

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen SIF
Per Email:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 29. November 2023 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort
Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 600 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv stimmt mit Vorbehalten der Einführung des Registers für die Transparenz von juristischen Personen zu. Die Ausweitung des Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes lehnt der sgv ab. Ebenso lehnt der sgv die Systemänderung an der Selbstregulierung der Finanzintermediäre ab.

Die Schweiz verfügt bereits heute über ein wirksames System für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Namentlich geht es nicht um die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität, was auch immer das ist. Es geht um ein klar umrissenes Objekt, nämlich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Dafür gibt es einen internationalen Rahmen und dafür gibt es stehende Rechtsbegriffe. Das alles fehlt der nebulösen Catchphrase «Wirtschaftskriminalität». Egal, was sie sein soll, sie ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Entsprechend sind Referenzen darauf zu streichen.

Das Schweizer System der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung hat weder erhebliche Lücken noch Probleme. Damit kommt die Schweiz ihren Verpflichtungen im In- und Ausland nach. Vorliegend geht es um die Weiterentwicklung dieses Systems. Gerade, weil das System robust ist, braucht es keine Ausweitung des Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes auf sogenannte Berater und Anwälte.

Schliesslich ist gemäss FATF die Schweiz «largely compliant». Dies bedeutet auch, dass sich das aktuelle System der Selbstregulierung der Finanzintermediäre bewährt. Daher braucht es keine Veränderung der Regulierungs- und Sanktionskompetenz der Selbstregulierungsorganisationen SRO. Also geht es in der vorliegenden Vorlage nur um die Einführung des Transparenzregisters und um wenige technische Anpassungen anderer Erlasse.

Auch wenn der sgv die Einführung des Transparenzregisters unterstützt, bringt er verschiedene Vorbehalte zu ihrer Umsetzung und zur Vorlage im Allgemeinen an, nämlich:

Art. 1 TJPG

Im Art. 1 Abs. 4 TJPG ist der Begriff «Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität» zu streichen. «Wirtschaftskriminalität» ist kein definierter Begriff und könnte in der Praxis künftig als ausufernde Basis dazu benutzt werden, das TJPG auf viele ursprünglich nicht erfasste Zwecke auszudehnen. Dies wäre nicht gerechtfertigt. Der Gesetzeszweck ist daher auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu beschränken.

Art. 2 TJPG

In Absatz 1 sind Buchstaben e, f und g zu streichen. Investmentgesellschaften werden bereits anderweitig beaufsichtigt. Gemeinnützige Stiftungen und Vereine haben keine wirtschaftlich berechtigten Personen. Personen haben weder Zugriff auf das Vermögen noch Ansprüche darauf oder auf Leistungen von Stiftungen und Vereinen. Zudem unterstehen sie anderen Kontrollmechanismen.

Art. 3 TJPG

Art. 3 VE-TJPG sieht Ausnahmen zur Eintragungspflicht in das Register vor, wenn die Beherrschungsstruktur eines Unternehmens bereits aufgrund von anderen Vorgaben offengelegt werden muss. Dies trifft auch auf die durch die FINMA beaufsichtigten Unternehmen zu, da die Beteiligungsverhältnisse gegenüber der FINMA offengelegt werden müssen. Für von der FINMA prudenziell beaufsichtigte Unternehmen besteht somit kein Bedarf für eine Eintragung im Transparenzregister. Finanzintermediäre gemäss Art. 1 FINMAG sind demnach von der Registrierungspflicht auszunehmen. Ebenso Tochtergesellschaften von ausgenommenen Gesellschaften, sofern diese über 51 % der Stimmanteile verfügen.

Art. 4 TJPG

Zwischen den Begriffen des wirtschaftlichen Berechtigten nach dem GwG und dem nach dem TJPG bestehen Unterschiede. Diese Begriffe sind zu harmonisieren, um eine eindeutige und über alle relevanten Gesetze konsistente Definition zu erzielen.

Im Absatz 1 ist Buchstabe b zu streichen – und damit auch der Absatz 2. Die Kontrolle einer Gesellschaft wird über das Eigenkapital und über Stimmanteile ausgeübt. Eine «andere Weise» gibt es nicht. Sollte Abs. 1 Bst. b nicht gestrichen werden, dann ist Absatz 2 so zu ergänzen, dass der Gesetzgeber bestimmt, was die «andere Weise» ist. Einen derart unklaren Begriff mit materiellem Gesetzescharakter kann nicht auf dem Verordnungsweg geklärt werden.

Art. 6 TJPG

In Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e TJPG wird verlangt, dass der Umfang der ausgeübten Kontrolle systematisch erfasst wird. Diese Norm geht viel weiter als die Erfordernisse des GwG oder der VSB. In der VSB gibt es keine gleichwertige Bestimmung und im GwG höchstens risikobasiert. Der Umfang der Kontrolle kann sich rasch und häufig ändern, was zu einem hohen Aufwand in der Handhabung (und potenziell zu vielen Meldungen nach Art. 29 TJPG) führen würde. Die Formulierung von Art. 6 Abs. 2 TJPG geht weiter als die entsprechenden Pflichten im GwG. Der risikobasierte Ansatz bei der Überprüfung der Identität des wirtschaftlichen Berechtigten sollte auch ins TJPG Eingang finden.

Art. 8. TJPG

Streichen; siehe Artikel 2.

Art. 21. TJPG

Streichen; siehe Artikel 2.

Art. 28 TJPG

Im Absatz 1 sind die Buchstaben e bis i zu streichen. Im Absatz 2 ist Buchstabe e zu streichen. Absatz 3 ist ebenfalls zu streichen. Die Zahl der Behörden, welche gemäss TJPG Zugriff auf die Informationen im Register haben sollen, ist zu gross. Das Register darf nicht zu einem Zentralregister für alle möglichen Zwecke werden. Das stünde im Widerspruch zum engumschriebenen Ziel der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung, wäre datenschutzrechtlich problematisch und auch mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip unvereinbar. Der Zugang muss auf jene Behörden beschränkt werden, die sich mit Geldwäschereibekämpfung und Terrorismusfinanzierung befassen.

Zudem gilt es zu verhindern, dass Informationen, die von Behörden abgerufen werden, die dem Öffentlichkeitgesetz (BGÖ) unterstehen, von diesen Behörden – gestützt auf das BGÖ – herausgegeben werden müssen. Das würde den nicht-öffentlichen Charakter des Registers unterlaufen. Sämtliche in Art. 28 TJPG genannten Behörden sind daher für Registerdaten vom BGÖ auszunehmen.

Weiter ist der Absatz 3 streichen. Zwar ist es für einige Intermediäre ein Vorteil, Zugriff auf das Register zu haben, doch die daraus entstehenden Risiken sind zu hoch. Je mehr Zugriffsberechtigte, desto höher die Möglichkeit, dass schützenswerte Daten an die Allgemeinheit gelangen. Zudem würde die Möglichkeit der Intermediäre, auf das Register zuzugreifen, schnell als Pflicht interpretiert werden, was ihnen wieder Regulierungskosten aufbürdet. In Summe sind die Risiken gewichtiger als die Vorteile. Eventualiter spricht sich der sgV für einen fakultativen Zugriff ohne irgendwelche daraus entstehenden Verpflichtungen für Finanzintermediäre aus, ausser, dass sie im Falle eines Zugriffs eine Datenschutzdispositiv einhalten müssen. Zudem soll es möglich sein, den Zugang zu verweigern, wenn das Interesse an der Vertraulichkeit an den Daten im Register das Interesse eines Finanzintermediärs an einem Zugang überwiegt.

Art. 29 TJPG

Das Discrepancy Reporting für Finanzintermediäre geht zu weit. Der in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Text zur Artikel 29 TJPG würde aufgrund der offenen Rechtsbegriffe in der Praxis dazu führen, dass die Banken alle Unterschiede, die sie feststellen würden, entweder an das Register oder als Geldwäschereimeldung an die MROS melden würden. Das würde nicht nur unverhältnismässigen Aufwand verursachen, sondern zu einer grossen, sich immer wieder ändernden und stark fragmentierten Datenmenge im Register und damit zu einer heillosen Unübersichtlichkeit führen.

Es ist nicht an den Finanzintermediären, die Qualität eines staatlichen Registers sicherzustellen. Dies gilt erst recht, wenn die unkorrekte Einlieferung der Daten (oder die Nicht-Lieferung) strafbewehrt ist und die Daten einer Aktualisierungspflicht durch die Rechtseinheiten unterliegen.

Es ist stark zu bezweifeln, dass die Qualität der Register-Daten durch ein extensives Discrepancy Reporting angehoben würde. Im Gegenteil: Die meisten Meldungen dürften sich in der täglichen Praxis daraus ergeben, dass die Informationen entweder im Register oder bei der Bank noch nicht aktualisiert wurden. Aus geldwäschereirechtlicher Sicht problematische Falschmeldungen würden mit einem extensiven Discrepancy Reporting dagegen kaum entdeckt, da die «Täter» wohl peinlich genau darauf achten würden, dass keine Unterschiede zwischen den Informationen bei den Finanzintermediären und den Informationen im Register bestehen würden.

In Absatz 1 ist explizit zu erwähnen, dass die Feststellung von Diskrepanzen zwischen eigenen Informationen und Informationen im Register sowie deren Meldung ans Register nur im Rahmen der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten und einer gestützt darauf erfolgten Konsultation des Registers sowie einer Einholung des Formulars K verlangt ist. Es darf keine zusätzliche unverhältnismässige Pflicht für die Finanzintermediäre eingeführt werden, welche den regelmässigen bzw. systematischen, nicht

anlassbezogenen Abgleich des Transparenzregisters mit den beim Finanzintermediär vorhandenen Informationen beinhalten würde.

Weiter kann gemäss Art. 29 Absatz 1 Buchstabe c explizit nur auf eine Meldung von Unterschieden zum Register verzichtet werden, wenn eine Geldwäschereimeldung nach Art. 9 GwG an die MROS erfolgt, nicht aber bei einer Meldung nach Art. 305ter Abs. 2 StGB. Im Erläuterungsbericht wird dies damit begründet, dass andernfalls der Finanzintermediär auch bei blossen Zweifeln systematisch eine Meldung an die MROS statt einer Meldung an das Register wählen könnte, was die MROS tendenziell überlasten würde. Das vermag nicht zu überzeugen. Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c TJPG ist dahingehend zu erweitern, dass auch bei einer Meldung nach Art. 305ter Abs. 2 StGB auf eine Meldung ans Register verzichtet werden kann.

Das Verhältnis zwischen den Pflichten nach Artikel 29 TJPG und den geldwäschereirechtlichen Meldepflichten oder das Zusammenspiel der beiden Instrumente ist nicht genügend geklärt. Es ist zu befürchten, dass die Abklärungen beim Kunden nach Artikel 29 Buchstabe b TJPG zu einem «Tipping-off» führen, welches es im Rahmen des GwG unbedingt zu verhindern gilt.

Art. 40 TJPG

Art. 40 TPJG ist zu streichen und für den internationalen Informationsaustausch auf die etablierten Verfahren der auf das Register zugreifenden Behörden zu verweisen.

Art. 41 TJPG

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der in Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe b umschriebene Tatbestand – im Gegensatz zu den anderen aufgeführten Tatbeständen – auch bei fahrlässiger Begehung unter Strafe gestellt werden soll. Es ist unverhältnismässig, dass eine Bestrafung beispielsweise dann vorgenommen wird, wenn im Rahmen einer nach Artikel 29 TJPG vorgenommenen Diskrepanz-Meldung fahrlässig eine falsche Angabe ans Register übermittelt wird. Der Absatz 2 von Artikel 41 TJPG ist ersatzlos zu streichen.

Art. 43 TJPG

Artikel 43 Absatz 4 TJPG ist ersatzlos zu streichen, da die verlängerte Verjährungspflicht hier nicht angemessen erscheint.

Andere Erlasse

Art. 1 und Art. 8 GwG

Diese Ergänzungen sind zu streichen. Neu soll im GwG die Pflicht der Finanzintermediäre verankert werden, die nötigen Massnahmen zu treffen, damit nicht gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz verstossen wird. Gemäss Art. 12 GwG wird die Umsetzung dieser neu im GwG zu verankernden Pflicht von der FINMA bzw. den Selbstregulierungsorganisationen überwacht. Der sgv lehnt diese Ergänzung ab. Zum einen gibt es keine Notwendigkeit dafür, zum anderen erscheint diese GwG-Ergänzung zu wenig durchdacht und damit in ihren Auswirkungen zu risikobehaftet.

Erweiterung des Geltungsbereichs des GwG und Änderung des Anwaltsgesetzes

Diese regulatorischen Vorhaben sind nicht notwendig und entsprechen so auch keinem internationalen Standard. Die Ausweitung des GwG auf Berater und die Änderung des Anwaltsgesetzes sind so abzulehnen. Eventualiter ist der Begriff der Berater viel präziser zu fassen. In seiner derzeitigen Ausprägung geht er zu weit und ist ausufernd. Korrekterweise müsste man von «berufsmässigen

Erbringern von Rechts- und Buchhaltungsdienstleistungen sowie von Erbringern von Verwaltungsdienstleistungen für Trusts und Gesellschaften» sprechen.

Art. 17a, Art. 18 Abs. 1, Art. 19, Art. 19a, Art. 19b, Art. 24b, Art. 25 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 GwG

Der sgv lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab. Eine Änderung im System der Selbstregulierung auf privatrechtlicher Basis ist unnötig. Mehr noch: Sie ist schädlich: Nachdem die FATF in ihrem letzten Followup-Bericht der Schweiz im Bereich der Sorgfaltspflichten ein «Largely Compliant» ausstellte, gibt es weder international noch national Handlungsbedarf. Das Bundesgerichtsurteil, in welchem die Tätigkeiten der SRO als mutmasslich hoheitlich und deren Sanktionen als möglicherweise öffentlich-rechtlich qualifiziert wurden, resultierte in einem Hinweis an den Gesetzgeber, eine gesetzliche Grundlage für die Sanktionen der SRO zu schaffen. Dies kann sehr einfach dadurch geschehen, dass der Gesetzgeber das Verhältnis zwischen Finanzintermediär und SRO explizit dem Privatrecht unterstellt. Die Aufhebung der Regulierungsbefugnis der SRO (vgl. Art. 17a GwG, welcher einer Abschaffung der Selbstregulierung im GwG-Bereich gleichkommt) sowie die Einführung einer Verfügungsbefugnis für Enforcement-Massnahmen und Übertragung der Sanktionsmöglichkeiten auf das EFD (vgl. Art. 19 ff. GwG) schaffen nur neue Verfahren, deren Verhältnis untereinander ungeklärt ist, sowie letztlich Aufsichtsmaßnahmen der SRO, die diese gar nicht vollziehen können.

In diesem Zusammenhang verweist der sgv ausdrücklich auf die Stellungnahme des Forum SRO, welche er unterstützt.

Zudem lehnt der sgv die in dieser Systemänderung enthaltene Einführung von Verwaltungssanktionen ab. Geldbussen bedürfen einer gesetzlichen Norm und sollten nicht als Verwaltungssanktionen eingeführt werden.

Art. 37 Abs. 2 GwG

Dieser Absatz ist ersatzlos zu streichen. Aufgrund der aktuellen Formulierung von Art. 37 Abs. 2 GwG ist auch die fahrlässige Verletzung der Meldepflicht strafbewehrt. Es handelt sich dabei um eine unverhältnismässige und für die Betroffenen sehr schwerwiegende Strafbewehrung, welche auch in der Lehre kritisch beurteilt wird.

Weitere Bestimmungen/Änderungen gemäss der Vernehmlassungsvorlage

Wir regen an, dass folgende Punkte zusätzlich ins GwG aufzunehmen sind:

Ergänzung von Art. 11 GwG mit einem neuen Absatz 3

Die Bestimmung in Art. 9a GwG setzt die Finanzintermediäre einem zivil- und strafrechtlichen Haftungsrisiko aus. Im Gesetzestext fehlt derzeit ein Straf- und Haftungsausschluss für diese Erfüllung des gesetzlichen Auftrags.

Der SGV unterstützt den von der SRO SVV vorgebrachten Vorschlag für eine Neuformulierung von Art. 11 Abs. 3 GwG:

«Abs. 3: Wer Kundenaufträge gemäss Art. 9a ausführt, kann nicht strafrechtlich belangt oder wegen Vertragsverletzung haftbar gemacht werden.»

Unterstützung der weiteren Anträge der SRO-SVV

Schliesslich unterstützen wir die folgenden eher technischen Anträge der SRO-SVV, die in den vorbereitenden Kommissionen bei der letzten GwG-Revision unbestritten waren, jedoch zufolge des

bekannten ausserordentlichen Gesetzgebungsverfahrens schlussendlich nicht Eingang in das GwG fanden:

Streichung eines Teilsatzes in Art. 2 Abs. 2 Bst. d GwG, nachdem Vertriebssträger von kollektiven Kapitalanlagen seit dem Jahr 2006 nicht mehr dem Geldwäschereigesetz unterstehen (Neuformulierung: «Finanzintermediäre sind: ... c. die Versicherungseinrichtungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004, welche die direkte Lebensversicherung betreiben»);

Anpassung von Art. 4 Abs. 2 GwG, wonach im Zeitalter der Digitalisierung auch eine Erklärung zum wirtschaftlich Berechtigten nicht nur schriftlich sondern mit Textnachweis möglich ist (Neuformulierung von Art. 4 Abs. 2 GwG: «Der Finanzintermediär muss von der Vertragspartei eine schriftliche oder durch Text nachweisbare Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechnete natürliche Person ist, wenn...»);

Streichung von Art. 34 Abs. 4 GwG zur Harmonisierung von Aufbewahrungsfristen: Gemäss Art. 7 GwG sind Belege mindestens während zehn Jahren aufzubewahren. Im Gegensatz dazu sieht Art. 34 GwG vor, dass Daten zu einer Verdachtsmeldung fünf Jahre nach erfolgter Meldung gelöscht werden müssen. Diese fehlende Harmonisierung wird in der Literatur als «offensichtliches Versehen des Gesetzgebers» bezeichnet. Die beste Lösung wäre eine Streichung von Art. 34 Abs. 4 GwG, damit die Fristen generell gleich sind.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Henrique Schneider
stellvertretender Direktor



Kurt Gfeller
Vizedirektor