 Absatz 4 machen müssen.

Art. 18b Öffentliches Verzeichnis

Artikel 18b übernimmt den ehemaligen Artikel 18a GwG und passt ihn an, um den neu eingeführten Status der Beraterin bzw. des Beraters zu berücksichtigen. Die der SRO angeschlossenen Personen werden in ein von der FINMA geführtes, öffentlich zugängliches Verzeichnis eingetragen.

Art. 22a Abs. 2 Bst. c

Der Wortlaut in Absatz 2 Buchstabe c wird geändert, um die Tatsache zu berücksichtigen, dass die SRO künftig nicht mehr ausschliesslich Finanzintermediäre, sondern auch Beraterinnen und Berater zu den ihnen angeschlossenen Personen zählen werden. Die allgemeinere Bezeichnung «angeschlossene Person» ist daher dem Begriff «Finanzintermediär» vorzuziehen.

Art. 23 Abs. 5 und 7

Abs. 5

Der Wortlaut in Absatz 5 wird geändert, um den neu eingeführten Status der Beraterin bzw. des Beraters zu berücksichtigen. So muss die MROS, falls sie die nach Artikel 9 Absatz 1^{ter} Buchstabe a übermittelten Informationen an eine Strafverfolgungsbehörde weiterleitet, die Beraterin bzw. den Berater ebenfalls informieren, solange diese bzw. dieser die Geschäftsbeziehung nicht abgebrochen hat.

Abs. 7

Mit Einführung von Artikel 23 Absatz 7 erster Satz GwG fällt die Möglichkeit der Einreichung einer Meldung auf dem Papierweg weg. Der Mindestinhalt und die erforderlichen Daten für eine Verdachtsmeldung ergeben sich bereits heute aus Artikel 3 MGwV. Absatz 7 zweiter Satz enthält die Kompetenz des Bundesrats zur Festsetzung des Inhalts und des Umfangs der zu meldenden Daten. Gemäss Absatz 7 dritter Satz kann fedpol Vorgaben bezüglich des Datenstandards machen (in welcher Form und in welchem Format die Meldungen im System zu erfassen sind). Dies wird in Form einer technischen Verordnung geschehen, welche nicht über die Vorgaben von Artikel 3 MGwV hinausgehen kann. Mit dem goAML-Web-Handbuch und dem XML-Schema gibt die MROS bereits heute die Form (Datenstandard) der Verdachtsmeldungen vor, wie diese in das goAML-System eingepflegt werden müssen. Und zwar unabhängig von der Art, wie diese übermittelt werden (vollautomatisch, halbautomatisch, Online-Formular). Diese drei Möglichkeiten bestehen weiterhin. Ohne diese klaren (technischen) Vorgaben kann ein Informationssystem nicht effizient genutzt werden. Ziel der Anpassung von Artikel 23 Absatz 7 GwG ist, die bereits bestehenden Spezifizierungen verbindlich zu erklären, damit bei allen Beteiligten Rechtssicherheit entsteht, gleich lange Spiesse für alle Finanzintermediäre gelten und das Informationssystem korrekt und effizient angewendet werden kann.

Insgesamt werden keine zwingenden Mehrkosten auf die Finanzintermediäre zukommen. Es ist ihnen selbst überlassen, in die Entwicklung von Schnittstellen zu investieren, um den Aufwand von manuellen Eingaben einzusparen. Die Finanzintermediäre können so im Ergebnis die Kosten pro Meldung reduzieren. Korrekte und vollständige Eingaben in goAML können zudem den Aufwand der MROS erheblich reduzieren, wodurch diese die Meldungen schneller bearbeiten kann und insgesamt ihre Wirksamkeit steigern kann. Gemäss Artikel 4 MGwV bestätigt die MROS bereits heute den Eingang der Meldung erst nach Erhalt aller Informationen und Dokumente nach Artikel 3 und Artikel 3a MGwV. Eine solche Eingangsbestätigung setzt somit heute wie auch zukünftig voraus, dass die Daten vollständig und von ausreichender Qualität sind, damit die Meldungen überhaupt korrekt erfasst und bearbeitet werden können. Als Datum des Einganges gilt somit der Tag, an welchem die Dokumente vollständig eingereicht sind und nicht das Datum der erstmaligen (allfällig unvollständigen) Meldung. Dies kann dazu führen, dass Meldungen nicht als unverzüglich i.S.v. Artikel 9 Absatz 1 GwG erstattet gelten.

Durch die Verbindlichkeit des fedpol-Datenstandards kann diese Problematik zukünftig weiter entschärft werden, zumal so verbindlich ist, welche Daten in welcher Qualität einzureichen sind, damit es nicht zu unerwünschten Verzögerungen kommt. Dies dient schliesslich auch der Rechtssicherheit in Bezug auf Zeitpunkt und Vollständigkeit der Meldung.

Nationen wie Italien, Luxemburg und die Niederlande haben bereits erfolgreich ähnliche Systeme umgesetzt. Die jeweiligen FIUs sind in der Lage, überdurchschnittlich viele Meldungen innert kürzester Zeit zu bearbeiten und so den erforderlichen Informationsfluss an nationale und internationale Behörden sicherzustellen. Des Weiteren sind die strategischen Analysefähigkeiten der erwähnten FIUs weit entwickelt und wirksam.

Art. 24 Abs. 1 Bst. b, 25 Abs. 2 und 3 Bst. a, 26 Abs. 1, 27 Abs. 5 und 28 Abs. 2

Der Wortlaut in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b, 25 Absatz 2 und 3 Buchstabe a, 26 Absatz 1, 27 Absatz 5 und 28 Absatz 2 wird geändert, um die Tatsache zu berücksichtigen, dass die SRO künftig nicht mehr ausschliesslich Finanzintermediäre, sondern auch Beraterinnen und Berater zu den ihnen angeschlossenen Personen zählen werden. Die allgemeinere Bezeichnung «die ihnen angeschlossenen Personen» ist daher dem Begriff «Finanzintermediär» vorzuziehen.

Art. 27 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 5

Absatz 1 kann aufgehoben werden, da der Informationsaustausch zwischen der FINMA, den AO und den SRO nunmehr in einer besonderen Bestimmung geregelt wird (Art. 29c). Die Sachüberschrift wird entsprechend angepasst. Der Begriff «angeschlossener Finanzintermediär» wird in Absatz 5 durch «angeschlossene Person» ersetzt, da die SRO künftig nicht mehr nur Finanzintermediäre, sondern auch Beraterinnen und Berater zu den ihnen angeschlossenen Personen zählen werden.

Art. 29 Abs. 1, 1^{bis} und 2^{ter}

Zum Kreis der Behörden, die zur Umsetzung des GwG die erforderlichen Informationen und Auskünfte austauschen können, gehören künftig auch die registerführende Behörde und die Kontrollstelle im Sinne des E-TJPG. In Anbetracht des E-TJPG, das unter anderem auch der Bekämpfung der Geldwäscherei dienen soll, erscheint es angemessen, den in Absatz 1 vorgesehenen Informationsaustausch anzupassen und auszuweiten. Dieser soll sich nicht mehr nur auf Auskünfte beschränken, die für die Anwendung des GwG benötigt werden, sondern künftig auch möglich sein im Zusammenhang mit Informationen oder Dokumenten zum Zwecke der Bekämpfung der Geldwäscherei, von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität oder der Terrorismusfinanzierung. Diese Formulierung entspricht somit dem Wortlaut von Absatz 2^{bis}. Für eine wirksame Amtshilfe zwischen den Aufsichtsbehörden und der Meldestelle ist es sinnvoll, dass Dokumente (und nicht nur deren Inhalte) nach den Vorgaben von Artikel 29 Absatz 1 GwG ausgetauscht werden. Insgesamt dient diese Möglichkeit, Informationen auszutauschen, dem effizienten und einheitlichen Funktionieren der Amtshilfe unter den Aufsichtsbehörden. Darüber hinaus ändert die Bestimmung aber weder etwas am Inhalt der Informationen, welche nach dem geltenden Gesetz ausgetauscht werden können, noch an der Art und Weise, wie die Informationen übermittelt werden müssen. Bereits im geltenden Recht unterliegt der Austausch von nationalen Informationen nicht der Form von Berichten. Auch bei der Weitergabe von Informationen von ausländischen Meldestellen nach Artikel 29 Absatz 2^{ter} GwG ändert sich nichts am geltenden Recht: Die Einschränkungen von Artikel 30 Absätze 2–5 GwG sind für die Meldestelle und die Aufsichtsbehörden nach Artikel 29 Absatz 1 GwG anwendbar, wenn es sich um Informationen von ausländischen Meldestellen handelt.

Der neue Absatz 1^{bis} führt den Informationsaustausch zwischen der MROS und dem SECO in seiner Eigenschaft als Vollstreckungsbehörde für die Verordnungen ein, die auf dem EmbG basieren. Nach derzeitigem Recht kann die MROS das SECO um Informationen ersuchen (Art. 29 Abs. 2), während dem SECO diese Möglichkeit nur eingeschränkt zur Verfügung steht. Angesichts der jüngsten Entwicklungen im Be-

reich der Sanktionen scheint es wichtig, die korrekte Anwendung von Zwangsmassnahmen nach dem EmbG zu stärken und dem SECO die Möglichkeit zu geben, Verstösse besser aufzudecken oder zu sanktionieren. Die Informationen, welche die MROS insbesondere durch Meldungen von Finanzintermediären erhält, können für diese Tätigkeit relevant sein. Schwere Verstösse gegen Zwangsmassnahmen stellen ein Verbrechen und somit eine Vortat im Sinne von Artikel 305^{bis} StGB dar, weshalb die Finanzintermediäre verpflichtet sind, der MROS einen begründeten Verdacht für einen solchen Fall zu melden. Wenn die MROS eine solche Meldung erhält, muss sie diese auch an das SECO als Vollzugsbehörde des EmbG weiterleiten können. Absatz 2^{ter} wird aufgrund der Einführung des neuen Absatzes 1^{bis} geändert.

Art. 29c

Die AO sind für die laufende Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter (UVV) und Trustees zuständig. Artikel 88 FIDLEG ermöglicht zwar eine Übermittlung von nicht öffentlich zugänglichen Informationen zwischen der FINMA, den AO, den Registrierungsstellen, den Prüfstellen, den Ombudsstellen und dem EFD, wenn diese zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich sind. Es besteht jedoch insofern eine Rechtsunsicherheit, als dass Artikel 88 FIDLEG, wenn er eng ausgelegt wird, nur für Sachverhalte gilt, die sich auf die Aufsicht im Rahmen des FIDLEG beziehen. Der Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO muss aber auch die Sachverhalte und Dokumente abdecken, die Trustees und UVV in den Bereichen des FINIG, des GwG, der Rechts- und der Amtshilfe sowie des *Whistleblowing* betreffen. Diese Informationen sind erforderlich, damit sowohl die FINMA als auch die AO ihren Auftrag erfüllen können. Dies gilt auch für die Informationen und Dokumente bezüglich der Prüfgesellschaften und Prüferinnen und Prüfer der von der FINMA beaufsichtigten Institute, die von einer AO gemäss den Artikeln 12 ff. AOV oder einer SRO zugelassen sind. Ferner kann ein Informationsaustausch zwischen einer AO und einer SRO notwendig sein, zum Beispiel, wenn eine Person, die einer SRO angeschlossen ist, einer AO beitrifft oder wenn eine Konzerngesellschaft den Anschluss an eine AO oder eine SRO beantragt. Mit der Einführung der neuen Artikel 29c GwG und 61a FINIG werden diese Lücken geschlossen.

Art. 29a Abs. 4 erster Satz, 30 Abs. 2 Bst. a, 32 Abs. 3 und 34 Abs. 1

Der Wortlaut in Artikel 29 Absatz 4 erster Satz, 30 Absatz 2 Buchstabe a, 32 Absatz 3 und 34 Absatz 1 wird geändert, um den neu eingeführten Status der Beraterin bzw. des Beraters zu berücksichtigen.

Art. 35 Abs. 2

Die Kontrollstelle, die registerführende Behörde (Art. 28 und 46 E-TJPG) und das SECO (vgl. Art. 29 Abs. 1^{bis}) werden zum Kreis der Behörden hinzugefügt, mit denen die MROS anhand eines Abrufverfahrens Informationen austauschen kann.

Art. 37 Abs. 2

Artikel 37 stellt die Verletzung der Meldepflicht nach Artikel 9 unter Strafe. In seiner derzeitigen Fassung stellt er sowohl die vorsätzliche (Abs. 1) als auch die fahrlässige (Abs. 2) Verletzung dieser Pflicht unter Strafe. Die Strafbarkeit der fahrlässigen Verletzung einer solchen Pflicht wird von einem Teil der Lehre sowie zahlreichen Vertreterinnen und Vertreter des Finanzsektors kritisiert. Mitarbeitende einer Bank, die im Bereich der Compliance tätig sind, müssen sehr häufig Entscheidungen darüber treffen, ob sie weitere Abklärungen treffen oder einen Verdacht an die MROS melden sollen, wobei der Begriff des begründeten Verdachts im konkreten Fall nicht immer eindeutig anwendbar ist. Im Falle von Fahrlässigkeit kann die strafrechtliche Sanktionierung in der Praxis häufig ein Berufsverbot im Finanzsektor bedeuten.

Absatz 2 soll daher angepasst werden, um die Fälle zu begrenzen, in denen eine strafrechtliche Sanktion gegen fahrlässig handelnde Mitarbeitende verhängt werden kann. Die Strafverfolgungsbehörde, d.h. der Rechtsdienst des EFD oder das Bundesstrafgericht, muss künftig in leichten Fällen auf die Strafverfolgung und die Bestrafung verzichten. Zu denken ist dabei zum Beispiel an eine sorgfaltswidrige, aber lediglich geringfügige Verzögerung einer gebotenen MROS-Meldung vor dem Hintergrund einer Arbeitsüberlastung einer oder eines Compliance-Mitarbeitenden oder vor dem Hintergrund einer Fehlfunktion des Informatiksystems in einem Sachverhalt von bescheidener Tragweite und ohne konkrete Folgen für die Strafverfolgung. Die neue Regelung soll in leichten Fällen insbesondere Mitarbeitenden ohne Kaderfunktion eine Strafverfolgung bzw. Bestrafung ersparen.

Zudem findet Artikel 49 FINMAG auf die Verfolgung eines Verstosses gemäss Artikel 37 Anwendung. Die Strafverfolgungsbehörde kann daher beschliessen, nicht den Mitarbeitenden, sondern den Finanzintermediär strafrechtlich zu verfolgen, wenn die Bedingungen dieser Bestimmung erfüllt sind, insbesondere wenn die Höhe der Geldstrafe weniger als 50 000 Franken beträgt.

5.2.13 **Bucheffektengesetz vom 3. Oktober 2008**

Art. 23a

Artikel 23a regelt die Pflicht der verwahrenden Person, die von einer Aktiengesellschaft nach Artikel 697i Absatz 4 oder Artikel 697j Absatz 3 OR ernannt wird und dafür zu sorgen hat, dass die nachgeschalteten verwahrenden Personen ihr die Daten zur Identifizierung der Aktionärin oder des Aktionärs und der wirtschaftlich berechtigten Person übermitteln. Diese Pflicht wurde 2015 eingeführt, um die Empfehlungen der FATF für Inhaberaktien umzusetzen.²⁴² In der Zwischenzeit wurde Artikel 697i OR aufgehoben, so wie auch Artikel 697j OR durch das vorliegende Gesetz aufgehoben wird. Entsprechend wird auch die Pflicht der verwahrenden Person aus dem Bucheffektengesetz gestrichen.

²⁴² Vgl. die Erläuterungen in der Botschaft vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI), BBI 2014 605, 694.

6 Auswirkungen

Die folgenden Erläuterungen stützen sich vor allem auf die vom Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und vom BJ vorgenommene Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) sowie auf die Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen, die das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG in Bern im Auftrag des SIF durchgeführt hat.²⁴³

6.1 Auswirkungen auf den Bund

6.1.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Für die Entwicklung des Transparenzregisters bis zu seiner Inbetriebnahme beträgt die Dauer des IT-Projekts ab 2024 voraussichtlich vier Jahre. Die Kosten der Entwicklung werden auf insgesamt 10,8 Millionen Franken geschätzt.

Für den Betrieb des Registers wurde der Ressourcenbedarf des BJ auf neun Vollzeit-äquivalente sowie Kosten von jährlich 2,52 Millionen Franken für die Führung, den Unterhalt und die Entwicklung geschätzt. Zudem wird für die Phase der Einführung ein Ressourcenbedarf des BJ von zusätzlich fünf befristeten Vollzeitäquivalenten für das erste Jahr und drei befristeten Vollzeitäquivalenten für das zweite Jahr geschätzt sowie für diese Phase Kosten von insgesamt 3,42 Millionen (erstes Jahr) und 3,06 Millionen Franken (zweites Jahr).

Inkrafttreten und Umsetzung des Transparenzregisters wird neue Aufgaben für das EFD (Kontrollstelle, Strafbestimmungen in der Strafverfolgungskompetenz des Rechtsdiensts) und fedpol bedeuten. Der Ressourcenbedarf für die Kontrollstelle und den Rechtsdienst EFD wurde auf 21 Vollzeitäquivalente geschätzt (20 für die Kontrollstelle und eine für den Strafrechtsdienst). Hiervon wären 10 Vollzeitäquivalente für die Einführungsphase erforderlich. Während dieser Anfangsphase wird die Kontrollstelle neben der Durchführung von Analysen und dem Führen von Verwaltungsverfahren unter anderem Wegleitungen für den Vollzug und die Umsetzung des TJPG erarbeiten sowie die relevanten Kriterien für die Kategorisierung der Risiken vornehmen müssen. Nach dieser Einführungsphase wird der Ressourcenbedarf 11 Vollzeitäquivalente betragen, wovon eine Stelle auf den Strafrechtsdienst und 10 Stellen auf die Kontrollstelle entfallen werden. Dazu kommen die noch nicht bezifferbaren Kosten für Informatiklösungen für die Aufgaben der Kontrollstelle. Für die Entwicklung des Analysetools für die Kontrollstelle werden beim EFD schätzungsweise 1 Million Franken anfallen.

Für fedpol entstehen neue Pflichten zur Leistung von nationaler Amtshilfe. Eine neue Amtshilfeverpflichtung entsteht einerseits durch den Zugriff der Kontrollbehörde auf

²⁴³ www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und -strategie > Integrität des Finanzplatzes > Berichte > Regulierungsfolgeabschätzung zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen in der Schweiz.

den nationalen Polizeindex und die daraus resultierenden Amtshilfeanfragen durch die Kontrollstelle. Andererseits ist die MROS gegenüber der Transparenzregisterbehörde, der Kontrollstelle sowie dem SECO neu amtshilfepflichtig. Der Ressourcenbedarf beläuft sich bei fedpol dabei für die Anfangsphase auf insgesamt 12 (davon sieben bei MROS und fünf bei fedpol für die Anfragen auf den nationalen Polizeindex) und später auf sechs (davon drei bei MROS) Vollzeitäquivalente. Die Reduktion nach der Anfangsphase begründet sich damit, dass davon ausgegangen werden kann, dass sich Amtshilfeanfragen an fedpol nach ersten Bereinigungen des Transparenzregisters reduzieren. Dazu kommen fünf Vollzeitäquivalente für die GwG-Revision (vgl. Ziff. 6.1.2.1).

Die Gesamtkosten finden sich in nachstehender Tabelle (in Mio. Franken, gerundet):

Transparenzregister: Personalkosten und Sachausgaben (CHF Mio., gerundet)								
	Entwicklung					Einführung		Betrieb
	2024	2025	2026	2027	Total Projekt	2027	2028	ab 2029
EJPD (BJ)								
<i>Personal</i>	0.7 (4 FTE)	0.7 (4 FTE)	1.3 (7 FTE)	0.4 (2 FTE)	3.1	2.5 (14 FTE)	2.2 (12 FTE)	1.6 (9 FTE)
<i>Sachausgaben</i>	1.3	1.3	1.7	0.7	5.0	0.9	0.9	0.9
EJPD (fedpol)								
<i>Personal</i>	0.0	0.0	0.0	0.0		3.1 (17 FTE)	3.1 (17 FTE)	2.0 (11 FTE)
WBF (SECO)								
<i>Sachausgaben</i>	0.0	1.3	0.0	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0
EFD (GS)								
<i>Personal</i>	0.0	0.0	0.0	0.0		3.8 (21 FTE)	3.8 (21 FTE)	2.0 (11 FTE)
<i>Sachausgaben</i>	0.0	0.5	1.0	0.0	1.4	0.2	0.2	0.2
Total	2.0	3.8	3.9	1.0	10.8	10.5	10.1	6.7

6.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)

6.1.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte

Die Umsetzung der Sorgfaltspflichten durch Beraterinnen und Berater wird von den SRO gewährleistet. Die Unterstellung einer neuen Berufskategorie dürfte zu einem

Anstieg der Meldungen an die MROS führen. Auch die Arbeitsbelastung der FINMA für die Überwachung der SRO, die neu mehr Mitglieder haben werden, steigt. Folglich werden auch die Ressourcen der MROS (vgl. 6.1.1) und der FINMA stärker beansprucht. Der Ressourcenbedarf bei MROS für die Analyse und Bearbeitung der zusätzlichen Meldungen wird dabei auf fünf Vollzeitstellen geschätzt (vgl. Tabelle in Ziff. 6.1.1).

6.1.2.2 Sonstige Massnahmen

Die übrigen Massnahmen, die in der Teilrevision des GwG vorgesehen sind, werden dem Bund keine nennenswerten Kosten verursachen. Durch strengere Präventivpflichten im Bereich der Zwangsmassnahmen nach dem EmbG sollen die Finanzintermediäre veranlasst werden, zusätzliche Massnahmen zur Verhütung von Straftaten zu ergreifen. Mit mehr Meldungen an die MROS ist deswegen nicht zu rechnen. Die Senkung des Schwellenwerts für Bartransaktionen in bestimmten Sektoren wird voraussichtlich auch keinen wesentlichen Einfluss auf das Volumen der Meldungen an die MROS haben. Die Verpflichtung, künftig das von der MROS festgelegte Format für Meldungen zu verwenden, dürfte die Qualität der Meldungen erhöhen und damit die Arbeit der MROS erleichtern und den Aufwand reduzieren.

6.2 Auswirkungen auf die Kantone

6.2.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Die kantonalen Handelsregisterbehörden werden bei der Umsetzung der neuen Pflichten zur Meldung von wirtschaftlich berechtigten Personen und Treuhandverhältnissen eine wichtige Rolle spielen: In bestimmten Fällen werden sie Informationen an das Transparenzregister übermitteln müssen. Diese zusätzliche Tätigkeit ist prinzipiell immer mit einer Eintragung im Handelsregister verbunden und verlangt keine zusätzlichen Überprüfungen. Auch wenn die zusätzlichen Kosten nicht quantifiziert werden können, ist allerdings damit zu rechnen, dass die Einführung des Transparenzregisters und das Ende der Übergangsregelungen vorübergehend zu einer Mehrbelastung der kantonalen Handelsregisterbehörden führen werden. Es ist zudem möglich, dass sie Anfragen der betroffenen Rechtseinheiten erhalten werden. Die Belastung für die Kantone hängt von der Anzahl der Meldungen ab, die über den Kanal des Handelsregisters erfolgen, was zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht genau beziffert werden kann. Auf technischer Ebene müssen die von den Kantonen betriebenen IT-Infrastrukturen angepasst und Schnittstellen eingerichtet werden, damit die Daten von den kantonalen Handelsregisterämtern an das Transparenzregister weitergeleitet werden können. Die Kosten für diese Anpassungen werden von den noch zu definierenden Prozessen abhängen und können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beziffert werden.

Eine Anpassung der Verordnung vom 6. März 2020²⁴⁴ über die Gebühren für das Handelsregister wird erwogen, um sicherzustellen, dass die Kosten für Dienstleistungen im Zusammenhang mit Handelsregistereintragungen weiterhin gedeckt sind. Das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip sind zu beachten.

6.2.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)

Die Massnahmen, die in der Teilrevision des GwG vorgesehen sind, werden den Kantonen oder den Gemeinden keine nennenswerten Kosten verursachen. Insbesondere sieht der Entwurf nicht mehr vor, den kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden gemäss BGFA die Kontrolle der unterstehenden Anwältinnen und Anwälte im Bereich der Geldwäschereibekämpfung zuzuweisen.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

6.3.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Die Gesetzesvorlage ermöglicht es der Schweiz, mit den Entwicklungen der einschlägigen Empfehlungen der FATF und des Global Forum Schritt zu halten. Eine verstärkte Bekämpfung der Geldwäscherei trägt zudem zur Reputation und Attraktivität des Finanzplatzes und des Wirtschaftsstandorts bei. Ausserdem wird die Wahrscheinlichkeit von wirtschaftlichen Gegenmassnahmen verringert.

Die Einführung des Transparenzregisters und erweiterter Pflichten für Gesellschaften dürften – insbesondere in der Anfangsphase – zu einem gewissen Anstieg der Verwaltungslast der Unternehmen führen.

Die grössten Kosten werden bei jenen Unternehmen anfallen, die aktuell noch keine Regelung zur Identifikation und Dokumentation ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen kennen und nicht von einem vereinfachten Identifikations- und Meldeverfahren profitieren können. Dabei fällt insbesondere der Identifikationsaufwand ins Gewicht. Allerdings betrifft dies mit schätzungsweise rund 2,5 Prozent nur einen geringen Teil der dem TJPG unterstellten Rechtseinheiten. Die übrigen 97,5 Prozent kennen entweder bereits eine Regelung und haben entsprechend geringen Zusatzaufwand (AG, GmbH) oder werden in den meisten Fällen das vereinfachte Verfahren anwenden können (Stiftungen und Vereine). Bei der grossen Mehrheit der AG und GmbH wird das vereinfachte Meldeverfahren via Handelsregister zur Anwendung kommen – fast alle Gesellschaften in der Schweiz sind Mikrounternehmen oder kleine Unternehmen, mehrheitlich Familienunternehmen mit einfachen Eigentumsverhältnissen. Dies bedeutet, dass die wirtschaftlich berechtigten Personen bereits im Handelsregister ein-

²⁴⁴ SR 221.411.1

getragen sind. Dies impliziert kleine Aufwände für eine grosse Zahl an Unternehmen und eher grössere Aufwände für eine kleine Zahl an Unternehmen.

Gemäss ersten Schätzungen im Rahmen der partiellen Regulierungsfolgenabschätzung werden für die dem TJPG direkt unterstellten, meldepflichtigen juristischen Personen (rund 500 000) bei der Einführung des Gesetzes einmalige Kosten von insgesamt zwischen 10 und 15 Millionen Franken anfallen. Weiter ist für die Mitwirkungspflicht bei den wirtschaftlich berechtigten Personen und weiteren involvierten Dritten (gut eine Million) mit Kosten von insgesamt zwischen 5 und 10 Millionen Franken zu rechnen. Es handelt sich um eine grosse Zahl an Unternehmen respektive betroffenen Personen – die Kosten pro Unternehmen respektive pro betroffene Person sind somit entsprechend gering. In den Folgejahren wird jeweils ungefähr ein Viertel der genannten Einführungskosten für Aktualisierungen anfallen.

Für die Finanzintermediäre hängt die Kosten-Nutzen-Rechnung sehr stark von der Ausgestaltung und der Qualität des Transparenzregisters ab. Einerseits fallen bei der Nutzung des Transparenzregisters zusätzliche Kosten durch die Pflicht zur Meldung von Unterschieden an, andererseits werden Einsparungen aufgrund einer leicht vereinfachten Erfüllung der Sorgfaltspflicht erzielt, wenn das Transparenzregister genutzt wird. In der Folge reicht die Bandbreite der Schätzung hier von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis (Einsparungen in Höhe von ca. 5 Mio. Fr.) bis zu Nettokosten in Höhe von rund 4 Millionen Franken.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen sind hauptsächlich im Hinblick auf die internationale Akzeptanz, die Reputation des Finanzplatzes und des Wirtschaftsstandorts und die Rechtssicherheit zu erwarten. Diese sind positiv.

Für die genauen Ausführungen zur Kostenschätzung inkl. einer transparenten Darstellung aller getroffenen Annahmen wird auf den Bericht der RFA verwiesen²⁴⁵. Dieser Bericht beinhaltet ebenfalls eine Sensitivitätsanalyse, bei der gewisse Annahmen und Berechnungsparameter variiert werden und deren Effekt auf die Schätzung aufgezeigt wird.

6.3.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung

Die in der Vorlage enthaltene Revision des GwG hat das Ziel, effektiver gegen Geldwäscherei vorzugehen und damit die Integrität des Schweizer Finanzplatzes zu stärken. Diese Vorschläge kommen der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität der Schweiz als Finanzplatz zugute. Die Wahrung der Integrität der Finanzintermediäre und des Schweizer Finanzplatzes liegen nicht nur im Interesse des Finanzplatzes, sondern des gesamten Wirtschaftsstandorts. Wenn die Schweiz die internationalen Empfehlungen einhält, sinkt auch die Wahrscheinlichkeit von wirtschaftlichen Gegenmassnahmen, was die Zuverlässigkeit des Rechtsrahmens erhöht.

²⁴⁵ www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und -strategie > Integrität des Finanzplatzes > Berichte > Regulierungsfolgeabschätzung zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen in der Schweiz.

Die Teilrevision des GwG sieht verschiedene Massnahmen vor, insbesondere die Unterstellung bestimmter Leistungen im Zusammenhang mit der Strukturierung von Gesellschaften, Stiftungen oder Trusts sowie Immobilientransaktionen unter das GwG. Diese Leistungen werden üblicherweise von Notarinnen und Notaren, Anwältinnen und Anwälten, Treuhänderinnen und Treuhändern oder anderen in der Unternehmensberatung tätigen Personen erbracht. Diese Personen unterstehen zum Teil bereits dem GwG, sofern sie auch eine Tätigkeit als Finanzintermediär ausüben, aber das ist nicht bei allen der Fall. Die in der Finanzintermediation tätigen Personen entsprechen keiner vordefinierten Berufskategorie, deshalb ist es schwierig ihre Zahl zuverlässig zu schätzen.

Ein Teil der Beraterinnen und Berater übt eine Anwaltstätigkeit aus. Ende 2018 zählte der Schweizerische Anwaltsverband nach eigenen Angaben 11 154 Mitglieder, die in rund 250 Kanzleien organisiert waren. Eine von der Universität St. Gallen im Jahr 2019 veröffentlichte Studie ergab, dass 60 Prozent der Mitglieder in kleinen Strukturen (1–5 Anwältinnen und Anwälte) arbeiten. Allerdings nimmt die Marktkonzentration rasch zu: Etwa 2 000 (18 Prozent) von ihnen arbeiten in den 15 grössten Kanzleien des Landes. Aber nicht alle Anwälte und Anwältinnen arbeiten in den neu unterstellten Bereichen, die im Wesentlichen Immobilien und Gesellschaftsrecht betreffen, nicht aber beispielsweise forensische Tätigkeiten oder Familienrecht. Schätzungen zufolge waren in Deutschland im Jahr 2020 etwa 22 Prozent der Anwältinnen und Anwälte in Bereichen tätig, die den Geldwäschereibestimmungen unterstehen.²⁴⁶ Auf den schweizerischen Markt übertragen, müsste diese Schätzung tiefer ausfallen, da der Anwendungsbereich in Deutschland breiter ist als in der Schweiz. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass in der Schweiz bereits 720 Anwältinnen und Anwälte (Stand 2022) dem GwG unterstellt sind, weil sie als Finanzintermediäre tätig sind. Insgesamt ist davon auszugehen, dass etwa 1 500–2 500 Anwältinnen und Anwälte, die wahrscheinlich vorwiegend in den grossen Kanzleien des Landes arbeiten, von der neuen Regelung betroffen sein dürften.

Ein weiterer Teil der Beraterinnen und Berater arbeitet in Revisionsunternehmen. Nach Angaben der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde gab es Ende 2022 1 978 zugelassene Revisionsunternehmen. Dies entspricht in etwa der Zahl der Unternehmen, die nach Angaben der allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige²⁴⁷ buchhalterische oder juristische Tätigkeiten ausüben (1 821 Unternehmen nach den Zahlen des BFS). Eine gewisse Anzahl von Beraterinnen und Beratern dürfte zudem in Strukturen tätig sein, die weder Anwaltskanzleien noch zugelassene Revisionsunternehmen sind (z. B. *Family Offices*), wobei deren Anzahl schwer zu schätzen ist, aber begrenzt sein dürfte.

Für jeden Auftrag, der dem GwG untersteht, ist die Erfüllung der Sorgfaltspflichten mit zusätzlichen Kosten verbunden: Die Beraterin bzw. der Berater muss den Namen der Kundin oder des Kunden erheben, und wenn die Kundin eine juristische Person ist, müssen auch die wirtschaftlich berechnete Person der Struktur sowie Art und Zweck des Geschäfts oder der Dienstleistung ermittelt werden. Nach Brancheninformationen werden diese Formalitäten von den meisten Beraterinnen und Beratern be-

²⁴⁶ FATF, Länderbericht zu Deutschland, 2022, S. 31.

²⁴⁷ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Industrie, Dienstleistungen > NOGA.

reits erledigt und stellen daher keine zusätzlichen Kosten dar. Die meisten Aufträge (Gründung einer Gesellschaft, Grundstückverkauf) führen nicht zu einer Dauerbeziehung, sodass bei den Beraterinnen und Beratern im Unterschied zu den Finanzintermediären keine Kosten für die Datenpflege oder die Einrichtung und Kontrolle einer Transaktionsüberwachung entstehen. Strengere Anforderungen an die Dokumentation könnten jedoch gewisse Kosten verursachen. Die meisten Kosten dürften durch organisatorische Massnahmen entstehen (Einführung von Prozessen, Risikobewertung, Schulungen und interne Kontrollen). Diese Kosten lassen sich nur schwer abschätzen, da sie stark von den inhärenten Risiken der Beratungstätigkeit (Kundenprofil, Art des Geschäfts usw.) und der Struktur der betreffenden Anwaltskanzlei abhängen. Hinzu kommen die Kosten für interne Aufsicht und für die Mitgliedschaft in einer SRO.

6.4 Auswirkungen auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung

Das Transparenzregister und die damit verbundenen Pflichten der Gesellschaften sollen die Transparenz juristischer Personen erhöhen. Das Transparenzregister ermöglicht den zuständigen Behörden, die wirtschaftlich berechnete Person einer Rechtsstruktur zu ermitteln, wenn dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der betreffenden Behörde relevant ist. Es unterstützt somit den Kampf gegen Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Wirtschaftskriminalität im weiteren Sinne sowie die Durchsetzung von Zwangsmassnahmen nach dem EmbG. Die Wahrung der Integrität des Schweizer Finanzplatzes liegt im Interesse des Landes und trägt zur öffentlichen Ordnung bei.

Die anderen in der Teilrevision des GwG vorgesehenen Massnahmen haben dieselben Ziele.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen stützt sich auf die Artikel 95 und 98 BV.

Nach Artikel 95 BV kann der Bund privatwirtschaftliche Tätigkeiten reglementieren. Es gibt bereits zahlreiche Bundesgesetze (einschliesslich des GwG), die sich auf diesen Artikel stützen, dessen Absatz 1 dem Bund umfassende Befugnisse verleiht. Der Bund kann alle Aspekte und Phasen einer dem Privatrecht unterliegenden wirtschaftlichen Erwerbstätigkeit reglementieren. Diese Befugnis umfasst auch die Zugangs- oder Ausübungsbedingungen der privaten Wirtschaftstätigkeit. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind im öffentlichen Interesse (vgl. Art. 1 Abs. 3 E-TJPG) und verhältnismässig (Massnahmen, die der Form der Rechtseinheit und den von ihr ausgehenden Risiken angepasst sind, Ausnahmen, vereinfachte Pflichten und Meldeverfahren zur Berücksichtigung relevanter Besonderheiten, mehrstufiges Sanktionssystem).

Artikel 98 BV ermöglicht dem Bund die Reglementierung von Banken und Börsen, privaten Versicherungen und Finanzdienstleistern in anderen Bereichen. Diese Befugnis bildet die Grundlage für die Regeln des neuen Gesetzes, die insbesondere auf Finanzintermediäre abzielen (vgl. Art. 16 Abs. 2 und 38).

Die vorgesehenen Anpassungen bestehender Gesetze, insbesondere des GwG, fassen auf genau denselben verfassungsrechtlichen Grundlagen, auf die sich die betreffenden Gesetze stützen.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vorzugehen. Sie ist u. a. Gründungsmitglied der FATF, deren Empfehlungen in diesem Bereich die internationalen Standards bilden. Empfehlungen der FATF sind nicht gleich verbindlich wie Pflichten, die sich aus dem Völkerrecht ergeben, aber jeder Staat, der diese Empfehlungen befürwortet, geht die politische Verpflichtung ein, sie in seiner Rechtsordnung umzusetzen. Die FATF ist sich bewusst, dass die Rechts- und Finanzsysteme der Staaten unterschiedlich sind und daher nicht alle Staaten die gleichen Massnahmen zur Umsetzung des gemeinsamen Ziels treffen können. Aus diesem Grund legen die Empfehlungen Mindeststandards fest: Jedes Land muss spezifische Umsetzungsmassnahmen ergreifen, die auf seine besonderen Umstände und seinen verfassungsrechtlichen Rahmen abgestimmt sind. Auch Staaten, die nicht Mitglied der FATF sind, haben deren Empfehlungen umgesetzt. Diese Empfehlungen gehören zudem zu den grundlegenden Standards für ein solides Finanzsystem (*Key Standards for Sound Financial Systems*), die vom Forum für Finanzstabilität (*Financial Stability Board*) festgelegt wurden.

Im März 2022 hat die Schweiz, wie auch die anderen FATF-Mitgliedstaaten, die Revision der FATF-Empfehlung 24 über die Transparenz juristischer Personen angenommen. Damit hat sie sich verpflichtet, die Empfehlung in ihr nationales Recht zu übertragen.

Die Umsetzung der FATF-Empfehlungen umfasst Massnahmen, die sich auf den Handel mit Dienstleistungen und die Investitionen auswirken, aber weder mit den Pflichten der Schweiz nach dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen der Welthandelsorganisation²⁴⁸ noch nach anderen von der Schweiz geschlossenen Freihandelskommen unvereinbar sind. Die Schweiz wird nach Inkrafttreten das neue Gesetz dem Rat für den Handel mit Dienstleistungen unterbreiten.

Auch im Bereich der Steuertransparenz hat sich die Schweiz als Mitglied des Global Forum politisch verpflichtet, entsprechend internationale Standards umzusetzen. Anlässlich der Länderprüfung 2020 hat das Global Forum der Schweiz verschiedene Empfehlungen ausgesprochen, welche teilweise mit dieser Vorlage umgesetzt werden.

²⁴⁸ Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Anhang I.B, SR 0.632.20.

7.3 Erlassform

Der Entwurf legt Rechtssätze fest und muss daher in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden. Da Vorschriften für das Transparenzregister eingeführt wurden und die neue Regelung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. Art. 1 Abs. 3 E-TJPG), erscheint es angemessen, die bestehenden Vorschriften über die Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen aus dem OR herauszunehmen und in einem neuen Rechtsakt zusammenzufassen.

7.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) wird durch den vorliegenden Entwurf eingehalten. Der Bund übernimmt keine neuen Aufgaben, die bisher von den Kantonen wahrgenommen wurden. Die Einführung eines eidgenössischen Transparenzregisters anstelle von 26 kantonalen Registern ist aus Gründen der Effizienz erforderlich, sowohl bei der Erstellung des Registers und des entsprechenden Betriebssystems als auch bei dessen Betrieb (um beispielsweise zu vermeiden, dass eine Strafbehörde 26 kantonale Register konsultieren muss, um festzustellen, ob eine Person Gesellschaften in der Schweiz kontrolliert).

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 BV) wird ebenfalls eingehalten: Der Bund entwickelt das IT-System, auf dem der Betrieb des Transparenzregisters beruht, und bestimmt, ob der Zugang zum Transparenzregister gebührenpflichtig sein wird oder nicht. Die Kantone werden via Handelsregister bestimmte Meldungen erhalten, die sie an das eidgenössische Register weiterleiten, können aber beschliessen, zusätzliche Gebühren für die entsprechenden Dienstleistungen des Handelsregisters zu erheben.

7.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Entwurf sieht keine Finanzhilfen oder Subventionen vor.

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Gesetzesentwurf enthält Delegationsnormen, die es dem Bundesrat ermöglichen, auf dem Verordnungsweg und im Rahmen der gesetzlich festgelegten Grenzen konkrete Anwendungsbestimmungen zu erlassen. Die übertragenen Gesetzgebungsbefugnisse sind angemessen definiert und umgrenzt.

Entwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen

Der Entwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen sieht die Delegation folgender Befugnisse vor:

- Artikel 2 Absatz 3: Der Bundesrat bestimmt die Rechtseinheiten ausländischen Rechts, die keine Rechtspersönlichkeit haben, welche das Verzeichnis ihrer Inhaberinnen und Inhaber gemäss Artikel 26 führen müssen, wenn ihre tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet.
- Artikel 6: Der Bundesrat legt fest, was unter indirekter Kontrolle oder Kontrolle «auf andere Weise» zu verstehen ist.
- Artikel 9 Absatz 5: Der Bundesrat kann die Einzelheiten des Meldeverfahrens regeln, insbesondere allfällig einzureichende Belege und den Inhalt der zu meldenden Informationen über Art und Umfang der Kontrolle.
- Artikel 23 Absatz 2: Der Bundesrat präzisiert den Begriff der tatsächlichen Kontrolle über den Trust.
- Artikel 27: Der Bundesrat kann für bestimmte Arten von Rechtseinheiten vereinfachte Identifikations- und Überprüfungsregeln oder ein vereinfachtes Meldeverfahren vorsehen.
- Artikel 29 Absatz 2: Der Bundesrat kann den Inhalt des Transparenzregisters präzisieren.
- Artikel 30 Absatz 2: Der Bundesrat kann vorschreiben, dass für die Meldung an das Transparenzregister oder für die Übermittlung von Belegen eine elektronische Kommunikationsplattform verwendet werden muss; das EJPD legt mittels Verordnung die technischen Vorschriften für die Verwendung dieser Plattform fest und bezeichnet die elektronischen Identifikationsmittel, die verwendet werden können.
- Artikel 37 Absatz 1: Der Bundesrat kann die Einzelheiten für den Zugang zum Transparenzregister festlegen, sowie welche Daten über die Nutzung dieses Zugangs in welcher Form protokolliert werden müssen.
- Artikel 39 Absatz 6: Der Bundesrat kann die Einzelheiten des Verfahrens zur Meldung von Unterschieden der Behörden regeln.
- Artikel 40 Absatz 1: Der Bundesrat regelt die Einzelheiten für die von der registerführenden Behörde durchzuführende Überprüfung, z. B. mittels Abgleichs mit der Datenbank der Zentralen Ausgleichsstelle.
- Artikel 48 Absatz 4: Der Bundesrat legt den Gebührentarif fest.
- Artikel 53 Absatz 3: Der Bundesrat kann die Einzelheiten der Datenbearbeitung, namentlich die Datensicherheit, die Organisation und die Führung des Transparenzregisters, festlegen.
- Artikel 63 Absatz 2: Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.

Teilrevision des GwG

Der Entwurf zur Teilrevision des GwG sieht eine Delegation folgender Befugnisse vor:

- Artikel 2 Absatz 5: Die Bundesrat präzisiert, welche Tätigkeiten als Finanzintermediation oder Beratung gelten, und hält entsprechende Schwellenwerte fest.
- Artikel 2*b* Absatz 2: Der Bundesrat regelt die Einzelheiten für die Erklärung, die es einer Person ermöglicht, ihre gesamte Tätigkeit den auf die Finanzintermediäre anwendbaren Bestimmungen zu unterstellen.
- Artikel 8*a* Absatz 5: Der Bundesrat bestimmt die von Artikel 8*a* Absatz 2^{bis} erfassten Edelmetalle und Edelsteine.
- Artikel 8*c* Absatz 2: Der Bundesrat kann vereinfachte oder erhöhte Sorgfaltspflichten vorsehen, um gewissen Risiken Rechnung zu tragen.
- Artikel 23 Absatz 7: Der Bundesrat legt den Inhalt und den Umfang der Informationen fest, welche die dem GwG unterstellten Personen der MROS melden müssen.

7.7 **Datenschutz**

7.7.1 **Datenschutz-Folgenabschätzung**

Das EJPD (BJ) hat nach Vorgabe der Richtlinien des Bundesrates für die Risikoprüfung und die Datenschutz-Folgenabschätzung bei Datenbearbeitungen durch die Bundesverwaltung vom 28. Juni 2023²⁴⁹ die Risikoprüfung im Rahmen der Schutzbedarfsanalyse des Informations- und Kommunikationsprojektes (IKT-Projekts) vorgenommen. Diese hat ergeben, dass für das Register kein erhöhter Schutzbedarf besteht, für die Tätigkeit der Kontrollstelle hingegen schon. Auf jeden Fall soll das Register so betrieben werden, dass ein erhöhter Schutz gewährleistet ist. Da die Datenbearbeitung im Rahmen eines HERMES-Projekts in agiler Methode erfolgt, wird die Datenschutz-Folgenabschätzung in Einklang mit den Richtlinien in der Phase der Umsetzung des Registers durchgeführt werden.

7.7.2 **Weiteres**

Der Entwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen wahrt die Grundsätze des Datenschutzes.

Das Transparenzregister enthält personenbezogene Daten, da es Informationen zur Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen der dem Gesetz unterstellten Rechtseinheiten umfasst. Diese Informationen werden nach den Datenschutzgrund-

²⁴⁹ BBl 2023 1882

sätzen verarbeitet (vgl. Art. 53). Bei den Informationen im Transparenzregister handelt es sich allerdings nicht um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des DSG. Die Behörden und Personen, welche das Transparenzregister konsultieren können, erhalten somit keinen Zugang zu besonders schützenswerten Daten.

Die einzige Behörde des neuen Gesetzes, welche besonders schützenswerte Daten bearbeitet, ist die Kontrollstelle (dem EFD angegliedert). Sie kann besonders schützenswerte Daten erhalten, wenn Behörden oder Finanzintermediäre zusätzliche Informationen zur Begründung einer Unterschiedsmeldung übermitteln. Diese zusätzlichen Informationen sind jedoch für die Behörden und Nutzer des Registers nicht zugänglich, sondern einzig der Kontrollstelle vorbehalten. In diesem Kontext kann die Kontrollstelle besonders schützenswerte Daten erhalten, z. B. wenn ein Finanzintermediär Informationen über familiäre Beziehungen oder ein Strafverfahren einer Person mitteilt, die er als wirtschaftlich berechnete Person vermutet.

Einzig die im Gesetzesentwurf aufgezählten Behörden erhalten Zugang zum Transparenzregister. Dieser Zugang erstreckt sich nicht auf besonders schützenswerte Daten. Seine Ausgestaltung berücksichtigt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Nutzungshäufigkeit der genannten Behörden. Nur ein Teil der Behörden kann daher die gelöschten Informationen einsehen. Der Entwurf gewährt auch den Personen, die dem GwG unterstellt sind, im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten Zugriff auf das Transparenzregister und hält diesbezüglich fest, dass die abgerufenen Daten zu keinem anderen Zweck verwendet werden dürfen. Der Entwurf gewährt keinen breiteren Zugang zu den Daten des Transparenzregisters, da dies einen schweren Eingriff in die Privatsphäre der betroffenen Personen darstellen würde und der Nutzen im Hinblick auf die öffentlichen Interessen begrenzt wäre.

Zur Wahrung der Datenschutzgrundsätze, insbesondere der Richtigkeit und des Rechts aller Personen auf Berichtigung unrichtiger Daten, räumt der Entwurf den eingetragenen Personen die Möglichkeit ein, den Inhalt des sie betreffenden Eintrags jederzeit anzufechten (Art. 45 Abs. 4). Der Umstand, dass dieses Recht im Gesetzesentwurf ausdrücklich festgehalten wird, bedeutet in keiner Weise die Beschränkung allfälliger anderer Ansprüche, die sich aus dem DSG ergeben. Die Person wird auch darüber informiert, wenn Dritte dem Transparenzregister Unterschiede zwischen dem Eintrag und den Informationen, die sie besitzen, melden. Der Eintrag erhält daraufhin einen Vermerk, den die Person ebenfalls anfechten kann (vgl. Art. 41 Abs. 3 und 45 Abs. 4).

Die Löschung von Daten aus dem Transparenzregister erfolgt in Anwendung von Artikel 32. Nach ihrer Löschung werden sie gemäss Artikel 53 für einen Zeitraum von zehn Jahren aufbewahrt.

7.7.3 Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten

Der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) erachtet erstens die mit dem Vorhaben verbundenen Risiken für die betroffene Bevölkerung als potentiell hoch im Sinne von Artikel 22 Absatz 1 DSG, zumal die vorgesehenen Online-Zugriffe seiner Auffassung nach nicht hinreichend begründet wurden und sich

daher als unverhältnismässig und datenschutzrechtlich damit unzulässig erweisen. Der EDÖB ist weiter der Auffassung, dass weder der Zweckartikel (Art. 1) noch die erteilten Online-Zugriffe (Art. 34 und 35) dem Legalitätsprinzip und den datenschutzrechtlichen Transparenzpflichten (Erkennbarkeit) genügen.

Der Bundesrat hält an den vorgeschlagenen Regeln fest (Art. 1, 34 und 35). Das Ziel des Gesetzes ist es, den zuständigen Behörden den Zugang zu richtigen, vollständigen und aktuellen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen zu ermöglichen. Jede Behörde erhält nur in Verbindung mit einer gesetzlichen Aufgabe, die in Artikel 34 genau beschrieben wird, Zugriff auf Informationen im Transparenzregister. Artikel 35 beschränkt den Zugriff von Finanzintermediären oder Beraterinnen oder Beratern auf den Zweck der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten. Die vorgeschlagenen Zugriffe entsprechen internationalen Standards und liegen z. B. unter denen des EU-Rechts, welche die EU-Institutionen als in Einklang mit den Datenschutzerfordernissen erachten.

Der EDÖB ist zweitens der Ansicht, dass die von Behörden für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzte Datenbanken bzw. Register grundsätzlich vom Zugangsrecht nach dem Öffentlichkeitsgesetz miterfasst werden, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsöffentlichkeit (vgl. Art. 53 Abs. 4) eine (nicht begründete) Ausnahme darstellt, welche nach Auffassung des EDÖB system- resp. konzeptwidrig ist. Zudem erachtet der EDÖB den Ausschluss des Öffentlichkeitsgesetzes sowie dessen vorgeschlagene unbestimmte Ausweitung auf beliebige andere Dokumente mit Inhalten aus dem Register als nicht notwendig, da das Öffentlichkeitsgesetz in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g bereits eine Ausnahmeklausel zum Schutz von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen vorsieht und den Schutz der Privatsphäre sowie der Personendaten und der Daten juristischer Personen gewährleistet (Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 BGÖ). Der EDÖB ist der Ansicht, dass berechtigte Schutzinteresse durch das Öffentlichkeitsgesetz ausreichend geschützt und berücksichtigt werden.

Der Bundesrat hält an der vorgeschlagenen Regel fest. Es ist zutreffend, dass Artikel 7 BGÖ bereits gewisse Ausnahmen vorsieht, insbesondere zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder der Privatsphäre Dritter. Diese benötigen jedoch eine Einzelfallbeurteilung oder eine Interessensabwägung. Die vorgeschlagene Regelung bringt somit eine hilfreiche Klarstellung und zusätzliche Rechtssicherheit. So kann auch die Zahl der Gesuche begrenzt werden, welche die Registerbehörde unweigerlich aufgrund berechtigter Interessen am Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder der Privatsphäre ablehnen müsste. Die Regelung entspricht auch dem Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes, welches der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit dient und nicht dem Zugriff auf Daten privater Personen. Im gleichen Sinne erlaubt die Regelung die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit in einem sinnvollen Umfang und gewährleistet zudem einen klaren Schutz der im Transparenzregister erfassten Personendaten.

