



---

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

Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse  
(27. Februar – 1. Juli 2013)

Bern, September 2013

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>LISTE UND ABKÜRZUNGEN DER VERNEHMLASSUNGSTEILNEHMER (MIT DER AUSNAHME DER KANTONEN)</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Vernehmlassungsverfahren und Auswertungsmethode</b> .....	<b>6</b>
2.1 Vernehmlassungsverfahren .....	6
2.2 Auswertungsmethode .....	6
<b>3 Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung</b> .....	<b>7</b>
3.1 Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmer .....	7
3.2 Wichtigste Vorbehalte .....	9
<b>4 Meinungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs</b> .....	<b>11</b>
4.1 Transparenz der juristischen Personen und Inhaberaktien .....	11
4.1.1 Meldepflicht des Aktionärs über Inhaberaktien.....	11
4.1.2 Meldepflicht über den wirtschaftlich Berechtigten.....	17
4.1.3 Sanktionen .....	20
4.1.4 Weitere Themen.....	22
4.2 Wirtschaftlich berechtigte Personen .....	24
4.3 Definition der PEP und Festlegung der jeweiligen Sorgfaltspflichten im GwG.....	33
4.3.1 Ausweitung auf inländische PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen und Definition.....	33
4.3.2 PEP nahestehende Personen (Art. 2a Abs. 2 GwG).....	35
4.3.3 Dauer der Einstufung als PEP oder PEP-nahestehende Person .....	36
4.4 Qualifikation der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei .....	37
4.4.1 Grundsatzfrage .....	37
4.4.2 Indirekte Steuern.....	40
4.4.3 Direkte Steuern .....	40
4.4.4 Internationale Rechtshilfe .....	51
4.5 Barzahlung bei Kaufgeschäften: Ausweitung des Geltungsbereichs des GwG und Anpassung des SchKG .....	52

4.6	Kompetenzen der MROS und Wirksamkeit des Meldesystems .....	56
4.6.1	Verbesserung der inländischen Amtshilfe (Art. 29 VE-GwG) .....	56
4.6.2	Änderung des Verdachtsmeldesystems .....	56
4.6.3	Weitere Kommentare zum Meldesystem .....	60
<b>5</b>	<b>Weitere Bemerkungen</b> .....	<b>61</b>

## Liste und Abkürzungen der Vernehmlassungsteilnehmer (mit der Ausnahme der Kantonen)

alliance sud	alliance sud
ARIF	Association Romande des intermédiaires financiers
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
CC-TI	Camera di Commercio Cantone Ticino
Centre Patronal	Centre Patronal
CSNLAW	CSNLAW studio legale e notarile
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
EvB	Erklärung von Bern
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FDP	FDP. Die Liberalen
FDP Genf	Les Libéraux-Radicaux Genève
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FH	Verband der Schweizer Uhrenindustrie
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
Forum-SRO	Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen
GCO	Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin
GPF	Finanzplatz Genf
Die Grünen	Grüne Partei der Schweiz
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz
KBKS	Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz
KMU-Forum	Forum KMU
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
OAD FCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
OAR G	Organisme d'autorégulation des gérants de patrimoine (Selbstregulierungsorganisation der Vermögensverwalter)
ODA Genève	Ordre des Avocats de Genève
OREF	Ordre romand des experts fiscaux diplômés
PD-Consulting	PD-Consulting GmbH Rechtsberatung und Ausbildung für Finanzintermediäre
PostFinance	PostFinance

Raiffeisen	Raiffeisen Schweiz
Roche	Roche
SATC	Swiss Association of Trust Companies
SAV und SRO SAV/SNV	Schweizerischer Anwaltsverband und Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwaltsverbandes und des Schweizerischen Notarenverbandes
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SFAMA	Swiss Funds & Asset Management Association
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SNV	Schweizerischer Notarenverband
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SRO Casinos	Selbstregulierungsorganisation der Schweizer Casinos
SRO-SVV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsver- bandes SVV
SRO Treuhand	SRO TREUHAND SUISSE; Selbstregulierungsorganisation des Schwei- zerischen Treuhänderverbands
SVP	Schweizerische Volkspartei
SwissHoldings	Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne der Schweiz
TK	Treuhand-Kammer
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier
VAS	Verband der Auslandbanken in der Schweiz
VBN	Verband Bernischer Notare
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen
VSGU	Verband Schweizer Goldschmiede und Uhrenfachgeschäfte
VSKB	Verband schweizerischer Kantonalbanken
VSPB	Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter
Walderwyss	Walderwyss Rechtsanwälte AG, Zürich

## 1 Ausgangslage

Nachdem die Schweiz die Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) in ihrer revidierten Form im Februar 2012 gutgeheissen hatte, beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) am 18. April 2012 mit der Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe. Diese sollte die nötigen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen vorschlagen und vor Ende des ersten Quartals 2013 eine Vernehmlassungsvorlage ausarbeiten. Am 27. Februar 2013 wurde die Vernehmlassung eröffnet, die bis am 1. Juli 2013 dauerte.

Die Vorlage zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen umfasst die Teile: (1) Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien; (2) Feststellung der wirtschaftliche Berechtigten; (3) Definition der politisch exponierten Personen (PEP) und Festlegung der jeweiligen Sorgfaltspflichten im Geldwäschereigesetz (GwG); (4) Qualifizierung der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei; (5) Vorschriften bezüglich Barzahlungen bei Kaufgeschäften sowie (6) Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems.

## **2 Vernehmlassungsverfahren und Auswertungsmethode**

### **2.1 Vernehmlassungsverfahren**

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, 12 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, 3 Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 9 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie 23 weitere Organisationen oder interessierte Kreise einschliesslich der Verwaltung eingeladen.

Von den Eingeladenen liessen sich 82 Teilnehmende materiell vernehmen. Dazu gehören: alle Kantone ausser Schaffhausen, 7 politische Parteien (BDP, CVP, EVP, FDP, SP, SVP und die Grünen), 6 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (economiesuisse, KV Schweiz, SBV, SBVg, SGB und SGV) und 9 Vertreter der interessierten Kreise (FDK, FINMA, Forum-SRO, KSBS, SAV und SRO SAV/SNV, SNV, SwissHoldings, TK und VSPB).

35 Vertreter der interessierten Kreise (Verbände, Behörden, Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, weitere Teilnehmer des Privatsektors usw.) aus verschiedenen Sektoren, Gewerben und Berufen (alliance sud, ARIF, CC-TI, Centre Patronal, CSNLAW, EvB, FER, FDP Genf, FH, GCO, GPF, HEV, KBKS, KMU-Forum, OAD FCT, OAR G, ODA Genève, OREF, PD-Consulting, PostFinance, Raiffeisen, Roche, SRO Casinos, SRO-SVV<sup>1</sup>, SRO Treuhand<sup>2</sup>, SATC, SFAMA, USPI, VAS, VBN, VQF, VSGU, VSKB, VSV, Walderwyss) liessen sich von sich aus zum Inhalt vernehmen.

Der Schweizerische Städteverband, der Schweizerische Arbeitgeberverband, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und die Bundesanwaltschaft – die an den Vorbereitungsarbeiten beteiligt war – haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

### **2.2 Auswertungsmethode**

Es sind über 80 materielle Stellungnahmen eingegangen, von denen die meisten zehn Seiten und mehr umfassen. Entsprechend will dieser Bericht in erster Linie die grundsätzliche Position der Vernehmlassungsteilnehmer und deren wichtigste Argumente wiedergeben. Änderungsvorschläge wurden gegebenenfalls zusammengefasst. Äusserungen, die nicht direkt mit der Vernehmlassungsvorlage in Zusammenhang stehen, wurden nicht in den Bericht aufgenommen.

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme wird auch vom Schweizerischen Versicherungsverband getragen.

<sup>2</sup> Nimmt auch im Namen der ebenfalls eingeladenen TREUHAND|SUISSE Stellung.

## 3 Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

### 3.1 Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmer

Die grosse Mehrheit der Teilnehmer, darunter die politischen Parteien, die Wirtschaftsdachverbände und die Kantone, begrüsst die unterbreitete Umsetzungsvorlage. Diese Mehrheit betont die Notwendigkeit für die Schweiz, der laufenden Entwicklung der GAFI-Empfehlungen zu folgen. Dieses Vorgehen ist angesichts der internationalen Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld und der Kriminalität in diesem Bereich unumgänglich.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer (BDP, CVP, EVP, die Grünen, BE, BL, LU, VD, SwissHoldings, economiesuisse, SBV, GPF, Walderwyss, alliance sud, FER, GCO, KV Schweiz, SRO-SVV, VSV, SGB, SFAMA, KMU-Forum) teilen die Ansicht, dass der Erhalt und die Stärkung eines gesunden Finanzplatzes und der Schutz vor Finanzkriminalität von grosser Bedeutung sind. Es ist eine wichtige Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit, die Reputation, die Attraktivität und die Stabilität des Finanzplatzes, dass die Schweiz die internationalen Vorgaben erfüllt. Eine Politik, die sich an diesen Eckwerten orientiert, ist ein Wettbewerbsvorteil gegenüber der internationalen Konkurrenz und trägt zum Erfolg unseres Finanzplatzes bei. SwissHoldings und economiesuisse betonen insbesondere, dass ein integrierter Finanzplatz für den Wirtschaftsstandort als Ganzes von grossem Interesse ist. Dies umso mehr, als der Schweiz Nachteile (Gegenmassnahmen) drohen, wenn sie sich nicht an internationale Vorgaben, beispielsweise im Bereich des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (Global Forum), hält.

Nach Ansicht einer Vielzahl der Teilnehmer (FDP, SVP, GE, LU, Centre Patronal, SwissHoldings, VBN, VAS, FER, Raiffeisen, SGV, VSPB, SRO Treuhand, VSV, VSKB, KMU-Forum, PD-Consulting) muss die Umsetzung jedoch pragmatisch sein, Überregulierung vermeiden und nicht über das hinausgehen, was die internationalen Vorgaben verlangen (d.h. kein «Swiss Finish»). Die internationalen Vorgaben lassen einen Spielraum bei der Umsetzung offen, den es auszureizen gilt (VSPB, VSKB, SGV, GE). In gewissen Punkten sollte man sich auf die Umsetzung der internationalen Vorgaben beschränken, die auch von den konkurrierenden Finanzplätzen effektiv umgesetzt werden (CVP, economiesuisse, SwissHoldings, CC-TI) oder zumindest dafür zu sorgen, dass die anderen wichtigen Akteure ähnliche Massnahmen ergreifen (KV Schweiz), damit der Finanzplatz Schweiz wettbewerbsfähig bleibt. Die vorgeschlagenen Massnahmen müssen für die betroffenen Akteure praktikabel sein (Walderwyss, KV Schweiz, SRO-SVV, Raiffeisen). Einige Massnahmen seien in diesem Sinne zu redimensionieren oder anzupassen. Die Regeln sollen verhältnismässig, nachhaltig und effizient (VSV) und nicht mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden sein (VSKB, SBV, KMU-Forum, PD-Consulting).

Einige Teilnehmer (Forum-SRO, VQF, OAR G, SRO Treuhand und OAD FCT) sind der Meinung, die Vorlage stelle gewisse Grundprinzipien des Wirtschaftsrechts infrage, und es fehle an Kohärenz mit verschiedenen Bereichen des bisherigen Rechts. Nach Ansicht anderer (EvB, alliance sud) integriert der Vorentwurf die Vorgaben der GAFI zwar in kohärenter, aber oft nicht in ausreichender Weise im Gesetz, um deren Ziel wirksam zu erreichen und Geldwäscherei- und Steuerfluchtproblemen aus südlichen Ländern effektiv beizukommen. BE und SP stimmen den Regeln grundsätzlich

zu, die aber keinesfalls verwässert werden dürften, sondern punktuell noch ergänzt und verschärft werden sollten.

Eine kleine Anzahl Teilnehmer beurteilt die Vorlage im Wesentlichen kritisch. NW, SVP und ARIF lehnen den Entwurf als Ganzes ab. Für die SVP trägt er insbesondere zur Einführung einer übermässigen Transparenz der Bürger gegenüber dem Staat und zur vollständigen Abschaffung des Bankgeheimnisses bei. ARIF erachtet die Vorlage als übertriebene und unüberlegte Antwort auf den Druck des internationalen Umfelds, ohne dass intern eine zwingende Notwendigkeit gegeben ist, und als Todesstoss für den wirtschaftlichen Wohlstand der Schweiz, die Vertragsfreiheit und die Beziehungen zwischen Staat und Bürger. Raiffeisen und ODA Genève sind besorgt über die Tendenz, den Finanzintermediären immer mehr Aufgaben aufzubürden, die nicht zu ihrem Tätigkeitsbereich gehören. ODA Genève weist darauf hin, dass die Umsetzung gewisser vorgeschlagener Massnahmen gravierende Auswirkungen auf die Banken- und Finanztätigkeiten in der Schweiz insbesondere im Sektor der Rechtsberufe haben könnte.

Zu den einzelnen Punkten der Vernehmlassung:

In Kapitel 4.1 hat eine grosse Anzahl Teilnehmer die Einführung einer Meldepflicht zur Übereinstimmung mit den Vorgaben der GAFI und des Global Forum positiv aufgenommen, was die Beibehaltung der Inhaberaktien ermöglicht. Das Meldepflichtmodell, wonach die Gesellschaft die Möglichkeit der Delegation an einen Dritten hat und so die Anonymität des Aktionärs wahren kann, wird befürwortet. Die Meldepflicht über den wirtschaftlich Berechtigten wird von den Vernehmlassungsteilnehmern zum Teil gutgeheissen und zum Teil abgelehnt.

In Kapitel 4.2 stellen die neuen Bestimmungen zum wirtschaftlich Berechtigten nach Ansicht einer Vielzahl der Teilnehmer einen Paradigmenwechsel dar, da die Definition des wirtschaftlich Berechtigten im Wesentlichen auf eine natürliche Person beschränkt wird. Im Detail sind die Ansichten zu den vorgeschlagenen Massnahmen geteilt; einige begrüssen die Änderungen, wenn gewisse Anpassungen vorgenommen werden, andere lehnen sie ab.

In Kapitel 4.3 sind die Meinungen in Bezug auf die Definition der PEP und der Festlegung der entsprechenden Sorgfaltspflichten im GwG vielfältig. Insgesamt werden die Vorschläge jedoch begrüsst, namentlich die Begrenzung der Definition von inländischen PEP auf Personen mit einer Position auf Bundesebene und den risikobasierten Ansatz bei inländischen PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen.

In Kapitel 4.4 spricht sich die Mehrheit der Teilnehmer grundsätzlich für die Einführung einer Vortat zur Geldwäscherei in Steuersachen aus. Die konkreten Vorschläge, namentlich bei den direkten Steuern, werden hingegen kritisiert. Die Kritik betrifft vor allem das – etappenweise statt in einem einheitlichen Entwurf koordinierte – Vorgehen zur Änderung des Steuerstrafrechts, ist aber bei gewissen Punkten auch inhaltlicher Art.

In Kapitel 4.5 werden die Vorschriften betreffend die Barzahlung bei Kaufgeschäften von der grossen Mehrheit der Teilnehmer abgelehnt.

In Kapitel 4.6 lehnt die Mehrheit der Teilnehmer – beim jetzigen Stand – die beiden vorgeschlagenen Massnahmen zur verbesserten Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems – die Abschaffung des Melderechts und die zeitlich verschobene Sperre –

ab. Zur Verbesserung der internen Amtshilfe haben sich nur wenige Teilnehmer geäußert, von denen die meisten Anpassungen vorschlagen.

### **3.2 Wichtigste Vorbehalte**

Von den in der Vernehmlassung kritisierten oder umstrittenen Punkten sind besonders hervorzuheben:

#### **(1) Transparenz der juristischen Personen und Inhaberaktien**

- Schwellenwert: Die Meldepflicht sollte auf Aktionäre mit einer Beteiligung von einem Schwellenwert über 3 oder 5 Prozent oder auf die Anforderungen der GAFI (und nicht des Global Forum) mit einem Schwellenwert von 25 Prozent beschränkt werden.
- Formelle Feststellung der Inhaberaktionäre: es sollte auf eine formelle Feststellung der Inhaberaktionäre verzichtet werden, insofern keine solchen Massnahmen für Namenaktionäre bestehen.
- Hinterlegung der Aktien bei einem Dritten: Die Einführung einer zusätzlichen Alternative zum Modell der Meldepflicht in Form einer Hinterlegung der Aktien bei einem Dritten wird befürwortet.
- Delegation der Meldepflicht und Führen des Verzeichnisses: Die Meldepflicht soll bei Namenaktien auch an einen Finanzintermediär delegiert werden können. Das Verzeichnis soll auch von einem Dritten und nicht nur von einem Finanzintermediär geführt werden können.
- Meldepflicht über den wirtschaftlich Berechtigten: Eine entsprechende Pflicht sollte erst eingeführt werden, wenn klar ist, wie sie im Ausland umgesetzt wird. Es wird auf eine inkohärente Definition gegenüber dem Börsenrecht hingewiesen. Ausserdem sei die Kohärenz mit den für die Finanzintermediäre geltenden Regeln nicht vollständig gewährleistet.
- Administrative und strafrechtliche Sanktionen: Die Sanktion bei der Verwirkung der Vermögensrechte wird als zu scharf erachtet, insbesondere im Vergleich zu den Massnahmen bei den Namenaktien und den börsenkotierten Gesellschaften. Die Einführung von strafrechtlichen Sanktionen bei der Verletzung der Meldepflicht, vor allem bezüglich der Änderungen der Angaben zum Aktionär oder den wirtschaftlich Berechtigten, wird teilweise abgelehnt.

#### **(2) Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person**

- Auf natürliche Personen beschränkte Definition: Die Definition des wirtschaftlich Berechtigten, die juristische Personen ausnimmt, wirft einige Fragen auf, wie: Verfassungskonformität; Nichtberücksichtigung legitimer und nötiger Ausnahmen; administrativer Aufwand für die Umsetzung; schwierige Umsetzung vor allem bei der Annahme gelegentlicher Kunden und Infragestellung von wirtschaftsrechtlichen Grundsätzen namentlich der Rechtspersönlichkeit einer juristischen Person.
- Die vorgeschlagene Neudefinition der wirtschaftlich berechtigten Person führe zu einer Vermischung zwischen legal Owner und wirtschaftlich Berechtigtem. Teilweise wird der Schwellenwert von 25 Prozent infrage gestellt. Der Zusatz «auf andere erkennbare Weise kontrolliert» wird als unverhältnismässig und schwer umsetzbar erachtet. Die Pflicht, andernfalls die Identität «des obersten Mitglieds des leitenden Organs» festzustellen, wird als unklar, ungeeignet und willkürlich

sowie als Eingriff in die allgemeinen Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre beurteilt. Ausserdem seien die Regeln bezüglich der wirtschaftlich Berechtigten anderer Arten von juristischen Personen nicht ausreichend detailliert (z. B. Verein oder Genossenschaft).

- Abkehr vom Vermutungsprinzip: Die Vorlage schafft eine Rechts- und Umsetzungsunsicherheit bezüglich der geforderten Dokumentationspflicht. Die Finanzintermediäre sollten nicht den Nachweis für das Nichtbestehen von Zweifeln erbringen müssen.

### (3) Definition der PEP und Festlegung der jeweiligen Sorgfaltspflichten im GwG

- Einige sind der Ansicht, auf eine eigene Regelung der inländischen PEP sollte verzichtet werden, vor allem weil die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes ausreiche.
- Nahestehende Personen: Die Unternehmen sollten weiterhin als PEP-nahestehend gelten, um den Umstand zu berücksichtigen, dass Gesellschaften und namentlich Sitzgesellschaften von PEP für illegale Zwecke verwendet werden. Der Kreis der nahestehenden Personen sollte beschränkt sein.
- Frist: Es sei unverhältnismässig, eine Person lebenslang als PEP oder PEP-nahestehend zu betrachten. Aus diesem Grund sollte im Gesetz eine Frist eingeführt werden, nach der ein Finanzintermediär die Geschäftsbeziehung nicht mehr als solche mit erhöhten Risiken betrachten könnte.

### (4) Qualifizierung der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

- Direkte Steuern: Der konkrete Vorschlag gehe weit über das hinaus, was zur Umsetzung der GAFI-Vorgaben nötig wäre. Er stelle eine grundlegende Änderung des Steuerstrafrechts dar, die unangemessen in die Steuerstrafrechtsrevision eingreife. Entsprechend müsse die Umsetzung der Steuervortat im Rahmen dieser Reform behandelt werden.
- Definition des Steuerbetrugs: Nach Ansicht eines Teils der Vernehmlassungsteilnehmer schaffe die Einführung der Arglist eine nicht gerechtfertigte Ausweitung des heutigen Steuerbetrugs, die nicht nur kein Gebot der GAFI, sondern auch mit grossen praktischen Schwierigkeiten für die Finanzintermediäre verbunden sei.
- Schwelle vom Vergehen zum Verbrechen: Man sollte sich nicht auf die nicht deklarierten Steuerfaktoren beziehen, sondern auf die tatsächlich hinterzogenen Steuern. Das Vermögen sollte nicht berücksichtigt werden.
- Andere Aspekte: Verfahren, Sanktionen, Verjährung usw. werden kritisiert. Diese Fragen sollten aus Kohärenzgründen im Rahmen der Steuerstrafrechtsrevision behandelt werden.
- Indirekte Steuern: Die Änderungen der Tatbestandsmerkmale sind umstritten. Die Vorlage ziehe enorme praktische Schwierigkeiten für die Finanzintermediäre nach sich.

### (5) Bargeldvorschriften bei Kaufgeschäften

- Die Bestimmungen verstiessen gegen die Systematik des GwG und sollten wenn schon im Privatrecht (insbesondere im Obligationenrecht [OR]) geregelt werden.
- Die Bargeldvorschriften wären verfassungswidrig, da Bargeldbeträge über 100 000 Franken nicht mehr als Zahlungsmittel zugelassen würden.

- Die Massnahmen seien unverhältnismässig, nicht sachdienlich und schafften Anreize für Umgehungsgeschäfte.
- (6) Kompetenzen der MROS und Wirksamkeit des Meldesystems bei Verdacht
- Abschaffung des Melderechts: Dieses Instrument habe sich in der Praxis bewährt (es gebe den Finanzintermediären Spielraum, auch bei einem Verdacht, der die Schwelle des begründeten Verdachts nicht erreicht, Meldung zu machen). Eine Systemänderung ist mit Befürchtungen verbunden, zum Beispiel dass die Finanzintermediäre die Fallanalyse der Verdachtsfälle immer weiter vertiefen müssen, um ihre Meldungen gestützt auf begründete Hinweise vornehmen zu können, und dass damit das Risiko der zivil- und strafrechtlichen Verantwortung des Finanzintermediärs steige.
  - Zeitlich verschobene Vermögenssperre: Die Lösung sei nicht praktikabel (die Finanzintermediäre haben weder die Mittel noch die Kompetenzen zur Beurteilung einer Vereitelung der Vermögenseinziehung) und für alle mit Mehraufwand verbunden. Die grössere Verantwortung, die während der Analyse der Meldung durch die MROS auf den Finanzintermediär übertragen wird, sei nicht akzeptabel. Der Umstand, dass der MROS keine Frist für ihre Analyse und den Entscheid über das weitere Vorgehen nach einer Meldung gesetzt sei, werde zu einer anhaltenden Situation der Rechtsunsicherheit führen.
  - Aussetzung verdächtiger Transaktionen: Diese Massnahme werde erhebliche Ressourcen zur Überwachung der Transaktionen im Zusammenhang mit den gemeldeten Fällen erfordern.

## **4 Meinungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs**

### **4.1 Transparenz der juristischen Personen und Inhaberaktien**

#### **4.1.1 Meldepflicht des Aktionärs über Inhaberaktien**

##### Meldepflicht an die Gesellschaft (Art. 697i OR)

##### Allgemein

Die Mehrheit der Teilnehmer begrüsst grundsätzlich den Vorschlag, eine Meldepflicht des Aktionärs an die Gesellschaft einzuführen (Art. 697i).

Trotz der damit verbundenen zusätzlichen Reglementierungskosten für nicht börsennotierte Gesellschaften ist die FDK, zusammen mit BL, FR, OW, VS, AI, GL, GR, AG, TI, und BDP nicht gegen den Vorschlag. JU begrüsst die vorgeschlagenen Massnahmen, mit denen Geldwäscherei und damit auch Steuerbetrug besser bekämpft werden kann. TI begrüsst den Vorentwurf, weil er dem Umstand Rechnung trägt, dass die Abschaffung der Inhaberaktie in der Schweiz auf wenig Gegenliebe stösst, da diese zur politischen und wirtschaftlichen Tradition gehört. Die Grünen begrüssen die Einführung einer neuen Meldepflicht gemäss derer die Inhaberaktionäre ihre Identität und die Menge der erworbenen Anteile melden müssen. Die SP begrüsst, dass mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung auch den entsprechenden Empfehlungen des Global Forum nachgekommen werden kann. Mit der neuen Meldepflicht kann dem zwingenden Bedürfnis nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit von den Besitzverhältnissen an juristischen Personen Rechnung getragen werden.

Der SGB unterstützt die erhöhte Transparenz bei juristischen Personen, insbesondere die Meldepflicht für Besitzer von Inhaberaktien. Der SGV kann sich mit den vorgesehenen Änderungen im Bereich der Inhaberaktien einverstanden erklären. SATC erachtet die Massnahme als praktikable Lösung, bei der die Interessen der Inhaberaktionäre angemessen berücksichtigt würden.

Gemäss Roche und SwissHoldings soll die Gesamtbeurteilung der Vernehmlassungsvorlage berücksichtigen, dass sich das Europäische Parlament im EU Company Law Action Plan explizit gegen die Offenlegung von Inhaberaktionären ausgesprochen hat. Zudem darf gemäss Roche einer solchen Meldepflicht nur dort stattgegeben werden, wo dies mit minimalem Umfang und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit unbedingt notwendig ist, da die zur Diskussion stehende Meldepflicht von Inhaberaktionären das fundamentale Prinzip des Schweizerischen Aktienrechts umstösst, welches dem Aktionär ausser der Liberierungspflicht keine weiteren Pflichten auferlegt. PD-Consulting stellt fest, dass die einfache Übertragbarkeit der Aktien mit diesem System unnötigerweise aufgehoben würde. Gemäss PD-Consulting wäre es von Vorteil, wenn die Anpassungen im OR minim ausfallen würden, und die Erfüllung der FATF-Vorgaben durch eine Anpassung im GwG erfolgen könnte. Das Centre Patronal befürwortet eine pragmatische Lösung, die administrativen Mehraufwand und zusätzliche Kosten für die Unternehmen zur Erstellung und Führung von Registern vermeidet. Es fordert ein einfaches und effizientes System im Rahmen der Meldepflicht der Inhaberaktionäre von nicht börsenkotierten Gesellschaften. Der VAS und Walderwyss sind der Meinung, dass das Erfordernis in Absatz 1 mit Artikel 697j VE-OR erfüllt ist. Absatz 2 kann in Artikel 697j VE-OR eingefügt werden, da es sich hier spezifisch um Inhaberaktien handelt.

Drei Vernehmlassungsteilnehmer (VD, SVP, NW) sind gegen den Vorschlag. VD erachtet das vorgeschlagene System als schwerfällig und ineffizient, und dass es keine pragmatische Lösung darstellt. Die SVP ist der Auffassung, dass die Meldepflichten im Bereich der Aktien übertrieben sind und den Wirtschaftsstandort Schweiz im harten globalen Umfeld schädigen werden. NW ist der Meinung, die Registrierungsspflicht des Inhaberaktionärs belaste die KMU unverhältnismässig in Bezug auf das Geldwäschereirisiko.

### Schwellenwert

Der SBV ist der Auffassung, dass die Meldepflicht beim Erwerb von Inhaberaktien auch die Gesellschaft vor unbeabsichtigter Übernahme schützt. Deshalb ist es richtig, wenn dafür kein Schwellenwert angefügt wird.

Die FDK, zusammen mit BL, FR, OW, VS, AI, GL, GR, AG, TI und BDP, schlagen vor, einen erheblichen Wert einzuführen. Die Meldepflicht sollte auf Aktionäre über eine Beteiligung im Nominalwert von 50 000 Franken oder über 5 Prozent analog zu Artikel 46<sup>bis</sup> Absatz 2 VE-KAG beschränkt werden. SO schliesst sich dem an, falls der Hauptantrag, die Inhaberaktien abzuschaffen, abgelehnt würde.

SNV, SwissHoldings und economiesuisse beantragen ebenfalls die Einführung eines Mindestschwellenwerts von 3 Prozent (Roche, economiesuisse) oder von 3-5 Prozent (SwissHoldings) des Aktienkapitals, wodurch der administrative Aufwand durch die neue Regelung begrenzt werden könnte. Roche ist der Meinung, dass es den administrativen Aufwand und die Kosten für nicht kotierte Unternehmen bedeutend erträglicher gestalten würde, ohne das beabsichtigte Ziel der Transparenz wesentlicher Beteiligung zu beeinträchtigen. Für Roche entspricht eine solche untere

Meldeschwelle der minimalen börsengesetzlichen Meldepflicht von Beteiligungen an kotierten Gesellschaften, welche offensichtlich den Anforderungen der GAFI und des Global Forum genügt.

SRO Treuhand kritisiert, dass die Vorlage dazu führen würde, dass KMU und alle nicht kotierten Gesellschaften höhere Anforderungen an die Identifikationspflicht hätten, als börsenkotierte Gesellschaften und Investmentvehikel gemäss KAG.

Die CVP fordert, dass darauf verzichtet wird, die Bedingungen des Global Forum bei den Inhaberaktien zu erfüllen, da in ihrer Sicht die Phase 2 des Peer Review Prozesses auch via genügend Anpassungen im Bereich der Doppelbesteuerungsabkommen erreicht werden kann. Stattdessen sollen die GAFI-Empfehlungen umgesetzt werden. Das heisst, eine Meldepflicht bei Inhaberaktien soll erst ab einem Anteil von mehr als 25 Prozent gelten. Nach Ansicht des KMU-Forum geht die vorgeschlagene Lösung weit über die GAFI-Anforderungen hinaus und führt zu weiterem administrativem Aufwand und erheblichen Kosten für diese KMU. Das KMU-Forum lehnt den Vorschlag deshalb ab und fordert in Artikel 697i OR die Übernahme des GAFI-Schwellenwerts von 25 Prozent.

#### Befreiung der börsenkotierten Gesellschaften (Art. 697i Abs. 1 OR)

Die Einschränkung der Meldepflicht der Inhaberaktionäre auf ausdrücklich nicht kotierte Gesellschaften wird von Roche und SwissHoldings begrüsst. Roche, SwissHoldings und economiesuisse beantragen, dass der Gesetzeswortlaut noch klarer ausdrückt, dass diese Beschränkung auch für die mehrheitlich kontrollierten Tochtergesellschaften gilt.

NW erscheint es fragwürdig, wieso nur bei den nicht börsenkotierten Gesellschaften zusätzlich die Inhaberaktionäre identifiziert sowie die wirtschaftlich Berechtigten nach der 25 Prozent-Regel bestimmt werden sollen. Der Verweis auf das Börsengesetz, wonach bei den Börsenkotierten bereits Meldepflichten im einstelligen Prozentbereich von Aktienbesitz vorgeschrieben seien, stellt keine überzeugende Begründung dar. Für die SP sollte die Meldepflicht (Art. 697i und 697j OR) auch für börsenkotierte Gesellschaften gelten.

#### Meldefrist (Abs. 1)

Nach OAD FCT ist die Frist, in der die Meldung erfolgen muss, genauer festzulegen. «Unverzüglich» sei zu allgemein und verwirrend (s. auch Kommentar zu Art. 697j OR). Es wird eine Frist von 30 Tagen vorgeschlagen.

#### Formelle Identifizierung der Inhaberaktionäre (Art. 697i Abs. 2 OR)

Für das Forum-SRO, den VQF, die OAR G, die OAD FCT, den VSV, den VBN, die SRO Treuhand, den SAV und die SRO SAV/SNV ist auf eine formelle Identifizierung der Inhaberaktionäre zu verzichten. Gemäss VSV stellt die Melde- und Identifizierungspflicht für Inhaberaktionäre eine ungerechtfertigte Benachteiligung für Erwerber und Gesellschaften von Inhaberpapieren gegenüber solchen mit Namenpapieren dar. Für Aktionäre von Namenaktien von nicht börsenkotierten Papieren sieht das Gesetz dagegen weder eine generelle Meldepflicht der Aktionäre noch eine Identifizierungspflicht vor. Diese Inkonsistenz lässt sich nicht dadurch rechtfertigen, dass für Namenaktionäre bereits ein Aktienregister geführt wird. Gemäss SRO Treuhand, verlangt die GAFI nicht, dass die Identität mittels Dokumenten auch verifiziert wird. Demnach genügt das Offenlegen des Inhabers/Erwerbers von Inhaberaktien. Auch

für den SBV dürfte es damit für die Gesellschaft nicht einfach sein, diesen Beweis zu kontrollieren. Der SBV würde es begrüßen, wenn gegenüber der Gesellschaft das Eigentum und die Identität nur glaubhaft gemacht werden müssten.

SBVg, Raiffeisen, VSKB, VAS und Walderwyss erachten es hingegen als wichtig, dass die nach Aktienrecht festzustellenden Angaben zum Aktionär und zum wirtschaftlich Berechtigten die gleichen Angaben sind, wie sie die Banken aufgrund des GwG für die Eröffnung einer Geschäftsbeziehung benötigen (vgl. auch Ziff. 22 bzw. 27 der Vereinbarung über die Standesregeln der Banken, VSB08). Artikel 697i sollte deshalb wie folgt angepasst werden: *Geburtsdatum, Nationalität, effektive Adresse.*

### Weitere Modelle

*Abschaffung der Inhaberaktien:* Die CVP begrüsst, dass sich der Bundesrat gegen die Abschaffung der Inhaberaktien ausspricht, und der SBV misst der Beibehaltung der Inhaberaktien grosse Bedeutung bei. Nach Ansicht zweier Teilnehmer (ARIF und VSV) kann die Abschaffung der Inhaberaktien angesichts des administrativen (und finanziellen) Mehraufwands in Erwägung gezogen werden. So ist der Ansicht, dass die neue Melde- und Registrierungspflicht weitgehend den Regeln entsprechen sollten, welche für Namenaktien gelten, und würde sich deshalb einer Abschaffung der Inhaberaktien nicht verschliessen. Für den SGB wäre eine Abschaffung der Inhaberaktien konsequent. Denn es ist nach wie vor nicht nachvollziehbar, warum die Eigentümer von Inhaberaktien nicht volle Transparenz herstellen müssen.

*Hinterlegung bei einem Dritten:* *economiesuisse*, VD, das Forum-SRO, die SRO Treuhand, der VQF, der SAV und die SRO SAV/SNV, die SRO-SVV, der VSV und die OAR G befürworten, dass nebst dem vorgeschlagenen Meldemodell alternativ ein optionales Hinterlegungsmodell bei einem Dritten eingeführt wird. Nach Ansicht der OAR G ist dieses Modell weniger benachteiligend für den Finanzplatz und den Wirtschaftsstandort Schweiz. Gemäss VD wäre die Hinterlegung bei einem dem GwG unterstellten Schweizer Finanzintermediär einfacher als die Meldepflicht. Sie würde einen Mehraufwand und eine zusätzliche Verantwortung für die Verwaltungsräte nicht kotierter Gesellschaften vermeiden und entspräche zudem der Praxis, die Aktien nicht mehr herauszugeben. Das Forum-SRO, die SRO Treuhand, der VQF, der SAV und die SRO SAV/SNV, die SRO-SVV und der VSV sind der Ansicht, dass nicht unbedingt die vorgesehene Meldepflicht die effizienteste Umsetzungsalternative ist. Das Hinterlegungsmodell macht insgesamt wesentlich mehr Sinn, als ein zu kompliziertes Meldesystem mit viel Administration. Der Vorteil des Hinterlegungsmodells gegenüber dem Modell mit Meldepflicht bestünde vor allem darin, dass ein aufwändiges und fortlaufend zu beachtendes Meldeverfahren durch eine einfache Massnahme vermieden werden könnte. Der Einwand der erhöhten Kosten infolge der Hinterlegung sei zu relativieren, entstünden den Inhaberaktionären und der Gesellschaft bei einem Meldepflichtmodell ebenfalls Kosten, welche alle Aktionäre treffen würden. Gemäss SAV und SRO SAV/SNV dürften die Kosten insgesamt niedriger sein, weil die Titel einer Gesellschaft allesamt im gleichen Depot liegen und nicht einzeln pro Aktionär. Im Weiteren muss davon ausgegangen werden, dass bereits heute Aktientitel in einer Vielzahl von Fällen bei einem Finanzintermediär im Depot aufbewahrt werden, womit sie sich bereits bei einem Finanzintermediär befinden. Daher entstehen beim Hinterlegungsmodell – zumindest in diesen Fällen – gar keine Mehrkosten. Zudem stellen SAV und SRO SAV/SNV fest, dass der Finanzintermediär mit den Aufgaben im Zusammenhang mit den Geldwäschereibestimmungen betraut ist und mit (Strafverfolgungs-)Behörden professionell umgehen kann. VD merkt

ebenfalls an, dieses Modell sei im Falle einer Strafuntersuchung effizienter. Gemäss den genannten Verbänden, wäre ein weiterer Vorteil, dass das Hinterlegungsmodell international keine Besonderheit ist. Gemäss SAV und SRO SAV/SNV vereinfacht die Hinterlegung den Prozess der Übertragung, insbesondere wenn eine Gesellschaft als Ganzes verkauft wird. Gemäss Forum-SRO würde mit der Hinterlegung von Inhaberaktien und entsprechender Gutschrift auf Effektenkonten automatisch Bucheffekten gemäss Bucheffektengesetz (BEG) entstehen, welche sehr leicht mittels Auftrag und Gutschrift bzw. Belastung übertragen werden können<sup>3</sup>. Die SRO Treuhand schlägt vor, dass für die Immobilisierung von Aktien auf bereits bekannte Verfahren gemäss BEHG und BEG, insbesondere durch Schaffung von Bucheffekten und Sammelverwahrung zurückgegriffen wird. Die SRO Treuhand ist konsequent der Ansicht, dass beim Modell Hinterlegung die Hinterlegung der Inhaberaktien bei einem Dritten erfolgen kann, der nicht notwendigerweise Finanzintermediär zu sein braucht.

#### Umwandlung in Namenaktien (Art. 704a OR)

Für Roche ist die Einschränkung des Vorbehaltes zugunsten der Statuten sachlich ungerechtfertigt und deshalb abzulehnen. Roche fragt warum der Vorbehalt anderslautender statuarischer Bestimmungen dem künftigen Artikel 703 OR entzogen werden soll und die Generalversammlung in der Beschlussfassung zur Umwandlung ausschliesslich mit «der absoluten Mehrheit der abgegebenen Aktienstimmen», d.h. ohne Berücksichtigung der Enthaltungen, beschliessen soll. SwissHoldings stellt fest, dass gemäss schweizerischem Obligationenrecht eine solche Umwandlung bereits *de lege lata* von der Generalversammlung beschlossen werden. Eine zusätzliche Regelung in Artikel 704a OR braucht es daher nicht.

#### Meldepflicht an die SICAV (Art. 46 Abs. 3 und Art. 46<sup>bis</sup> KAG)

Die Meldepflicht an die SICAV wird grundsätzlich befürwortet, mit einigen von zwei Teilnehmern vorgeschlagenen Änderungen:

*Ausnahmeklausel:* Gemäss SFAMA ist bei einer schweizerischen Publikums-SICAV die Umsetzung der neu vorgesehenen Bestimmungen für die Unternehmeraktionäre machbar, da die Aktionäre bekannt sind. Es ist aber erforderlich, dass für das Anlegervermögen einer Publikums-SICAV eine Ausnahmeklausel geschaffen wird. Bei einer Publikums-SICAV ist für das Anlegervermögen und deren Aktionäre nicht ersichtlich, wie die vorgesehenen Bestimmungen umgesetzt werden könnten, da weder die SICAV noch deren Beauftragte (z. B. Vertriebssträger, Finanzintermediäre) die wirtschaftlich Berechtigten/Aktionäre ihrer Inhaberaktien kennen.

---

<sup>3</sup> Das Forum-SRO schlägt das folgende Konzept vor: Das Gesetz müsste lediglich vorsehen (z. B. in Art. 622 OR), dass nicht kotierte Inhaberaktien (i) zwingend in Form einer Globalurkunde, welche bei einer Verwahrungsstelle in der Schweiz zu hinterlegen ist, verkündet werden müssen oder (ii) falls die Inhaberaktien in Form von Wertrechten ausgegeben werden, zwingend im Hauptregister einer Verwahrungsstelle in der Schweiz zu registrieren sind. Der Anspruch des Aktionärs auf Einzelverbriefung würde somit ausgeschlossen und sämtliche so erfassten Inhaberaktien würden mit Gutschrift auf ein Effektenkonto automatisch zu Bucheffekten (Art. 6 BEG). Dadurch, dass die Inhaberaktien im Giro-Bankensystem erfasst wären, wäre gewährleistet, dass die Strafverfolgungsbehörden bei Verdacht auf Geldwäscherei rechtzeitig die notwendigen Informationen erhalten würden, denn die Nachverfolgung der Verwahrungskette erlaubt eine Identifikation auch der indirekten Halter der Inhaberaktien. Die Meldepflicht in Bezug auf wirtschaftlich Berechtigte mit einer Beteiligung von 25 Prozent oder mehr bliebe von dem hier besprochenen Hinterlegungsmodell grundsätzlich unberührt.

*Klärung besonderer Situationen:* SAV und SRO SAV/SNV sind der Ansicht, dass der Entwurf erhebliches Umgehungspotenzial enthält und zu einer nicht sachlich gerechtfertigten Ungleichbehandlung führt. Der Mechanismus sei zu überdenken und die Mitteilungspflicht der SICAV umfassender zu regeln, insbesondere in den zwei folgenden Fällen:

- Weil der Aktionär nicht bestimmen kann, wie hoch sein Anteil ist, ist er auf die Mitteilung der SICAV angewiesen, damit er seinen Meldepflichten nachkommen kann. Der Entwurf sieht vor, dass eine Mitteilung an den Aktionär zu erfolgen hat, wenn er mehr als 5 Prozent hält. Wenn bspw. eine Gruppe von 20 Investoren in gemeinsamer Absprache und erkennbar für die SICAV in diese investiert, jeder der Investoren aber nur in einem Umfang von weniger als 5 Prozent, erhält keiner dieser Investoren/Aktionäre eine Mitteilung, obwohl sie zusammen unter Umständen einen beträchtlichen Anteil, weit über 25 Prozent an der SICAV halten. Mangels Mitteilung der SICAVs werden auch Meldepflichten gemäss Artikel 697j nicht ausgelöst.
- Überhaupt nicht geregelt ist der Fall, dass die SICAV bei Rücknahme der Aktien (vgl. Art. 42 KAG) mitteilen muss, welchen Anteil der Aktionär neu hat. Nur so weiss er, ob er seinen Meldepflichten in Bezug auf Änderungen – die mit strafrechtlichen Sanktionen verbunden sind – weiterhin nachkommen muss oder nicht.

Nur die FINMA ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG) nicht notwendig sind. Dies aus folgenden Gründen:

- Die in Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe a und b sowie Artikel 46<sup>bis</sup> Absatz 1 VE-KAG i.V.m. Artikel 697i VE-OR vorgeschlagene Pflicht der SICAV zur Führung eines Aktienbuches bzw. eines Verzeichnisses über die Inhaberaktionäre sowie die Meldepflicht der Inhaberaktionäre erübrigt sich, da seit der am 1. März 2013 in Kraft getretenen Revision der Kollektivanlagenverordnung (KKV) die SICAV nur noch Namenaktien ausgeben darf und bereits ausgegebene Inhaberaktien bis zum 31. Dezember 2016 in Namenaktien umzuwandeln hat (Art. 144c Abs. 7 KKV i.V.m. Art. 108 Abs. 2 KKV).
- Die SICAV muss alle Unternehmeraktionäre mit einer direkten oder indirekten Beteiligung (sowie über allfällige stimmrechtsgebundene Gruppen) an den Stimmrechten von 10 Prozent oder mehr (bis hin zum finalen wB) kennen und der FINMA melden (Art. 14 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 KAG i.V.m. Art. 11 KKV). Allfällige Änderungen der Unternehmeraktionäre mit einer direkten oder indirekten Beteiligung sind der FINMA ebenfalls zu melden. Die FINMA stellt alsdann die Gesetzeskonformität fest (Art. 15 Abs. 1 Bst. d und Abs. 5 KKV). Insofern ist sichergestellt, dass die SICAV die wirtschaftlich berechtigten Personen bei den Unternehmeraktionären kennt.
- GAFI-Empfehlung 24 definiert die wirtschaftlich Berechtigten als «Personen, die die tatsächliche Kontrolle über eine juristische Person ausüben». Damit sind gemäss FINMA die Unternehmeraktionäre gemeint, da sie über die Gründung und die Auflösung der SICAV beschliessen, und nicht die Anlegeraktionäre, da es sich grundsätzlich um fremdverwaltete Kapitalanlagen handelt. Die Identifikationspflichten in Bezug auf die Anleger im Sinne des KAG sind somit nicht Bestandteil der Umsetzung der GAFI-Empfehlung 24, sondern vielmehr Bestandteil der Umsetzung der GAFI-Empfehlung 10 über die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre. Um die Überlappung bzw. Kollision verschiedener Regeln zu vermeiden,

empfiehlt die FINMA, auf die vorgeschlagenen Änderungen des KAG zu verzichten.

#### Meldepflicht an einen Finanzintermediär (Art. 697k OR)

Sämtliche Stellungnahmen zu diesem Punkt mit Ausnahme von SP<sup>4</sup> und SGB begrüßen die Delegation der Meldepflicht an einen Finanzintermediär.

Gemäss den Teilnehmern ermöglicht die Delegation, mit einem gewissen administrativen Aufwand, sowohl die Anonymität der Inhaberaktionäre gegenüber der Gesellschaft zu wahren, als auch die international geforderte Transparenz zu gewährleisten. Diese Delegation ist auch sinnvoll, weil ein Finanzintermediär mit den Geldwäschereibestimmungen vertraut ist. Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G, die OAD FCT, der SAV und die SRO SAV/SNV befürworten die Delegationsmöglichkeit auch betreffend Namenaktien, weil die Meldepflicht des wirtschaftlich Berechtigten gemäss Artikel 697j für beide Aktientypen besteht. Artikel 697k Absatz 1 wäre entsprechend zu ergänzen. LU und VSKB möchten, dass die Bezeichnung eines Finanzintermediärs im Rahmen von Absatz 1 in die Statuten aufgenommen wird. Falls die Statuten keinen namentlich bezeichneten Finanzintermediär vorsehen, könnte die namentliche Bezeichnung an den Verwaltungsrat delegiert werden. Dies würde zu einer grösseren Transparenz sowohl für die Behörde, als auch für die Aktionäre oder den Finanzintermediär führen, indem dieser die Statuten jederzeit beim Handelsregister einsehen kann. Der VSV wünscht, dass die Verzeichnisführungspflicht nicht auf Finanzintermediäre, welche dem GwG unterstellt sind, zu beschränken sind. Diese Inkonsistenz sollte bereinigt werden und zwar in dem Sinne, dass eine Delegation an Dritte uneingeschränkt zulässig ist. Artikel 697k Absatz 2 und 3 sind entsprechend zu ergänzen. Da die Feststellungsformulare der wirtschaftlich Berechtigten (und in Zukunft der übrigen Berechtigten) nach den VSB-Anforderungen von einer Person mit gültiger Unterschrift für die Kontoinhaber-Gesellschaft unterzeichnet sein müssen, ist das GCO der Ansicht, dass es keine Einschränkung in der VSB bei der Information gegenüber der Gesellschaft geben kann.

#### **4.1.2 Meldepflicht über den wirtschaftlich Berechtigten**

##### Meldepflicht über die wirtschaftlich berechtigte Person (Art. 697j OR)

SVP, VD, economiesuisse, Roche und SwissHoldings lehnen die Einführung einer Bestimmung im OR zur Meldepflicht über den wirtschaftlich Berechtigten ab, während KV Schweiz den Vorschlag ausdrücklich gutheisst, dem bei den Inhaberaktien auch die FDP zustimmt. Gemäss FDP müsse sich der Bundesrat aber auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass sämtliche Staaten diese Standards anwenden (gleich lange Spiesse für alle Finanzplätze) und diese Staaten ihre intransparenten Finanzinstrumente und Strukturen abschaffen. Die CVP lehnt eine solche Meldepflicht bei den Namenaktien ab. Nach Ansicht der KSBS sollte das System der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten robuster sein. Die übrigen Teilnehmer begrüßen den Vorschlag mit einigen Änderungen.

Forum-SRO, VQF, OAR G, OAD FCT, VSV, VBN, SRO Treuhand, SAV und SRO SAV/SNV wünschen, dass ausdrücklich präzisiert wird, dass der direkte Erwerb und der Erwerb in gemeinsamer Absprache eine Meldepflicht des Aktionärs auslöst.

---

<sup>4</sup> Die SP möchte diese Möglichkeit auch in Artikel 697l und 718 VE-OR streichen.

Der VSV beantragt eine Ausnahme von der Pflicht zur Meldung der wirtschaftlich berechtigten Person, wenn die Aktien bei einem Finanzintermediär im Sinne des GwG hinterlegt sind oder von einem solchen treuhänderisch oder als Trustee gehalten werden. Die entsprechenden Aufgaben zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person werden dann von diesem wahrgenommen.

SBVg, Raiffeisen, VSKB, VAS und Walderwyss erachten es auch hier als wichtig, dass die nach Aktienrecht festzustellenden Angaben zum Aktionär und zum wirtschaftlich Berechtigten die gleichen Angaben sind, wie sie die Banken aufgrund des GwG für die Eröffnung einer Geschäftsbeziehung benötigen (vgl. auch Ziff. 22 bzw. 27 der Vereinbarung über die Standesregeln der Banken, VSB08). Die entsprechenden OR-Bestimmungen sollten deshalb wie folgt angepasst werden: *Geburtsdatum*, *Nationalität*, *effektive* Adresse. Gemäss SBVg besteht nur so diesbezüglich Klarheit und gelingt es, den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

SBVg und Raiffeisen begrüßen, dass bei der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten an den Aktien auf die Artikel 2a Absatz 3 und 4 VE-GwG verwiesen wird (vgl. Art. 697j, bzw. Art. 790a und 837 VE-OR).

*Internationaler Vergleich:* Economiesuisse, Roche und SwissHoldings sind der Meinung, dass es angezeigt ist, mit der Umsetzung von Ziffer 15 der Interpretativnote [zur GAFI-Empfehlung 24] noch zuzuwarten, bis ersichtlich wird, in welche Richtung und wie weit andere Länder diesbezüglich gehen. Diese Verbände fordern daher, auf die Meldepflicht der wirtschaftlich Berechtigte (Art. 697j OR und Art. 790a OR) und die entsprechende Registerführung im Rahmen der gegenwärtigen Revision zu verzichten. Es sei unklar, wie diese Verpflichtung, die vom Global Forum nicht gefordert wird, von anderen Ländern umgesetzt wird. Gerade im angelsächsischen Raum mit der Tradition von Nominee-Modellen oder «street names»-Eintragungen dürften erhebliche Probleme entstehen. Erst nach Vorliegen von Erfahrungen mit der Umsetzung in wichtigen vergleichbaren und konkurrierenden Ländern soll auf die Frage der Meldung von wirtschaftlich Berechtigten bei den Unternehmen zurückgekommen werden. Im weiteren wird angeführt, dass:

- der entsprechende Aufwand erheblich ist. Damit würde nur eine unverhältnismässige grosse administrative Mehrbelastung aller betroffenen Unternehmen vor allem aller schweizerischen KMUs entstehen;
- der Schwellenwert von 25 Prozent auch bei kleinen Unternehmen durch Gruppenbildungen rasch erreicht werden kann;
- die für eine Gesellschaft verantwortlich handelnden Personen bereits aus den Registern ersichtlich sind und dass die Finanzintermediäre bei Verdacht auch weitere Informationen einholen können. Eine flächendeckende Melde- und Registerpflicht ist aber überschüssig.

Zudem stellen der SAV und die SRO SAV/SNV fest, dass anders als der vorliegende Entwurf die EU-Geldwäscherei-Richtlinie erst das Überschreiten der 25 Prozent als genügend erachtet (und nicht das Erreichen), um eine natürliche Person als wirtschaftlich Berechtigten einer Gesellschaft zu qualifizieren. Damit wird ein kleiner, aber gewichtiger Unterschied geschaffen.

*Inkonsistenz mit Börsenrecht.* Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G, die OAD FCT, der VSV, der VBN, die SRO Treuhand, der SAV und die SRO SAV/SNV sind der Auffassung, dass mit dem Begriff des wirtschaftlich Berechtigten in der vorgeschla-

genen Neuregelung eine (allerdings schon bestehende) Inkonsistenz ausgebaut wird:

- Für die Zwecke der Meldepflicht gemäss Artikel 20 BEHG wird die wirtschaftliche Berechtigung letztlich an der Kontrolle über die Stimmrechte angeknüpft. Dasselbe gilt für die Offenlegung der wirtschaftlich Berechtigten im Rahmen von Artikel 663c Absatz 3 OR. Demgegenüber stellt Artikel 697j VE-OR auf den Begriff gemäss dem neuen Artikel 2a Absatz 3 und 4 VE GwG ab. Die Konzeptionen sollten deshalb besser aufeinander abgestimmt werden.
- Die Meldepflicht gemäss Artikel 697j VE-OR wird dem formellen Inhaber- oder Namenaktionär und nicht dem wirtschaftlich Berechtigten auferlegt. Damit wird eine weitere Inkonsistenz mit Artikel 20 BEHG geschaffen, bei welcher die Pflicht zur Offenlegung von Beteiligungen direkt am wirtschaftlich Berechtigten anknüpft. Eine Harmonisierung aus Sicht der Rechtssystematik und -sicherheit wäre zu begrüssen, zumal die Meldepflicht gemäss Artikel 697j VE-OR nur deshalb nicht auf Gesellschaften mit kotierten Aktien anwendbar ist, weil explizit auf die Meldepflichten gemäss Artikel 20 BEHG hingewiesen wird.

*Meldefrist:* Gemäss OAD FCT ist die Frist, in der die Meldung erfolgen muss, genauer festzulegen. «Unverzüglich» sei zu allgemein und verwirrend (s. auch Kommentar zu Art. 697j OR). Es wird eine Frist von 30 Tagen vorgeschlagen. Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G, die OAD FCT, der VSV, der VBN, die SRO Treuhand, der SAV und die SRO SAV/SNV stellen fest, dass mit Blick auf die Strafsanktion dieser Ansatz als zu wenig präzise erscheint. Es sollte eine exakte Frist (z. B. innert 3 [Variante: 10] Tagen) gesetzt werden.

*Schwellenwert, ab dem der wirtschaftlich Berechtigte gemeldet werden muss*<sup>5</sup>: Die Meinungen diesbezüglich sind geteilt. Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G, die OAD FCT, der VSV, der VBN, die SRO Treuhand, der SAV und die SRO SAV/SNV stellen fest, dass in der Schweiz der Schwellenwert von 25 Prozent als Auslöser für die Meldepflicht neu ist (abgesehen von Art. 20 BEHG, wo dieser Schwellenwert zwar ebenfalls als Auslöser der Meldepflicht dient, jedoch zusammen mit diversen weiteren Schwellenwerten). Geht man vom Kontrollbegriff bei Publikumsgesellschaften aus, so wäre der Schwellenwert bei 33 1/3 Prozent der Stimmrechte anzusetzen. Der Schwellenwert von 25 Prozent wäre zwar mit der EU deckungsgleich und damit international leichter zu vermitteln, doch besteht kein Zwang, sich in diesem Punkt den Vorgaben der EU, welche sich lediglich auf eine beispielhafte Erwähnung in den GAFI-Empfehlungen stützen, zu folgen. Diese Verbände sind der Auffassung, dass von einer beherrschenden Stellung erst dann gesprochen werden kann, wenn die Stimmrechtsanteile 50 Prozent übersteigen. Der Schwellenwert ist demzufolge bei 51 Prozent Stimmrechten festzuhalten. Die Grünen, die SP, die EvB und alliance sud empfehlen hingegen, dass die Meldepflicht schon ab einem Aktienanteil von 10 Prozent anstelle von 25 Prozent gilt (vgl. auch Art. 790 VE-OR). Dadurch wird die Geldwäscherei weiter erschwert. Für die SRO Treuhand erfolgt eine Beherrschung in KMU erst bei 33 Prozent (vgl. Börsengesetz). Gemäss SRO Treuhand würde eine 25 Prozent-Schwelle zu einer Schlechterstellung der KMU gegenüber kotierten Gesellschaften führen. Für ZH und die KSBS müsste der wirtschaftlich Berechtigte stets

---

<sup>5</sup> Dieser Abschnitt ist parallel zu Ziffer 4.2 «Wirtschaftlich berechtigte Personen» zu lesen.

erhoben werden, will man Sinn und Zweck der GAFI-Empfehlung ernst nehmen. Dies gilt auch unter dem Aspekt, dass der Erläuterungsbericht die Schwelle von 25 Prozent unter Hinweis auf GAFI-Empfehlung 24 und Auslegungsbestimmung 14 Buchstabe d für zulässig erachtet (dito für Art. 790a).

### 4.1.3 Sanktionen

#### Nichteinhaltung der Meldepflicht (Art. 697m OR)

Für den SBV sind die neu im Strafgesetzbuch vorgesehenen Strafbestimmungen ausreichend und müssen nicht zusätzlich durch gesellschaftsrechtliche Sanktionen unterstrichen werden. Zudem sollte Absatz 4 ersatzlos gestrichen werden: die vorgeschlagene Bestimmung überträgt dem Verwaltungsrat die volle Verantwortung. Weil der Verwaltungsrat unter Umständen gar nicht weiss, dass die Meldepflichten verletzt wurden, kann er auch nicht sicherstellen, dass niemand unberechtigt sein Recht direkt oder indirekt ausübt.

Für Roche ist die Einführung einer neuen Verwirkungsfrist gemäss Artikel 697m Absatz 3 OR überschüssig und unnötig, weshalb diese entschieden abzulehnen ist. Die Einschränkung der Möglichkeit der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte und der Geltendmachung der Vermögensrechte erst nach Erfüllung der Meldepflicht sind als Massnahmen der Nichteinhaltung der Meldepflicht ausreichend. Zudem wird die Ausübung der Vermögensrechte durch die bereits bestehenden Verjährungsfristen zusätzlich begrenzt. Der VBN ist auch der Meinung, dass der Verlust der Ertragsrechte (Art. 697m Abs. 3) eine überstrenge Regelung darstellt und abzulehnen ist. Ein Ruhen der Vermögensrechte würde genügen. Für den VSV kommt die Verwirkung der Rechte der Inhaberpapiere im Ergebnis einer formellen Enteignung gleich. Der VSV beantragt daher auch, Artikel 697m Absatz 3 OR ersatzlos zu streichen. Auch für LU und den VSKB erscheint die Verwirkung sämtliche Vermögensrechte für den Fall der Nichtregistrierung (Art. 697m Abs. 2 und 3) als sehr einschneidend: für die Dividende als klassisches Vermögensrecht ist die Handhabung der Verwirkung der Rechte zwar umsetzbar. Für die Bezugsrechte für Kapitalerhöhungen erscheint dies wesentlich schwieriger, widerspricht doch diese neue Bestimmung Artikel 652b OR. Diese Frage ist gesetzgeberisch zu klären. Für ARIF hätte die Verwirkung der Vermögensrechte einen Monat nach nicht erfolgter Meldung Rechtssituationen zur Folge, die eine klare und eindeutige Zuweisung der Vermögensrechte gegenüber den Aktionären verhindern. Hinzu kämen die Situationen, in denen guten Glaubens Ausschüttungen an Personen erfolgten, deren Rechte verwirkt gewesen wären, wenn rechtzeitig bekannt gewesen wäre, dass die sie betreffenden Meldungen nicht ordnungsgemäss gemacht wurden; für diese biete das Gesetz keine Lösung. SAV und SRO SAV/SNV stellen fest, dass nachdem Artikel 697m Absatz 2 bestimmt, dass die Vermögensrechte erst geltend gemacht werden können, wenn der Meldepflicht nachgekommen wird, kommt der Verwirkungsbestimmung gemäss Absatz 3 derselben Bestimmung nur noch ein rein pönaler Charakter zu. Zu dieser zivilrechtlichen «Strafnorm» kommt die strafrechtliche Verurteilung gemäss Artikel 327 Buchstabe a StGB. Diese doppelte Bestrafung geht zu weit und ist von der GAFI so nicht gefordert. Artikel 697m Absatz 3 muss ersatzlos gestrichen werden. Zudem sind die genannten Verbände der Meinung, dass Artikel 697m Absatz 3 in Bezug auf den Verwirkungsfall derart einschränkend formuliert ist, dass er nur auf den Erwerbstatbestand und die damit verbundene Fristauslösung beschränkt ist. Das Nichteinhalten von späteren Änderungen scheint die Verwirkung der Rechte nicht auszulösen. Dies würde bedeuten, dass ein um ein Jahr verspätete Mitteilung einer Adressänderung

den Anspruch auf die Vermögensrechte wieder aufleben lässt.

Der VBN, das Forum-SRO, der VQF, die OAR G, die OAD FCT, die SRO-SVV, der VSV und die SRO Treuhand stellen zudem fest, dass die für Inhaberaktien geltenden Vorschriften von denjenigen des Aktienbuches über Namenaktien abweichen. Diese Inkonsistenz sollte bereinigt werden, indem zumindest auf die Ausweitung der Sanktion gemäss VE auf Vermögensrechte (mit drastischen Verwirkungsregeln) verzichtet werden sollte. So erläutert das Forum-SRO, dass eine Verletzung der Meldepflicht bei kotierten Gesellschaften nicht zwangsläufig zu einer Sistierung der Stimmrechte führt, sondern nur dann, wenn eine solche beim zuständigen Gericht von der Gesellschaft, der FINMA oder einem Aktionär beantragt und gutgeheissen wird. Die Vermögensrechte bleiben von einer Verletzung (zu Recht) gänzlich unberührt. Dem nicht gemeldeten Aktionär u.a. sein Recht auf Dividende beschneiden zu wollen wäre eine Enteignung des fraglichen Aktionärs, ohne dass dafür eine nachvollziehbare Begründung gegeben wäre. Die SRO-SVV ist im selben Sinne der Meinung, dass die Konsequenzen dieser Bestimmung unverhältnismässig und nicht gerechtfertigt sind. Nach dem geltenden Börsenrecht führt eine Verletzung der Meldepflichten bei börsenkotierten Gesellschaften bloss zu strafrechtlichen Sanktionen (Art. 41 BEHG). Die Stimm- und Vermögensrechte bleiben dagegen grundsätzlich unberührt. Diese schwere Inkonsistenz gegenüber der Nichteinhaltung der Meldepflichten nach dem Börsengesetz ist unbegründet und nicht nachvollziehbar. Es ist nicht einzusehen, weshalb ein Erwerber, der seiner Meldepflicht aus entschuldbaren Gründen, wie etwa krankheitshalber, nicht sofort nachkommt, die wirtschaftlichen Ansprüche verlieren und gebüsst werden soll.

Für die SRO Treuhand soll der Ausschluss von Stimmrechten wie im BEHG nur aufgrund eines richterlichen Entscheides erfolgen dürfen.

#### Einmonatige Frist (Abs. 3)

Für den SAV, die SRO SAV/SNV und den SBV ist die Monatsfrist zu kurz bemessen. Der SBV beantragt, dass die Frist auf mindestens 90 Tage ausgedehnt wird. Für den VBN wäre beim Erwerb durch Erbschaft eine wesentlich längere Meldepflicht vorzugeben. Diese dürfte erst ab dem Zeitpunkt zu laufen beginnen, ab welchem der Erbe erstens bekannt ist und zweitens weiss, dass sich im Nachlass Inhaberaktien befinden.

#### Strafrechtliche Sanktionen (Art. 327 StGB)

AG empfiehlt, dass die Kriminalisierung von kleinen Einzelaktionären zu verhindern ist. Gemäss SAV und SRO SAV/SNV stellt Artikel 327 Buchstabe c Versäumnisse bei Änderungsmeldungen betreffend Namens- und Firmenänderung sowie Adressänderung unter Strafe wiewohl die Mitteilungspflicht für Änderungen nur ungenügend bestimmt ist. Beide Artikel (Art. 697i wie auch Art. 697j Abs. 2) bestimmen nicht, inwieweit welche Frist derartige Änderungen mitzuteilen sind. Die Unverzüglichkeit der Meldung beim Erwerb könnte auch auf die Meldung späterer Änderungen analog angewandt werden, mit der Folge, dass eine 6-Wöchige Verspätung bereits strafrechtlich sanktioniert würde. Diese Verbände schätzen, dass diese Rechtunsicherheit auf Grund der strafrechtlichen Auswirkungen inakzeptabel ist. Überhaupt sind der SAV und die SRO SAV/SNV der Ansicht, dass die strafrechtliche Sanktionierung von nicht durchgeführten oder eben verspäteten Änderungsmeldungen zu weit geht. Sie kriminalisiert ein Unterlassen, das in der Praxis sehr leicht und oft – auch aus Versehen – geschehen kann. Weil die Strafnorm als Unterlassungsdelikt ausgestaltet ist,

besteht wenig Raum – auch bei einem Versehen – einer Verurteilung zu entgehen. Die strafrechtliche Sanktionierung von Änderungsmeldungen geht zu weit. Der SAV und die SRO SAV/SNV beantragen die ersatzlose Streichung von Artikel 327 Buchstabe c StGB. Die übrigen Sanktionen tragen den Anforderungen der GAFI-Empfehlungen genügend Rechnung.

Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G und die OAD FCT<sup>6</sup> wünschen, dass von einer weiteren Kriminalisierung des Wirtschaftsrechts bei nicht kotierten Gesellschaften abgesehen wird, obschon auch das BEHG strafrechtliche Sanktionen bei einer Verletzung der Meldepflicht vorsieht, welche zudem wesentlich über die Strafandrohung von Artikel 327 VE-StGB hinausgehen.

Der VAS und Walderwyss vertreten die Meinung, dass es richtig ist, zivilrechtliche Folgen an eine Verletzung der Meldepflicht zu knüpfen (Art. 697m VE-OR). Es geht jedoch über die GAFI-Empfehlung hinaus, eine Verletzung der Meldepflicht unter Strafandrohung zu stellen. Des Weiteren ist die Strafandrohung unverhältnismässig. Gemäss VAS sind aus diesen beiden Gründen der Artikel aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.

Für VSKB ist diese neue Strafbestimmung korrekterweise als Übertretung ausgestaltet. Nicht geklärt ist die Frage, ob der Finanzintermediär, der ein Verzeichnis nicht korrekt führt, als Haupttäter in Frage kommen kann. Der Randtitel hält fest, dass es um die Verletzung gesellschaftsrechtlicher Pflichten geht. Somit könnten nur die Organe der juristischen Personen als Täter möglich sein. Die Gehilfenschaft des Finanzintermediärs ist nicht strafbar. Die Strafbarkeit des Finanzintermediärs ist nach dieser Logik ausgeschlossen. Eine Präzisierung in diesem Sinne könnte hilfreich sein.

#### **4.1.4 Weitere Themen**

##### Führung des Verzeichnisses (Art. 697/ OR)

Forum-SRO, VQF, OAD FCT, SRO-SVV, SAV und SRO SAV/SNV regen an, dass die Führung des Verzeichnisses gemäss Artikel 697/ VE-OR uneingeschränkt an Dritte übertragen werden kann. Auch die Führung des Aktienbuchs ist ohne weitere Einschränkungen an Dritte delegierbar, obwohl es im Vergleich zum Verzeichnis gemäss Artikel 697/ VE-OR nicht minder wichtig ist. Diese Inkonsistenz sollte bereinigt werden.

Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G und die OAD FCT sind der Meinung, dass diese Bestimmung nicht unter dem Randtitel «L. Meldepflicht des Aktionärs» systematisch eingeordnet wird, sondern bei den Bestimmungen über das Aktienbuch, um die Konsistenz der Materie zu wahren und ein zunehmendes Registerwirrwarr (Aktienbuch, Wertrechtbuch, Verzeichnis gemäss Art. 697/ VE OR) zu verhindern.

Diese Verbände, sowie der SAV und die SRO SAV/SNV wünschen, dass positivrechtlich festgehalten wird, dass das Verzeichnis nicht öffentlich ist und auch nicht gegenüber anderen Aktionären der Gesellschaft offenzulegen ist (wie etwa in Art. 973c Abs. 2 OR).

---

<sup>6</sup> Die OAD FCT erachtet die Strafnorm im Zusammenhang mit der Verletzung der Meldepflicht in Anbetracht dessen, dass bei einer Verletzung der Meldepflicht bereits eine Aufhebung der Aktionärsrechte und des Rechts auf Dividende besteht, als exzessiv.

Gemäss SAV und SRO SAV/SNV ist die Abgrenzung zum Bundesgesetz über den Datenschutz unklar. Mangels einer formellen Bestimmung in Artikel 697I ist daher unklar, ob und inwieweit ein Aktionär oder ein wirtschaftlich Berechtigter in Bezug auf die ihn betreffenden Daten/Informationen ein oder eben kein Auskunftsrecht hat. Der SAV und die SRO SAV/SNV sind überzeugt, dass sowohl ein Aktionär wie auch ein wirtschaftlich Berechtigter aufgrund des geltenden Rechts ein Auskunftsrecht über die im Verzeichnis von ihnen geführten Daten/Informationen haben. Dieses Recht ist aus Gründen der Rechtsicherheit ausdrücklich festzuhalten.

Der VSKB stellt sich die Frage, wie das «Zugriffsrecht» (Abs. 5) oder ein Einsichtsrecht zu organisieren ist und wer den Finanzintermediär zu einer Auskunft verpflichten kann. Ein Einsichtsrecht von aussenstehenden Dritten ist aufgrund des Konzeptes zu verneinen. Das Einsichtsrecht soll Behörden im Rahmen eines zivil- oder strafrechtlichen Verfahrens vorbehalten bleiben. Ebenfalls zu präzisieren ist, ob ein beauftragter Finanzintermediär nur gegenüber dem Verwaltungsrat herausgabepflichtig ist oder ob die Herausgabepflicht auch gegenüber bezeichneten Dritten besteht.

Für ZH und die KSBS hat das Führen eines Verzeichnisses mit den entsprechenden Dokumenten für die Gesellschaften einen sehr grossen Aufwand zur Folge. Demgegenüber ist der Wert eines solchen Verzeichnisses jedoch fraglich. Zudem sind diese Teilnehmer der Ansicht, dass in der heutigen Praxis Adressänderungen der Gesellschaft nicht immer bekannt gegeben werden. Daran ändert auch das Ruhen der mit der Inhaberaktie verbundenen Rechte nichts, denn die Gesellschaft wird regelmässig von der Richtigkeit der Angaben ausgehen und die Vermögensrechte gewähren. Da die vorgesehene Bestrafung mit Busse bei einer Verletzung der Meldepflicht ein vorsätzliches Unterlassen voraussetzt, wird diese Strafandrohung sodann kaum Wirkung zeigen.

#### Stiftungen (Art. 52 ZGB)

Die Registrierung der kirchlichen und Familienstiftungen wird einstimmig begrüsst. Sie wird vom SGB ausdrücklich unterstützt.

Auch wenn der wirtschaftlich Berechtigte an einer Stiftung im Grunde die Stiftung selber, oder die Destinatäre sind, so wäre es im Sinne der Geldwäschereibekämpfung interessant zu wissen, wer das Stiftungsvermögen einbrachte. ZH und die KSBS regen deshalb an, den Stiftungen die Pflicht aufzulegen, den wirtschaftlich Berechtigten festzuhalten, der die Zahlungen zur Äufnung des Stiftungsvermögens leistete. Zudem stellt sich ZH die Frage, wie vorzugehen ist, wenn ein Handelsregisteramt einen Organisationsmangel feststellt (Stiftungsrat, Domizilverlust). Bei den gewöhnlichen Stiftungen erfolgt gemäss Artikel 83d ZGB eine Überweisung an die Aufsichtsbehörde. Eine solche gibt es bei den kirchlichen und den Familienstiftungen gerade nicht.

#### Natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz (Art. 718 Abs. 4 OR)

Für den SAV und die SRO SAV/SNV lässt einerseits die neue vorgeschlagene Formulierung («Diese Person muss Mitglied des Verwaltungsrates oder Direktor sein»<sup>7</sup>) offen, ob «diese Person» auch weiterhin zwei kollektivzeichnungsberechtigte Dritte sein können, oder ob künftig das Wohnsitzerfordernis nur noch durch eine einzelzeichnungsberechtigte Person erfüllt werden kann. Eine solche künftige Einschränkung

---

<sup>7</sup> Dies gilt auch für Artikel 814 Absatz 3 und Artikel 898 Absatz 2.

kung wäre auch nicht zu rechtfertigen. Zudem ist der Satz «Diese Person muss Mitglied des Verwaltungsrates oder Direktor sein» in sich selbst nichtssagend, denn wenn der Begriff «Direktor» gemäss Artikel 718 Absatz 2 OR durch «Dritter» ersetzt wird, würde die Aussage lauten: «Diese Person muss Mitglied des Verwaltungsrates oder ein Dritter sein». Die Umformulierung des bisherigen Artikel 718 Absatz 2 Satz 2 OR bringt somit ausser Unklarheit bezüglich der künftigen Vertretungsmöglichkeit keinen Nutzen.

Gemäss LU und VSKB bestimmt Artikel 687/ gegenüber Artikel 718, dass ausschliesslich der Verwaltungsrat oder ein von ihm bezeichneter Finanzintermediär das Verzeichnis führt und nicht die geschäftsführenden Organe (Direktoren). Diese Diskrepanz ist zu eliminieren.

### Genossenschaft (Art. 837 OR)

ZH und die KSBS sind der Meinung, dass die GAFI-Empfehlungen auch für die Genossenschaft gelten. Mit dem vorgeschlagenen Artikel bleibt eine ganze Gesellschaftsform unüberwacht, bei der mit zwei Stroh Männern sehr wohl eine 25 Prozent-Beteiligung erworben werden kann und bei der dann die wirtschaftlich Berechtigten trotzdem nicht offenzulegen ist. Mit sieben mafiosen Stroh Männern kann auch die grösste Gesellschaft zu 100 Prozent in einer Hand liegen, ohne dass der wirtschaftlich Berechtigte offenzulegen ist.

Im Sinne einer Präzisierung sollte gemäss LU und VSKB klar gestellt werden, dass bei der Genossenschaft kein Finanzintermediär mit der Führung eines Mitgliedsverzeichnisses beauftragt werden kann. Für Raiffeisen trägt das Führen eines Genossenschaftsregisters nichts zu dem vom vorliegenden Gesetzgebungsprojekt beabsichtigten Ziel und Zweck (Transparenz der juristischen Personen) bei. Allein aufgrund der notwendigen Mindestanzahl der Genossenschaftler und des gesetzlich zwingenden Kopfstimmrechts kann kein Genossenschaftler eine Genossenschaft wirtschaftlich beherrschen. Wirtschaftlich Berechtigte im Sinne der GAFI-Empfehlung 24 können gar nicht bestehen. Raiffeisen beantragt, die Streichung dieser Bestimmung. Gemäss SRO Treuhand versagt das Konzept der Offenlegung von wirtschaftlich Berechtigten bei Genossenschaften und Vereinen, da diese Vehikel aufgrund des zwingenden Kopfstimmrechts nicht zur Beherrschung geeignet sind.

### Übergangsbestimmungen

Roche lehnt Artikel 3 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen ab (da es wahrscheinlich ist, dass manche bestehende Inhaberaktionäre von der Gesetzesänderung nicht vor Ablauf der 6-Monatsfrist nach Inkrafttreten Kenntnis erlangen können). Die Sanktion der Verwirkung der Vermögensrechte sei hier weder sachgerecht noch sinnvoll und es sei nicht ersichtlich, warum es dieser Regelung bedarf, welche beispielsweise bei Unkenntnis oder Nachsichtigkeit gravierende finanzielle Folgen auslösen könnte.

## **4.2 Wirtschaftlich berechtigte Personen**

### Allgemein

Die neuen Bestimmungen in Bezug auf die wirtschaftlich berechtigte Person (Art. 2a Abs. 3 und 4 und Art. 4 GwG) wurden unterschiedlich aufgenommen. Die Stellungnahmen sind nachfolgend nach Themen geordnet.

Die FDK, zusammen mit FR, OW, VS, GL, GR und GE, ist bereit, der formellen Ver-

ankerung anerkannter Schweizer Praxis und dem Willen, Lücken bei der Feststellung der natürlichen Personen als wirtschaftlich Berechtigte operativ tätiger juristischer Personen zuzustimmen. Sie erwartet aber vom Bundesrat, dass er sich auf internationaler Ebene einsetzt, damit die Feststellungspflicht und die Transparenzanforderungen, die die Schweiz anwendet, ausnahmslos für alle Staaten zum Standard werden. Die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person ist – gemäss SP – zentral zur Sicherstellung eines sauberen Finanzplatzes und zur Bekämpfung und Verhinderung von kriminellen Aktivitäten. Entsprechend verlangt die SP Ergänzungen zum vorliegenden Vorschlag. Die Grünen begrüssen, dass Finanzintermediäre zukünftig verstärkte Sorgfaltspflichten treffen müssen zur Feststellung der natürlichen Personen, die in Unternehmen wirtschaftlich Berechtigte sind.

AG vertritt die Meinung, dass der Aufwand für grössere nicht börsennotierte Gesellschaften beträchtlich sein kann. Es soll deshalb genau dargelegt werden, wie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der vorgeschlagenen Massnahme ist. Namentlich betrifft die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen nicht nur die Finanzintermediäre im Verhältnis zu ihren Kunden, sondern auch das Verhältnis zu deren Geschäftspartnern, bei welchen für die Finanzintermediäre keine Durchsetzungsmöglichkeit besteht; sind diese nicht zur Transparenz bereit, könnten erhebliche wirtschaftlichen Folgen entstehen. Forum-SRO, VQF, OAR G, OAD FCT, VSV, SAV und SRO SAV/SNV stellen sich gegen die Einführung von Artikel 2a Absatz 3 und 4, weil die darin enthaltenen Vorgaben in der Praxis kaum oder in vielen Fällen nur mit absolut unverhältnismässigem Aufwand umsetzbar wären. Für den SAV und die SRO SAV/SNV ist der administrative Aufwand darauf zurückzuführen, dass die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten hinsichtlich der Schwelle von 25 Prozent laufend aktualisiert werden muss. Gemäss GCO wirft der neue Artikel 2a GwG praktische Fragen der Umsetzung auf und droht dem Finanzintermediär eine grössere Verantwortung aufzubürden, wahrscheinlich ohne eine Verbesserung des Risikomanagements bei der Bekämpfung der Geldwäscherei. Gemäss VBN ist die gesetzliche Vorschrift unnötig, da Artikel 697i – 697m einerseits die Registrierung aller Gesellschafter verlangen und andererseits die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten ab einer Beteiligung von 25 Prozent vorschreiben. Für PD-Consulting wird der schon bereits nach geltendem Recht anspruchsvolle Umgang mit der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten für den Finanzintermediär und die Kunden betreuenden Personen noch komplizierter. Die Rechtssicherheit könnte darunter leiden. Zudem werden mit diesem System Anteilseigner von grosskapitalisierten Gesellschaften anonym bleiben. Diese Regelung wäre nicht unbedingt GwG-konform/risikoorientiert.

#### Wirtschaftlich Berechtigter als natürliche Person (Art. 2a Abs. 3 GwG)

Insgesamt wird der Grundsatz, dass ein wirtschaftlich Berechtigter immer eine natürliche Person sei, abgelehnt. Einige Teilnehmer stimmen der Regel jedoch ausdrücklich zu (VAS); einige möchten Anpassungen mit Ausnahmen vorsehen (SBVg, Raiffeisen, GCO, OAR G, OAD FCT, Forum-SRO, PostFinance, SRO-SVV); andere beantragen hauptsächlich, die Einführung der Bestimmung abzulehnen (VBN, economiesuisse, Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, VQF). Für die SVP betrifft die Regelung über 50 000 KMU in der Schweiz und wird Kosten in geschätzter Höhe von 200 Millionen Franken verursachen.

Gemäss SBVg und Raiffeisen sollte der neu geschaffene Artikel 2a Absatz 3 VE GwG mit einer entsprechenden Limitierung bzw. der Aufzählung von Ausnahmen ergänzt werden. Es seien beispielsweise durchaus Konstellationen denkbar, in de-

nen der wirtschaftlich Berechtigte eine kotierte Gesellschaft ist. In diesen Fällen sollte eine weitere Abklärung bzw. Erfassung des wirtschaftlich Berechtigten entfallen. Gemäss GCO könnte die Bestimmung in wichtigen Einzelfällen zu potenziell absurden Situationen führen. Es sei schwer vorstellbar, dass ein Finanzintermediär beispielsweise für Geschäftsbeziehungen, die im Namen des Staates, seiner Ämter und Departemente, Behörden, öffentlich-rechtlichen Institutionen oder Unternehmen in öffentlicher Hand eröffnet werden, den Namen einer oder mehrere Personen als wirtschaftlich Berechtigte registrierte, wohl den Generaldirektor und/oder die Mitglieder der Generaldirektion. Dies gelte auch für Einheiten wie Vereine oder gemeinnützige Stiftungen, die Trägerschaften darstellen, über welche ein zweckgebundenes Vermögen gehalten wird, dessen Verwaltung der staatlichen Aufsicht unterstehen kann (vgl. viele Spitäler, die über Stiftungen betrieben werden, Kirchgemeinden über Vereine usw.). Das GCO befürchtet, die vorgeschlagene Formulierung von Artikel 2a Absatz 3 erlaube keine Ausnahmen bei den Vollzugsverordnungen vorzusehen.

Gemäss VSV ist die Gesellschaft selber an den Vermögen von operativ tätigen juristischen Personen wirtschaftlich berechtigt. Sie hält dieses Vermögen auch nicht treuhänderisch für die Gesellschafter. Die Definition gemäss Artikel 2a Absatz 4 GwG, dass bei juristischen Personen immer natürliche Personen wirtschaftlich Berechtigte sein müssen, stellt einen sehr weitreichenden Paradigmenwechsel zum Begriff der wirtschaftlich Berechtigten dar. Das Forum-SRO und die SRO-SVV sind der Ansicht, dass hiermit eine der wichtigsten Errungenschaften des modernen Wirtschaftsrechtes geopfert würde: dass juristische Personen nicht mehr vermögensfähig wären. Dies hätte weitreichende Konsequenzen. Zudem dient der Ansatz zwar der Transparenz, ist aber mit einem unverhältnismässigen Mehraufwand verbunden. Es bedarf zwingend Einschränkungen, damit die Abklärung der wirtschaftlich Berechtigten bei nicht kotierten Gesellschaften praktikabel ist. Es ist daher eine «de minimis-Regelung» einzuführen<sup>8</sup>. Auch OAR G und OAD FCT<sup>9</sup> sind der Ansicht, wenn die Massnahme angenommen würde, dass eine de minimis-Regelung eingeführt werden müsste, um nicht bei allen KMU überflüssige Abklärungen vornehmen zu müssen. Gemäss ARIF steht das Gebot, dass wirtschaftlich Berechtigte immer natürliche Personen sein müssen, völlig im Widerspruch zur heutigen Praxis und zeige, dass dieser Begriff grundlegend missverstanden werde. Im Schweizer Recht und in zahlreichen ausländischen Rechtsordnungen können juristische Personen anstelle oder zusätzlich zu natürlichen Personen Gegenstand einer Anschuldigung, Strafhaftung und Einziehung sein. Deshalb bestehe keinerlei Anlass, juristische Personen davon auszunehmen, wirtschaftlich Berechtigte zu sein. Gemäss OAD FCT bedeutet dieser Vorschlag eine grundlegende Änderung der bisherigen Auffassung von der wirtschaftlich berechtigten Person, die infrage stelle, dass juristische Personen über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Auch für den SGV ist unklar, warum ein wirtschaftlich Berechtigter immer eine natürliche Person sein muss. Es ist ein Gebot der

---

<sup>8</sup> Unter den (kumulativen) Voraussetzungen sollten – in Artikel 4 GwG – die Finanzintermediäre von der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten absehen können: Gesellschaften die operativ tätig sind, über eigenes Personal verfügen, ihren Sitz in der Schweiz haben und sich einer eingeschränkten Revision gemäss den einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts unterstellen. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen der Finanzintermediär weiss oder vermuten muss, dass der Kunde mit dem wirtschaftlich Berechtigten nicht identisch ist. Dann muss in jedem Fall dessen Feststellung erfolgen.

<sup>9</sup> OAD FCT schlägt vor, Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b durch Anfügen folgendes Zusatzes zu ändern: «[...] oder eine operativ tätige, der ordentlichen Revision unterliegende juristische Person».

Nicht-Diskriminierung, den wirtschaftlich Berechtigten als Person zu identifizieren. Personen können bekanntlich juristisch oder natürlich sein. Die Engführung des Berechtigten auf lediglich einen Personentypus konstituiert demzufolge eine Diskriminierung und eine unnötige Eingrenzung des wirtschaftlichen Freiraums.

Für PostFinance ist es nicht klar, wie die wirtschaftlich Berechtigten bei einzelnen juristischen Personen in kurzer Zeit (für dauernde Geschäftsbeziehungen) abgeklärt und rechtsgültig festgehalten werden soll. Diese Bestimmung würde neben der Konsequenz, dass Zivil – und Aufsichtsrecht sich weiter voneinander entfernen, insbesondere auch grosse operative Auswirkungen haben. So könnte die Eröffnung von Geschäftsbeziehungen für juristische Personen nicht mehr an einem Postschalter erfolgen, da die Qualität der Einhaltung der wesentlich tiefgreifenden Sorgfaltspflichten nicht sichergestellt werden kann. Für das Schaltergeschäft mit Laufkunden würden sich massive Prozessprobleme ergeben, insbesondere wenn Einzahlungen oder Kassageschäfte von grossen Firmen getätigt werden (z. B. Migros u.a). Eine Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten bzw. die Feststellung, welche hinter der Unternehmung stehende natürliche Person als wirtschaftlich Berechtigter gelten soll, ist in diesen Fällen aufgrund der Komplexität der Berechtigungsverhältnisse in Konzerngesellschaften ohne massiven Mehraufwand praktisch nicht möglich. In solchen Fällen ist eine Befreiung oder eine praktikable Erleichterung von der Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten vorzusehen. Andernfalls kann hier die Grundversorgung nicht im bisherigen Rahmen gewährleistet werden. PostFinance beantragt, dass auf die Änderung der Definition der wirtschaftlich Berechtigten bei juristischen Personen zu verzichten ist. Falls der Antrag nicht akzeptiert wird, ist festzuhalten, dass bei Laufkunden-Schaltergeschäften von juristischen Personen, die Feststellung einer wirtschaftlich berechtigten natürlichen Person hinter der juristischen Person entbehrlich ist.

Der VAS und Walderwyss sind der Meinung, dass das in den GAFI-Empfehlungen verankerte Konzept, wonach nur eine natürliche Person wirtschaftlich berechtigt sein kann, mit dem schweizerischen Sachen- und Steuerrecht schlecht vereinbar ist. An der Rechtsfähigkeit einer juristischen Person kann kein Zweifel bestehen. Als rechtsfähiges Subjekt kann eine juristische Person Eigentum an Vermögenswerten erwerben; sie wird schliesslich ebenfalls steuerpflichtig. Der VAS anerkennt aber die Übernahme der Regel als Preis für Übereinstimmung mit den internationalen Regeln. Allerdings sollten die Abklärungspflichten für kotierte Gesellschaften dahin fallen.

Für Walderwyss ist die Frage nach der wirtschaftlichen Berechtigung an Vermögenswerten von jener der Aktionärsstellung von juristischen Personen klar zu trennen. Die entsprechenden Absätze 3 und 4 sind daher zu streichen. Trotz Streichung kann der Finanzintermediär dazu verpflichtet werden, bei Entgegennahme von Vermögenswerten einer juristischen Person, Name und Adresse der Aktionäre der juristischen Person zu erfassen.

Gemäss *economiesuisse* ist auf das Erfordernis, dass ein wirtschaftlich Berechtigter immer eine natürliche Person sein muss (Art. 2a Abs. 3) zu verzichten. Sollte diesem Hauptantrag<sup>10</sup> nicht gefolgt werden, müssten mindestens höhere minimale Schwellen

---

<sup>10</sup> Der Hauptantrag von *economiesuisse* schliesst auch Ziff. 4.1.2 Meldepflicht über den wirtschaftlich Berechtigten ein: «[...] auf die Meldepflicht der wirtschaftlich Berechtigten (Art. 697j OR und Art. 790a OR) und die entsprechende Registerführung im Rahmen der gegenwärtigen Revision [ist] zu verzichten».

eingeführt werden<sup>11</sup>.

Die Tatsache, dass wirtschaftlich Berechtigte immer natürliche Personen sein müssen, stellt gemäss Forum-SRO einen Verfassungsbruch dar. Auch der VBN stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung nicht die Eigentumsgarantie der Bundesverfassung tangiert. Zudem ist der VBN der Meinung, die natürliche Person auch bei operativen Gesellschaften als «beneficial Owner» zu identifizieren, gehe entschieden zu weit.

Für SAV und SRO SAV/SNV bedeutet nicht, dass der Finanzintermediär die Hauptaktionäre nicht identifizieren soll, wenn eine juristische Person, die eine gewerbliche Tätigkeit ausübt, weiterhin als wirtschaftlich Berechtigter gelten kann. Diese müssen im Kundenprofil erfasst werden, das der Finanzintermediär für jede Geschäftsbeziehung mit unterschiedlichen Informationen je nach Risikostufe erstellen muss. Das heutige System in Bezug auf die Definition und das Feststellungsverfahren des wirtschaftlich Berechtigten beizubehalten bedeute deshalb keineswegs, dass die Hauptaktionäre anonym bleiben.

#### Ausweitung der Definition auf operativ tätige juristische Personen (Art. 2a Abs. 4 GwG)

Nach Ansicht von SBVg, Raiffeisen, GCO, ARIF, OAD FCT und NW sollte das Gesetz zwischen dem «legal Owner» und dem wirtschaftlich Berechtigten unterscheiden.

Die SBVg und Raiffeisen lehnen die Vermischung des «legal Owner» mit dem eigentlichen «beneficial Owner» an den Vermögenswerten ab. Aufgrund der neu im GwG formulierten Feststellungspflichten müssen nicht mehr die wirtschaftlich Berechtigten an den Vermögenswerten, sondern die eigentlichen Anteilseiger an der Gesellschaft bestimmt werden. Die Vermischung dieser beiden Begriffe führt zu einer Rechtsunsicherheit und stellt die bisherigen Regeln und Ausnahmebestimmungen infrage. Um eine Vermischung der beiden Begriffe zu vermeiden, sollte der Gesetzestext zwischen Anteilseigner und wirtschaftlich Berechtigten an den Vermögenswerten unterscheiden. Gemäss SBVg wäre es wünschenswert, dass die Abklärungen hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der Gesellschaft nicht unter die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten subsumiert, sondern getrennt davon eingeführt würden. Gemäss GCO wirft die übernommene Definition des «beneficial Owner» aus supranationalen Texten, der durch den «wirtschaftlich Berechtigten» ersetzt wird, rechtliche Fragen (aus konkurs- und betriebsrechtlicher, zivilrechtlicher, steuerrechtlicher sowie auch aus strafrechtlicher Sicht) bezüglich der Situation juristischer Personen – mit operativer Tätigkeit – im Falle von Betreibungen, zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Verfahren gegen die dergestalt identifizierten natürlichen Personen auf. Die ARIF teilt diese Meinung: Wenn es darum geht, die Beteiligung an sich und den wirtschaftlichen Wert, den sie darstellt, zu erfassen, müsse gar nicht das Konzept des wirtschaftlich Berechtigten, sondern lediglich des Eigentums beigezogen werden. GCO empfiehlt die Beibehaltung des bisherigen Begriffs des wirtschaftlich Berechtigten, bei dem die tatsächlichen wirtschaftlichen Sachverhalte ohne Berücksichtigung der rechtlichen Verbundenheit Vorrang haben, die durch die Identifikation der Aktionäre (qualifiziert im Sinne des GwG), oder bei juristischer Personen mit operativer Tätigkeit der hochrangigen Führungspersonen, ergänzt werden. In diesem Fall würde

---

<sup>11</sup> Verweis auf die zugegangenen Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung, des Forums SRO und von SwissHoldings.

die Aufnahme einer Definition des «beneficial Owner» in Artikel 2a (Abs. 4) ergänzend zu derjenigen des wirtschaftlich Berechtigten möglichst nahe am Entwurf der 4. EU-Richtlinie empfohlen.

*Schwellenwert*<sup>12</sup>: Die Meinungen diesbezüglich sind geteilt. Gemäss ARIF entspricht der Schwellenwert von 25 Prozent keiner sonst bekannten in irgendeiner Weise relevanten Grösse im Wirtschaftsleben. Er liege weit über den 10 Prozent, die allgemein ein überwiegendes Interesse definieren (wie im OR oder im Bankengesetz), und weit unter der Schwelle von 50 Prozent, die in der Regel als Hinweis auf eine beherrschende Beteiligung gelten. Im Übrigen sei dieses Kriterium zu einfach, da es zahlreiche weitere, ebenso relevante oder oft relevantere Kriterien nicht berücksichtige wie die Gesamtzusammensetzung des Aktionariats, dessen Zerstückelung, die (meist verborgenen) Aktionärsvereinbarungen, die Vertretung in den Führungsgremien usw., die die Beurteilung grundlegend verändern können, ob eine Person eine zu vermerkende «wirtschaftliche Berechtigung» hält oder nicht. Diese Ansicht wird von NW geteilt. Die SP, die Grünen, die EvB und alliance sud möchten die Schwelle von 25 auf 10 Prozent senken, gemäss EvB namentlich im Hinblick auf die Übereinstimmung mit der FATCA-Gesetzgebung. Gemäss OAD FCT hat die Praxis wiederholt deutlich gemacht, dass selbst ein Aktionär, der bis zu 25 Prozent oder mehr des Aktienkapitals hält, aus praktischen Gründen nicht zwingend derjenige ist, der die Gesellschaft beherrscht. Im GwG-Bereich wird – im Unterschied zu den bereits besprochenen OR-Bestimmungen – auf den wirtschaftlich Berechtigten der Gesellschaft und nicht auf die Aktien Bezug genommen. Daraus schliesst die OAD FCT, dass nur wer über 50 Prozent + 1 der Stimmen verfügt, als wirtschaftlich Berechtigter der Gesellschaft gelten könne. Andernfalls müssten alle Aktionäre nach Massgabe ihres Anteils als wirtschaftlich Berechtigte gelten.

*«Oder sie auf andere erkennbare Weise kontrollieren»*. Nach Auffassung von TI ist der Vorschlag zu Artikel 2 Absatz 4 GwG im Vorentwurf als zweckdienlich zu erachten, vorausgesetzt, der Bundesrat verpflichtet sich zu prüfen, dass auch alle anderen Staaten eine sinngemässe Bestimmung in ihr innerstaatliches Recht aufnehmen. Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G, die OAD FCT, die SRO-SVV, LU, und der VSKB sind der Auffassung, dass der Zusatz «auf erkennbare Weise kontrollieren» zu streichen ist, da dieser nicht praktikabel und unverhältnismässig sei. Insbesondere entbehre das Forschen nach Aktionärsbindungsverträgen jeglicher Verhältnismässigkeit. Für das Forum-SRO, den VQF, die OAR G und die OAD FCT kann sich der Finanzintermediär auf die Angaben der [Gesellschaft]<sup>13</sup> verlassen, es sei denn, dass ihm die Unrichtigkeit der Angaben bekannt sind oder aufgrund der konkreten Umstände bekannt sein müssten. Gemäss VSKB und LU ist diese Bestimmung für die Finanzintermediäre nicht vernünftig umsetzbar. Falls diese Bestimmung so eingeführt werden sollte, würde dies dazu führen, dass die Finanzintermediäre für alle Gesellschaften und Strukturen detailliert die Kontrollverhältnisse abklären müssten.

*«Das oberste Mitglied des leitenden Organs»*: Nach Ansicht einiger Teilnehmer (VSKB, LU, Forum-SRO, VQF, SAV und SRO SAV/SNV, OAR G, OAD FCT) ist die Pflicht zur Feststellung der Identität dieser Personen zu streichen (Art. 2a Abs. 4 letzter Satz).

---

<sup>12</sup> Dieser Abschnitt ist parallel zu Ziff. 4.1.2 Meldepflicht über den wirtschaftlich Berechtigten zu lesen.

<sup>13</sup> Finanzintermediär in der Stellungnahme.

GCO und NW erscheint nicht sachdienlich, die Feststellung einer lediglich bei einer operativ tätigen Gesellschaft angestellten Person mit dem Begriff eines «Berechtigten» aus Sicht der Geldwäschereigesetzgebung zu verknüpfen. Dies ohne materiell den Sorgfaltspflichten vorzugreifen, die ein Finanzintermediär wird leisten müssen, und welche die leitenden Organe einer operativ tätigen Gesellschaft einschliessen sollten. VSKB und LU teilen die Auffassung, dass eine Vermischung mit allgemein geltenden Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre stattfindet. VSKB und LU sind zudem der Ansicht, dass diese Einschränkung nicht praktikabel ist.

Für das Forum-SRO, den VQF, die OAR G, die OAD FCT, den VSV und die SRO-SVV ist die Formulierung «oberstes Mitglied des leitenden Organs» unbestimmt. Zudem ist die förmliche Feststellung der Identität des Vorsitzenden der obersten operativen Leitung, also der Geschäftsleitung (i.e. der CEO) einer Gesellschaft – gemäss Verbände – absurd. Sinnvoller wäre es einerseits, den Verwaltungsratspräsidenten bzw. den Einzel-Verwaltungsrat festzustellen. Sowohl CEO als auch Verwaltungsrat ergeben sich jedoch bereits hinlänglich aus dem Handelsregister, welches bei der Unterschriftenregelung auf beglaubigte Unterschriften abstellt. Die im Handelsregister eingetragenen Zeichnungsberechtigten sind mit anderen Worten bereits identifiziert. Eine nochmalige förmliche Feststellung ihrer Identität ist demnach entbehrlich und abzulehnen. Auch der VSV stellt fest, dass die Identifikation des «Ersatzwirtschaftlich Berechtigten» bereits nach geltendem Recht gewährleistet ist. Die neue Bestimmung bringt nur – gemäss VSV - sinn- und zwecklose bürokratische Hürden. Will man an der Feststellung der Identität der obersten Leitungsperson nichtsdestotrotz festhalten, so müsste mindestens noch festgelegt werden, ob dies auch dann zu erfolgen hat, wenn nur einer von mehreren beherrschenden Aktionären oder Dritten festgestellt werden kann. Besser wäre es wohl, dem Leiter des obersten operativen Gremiums die Pflicht aufzuerlegen, über die wirtschaftlich Berechtigten auf Anfrage hin Auskunft zu erteilen oder zu diesem Zwecke einen Dritten (Nominee) zu bezeichnen. Dies wäre für die Belange der Geldwäschereibekämpfung völlig ausreichend. Gemäss SRO-SVV würde hiermit der verfehlten Vorstellung begegnet, dass Leitungspersonen wirtschaftlich Berechtigte sind. Insbesondere bei Aktiengesellschaften mit einer kleinen Anzahl von Aktionären ist der Verwaltungsratspräsident oft nicht wirtschaftlich Berechtigter, sondern eine neutrale Person. Des Weiterem ist die SRO-SVV der Ansicht, dass das Missbrauchspotenzial dieser Regel hoch einzustufen ist. Es könnten wissentlich keine Angaben zu den Beteiligten bekannt gegeben werden, damit lediglich die Identität des obersten Mitgliedes des leitenden Organs festgestellt werden muss. Gemäss SAV und SRO SAV/SNV sei das massgebliche Kriterium laut Bundesgericht dasjenige der Person, die tatsächlich über die fraglichen Werte verfügen kann. Der wirtschaftlich Berechtigte sei derjenige, der unabhängig über die Verwendung der Werte entscheiden könne. Weder der Generaldirektor noch der Verwaltungsratspräsident verfügen aber nach dem Gesellschaftsrecht über diese Befugnisse. Ihre Tätigkeit erfolgt genau im Rahmen der gesetzlich, in den Reglementen und Beschlüssen der Generalversammlung festgelegten Grenzen.

Gemäss VSV ist in geeigneter Form festzuhalten, dass sich die Finanzintermediäre auf eine Deklaration der Beteiligungen an einer Gesellschaft durch diese selbst verlassen können, es sei denn, sie hätten ein anderes Wissen oder erhebliche Zweifel an der Richtigkeit der Angaben. Die Finanzintermediäre werden sonst mit unmöglich zu erfüllenden Aufgaben belastet. Es ist dabei zu bedenken, dass den Finanzintermediären keinerlei polizeilichen Mittel für solche Ermittlungen zur Verfügung stehen.

*Übriges:* Das KMU-Forum verlangt die Erarbeitung klarer und praktikabler Regeln für alle Arten von juristischen Personen entweder im Gesetzesentwurf oder in den Durchführungsbestimmungen, um die Rechtssicherheit angemessen zu gewährleisten. Nach Ansicht des KMU-Forum enthalten Gesetzestext und erläuternder Bericht keine Angaben zu anderen Arten von juristischen Personen. Es ist in dieser Phase nicht klar, wer beispielsweise als wirtschaftlich Berechtigter eines Vereins, einer Genossenschaft, einer Pensionskasse oder von juristischen Personen ausländischen Rechts gelten soll. Das GCO bedauert, dass in Artikel 2a Absatz 4 GwG die Situation nicht behandelt wird, wenn eine natürliche Person Werte auf Rechnung eines Dritten hält, was in Bezug auf die Systematik des GwG unbefriedigend sei.

#### Artikel 4 Absatz 1 GwG

##### Abkehr vom Vermutungsprinzip

Die allgemeine Bestimmung zur Feststellung des wirtschaftliche Berechtigten wird von FDK, FR, OW, VS, GL, GR, GE, TI, SRO Treuhand, VSPB und alliance sud ausdrücklich befürwortet.

Die SBVg, Raiffeisen, der VSKB, der VAS, Walderwyss, der SAV und die SRO SAV/SNV sind der Meinung, dass die einhergehende generelle Abkehr vom «Vermutungsprinzip» und damit vom risikobasierten Ansatz bei der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten abzulehnen ist. Die SBVg meint, dass mit der vorgesehenen Regelung der wirtschaftlich Berechtigte immer bis auf die natürliche Person zurückverfolgt werden müsste, was einen übermässigen Aufwand generiert. Ausserdem erachten SBVg, Raiffeisen, SAV und SRO SAV/SNV es nicht als besonders begrüssenswert, dass der Finanzintermediär verpflichtet ist den Nachweis des Nichtbestehens von Zweifeln zu erbringen. Der Finanzintermediär soll das Fehlen von Zweifeln nicht dokumentieren oder begründen müssen. Die SBVg moniert zudem Folgendes:

- Es sind in der Praxis Auslegungsschwierigkeiten und Unsicherheiten zu befürchten betreffend die Anforderungen an den Nachweis des Nichtbestehens von Zweifeln und die Frage, wie detailliert dieser Nachweis intern zu dokumentieren ist. So steht im erläuternden Bericht auch bereits, dass dieser zu belegen sei. Dies weckt den Verdacht, dass eine einfache Aktennotiz dafür kaum ausreichen wird.
- Diese Abkehr vom Vermutungsprinzip wird auch nicht so von Seiten FATF gefordert.
- Vielmehr wird diese künftige routinemässige Einholung eines Formulars A dazu führen, dass die Bank, bzw. die Bankmitarbeiter ihre Aufmerksamkeit nicht mehr im bisherigen Ausmass auf Anzeichen oder Indizien für begründeten Zweifel an der wirtschaftlichen Berechtigung richten werden.
- Eine naheliegende Lösung wäre allenfalls, in den Kontoeröffnungsunterlagen eine Checkbox (sinngemäss: «keine Zweifel») zu integrieren, was jedoch keine qualitativ befriedigende Lösung wäre. Andererseits muss aus praktischen Gründen dieser zusätzliche Erklärungs- und Dokumentationsaufwand gering gehalten werden, insbesondere für Kundensegmente, bei denen ein Auseinanderfallen von Vertragspartner und wirtschaftlich Berechtigten selten der Fall ist (v.a. Retailkunden).

Sollte die Beibehaltung des bisher angewandten Vermutungsprinzips tatsächlich keine Option sein, so scheint – gemäss SBVg, Raiffeisen, VAS und Walderwyss – ein

konsequentes Feststellen des wirtschaftlich Berechtigten mittels Erklärung des Vertragspartners die bessere Lösung zu sein (generelle Einführung des Formulars A gemäss VSB08).

VSKB kommt zum Schluss, dass bei der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten verlangt wird, dass jede Vertragspartei ein Formular A ausfüllen muss, ausser der Finanzintermediär dokumentiert den Grund, wieso er davon ausgeht, dass die Vertragspartei mit dem wirtschaftlich Berechtigten übereinstimmt. Dies wäre gemäss VSKB ein Rückschritt vom risikobasierten auf einen dokumentenbasierten Ansatz, mit dem Effekt, dass sich die etablierte Risiko- Sensibilisierung der Finanzintermediäre zurückbilden könnte. Der Finanzintermediär soll wie nach bisherigem Recht vom Grundsatz ausgehen, dass die Vertragspartei wirtschaftlich berechtigt an den Vermögenswerten ist. Bestehen diesbezüglich Zweifel so muss der Finanzintermediär wie bisher die wirtschaftliche Berechtigung abklären.

Schliesslich erscheint es der SP, dass eine schriftliche Erklärung zur wirtschaftlich berechtigten Person in jedem Fall angebracht ist. Zudem sind bei Zweifel an der Richtigkeit der Angaben Konsequenzen zu ziehen.

#### Ausnahme für die börsenkotierten Gesellschaften

Das GCO beantragt den Verweis auf börsenkotierte Gesellschaften, da dies nicht die einzige vorzusehende Ausnahme darstelle, und aus Gründen der Rechtssicherheit zu streichen. Diese Ausnahmen sollten in FINMA- oder Landesregeln (z. B. VSB) enthalten sein, damit eine grössere Anzahl besonderer Situationen berücksichtigt werden kann, in denen der wirtschaftlich Berechtigte und die übrigen Berechtigten nicht festgestellt werden müssen.

Das Forum-SRO, der VQF, die OAR G und die OAD FCT stellen fest, dass durch die Ausnahme der börsenkotierten Gesellschaften bei der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten der Tatsache Rechnung getragen wird, dass ein Streubesitz der Aktien unter sehr vielen Aktionären und die im Börsenrecht festgelegten relativ tiefen Meldeschwellen es erlauben, Personen festzustellen, die wirtschaftlich massgebenden Einfluss auf das Unternehmen haben können. Immerhin ist nicht zu verkennen, dass gerade bei börsenkotierten Gesellschaften immer auch juristische Personen als massgeblich beteiligt erscheinen können.

#### «Mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt»

Die Grünen, die SP und die EvB empfehlen, die Formulierung «mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» zu streichen (Art. 4 Abs. 1 GwG), welche den eigentlichen Zweck zu sehr verwässert. Diese Teilnehmer wünschen eine Ergänzung des Vorentwurfs mit der Angabe der Pflichten, welche die Finanzintermediäre bei der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von Trusts und anderen organisierten Vermögenseinheiten ohne bestimmten wirtschaftlich Berechtigten haben.

Alliance sud lehnt die Qualifizierung der gebotenen Sorgfalt «nach den Umständen» als unnötige Relativierung ab, wengleich dieselbe Formulierung bereits im StGB (Art. 305<sup>ter</sup>) zu finden ist.

#### Übergangsbestimmungen

Die SRO-SVV beantragt die Aufnahme einer Übergangsbestimmung, welche eine Ausnahme von der Anwendung von Entwurf Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b

2. Satzteil GwG (operativ tätige juristische Person) auf den vor dem Inkrafttreten des revidierten GwG bestehenden Kundenbestand statuiert.

### Übriges

Für die TK sollte im Interesse der Klarheit dieser Buchstabe b geändert werden, dass für alle juristischen Personen (auch inaktive, z. B. vorübergehend nicht operativ tätige Gesellschaften) eine entsprechende Erklärung eingeholt werden muss, da auch inaktive Gesellschaften ein Missbrauchspotenzial aufweisen.

## **4.3 Definition der PEP und Festlegung der jeweiligen Sorgfaltspflichten im GwG**

### **4.3.1 Ausweitung auf inländische PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen und Definition**

GE, NE, SO, VSV und Centre Patronal stimmen den Vorschlägen zu den PEP zu. Alliance sud und die EvB begrüßen insbesondere die Aufnahme der PEP-Definitionen ins GwG, die eine harmonisierte Regelung der PEP-Anforderungen für die Finanzintermediäre insgesamt ermögliche.

Unter dem Gesichtspunkt der föderalistischen Strukturen und der mehrstufig-demokratischen Prozesse mit starker Milizprägung in der Schweiz, und der damit verbundenen tiefen Korruptionsrate, ist gemäss VSV eine Differenzierung zwischen ausländischen PEP – die immer als Geschäftsbeziehung mit erhöhtem Risiko gelten – und inländischen PEP gerechtfertigt. Die TK ist im Gegenteil der Meinung, dass diese Unterscheidung wenig Sinn macht, da ausländische PEP nicht per se problematischer sind. Gemäss GCO ist die vorgeschlagene unterschiedliche Behandlung ausländischer PEP einerseits und inländischer PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen andererseits allenfalls bei den Schweizer PEP gerechtfertigt, bei den PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen aber schwer nachvollziehbar. PD-Consulting schlägt vor, die Regeln zu vereinfachen, indem alle PEP-Kategorien nach einem risikobasierten Ansatz behandelt werden. Das hiesse je exponierter die Person, desto höher das Risiko.

### Definition der PEP allgemein (Art. 2a Abs. 1 GwG)

Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, OAD FCT, SRO Casinos, OAR G und VQF erachten die Definition der PEP als befriedigend. Dies gilt auch für die SRO-SVV, wenn gewisse Anpassungen vorgenommen werden, unter anderem bei der Definition der PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen. Sie stellen fest, dass die Definition der ausländischen PEP derjenigen in der GwV-FINMA und den SRO-Reglementen entspricht. Wie der SBV, begrüßen das Forum-SRO, die vorgenannten SRO und economiesuisse, dass die Bestimmungen nur für die auf höchster Stufe auf nationaler Ebene exponierten Personen gelten, das heisst in der Schweiz auf Bundesebene. Die Anzahl PEP wäre sonst angesichts der föderalen Struktur in der Schweiz geradezu inflationär, was nicht im Sinne einer effizienten Geldwäschereibekämpfung sein kann. Die SRO Treuhand kritisiert die Ausdehnung ebenfalls nicht, wenn dies auf Würdenträger auf Bundesebene beschränkt bleibt. Die ARIF stellt hingegen fest, dass sich die vorgeschlagene Definition tendenziell immer weiter ausdehnt und gleichzeitig immer ungenauer wird und auch Personen einschliesst, die in der Vergangenheit, ohne zeitliche Beschränkung, hohe Funktionen innehatten.

Gemäss GCO sollte die Definition der einzelnen PEP-Kategorien ausdrücklich die Parlamentarier auf Bundesebene integrieren. Er macht Änderungsvorschläge in diesem Sinne sowie zur besseren Unterscheidung zwischen den ausländischen PEP und PEP der beiden anderen Kategorien in Artikel 2a VE-GwG. Zudem wird auf eine erforderliche Änderung von Artikel 12 Absatz 3 GwV-FINMA im Hinblick auf den Einbezug der einzelnen PEP-Kategorien hingewiesen.

#### Ausweitung auf inländische PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen und Definition dieser Kategorien

Die SP begrüsst die Ausweitung auf Geschäftsbeziehungen mit inländischen PEP sowie die Umsetzungsvorschläge. Die Grünen befürworten sowohl die Ausweitung auf inländische PEP als auch auf PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen.

LU betont, dass die Ausweitung auf inländische PEP und auf PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen zu einem zusätzlichen Aufwand für die Finanzintermediäre führt. Deshalb ist die Definition des Kreises der unter die Definition als PEP fallenden Personen eng zu fassen und im Gesetz oder in einer Verordnung abschliessend zu definieren. Für die CVP ist es sehr fragwürdig, ob aus Sicht der Schweiz die Anwendung des Begriffs eines PEP auf inländische Personen notwendig ist: bei der Schweiz handelt es sich nicht um einen Unrechtsstaat. Sie fordert deshalb, dass die Auslegung der GAFI-Empfehlung möglichst wenige Personen der Schweiz enthält. So sind zum Beispiel National- und Ständeräte, Generalsekretärinnen und –sekretäre der Bundesverwaltung, Staatsanwältinnen und –anwälte des Bundes sowie Generalsekretärinnen und –sekretäre nationaler Parteien von der PEP-Definition auszunehmen. Der KV Schweiz plädiert auch für eine restriktive Abgrenzung der als inländischen PEP erfassten Personen. PostFinance ist ebenfalls der Meinung, dass die Definition für schweizerische Verhältnisse zu weit greift und beantragt, Staatsanwälte des Bundes oder Mitglieder der Geschäftsleitung staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung nicht als inländische PEP zu qualifizieren. Ausserdem beantragt PostFinance vom Grundversorgungsauftrag gegenüber den inländischen PEP und den PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen entbunden zu werden.

PostFinance beantragt zudem, dem Finanzintermediär im Rahmen eines risikobasierten Ansatzes die Entscheidungskompetenz einzuräumen, ob auch bei inländischen PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen das oberste Geschäftsführungsorgan, oder mindestens eines seiner Mitglied, über die Aufnahme solche Geschäftsbeziehungen und alljährlich über deren Weiterführung zu entscheiden hat.

Für SBV, Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, OAD FCT, SRO-SVV, SRO Casinos, OAR G und VQF ist wichtig, dass die Geschäftsbeziehungen mit inländischen PEP nicht automatisch als erhöhtes Risiko gelten, sondern nur in Verbindung mit einem oder mehreren anderen Risikokriterien. Gemäss TK sollte die Art der anderen diesbezüglich zu berücksichtigenden Risikokriterien definiert werden.

Die FDK sowie elf Kantone (AG, BL, FR, GL, LU, OW, SG, TI, UR, VS und ZG) weisen darauf hin, dass das Ziel der PEP-Regelung ist, insbesondere ausländische Potentaten zu hindern, Staatsmittel ins Ausland zu verschieben oder mit anderen Worten, wie TI anmerkt, die Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko zu identifizieren. Da die Vorlage bei den inländischen PEP einen risikobasierten Ansatz wählt, schlagen sie vor, auf einen Einbezug der inländischen PEP in die Regelung zu verzichten. TI erachtet ausserdem den Vorschlag als verfrüht. Die SVP ist ebenfalls der Meinung, auf die Regelung der inländischen PEP sei zu verzichten, da deren Definition

willkürlich und unklar sei und die schweizerische Realität in keiner Weise abbilde. Schliesslich lehnt die FDP die Einführung einer Identifikationspflicht und risikobasierter Sorgfaltspflichten bei PEP im Inland ab. Weil die Schweiz eine gefestigte Demokratie und kein Unrechtsstaat ist, ist nicht davon auszugehen, dass inländische PEPs bzgl. Geldwäscherei ein spezielles Risiko darstellen. Hier wird ihrer Meinung nach ohne effektiven Handlungsbedarf neue Bürokratie geschaffen und potenziellen Mandatsträgern ein Engagement für die Schweiz im Rahmen des Milizsystems erschwert.

Gemäss Forum-SRO, OAR G, SRO Casinos, SRO-SVV und VQF ist die Regelung betreffend PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen zu begrüssen, auch wenn dadurch private internationale Vereine nicht der PEP-Regelung unterstellt werden. Gegen Korruption in solchen Vereinen hat der Staat mit strafrechtlichen Vorschriften vorzugehen. SAV und SRO SAV/SNV kommentieren diesen Punkt angesichts des relativ beschränkten Anwendungsbereichs nicht weiter. Die OAD FCT ist hingegen der Ansicht, die Mitglieder internationaler Organisationen mit Sitz in der Schweiz wie FIFA, UEFA und IOK sollten ebenfalls als PEP gelten. Dafür würden die zahlreichen Korruptionsfälle sprechen, die in den letzten Jahren in diesem Bereich bekannt geworden seien.

Die SRO-SVV begrüsst den risikobasierten Ansatz im Zusammenhang mit inländischen PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen, u.a. weil hiermit eine systematische Vorlagepflicht dieser Kategorien beim obersten Führungsorgan entfällt. Sie ist zudem der Meinung, dass der Auffangtatbestand der gleichwertigen Funktionen zu streichen ist, weil die ausführliche Definition der PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen in Buchstabe c bereits alle führende Funktionen umschreibt. Zudem erwähnt sie, dass durch die Ausdehnung des Begriffs auf inländische PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen für die Versicherer Zusatzkosten und Zusatzaufwand entstehen. Um diese in Grenzen zu halten schlägt sie eine abschliessende Liste der zwischenstaatlichen Organisationen vor, sowie eine Übergangsbestimmung, welche eine Ausnahme der Anwendung von Artikel 2a Absatz 1 Buchstabe b und c GwG auf den vor dem Inkrafttreten des revidierten GwG bestehenden Kundenbestand statuiert.

#### **4.3.2 PEP nahestehende Personen (Art. 2a Abs. 2 GwG)**

Die Grünen, FINMA, alliance sud und EvB sind der Meinung, die Unternehmen sollten weiterhin als nahestehend gelten, wie dies derzeit in der GwV-FINMA und im Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (RuVG) der Fall ist. Die Definition von «PEP nahestehend» nur auf natürliche Personen zu beschränken sei nicht gerechtfertigt. Die bisherige Praxis habe gezeigt, dass Gesellschaften, insbesondere Sitzgesellschaften, von den PEP benutzt werden. Die EvB weist ausserdem darauf hin, bei dem Vorschlag könnten auch PEP nahestehende operative Gesellschaften benutzt werden, um eine Sperre oder eine Sperrfrist bei den Vermögenswerten der PEP oder ihnen nahestehenden Personen zu umgehen.

Nach Ansicht von alliance sud und EvB ist zudem das Kriterium der «erkennbaren» Nähe, das im RuVG bereits weggefallen sei, vage und sollte aus der Definition der «PEP nahestehenden Personen» gestrichen werden, da es als Relativierung der Sorgfaltspflichten wahrgenommen werden könnte.

SRO-SVV beantragt die Übernahme der Formulierung der GwV-FINMA und ihres eigenen Reglements in Artikel 6 Absatz 3 GwG, die ihrer Ansicht nach präziser und klarer ist.

Gemäss VSKB führt die Ausweitung des Kreises der PEP zu einem unverhältnismässigen Aufwand für den Finanzintermediär, weil dadurch faktisch alle neuen Kundenbeziehungen einer diesbezüglichen kritischen Überprüfung unterzogen werden müssen, da nicht auf Anhieb offensichtlich ist, wer welchem PEP nahesteht. Deshalb ist auf die Anwendung von Artikel 2a Absatz 2 VE-GwG im Fall von inländischen PEP (Art. 2a Abs. 1 Bst. b VE-GwG) zu verzichten. Nach Meinung der ARIF hingegen sollte ganz auf die Definition der «PEP nahestehenden Personen» in Artikel 2a Absatz 2 VE-GwG verzichtet werden. Es handle sich dabei um eine Nichtdefinition, die sich damit begnüge, als nahestehend die Personen zu bezeichnen, die PEP «[...] erkennbar nahe stehen». Laut PD-Consulting, sollte diese Bestimmung für die Finanzintermediäre praktikabler gestaltet werden. Ein konkreter Vorschlag dazu wird aber nicht gemacht.

Laut KMU-Forum sind die befragten Finanzintermediäre der Meinung, der Kreis der nahestehenden Personen sei zu weit gefasst und betreffe eine zu grosse Zahl von Personen. Deshalb fordert es eine Präzisierung dieser Regelung entweder im Gesetzesentwurf oder in der Botschaft oder den Durchführungsbestimmungen, um den Kreis der betroffenen Personen genauer abzugrenzen.

PostFinance beantragt, auch für nahestehende Personen von ausländischen PEP eine risikobasierte Entscheidungsmöglichkeit vorzusehen. Die SRO-SVV schlägt ebenfalls zusätzliche Risikokriterien für die Bestimmung eines erhöhten Risikos vor.

### **4.3.3 Dauer der Einstufung als PEP oder PEP-nahestehende Person**

Die neue Definition weitet den PEP-Begriff auf Personen aus, die solche Funktionen in der Vergangenheit innehatten. Mehrere Teilnehmer erachten es als unverhältnismässig, eine Person lebenslang als PEP oder nahestehend zu betrachten. Sie beantragen eine Frist ins Gesetz aufzunehmen – ab dem Ende der Amtszeit in der Funktion, dem Mandat oder der persönlichen Beziehungen, welche die Einstufung als PEP oder nahestehende Person begründen –, nach welcher der Finanzintermediär allenfalls die Geschäftsbeziehung nicht mehr als solche mit erhöhten Risiken betrachten könnte. Sind weitere Umstände vorhanden, die einen Geldwäschereverdacht rechtfertigen, so hat dies der Finanzintermediär sowieso zu berücksichtigen. Dem GCO scheint eine Frist von mindestens 18 Monaten angemessen. Economiesuisse, das Forum-SRO, die OAR G, die SRO Casinos, die SRO-SVV, der SAV und die SRO SAV/SNV sowie der VQF schlagen ein Jahr vor. Die OAD FCT schlägt zwei Jahre vor. Das KMU-Forum beantragt die Einführung einer angemessenen Frist. PostFinance beantragt ebenfalls, die erwähnten Bestimmungen mit einer zeitlichen Dimension zu ergänzen oder dem FI im Einzelfall einen Ermessensspielraum einzuräumen, ob eine allfällig nicht mehr ausgeübte Funktion eine Person noch als PEP klassifiziert oder nicht.

## 4.4 Qualifikation der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

### 4.4.1 Grundsatzfrage

Grundsätzlich ist es nach Ansicht mehrerer Teilnehmer (CVP, *economiesuisse*<sup>14</sup>, SAV und SRO SAV/SNV, GPF) problematisch oder zweifelhaft, insbesondere dogmatisch, Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei zu errichten, da es sich in den meisten Fällen anders als beim Drogen- oder Waffenhandel nicht um illegal erworbene Gelder handle. Es gehe auch nicht um die Herkunft der Vermögenswerte, sondern darum, wie bestehende Vermögenswerte behandelt werden (wurden sie deklariert?). Ausserdem stellen sich dadurch viele praktische Problemen für die Finanzintermediäre. Für andere Vernehmlassungsteilnehmer (NW, SBVg, VSV, CSNLAW, Raiffeisen) ist es nicht sinnvoll oder gar nicht möglich, diesen GAFI-Standard im heutigen Schweizer Recht umzusetzen. Es könne, anders als im erläuternden Bericht dargestellt, keine Geldwäscherei eines Steuerdelikts nach Schweizer Auffassung geben, oder zumindest bestünden ernsthafte Zweifel an dieser Auslegung. Es wird insbesondere auf den Begriff der Vereitelung der Einziehung und das Problem der Kontaminierung hingewiesen, nicht nur in Bezug auf Hürden rechtlicher, sondern auch praktischer Art. Zum einen bestünden keine aus einem Steuerdelikt herrührende Vermögenswerte, die gemäss Artikel 70 StGB eingezogen werden könnten. Steuerdelikte generieren keine Gewinne, vielmehr eine fehlende Ausgabe. Diese kann allenfalls Gegenstand einer Ersatzforderung nach Artikel 71 StGB, nicht aber einer Einziehung sein. Zum andern wären die Vorteile aus einem Steuerdelikt im Vermögen des Kunden kaum lokalisierbar, weil bei Steuerdelikten kein konkreter Geldfluss besteht<sup>15</sup>. Das führt zu einer Gefahr der Kontaminierung des ganzen Vermögens und schafft erhebliche Schwierigkeiten für den Finanzintermediär, insbesondere bezüglich der Sperre. Nach Meinung des GPF sollte insbesondere das System der Vermögenssperre im Zusammenhang mit der Steuervortat überdacht werden. Weiter werden Probleme auf der Zeitebene geortet: Möglicherweise ist das Delikt zum Zeitpunkt, an dem die Vermögenswerte hinterlegt werden, noch nicht realisiert. Bis zur definitiven Veranlagung, die Monate später erfolgen kann, ist die Vortat weder beendet noch begonnen. Diese Unsicherheit stellt eine zusätzliche Schwierigkeit für den Finanzintermediär dar. Schliesslich ist es nach Meinung der VSPB sehr schwierig, ein Steuerdelikt zu erkennen und sein Produkt zu identifizieren, insofern die hinterzogenen Steuern von jedem Bankkonto des Steuerpflichtigen aus hätten beglichen werden können.

Das Forum-SRO und die meisten SRO (OAD FCT, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G und VQF) bekräftigen ihre grundsätzliche Kritik an der Idee, dass ein Steuer-

---

<sup>14</sup> Bezüglich der detaillierteren Ausführungen und Begründungen verweist *economiesuisse* auf die Stellungnahmen von Forum-SRO, SBVg und TK.

<sup>15</sup> Für mehr Informationen dazu wird auf die Stellungnahme von CSNLAW verwiesen, die detailliert die Gründe erläutert, warum Steuerdelikte ihres Erachtens keine Vortaten zur Geldwäscherei sein können. Müsste unbedingt ein neues Steuerdelikt als Geldwäschereivortat geschaffen werden, würde die Einführung einer neuen Form von Steuerbetrug ausreichen, lediglich auf die Fälle beschränkt, bei denen der Steuerpflichtige eine positive Leistung vom Staat durch eine arglistige Täuschung erlangt (z. B. eine Steuerrückerstattung). In diesem Fall wäre ein konkreter Geldzufluss gegeben, der das direkte Ergebnis des Verbrechens bilden würde; zudem wäre der Geldzufluss, da er in seinem Vermögen lokalisierbar wäre, laut Artikel 70 StGB einziehbar.

delikt Vortat zur Geldwäscherei sein soll. Abgesehen von den vielen ungelösten dogmatischen Fragen wären die Finanzintermediäre mit der Abklärung der Voraussetzungen insbesondere international (wo liegt die Grenze zwischen Steueroptimierung und Steuerbetrug?) völlig überfordert. Ihrer Ansicht nach wäre es klüger, nicht vorzupreschen, sondern in Ruhe die Entwicklung im Ausland abzuwarten. PD-Consulting rät ebenfalls zuerst abzuwarten und zu schauen, wie vergleichbare Finanzplätze vorgehen.

Bei den Befürwortern der Vortat im Steuerbereich ist eine gute Mehrheit (FDK, AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, TG, UR, VS, ZG, ZH, BDP, KV Schweiz) der Meinung, bei der direkten Steuer sollte die Umsetzung später und koordiniert im Rahmen der Revision des Steuerstrafrechts erfolgen. Die FDK, die obgenannten Kantone und die BDP betonen insbesondere, die GAFI-Vorlage gehe über den Auftrag zur Definition der Geldwäschereivortat hinaus, greife der Steuerstrafrechtsrevision vor und nehme einen Grossteil der Revision bereits vorweg. Ausserdem seien an der Ausarbeitung der GAFI-Vorlage keine Vertreter der Kantone beteiligt gewesen, obwohl die Revision des Steuerstrafrechts unter Einbezug der Kantone zu erfolgen hatte. Die Vorschläge stünden zudem teilweise klar im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesrates für die Steuerstrafrechtsreform, insbesondere was die Zuständigkeiten und auch die Untersuchungsmittel betreffe. Es sei – namentlich im Hinblick auf das Verfahren – lediglich eine Zwischenlösung, die auf sich allein gestellt nicht lebensfähig sei, weil sie zwar einen ersten Schritt tue, aber dann auf halbem Weg stehenbleibe. Die vorgeschlagenen Änderungen seien deshalb aus der GAFI-Vorlage herauszunehmen und gemeinsam mit Vorschlägen zur allgemeinen Revision des Steuerstrafrechts zu diskutieren. In diesem Rahmen seien dann auch die Empfehlungen der GAFI betreffend Vortat zur Geldwäscherei umzusetzen.

Für die SP ist eine abschliessende Gesamtwürdigung der steuergesetzlichen Anpassungen erst möglich, wenn sie im ganzen Kontext mit den verschiedenen anderen laufenden Arbeiten bezüglich Steuerstrafrecht und Weissgeldstrategie betrachtet und abgeschätzt werden könne. Es handle sich aber um einen Schritt in die richtige Richtung. Die SRO-SVV begrüsst die Absicht, sieht aber die Art der Umsetzung kritisch. Die TK erachtet die Vorschläge grundsätzlich als relevant, weist aber darauf hin, dass es sich um eine wesentliche wenn nicht grundlegende Änderung sowohl des Steuer- als auch des Strafrechtssystems handelt, die wenn nicht gleichzeitig, so zumindest abgestimmt auf die weiter gefasste Revision des Steuerstrafrechts eingeführt werden sollte. Ohne sich zum Prinzip zu äussern, plädiert die FER für eine strikte Trennung der GAFI-Vorlagen und der Steuerstrafrechtsreform, da der Bundesrat die parlamentarische und demokratische Debatte nicht auf diese Weise umgehen dürfe.

Nach Ansicht der Grünen, alliance sud und der EvB sollte die Vorlage weiter gehen und namentlich die Steuerdelikte, die als schwer im Sinne einer Vortat eingestuft werden, erweitern und präzisieren.

Mehrere Teilnehmer sind der Ansicht, die Steuervortat könne umgesetzt werden, ohne die Reform des Steuerstrafrechts abzuwarten. Für die KSBS ist der Vorschlag wie er vorliegt akzeptabel. BS, NE, SZ und SwissHoldings schlagen vor, die Änderungen des Steuerrechts auf das Minimum zu beschränken und die grundsätzlicheren Fragen in der Reform zu regeln. BE hingegen schlägt vor, das bestehende Steuerrecht nicht zu tangieren, sondern Artikel 305<sup>bis</sup> StGB zu ändern und gewisse Steuerverge-

hen des heutigen Rechts zusätzlich zu den Verbrechen in diesem Artikel aufzunehmen. FDP, VSPB, SBVg, SAV und SRO SAV/SNV, OREF, Raiffeisen und VSKB schliesslich befürworten ein alternatives, steuerspezifisches Geldwäschereikonzept, das keinen Eingriff in diese Reform darstellen und gleichzeitig erlauben würde, gewisse rechtliche Probleme in Bezug auf das schweizerische Geldwäschereikonzept zu lösen.

Einige Teilnehmende (TI, FDP Genf, SVP, CC-TI, Centre Patronal) lehnen den Vorschlag aus unterschiedlichen Gründen ab, unter anderem weil das Steuersystem als Ganzes und nicht stückweise zu überdenken sei. TI erwähnt ausserdem, es gebe keine Verwirkungsfrist für die Umsetzung der GAFI-Empfehlungen. Die CC-TI weist drauf hin, dass keine Notwendigkeit für eine so grundlegende Änderung des Steuerstrafrechts bestehe, um die GAFI-Vorgaben umzusetzen.

Trotz grundsätzlicher Ablehnung oder Zweifeln an der Möglichkeit, Steuervortaten umzusetzen, sollten nach Ansicht von FDP, economiesuisse, SAV, Forum-SRO und der Mehrheit der SRO (VSV, OAD FCT, SRO Casinos, SRO Treuhand, SRO SAV/SNV, OAR G und VQF) die Steuerdeliktfragen koordiniert im Rahmen der Gesamtrevision des Steuerstrafrechts behandelt werden, um Inkonsistenzen zu vermeiden. Sie empfehlen wie die FDK und die Mehrheit der Kantone, die Umsetzung der Steuerdelikte als Vortat zur Geldwäscherei aus dieser Vorlage herauszunehmen. Die Befürworter des alternativen Geldwäschereikonzepts fordern ebenfalls, die Fragen im Zusammenhang mit den Steuerdelikten im Rahmen der Reform zu behandeln, falls der Bundesrat ihren Antrag bezüglich des Alternativkonzepts nicht berücksichtigen sollte.

Das Forum-SRO und die Mehrheit der SRO (OAD FCT, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G und VQF) fordern ausserdem, dass der Anwendungsbereich für solche Vortaten möglichst eingeschränkt werden sollte, um den Schaden möglichst eng zu begrenzen.

Ein Grossteil der Stellungnahmen (BE, FDP, FDP Genf, SVP, SBVg, VAS, VSPB, CC-TI, Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, OAD FCT, SRO-SVV, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G, OREF, Raiffeisen, VQF und Walderwyss) schliesslich merkt an, die Schweiz sollte nicht über die Anforderungen der GAFI hinausgehen und/oder den vorhandenen Spielraum bei der Umsetzung der Empfehlungen nutzen. VSPB und OREF weisen insbesondere darauf hin, dass die GAFI kein Verbrechen als Vortat der Geldwäscherei verlangt. Es muss lediglich ein Geldwäschereidelikt aufgenommen werden, das auf schwere Steuerdelikte abzielt. Diesbezüglich fragt sich der VSV, ob der von der Schweiz gewählte Schwellenansatz noch angemessen sei, während wie bereits erwähnt BE einen gemischten Ansatz (Schwelle-Liste) für Artikel 305<sup>bis</sup> StGB vorschlägt. In diesem Zusammenhang sind FDP, SVP, ODA Genève, OREF und SBV gegen eine Verschärfung des schweizerischen Strafrechts unter dem Titel Umsetzung der GAFI-Empfehlungen und somit der Bekämpfung der Geldwäscherei. Die Schweizer Bürgerinnen und Bürger dürften nicht schärfer bestraft werden als bisher. Insbesondere dürften sie bei Steuerhinterziehung nicht ins Gefängnis kommen, da dies gemäss ODA Genève die zur Ruhe gekommene konstruktive Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgern schaden würde. Nach Meinung der SVP werden auch diverse Massnahmen in die Vorlage aufgenommen, die nichts mit GAFI zu tun haben und nur der Überwachung der Schweizer Bürger dienlich sind.

#### 4.4.2 Indirekte Steuern

Nur sieben Teilnehmer haben sich ausdrücklich zu diesem Punkt geäußert. Die CVP sieht diesbezüglich derzeit keinen Handlungsbedarf. Es werde sich weisen, ob GAFI den bestehenden Artikel 14 Absatz 4 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) als Steuerdelikte oder als Schmuggeldelikte anschauet. Für den VSV erübrigen sich weitere Kommentare, da bereits nach geltendem Recht bestimmte Straftaten mit hohem Unrechtsgehalt als Vortaten eingestuft seien. Nach CSNLAW ist der Vorschlag nicht mit dem Grundsatz des Strafrechts *nullum crimen sine lege certa* vereinbar. Da die Festlegung des Betrags der Rechtsprechung überlassen werde, sei für den Bürger nicht erkennbar, ab welchem Betrag er ein Verbrechen begeht. Noch schlimmer sei es für Finanzintermediäre, die zum Zeitpunkt der Festlegung des Betrags durch die Rechtsprechung verpflichtet sein werden, den Bankkontenverkehr ihrer Kunden über diesen Betrag in der Vergangenheit bis zum Ablauf der Verjährung zu überprüfen, um festzustellen, ob qualifizierter Steuerbetrug begangen wurde oder nicht. Das GCO stellt die Notwendigkeit einer Anpassung des VStrR nicht infrage, weist aber auf unüberwindbare praktische Probleme für die Finanzintermediäre hin. Ausserdem würden die GAFI-Empfehlungen nicht dazu verpflichten, alle indirekten Steuern abzudecken. Deshalb wird vorgeschlagen, die Vortat auf schwere MWST-Delikte zu beschränken, in Anlehnung an die Rechtsprechung zum MWST-Abgabebetrug hinsichtlich Artikel 146 StGB. SwissHoldings stimmt der Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Artikel 14 Absatz 4 VStrR über den Schmuggel hinaus ebenfalls grundsätzlich zu, lehnt aber die neuen Tatbestandmerkmale ab, die dazu führen, dass die Bedingungen eines qualifizierten Abgabebetrugs viel rascher erfüllt wären als bisher. Diese markante Verschärfung der Strafbarkeitsbedingungen sei nicht einleuchtend und daher abzulehnen. Laut GPF soll der Begriff des Abgabebetrugs bei den indirekten Steuern unverändert beibehalten werden. TI schliesslich möchte anstelle der Zusammenarbeit mit Dritten wieder auf die Bande zurückkommen. TI ist der Meinung, es müsse, da es sich um ein Verbrechen handle, eine komplexe Organisation vorausgesetzt werden. Zudem werde das Zusammenwirken mit Dritten bereits durch Absatz 1 und 2 von Artikel 14 VStrR («arglistig») abgedeckt. In Bezug auf die Verrechnungssteuer weist TI darauf hin, die Praxis gestehet den Aktionären bereits für bescheidene Beträge (10 000-20 000 Franken) geldwerte Vorteile zu. Solche Fälle dürften seiner Meinung nach nicht unter Artikel 14 Absatz 4 VStrR fallen.

#### 4.4.3 Direkte Steuern

Die Teilnehmer haben sich subsidiär zum Vorschlag des Vorentwurfs geäußert, sollte der Bundesrat beschliessen die Vortat ungeachtet der grundsätzlichen Einwände oder Anträge, diese im Rahmen der Steuerstrafrechtsreform zu behandeln, umzusetzen. Die meisten Teilnehmer haben sich nur zum DBG geäußert, man kann aber davon ausgehen, dass die Bemerkungen *mutatis mutandis* auch für die ähnlichen Bestimmungen des StHG gelten.

Definition des neuen Steuerbetrugs (Art. 186 Abs. 1 DBG und Art. 59 Abs. 1 StHG)

Übergang zum Erfolgsdelikt und Beseitigung der echten Konkurrenz zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung (Abs. 1)

SBVg, SAV und SRO SAV/SNV, Raiffeisen und VSKB erachten den Übergang vom Tätigkeits- zum Erfolgsdelikt als richtig. Auch OREF kann die Notwendigkeit eines

Erfolgsdelikts ebenfalls nachvollziehen, schlägt aber vor, «wer» durch «der Steuerpflichtige, der» zu ersetzen, da es sich um ein Sonderdelikt handle.

TK und SRO Treuhand sind für die Beseitigung der echten Konkurrenz zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Die FDK, die Mehrheit der Kantone (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG und ZH), BDP und VSV sind ebenfalls der Meinung, der Beseitigung der echten Konkurrenz zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung könne zugestimmt werden (aufgrund des Prinzips *ne bis in idem*), der richtige Ort dafür sei aber die Revision des Steuerstrafrechts. Es handle sich dabei um eine grundlegende Änderung, die weit über die Definition eines Steuerdelikts als Geldwäschereivortat hinausgehe und weitreichende verfahrensrechtliche Konsequenzen habe. Die zahlreichen Ungereimtheiten der Vorlage hätten ihren Ursprung in dieser Neu beurteilung der Konkurrenzfrage. BS ist ebenfalls der Meinung, die weiter als die Forderungen der GAFI gehenden Themen seien noch nicht überzeugend gelöst.

#### Kombination von Urkundenfälschung (Abs. 1 Bst. a) und Arglist (Abs. 1 Bst. b)

Die FDK, die Mehrheit der Kantone (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG), BDP und die Grünen stimmen der Kombination des Urkunden- mit dem Arglistmodell zu, obwohl die Arglistschwelle im Einzelfall schwierig zu bestimmen sei und vermutlich erst in einigen Jahren durch die Rechtsprechung konkretisiert werde. KV Schweiz erachtet das Modell ebenfalls grundsätzlich als prüfenswert, allerdings im Rahmen der bereits eingeleiteten Revision des Steuerstrafrechts. Der Kanton TI lehnt die Einführung der Arglist auf Vergehensebene ab, stimmt ihr aber bezüglich Verbrechen zu.

VD kann die Schaffung dieses Steuerbetrugs akzeptieren, ist jedoch der Meinung, er sollte nach Konsultation der betroffenen Kreise genauer definiert werden. Er befürchtet, die kleineren Finanzintermediäre könnten sonst nicht mehr in der Lage sein, als zweifelhaft eingestufte Transaktionen, die beispielsweise schon über mehrere Scheinfirmen liefen, gezielt zu kontrollieren. Ansonsten könnten die Analysen, die die Finanzintermediäre vornehmen müssen, unverhältnismässig sein. Laut JU wird die Definition der arglistigen Täuschung bei der praktischen Umsetzung ein Problem darstellen. Die Abgrenzung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug wird nicht leicht sein, wenn ein Steuerpflichtiger nicht bereit ist, bei der Aufnahme eines Verfahrens gegen ihn mit der Steuerbehörde zusammenzuarbeiten. Da die Definition dieses Begriffs offen formuliert ist, kann er in jedem Kanton anders ausgelegt werden. Dies könnte die Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen in den einzelnen Kantonen beeinträchtigen, und die durchgeführten Verfahren könnten zu einer gewissen Rechtsunsicherheit führen.

Der SGV erachtet die Definition schwerer Steuerdelikte als problematisch. Der Geltungsbereich müsse präzise umschrieben werden. Insbesondere notwendig seien objektiv messbare Kriterien, welche die Arglist ablösen. Nach Meinung von alliance sud ist die vorgeschlagene Definition zu ungenau und restriktiv formuliert. Sie erfasse keineswegs alle arglistig begangenen Steuerdelikte, die dem betroffenen Staat massgebliche Ressourcen für die Finanzierung öffentlicher Güter entzögen. Nach der EvB sollte im Gesetz genauer definiert werden, was eine arglistige Täuschung ist. Diese beiden Organisationen fordern insbesondere ausdrücklich zu präzisieren, dass die Verwendung komplexer Finanzkonstrukte (z. B. Errichten und Nichtdeklarieren einer Offshoregesellschaft zur Vermögensverwaltung oder Errichten undurch-

schaubarer Strukturen zum Zweck der Steuerhinterziehung) oder der Beizug Dritter, um eine Identität zu verschleiern (Strohmann) eine arglistige Täuschung darstellen.

Hingegen lehnen die Vertreter des Privatsektors (VAS, VSPB, SBVg, VSV, Centre Patronal, FER, KMU-Forum, Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, GPF, OAD FCT, SRO-SVV, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G, OREF, Raiffeisen, VQF, Walderwyss), die FDP und die FDP Genf die Aufnahme der Arglist (nach Art. 146 StGB) ab; Buchstabe b. soll folglich gestrichen werden. Dies schaffe insbesondere eine erhebliche – und nicht gerechtfertigte – Ausweitung der Definition des heutigen Steuerbetrugs, die jedenfalls nicht von der GAFI verlangt werde. Nach Ansicht von VAS und Walderwyss verfügt das bestehende Recht mit dem Steuerbetrug bereits über ein schweres Delikt als Vortat zur Geldwäscherei. Die GAFI-Empfehlungen überliessen es den Staaten, die Vortat aufgrund eines Schwellenwertes – entweder in Bezug auf eine Kategorie einer schweren Straftat oder auf die anwendbare Freiheitsstrafe – zu definieren. Somit sei diese Voraussetzung in der Schweiz erfüllt.

Mach Meinung der Gegner wird der Vorschlag, abgesehen von der Grundsatzfrage, mit praktischen Schwierigkeiten für die Finanzintermediäre verbunden sein, die insbesondere nicht die nötigen Mittel haben um zu beurteilen, ob ihr Kunde eine arglistige Täuschung begangen hat (die schon der Fiskus Mühe hat zu erkennen); abgesehen davon, dass der Begriff relativ vage bleibe. Nach SRO-SVV ist die Grenze zwischen einfacher Lüge und Arglist fließend. Ebenfalls nicht klar sei, wann die Lüge zum Lügengebäude werde, oder ob arglistige Täuschung auch vorliegt, wenn der Steuerpflichtige auf Nachfrage der Steuerbehörden hin nicht reagiert und Angaben unterlässt. Da das subjektive Merkmal der Arglist von den Finanzintermediären nicht beurteilt werden könne, schliessen CSNLAW, SRO-SVV, OREF und PD-Consulting einen starken Anstieg der Meldungen an die MROS nicht aus. Eine solche systematische Verdachtsmeldung würde nach CSNLAW praktisch jeden Inhalt des Bankgeheimnisses entleeren, sowohl für Personen mit Wohnsitz im Ausland als auch in der Schweiz, und dies ohne vorher Gegenstand einer ausdrücklichen Diskussion und einer Volksabstimmung gewesen zu sein.

OREF merkt ebenfalls an, dass nach der Rechtsprechung der Umstand, lediglich falsche Angaben zu geben, arglistig ist, ausser wenn der Getäuschte nicht die grundlegenden Überprüfungen vorgenommen hat, die von ihm unter den gegebenen Umständen erwartet werden konnten. Auf den Steuerbereich übertragen wäre die Arglist in den Fällen von Steuerhinterziehung praktisch systematisch erfüllt, da die Täter damit rechnen, dass die Verwaltung nicht die Mittel hat, um ihre Deklaration nach fehlenden steuerbaren Elementen zu überprüfen. Es handle sich somit um eine grundlegende Änderung, die nur im Kontext der Gesamtrevision des Steuerstrafrechts ihren Platz habe. Diesbezüglich führt die SBVg an, in der Lehre werde – zu Recht – kritisiert, dass die Rechtsprechung zum Betrugstatbestand von Artikel 146 StGB nicht einfach auf das Sonderrechtsverhältnis zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörde übertragen werden könne. In diesem Fall bestehe ein hoheitliches Verhältnis, und es gehöre gerade zu den Aufgaben der Steuerbehörden, die Angaben der Steuerpflichtigen zu überprüfen. Diese Behörde verfüge über Instrumente, welche Private im Geschäftsbereich nicht hätten. Deshalb seien bei Steuerstrafstatbeständen bei der Abgrenzung der einfachen falschen Angabe von der Arglist die spezifischen Gegebenheiten des Steuerveranlagungsverfahrens zu beachten. Der VSKB teilt diese Meinung. Der VSV hält diesbezüglich fest, der Staat könne gar

kein Arglistopfer sein, und das Modell sei für das Steuerstrafrecht generell abzulehnen.

Nach Ansicht der SBVg wird mit dem Tatbestandselement «die Steuerbehörden in einem Irrtum bestärken» ein neuer Tatbestand geschaffen, der bei bestimmten Sachverhalten auch die blosser Unterlassung erfasse. Damit werde nicht nur die Grenze zur einfachen Steuerhinterziehung verwischt, sondern vor allem auch schon die Verhinderung der Aufdeckung des Steuerbetrugs durch den Täter unter Strafe gestellt. Dies stelle im Strafrecht ein grosses Novum dar, das nicht unter dem Titel Anpassungen an GAFI-Empfehlungen vorgenommen werden dürfe. Sollte die Arglist beibehalten werden beantragen SBVg, Raiffeisen und VSKB folglich diesen Tatbestand aufzuheben. SAV und SRO SAV/SNV sind ebenfalls der Ansicht, dieser Tatbestand sei zu scharf. Gemäss SVP ist er sehr schwammig definiert, und es können damit keine klare Grenze zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung mehr gezeichnet werden.

FDP Genf und VSPB weisen darauf hin, dass die Erweiterung auf die Arglist das Verhältnis zwischen Bürger und Staat erheblich verändere und das Gleichgewicht der Rechte der Bürger auf Schutz der finanziellen Privatsphäre und die Notwendigkeit für den Staat, die geschuldeten Steuern einzutreiben, beeinträchtige. Gemäss VSPB stellt sie das gesamte Steuersystem infrage, und nichts mehr rechtfertige unter diesen Umständen die Erhebung einer Sicherungssteuer wie der Verrechnungssteuer. Für die FDP ist zentral, dass als Schranke ein Gericht als unabhängige Instanz über das Vorliegen eines begründeten Verdachts entscheide, bevor der Privatsphärenschutz aufgehoben werde. Im Zusammenspiel mit den prozeduralen Änderungsvorschlägen der Vorlage über eine Revision des Steuerstrafrechts käme es zu einer weitgehenden Aufweichung des Privatsphärenschutzes. Diese Diskussion sei jedoch nicht im Rahmen der Vorlage zur Umsetzung der GAFI-Vorgaben zu führen.

Anstatt die Arglist nach Artikel 146 StGB einzuführen, schlägt das GPF vor sich an die Auslegung des Betrugsbegriffs von Artikel 26 des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den USA anzulehnen, der weitgehend die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 3 Absatz 3 IRSG aufnehme. Anders gesagt ist die betrügerische Haltung erfüllt, wenn ein Steuerpflichtiger falsche oder gefälschte Urkunden oder ein Lügengebäude in der Absicht, die Steuerbehörden zu täuschen verwendet oder zu verwenden beabsichtigt. Das GPF lehnt jedoch eine zu weit gefasste Auslegung, wie sie aus dem *Mutual Agreement* vom 23. Januar 2003 hervorgeht, ab.

Bezüglich der Definition der Arglist erinnert SATC daran, dass die Offshorestrukturen in den meisten Fällen zu absolut legitimen Zwecken verwendet werden und die Verwendung dieser Strukturen nicht an sich einen Hinweis auf Arglist darstellen darf.

#### Begriff der Urkunden (Abs. 1 Bst. a)

Nach Ansicht von SBVg, SAV und SRO SAV/SNV, Raiffeisen und VSKB sollte der Begriff der Urkunden im Sinne von Buchstabe a auf Schriftstücke und andere Bescheinigungen Dritter beschränkt werden. Die Geschäftsbücher, Bilanzen und Erfolgsrechnungen sollen entsprechend gestrichen werden. Die Qualifikation von Schriftstücken, welche der Steuerpflichtige selber erstellt hat, als Urkunden sei verfehlt, da sie kein Vertrauensverhältnis zwischen Steuerbehörden und Steuerpflichtigen bilden. Ausserdem führe dies dazu, dass im Falle der Einreichung einer Bilanz oder Erfolgsrechnung jede Steuerhinterziehung auch den objektiven Tatbestand des

Steuerbetrugs erfülle. Dies führe zu einer Ungleichheit zwischen Steuerpflichtigen, die den Steuerbehörden solche Schriftstücke unterbreiten müssen, und jenen, die nicht dazu verpflichtet sind.

#### Steuerverbrechen (Abs. 1<sup>bis</sup>)

SAV, Forum-SRO und die Mehrheit der SRO (VSV, OAD FCT, SRO-SVV, SRO Casinos, SRO SAV/SNV, SRO Treuhand, OAR G und VQF) begrüssen, dass die neue Vortat nicht einfach durch eine Erhöhung des Strafmasses beim bisherigen Steuerbetrugstatbestand hergestellt werden soll.

ARIF erachtet als nicht gerechtfertigt, einen anderen Betrug im Steuerbereich als im gemeinen Strafrecht vorzusehen. Der Betrug im Steuerbereich sollte daher unabhängig vom Deliktsbetrag ein Verbrechen darstellen. Zudem sollte die Verwendung falscher Urkunden nur einen blossen Hinweis auf arglistige Täuschung darstellen und keine Alternative dazu.

Für die EvB geht der vorgeschlagene Tatbestand zu wenig weit. Grundsätzlich sollte jede vorsätzliche Steuerhinterziehung – ausser vielleicht Bagatellfälle – als Geldwäschereivortat betrachtet werden und ausreichen, um das Bankgeheimnis aufzuheben. Die heutige Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung – oder zwischen Steuervergehen und Steuerverbrechen nach dem Vorentwurf –, sei künstlich, willkürlich und aussenpolitisch gesehen schwer zu begründen.

Der Kanton TI ist der Ansicht, dass das Verbrechen separat definiert werden müsste ohne auf den Steuerbetrug als Vergehen Bezug zu nehmen. Er ist der Meinung, der Wortlaut im Gesetz müsse die Tatbestandselemente klar und verständlich regeln, um keine Rechtsunsicherheit zu schaffen.

#### Unterscheidung zwischen Steuervergehen und Steuerverbrechen (Schwellenwert 600 000 Franken nicht deklarerter Steuerfaktoren)

*Mangelnde Klarheit:* Zahlreiche Teilnehmer (FDK, AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, TG, UR, VS, ZG, ZH, BDP, VSPB, TK, FER, GCO, SRO-SVV) erachten den Begriff «Steuerfaktoren» als unklar. Schliesst er nur Einkommen und Gewinne ein oder auch Vermögen und Kapital? Wenn damit die Bemessungsgrundlage gemeint ist, sei dies nach BS wenig geeignet, weil sie bei jeder Steuerart unterschiedlich sei. FR fragt sich, ob diese Begrenzung gesamthaft auf eine vom gleichen Fall betroffene Gruppe von Steuerpflichtigen angewendet werden kann oder ob sie separat für jeden Steuerpflichtigen gilt. Gemäss VSPB, Centre Patronal und VSKB habe das EFD keine Begründung geliefert, wie es zu diesem Grenzwert von 600 000 Franken gelangt sei. Nach Meinung der VSKB muss der Grenzwert in der Botschaft genauer hergeleitet werden, auch um den Finanzintermediären weitere Anhaltspunkte für die notwendigen Abklärungen zu geben.

*Eingliederung der Vermögenssteuer:* VSPB, Centre Patronal, FER und OREF merken an, dass zahlreiche Staaten keine Vermögenssteuer kennen. Somit könne man gemäss Centre Patronal einem Kunden nicht vorwerfen, ausländischen Behörden ein Vermögen nicht angegeben zu haben, das als solches in diesem anderen Land nicht steuerbar ist. VSPB und FER halten es für willkürlich, dass ein Vermögen von 600 000 Franken als Qualifikationsmerkmal dient. Sie weisen darauf hin, dass im Vermögensverwaltungssektor Beträge dieser Höhe oder darüber hinaus nicht selten sind. Die Festlegung einer solchen Schwelle könnte deshalb alle in diesem Bereich

tätigen Institute diskreditieren oder zu einer richtigen Flut von Verdachtsmeldungen führen.

Die Mehrheit der Teilnehmenden (FDK, AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, TG, UR, VS, ZG, ZH, BDP, VSV, Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, SRO-SVV, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G und VQF) ist der Meinung, die Anwendung des Schwellenwerts von 600 000 Franken auf Vermögen hätte zur Folge, dass bereits die Hinterziehung eines Steuerbetrags von wenigen hundert Franken ein Verbrechen wäre, wodurch bei NW grundsätzliche Bedenken bezüglich der Verhältnismässigkeit auftauchen. OREF und SBV sind ebenfalls der Ansicht, der Schwellenwert stehe in keinem Verhältnis zur effektiv hinterzogenen Steuer.

Der SBV schlägt deshalb vor, die Vermögensschwelle im StHG sehr viel höher anzusetzen. TI, SBVg, VSPB, SAV und SRO SAV/SNV, FER, OREF und Raiffeisen schlagen hingegen vor, die Vermögenssteuer auszuklammern, was gemäss OREF der GAFI nicht widerspräche.

Gemäss SVP stellt die Einführung einer Mindestgrenze lediglich eine zusätzliche Qualifizierungsstufe dar und verschleiert die grundsätzliche Aufhebung der bisherigen Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug.

*Ausklammerung der Erbschafts- und Schenkungssteuern:* Die Ausklammerung ist nach Ansicht der Grünen und der EvB unbegründet.

*Höhe des Schwellenwerts:* Gemäss SBV ist der Betrag von 600 000 Franken verhältnismässig, sofern es sich um nicht deklarierte Gewinne oder Einkommen handelt. BE, SP, die Grünen, alliance sud und EvB halten hingegen die Schwelle für zu hoch, insbesondere im Vergleich zu den indirekten Steuern. Gemäss BE und SP sollte sie bei 200 000 Franken liegen, sollte das Kriterium der nicht deklarierten Steuerfaktoren beibehalten werden. Die Grünen, alliance sud und die EvB beantragen 150 000 Franken und weisen darauf hin, dass dieser Betrag aus entwicklungspolitischer Sicht immer noch sehr hoch sei. Nach den Grünen und alliance sud könnte auf eine Schwelle verzichtet werden. SATC hingegen schlägt aus praktischen Gründen einen Schwellenwert von einer Million vor.

GCO und ODA Genève sind der Ansicht, das Gesetz sollte unterschiedliche Schwellenwerte nicht deklarerter Faktoren vorsehen, einerseits für das Einkommen, andererseits für Kapital und Vermögen.

*Kriterium «nicht deklarierte Steuerfaktoren» versus «hinterzogene Steuern»:* Die Mehrheit der Teilnehmer (FDK, AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH, BDP, CVP, VSV, TK, CSNLAW, economiesuisse, Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, GPF, SRO-SVV, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G, VQF, SGV, SBV) hält das Kriterium der «Steuerfaktoren» für ungeeignet. Es sage nichts über die Höhe der tatsächlich hinterzogenen Steuer aus. Im Extremfall sei nicht einmal eine Steuerhinterziehung gegeben, weil die nicht deklarierten Steuerfaktoren kleiner sind als das negative Einkommen gemäss Steuererklärung. Im Übrigen widerspreche das vorgeschlagene Kriterium den Erläuterungen, wonach nur die durch die verbrecherische Vortat dem Fiskus entzogenen Steuern Objekt einer späteren Geldwäscherei bilden könnten. GPF weist ebenfalls darauf hin, das Kriterium schaffe grosse Disparitäten unter den Kantonen. Die Mehrheit der Teilnehmer sei deshalb der Meinung, man sollte sich wie bei den indirekten Steuern

auf den hinterzogenen Steuerbetrag, das heisst das Resultat des Delikts beziehen, auch wenn dieses Kriterium für die Finanzintermediäre wenig praktikabel sei. Die hinterzogene Steuer bilde auch den Massstab für die Berechnung der Hinterziehungsbusse.

Der SBV schlägt als Betrag der hinterzogenen Steuer 200 000, das KMU-Forum 300 000, SAV und SRO SAV/SNV sowie SGV 500 000, VSV 600 000 Franken vor, während das Forum-SRO und die meisten SRO (SRO-SVV, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G und VQF) eine Million wie bei den Börsendelikten als angemessen erachten.

Gemäss GPF sollte in der Gesetzgebung angegeben werden, dass der Schwellenwert jedes Jahr an den Landesindex für Konsumentenpreise angepasst wird.

Gemäss OAD FCT stellen weder die nicht deklarierten Steuerfaktoren noch die hinterzogenen Steuern ein geeignetes Kriterium dar, da in beiden Fällen die Finanzintermediäre über Kenntnisse im inländischen und internationalen Steuerwesen verfügen müssen, um ihren Pflichten nachzukommen. Ihrer Meinung nach ist der einzig gangbare Weg der, den Steuerbetrug, ohne Plafonierung dieser Art, als Vortat zur Geldwäscherei zu betrachten. Dies würde aber Begleitmassnahmen bedingen wie eine allgemeine Amnestie schweizweit und die Aufhebung der straflosen Selbstanzeige bei Steuerbetrug.

*Zusätzliches Merkmal (zeitliche Präzisierung):* Nach Ansicht zahlreicher Teilnehmer sollte direkt im Gesetz ein zweites Merkmal angefügt werden, wie das bei den indirekten Steuern der Fall ist. Die einen (TI, VSPB, VSV, economiesuisse, Forum-SRO, SRO-SVV, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G und VQF) wollen lediglich präzisiert haben, dass der Schwellenwert *pro Steuerperiode* zu verstehen ist (gemäss GCO wäre eher von Kalenderjahr zu sprechen). So sei klar, dass keine Kumulation über die Steuerperioden hinaus möglich ist. Andere (SBVg, SAV et SRO SAV/SNV, OREF, Raiffeisen) sind der Meinung, die kriminelle Tätigkeit müsse über mehrere Jahre wiederholt werden, mindestens während zwei aufeinanderfolgenden Steuerperioden. Nach den Bankenkreisen ist die Methodik für die von den Meldepflichten betroffenen Finanzintermediäre nur unter Berücksichtigung dieser Mehrfachbegehung praktikabel. Gemäss SAV und SRO SAV/SNV würde der Schwere der Straftat besser Rechnung getragen, wenn eine fortgesetzte Delinquenz verlangt wird. Im Gegenzug könnte der Grenzwert auf 500 000 Franken (Steuerfaktoren) gesenkt werden. TI schlägt vor, die Gewerbsmässigkeit aufzunehmen.

*Weitere Bemerkungen zum Schwellenwert:* Gemäss CSNLAW stimmt nicht, dass der ausdrückliche Schwellenwert von 600 000 Franken dazu dient, Klarheit zu schaffen und dem Finanzintermediäre einen klaren Hinweis zu geben, ab welchem Moment er die erhöhten Sorgfaltspflichten zu beachten hat. In vielen Fällen bilde nämlich der gleiche Sachverhalt auch einen qualifizierten Abgabebetrug im Bereich der indirekten Steuern, der auch bei viel niedrigeren Beträgen als 600 000 Franken gegeben sei. ODA Genève weist auf praktische Schwierigkeiten hin, insbesondere wenn ein Kunde in einem Staat mit einem völlig anderen Steuersystem steuerpflichtig ist. Wie sollten den Schweizer Besonderheiten – wie z. B. der Befreiung der Kapitalgewinne auf dem Privatvermögen oder der indirekten Teilliquidation – Rechnung getragen werden? Hinter einer einfach scheinenden Definition seien sehr heikle Fragen in Bezug auf die Umschreibung nicht deklarerter Steuerfaktoren verborgen. Die Finanzintermediäre seien damit viel grösserer Unsicherheit ausgesetzt, die nicht einfach mit ei-

ner Steuerkonformitätserklärung des Kunden zu lösen sei. Das Konzept müsse somit grundlegend überdacht werden, um diese Unsicherheiten zu beseitigen und für klare Merkmale zuhanden der Praxis zu sorgen.

#### Sanktionen (Art. 186 Abs. 2 und 186a DBG; Art. 59 Abs. 2 und 59a StHG)

Gemäss FDK, den meisten Kantonen (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SZ, TG, UR, ZG) und der BDP ist die vorgeschlagene Lösung zwar die logische Konsequenz der «Neuregelung der Konkurrenz», verdeutlicht zusätzlich aber auch, dass es verfehlt ist, diesen Schritt bereits in der GAFI-Vorlage zu tun.

*Natürliche Personen* (Art. 186 Abs. 2 DBG und Art. 59 Abs. 2 StHG): Gemäss CSNLAW stelle eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren einen unververtretbaren Bruch mit der schweizerischen Tradition dar, die üblicherweise ziemlich leichte Strafen für Steuerdelikte vorsehe, hinsichtlich der schweizerischen Auffassung, dass die Beziehungen Staat-Bürger auf dem gegenseitigen Vertrauen beruhen. Diese Schärfe wäre auch im Vergleich zu anderen vorgesehenen Strafen bei Delikten gegen den Staat (z. B. Art. 292 StGB) widersprüchlich. Die Grünen, alliance sud und die EvB schlagen hingegen vor, die Strafe für das Verbrechen auf zehn Jahre zu erhöhen<sup>16</sup>.

*Juristische Personen* (Art. 186a DBG und 59a StHG): Nach Ansicht von TI und OREF sollte einer juristischen Person bei der Begehung eines Steuerbetrugs keine höhere Busse auferlegt werden als einer natürlichen Person. Die Grünen und die EvB erachten die Sanktion hingegen als leicht im Vergleich zu den Gefängnisjahren, die einer natürlichen Person für die gleiche strafbare Handlung drohen; sie schlagen vor die Busse bis auf das Zehnfache (statt Fünffache) der hinterzogenen Steuer zu erhöhen.

#### Verfahren (Art. 188 und 190 DBG, Art. 61 StHG)

Der VSV stellt einige Widersprüche im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Verfahren fest, die unbedingt bereinigt werden müssten. JU merkt an, der Vorschlag scheine der kommenden Änderung des Steuerstrafrechts entgegenzustehen. Grundsätzlich sind die FDK, die Mehrheit der Kantone (AG, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, ZH), die BDP und SwissHoldings der Meinung, die Neuregelung des Verfahrens sollte im Rahmen der Revision des Steuerstrafrechts und nicht in der GAFI-Vorlage erfolgen.

Die FDK und die Kantone sind insbesondere der Ansicht, die Elemente der Untersuchung sollten immer in Anwendung des gleichen Verfahrensrechts und mit den gleichen Untersuchungsmitteln erfasst werden, was bei der Vorlage nicht der Fall sei. Zudem führe der Vorschlag dazu, dass bei der Steuerhinterziehung mehrere Rechtswege vorhanden seien. Dies widerspreche dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Mehrere Fragen würden offen bleiben. Für FR stellt sich beispielsweise die Frage der nicht rückforderbaren Verrechnungssteuer, die in gewissen Fällen zu einer konfiskatorischen Steuer führen kann. JU befürchtet, der Vorschlag könnte ein bewährtes Verfahren infrage stellen, indem besondere Steuerverfahren Behörden übertragen werden, die nicht über die entsprechende Ausbildung verfügen. FR, SO, SAV und SRO SAV/SNV sowie OREF haben ebenfalls Zweifel, dass die Strafbehörden über die nötigen Kompetenzen im Steuerbereich verfügen. Für SAV und

---

<sup>16</sup> Nach EvB bis zu zehn Jahren, nach alliance sud ab zehn Jahren. Die Grünen unterstützen die Stellungnahmen der beiden Organisationen.

SRO SAV/SNV stellt sich die Frage, ob nicht eine Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerbehörden wünschenswert wäre.

FDK, Kantone und EvB sind der Ansicht, der Vorschlag könnte der betroffenen Person ermöglichen, Beweise verschwinden zu lassen, was die Untersuchung durch die Strafbehörden unnötig behindern würde. Die Voraussetzung, zuerst ein Verfahren für Steuerhinterziehung einzuleiten, könnte nämlich Steuerpflichtige, die sich des Steuerbetrugs schuldig gemacht haben, warnen und ihnen erlauben, Nachweise ihres Delikts zu beseitigen. Die EvB schlägt deshalb vor, dass die Steuerbehörde ein Verfahren eröffnen und dies umgehend an die Strafverfolgungsbehörden weiterleiten kann, ohne den betroffenen Steuerpflichtigen zu benachrichtigen, wenn sie über massgebliche Hinweise auf schweren Steuerbetrug verfügt oder fürchtet, es könnten Beweise vernichtet werden. Weiter wäre die Möglichkeit offen zu lassen, dass die Strafbehörden bei Verdacht auf ein Steuerbetrug, von dem sie im Rahmen der Verfolgung anderer Vergehen oder beispielsweise durch eine ausländische Strafbehörde Kenntnis erhalten, ohne vorgängiges Steuerhinterziehungsverfahren ein Verfahren einleiten können. Die EvB macht konkrete Vorschläge zu diesen beiden Punkten und ist der Ansicht, diese Änderungen müssten vorgenommen werden ohne die angekündigte Reform des Steuerstrafrechts abzuwarten.

Ebenfalls kritisiert wird von der FDK, der Mehrheit der Kantone, BDP, CVP und OREF, dass die Akte nicht an die Steuerbehörde zurückgeht, wenn sich der Betrugsverdacht nicht erhärtet. Für die CVP muss die Akte in einem solchen Fall an die Steuerbehörde retourniert werden. Ansonsten verwische die Grenze zwischen Betrug und Hinterziehung.

Für OREF würde der Umstand, arglistige Hinterziehungsfälle vor den Strafrichter zu bringen, zu einer Flut von Verfahren führen, da die Steuerbehörde einen Verdacht systematisch von der Strafbehörde prüfen lassen müsste. Ausserdem stelle sich die Frage, warum den Steuerbehörden in Artikel 190 Absatz 2 DBG weitergehende Untersuchungsmittel bereitgestellt werden, wenn diese Verfahren dann an die Strafbehörden überwiesen werden, die noch mehr Mittel haben. Deshalb wird bezweifelt, dass die speziellen Untersuchungsmassnahmen oft zum Zug kommen werden. Es sei denkbar, dass die ESTV Fälle abklären müsste, um zu entscheiden, ob sie weitergeleitet werden müssen, aber sicher eher selten.

Gemäss SwissHoldings führt der Vorschlag zu einer faktischen Aufhebung des Bankgeheimnisses auch in geringfügigen Sachverhalten und generell zu einer Kriminalisierung sämtlicher Steuerpflichtiger.

Al verlangt, dass auch zukünftig die Steuerbehörden, die über die nötigen Fachkompetenzen und Effizienz verfügen, und nicht die MROS für die Steuerhinterziehungen zuständig sein sollen.

Gemäss SRO Treuhand bleibe ungelöst, was mit dem hinterzogenen Geld geschehen soll. Dieses Geld sollte den jeweiligen Steuerbehörden zugeführt werden, um das fehlende Steuersubstrat wiederzuerlangen.

### Übriges

*Selbstanzeige* (Art. 186 Abs. 3 DBG und 59 Abs. 2<sup>bis</sup> StHG): FR stellt fest, diese erscheine bei einem Verbrechen a priori stossend.

*Solidarische Haftung* (Art. 186 Abs. 4 DBG und 59 Abs. 4 StHG): SBVg, VAS, SAV und SRO SAV/SNV, SRO-SVV, Raiffeisen und Walderwyss sind dagegen. Die SBVg weist insbesondere darauf hin, dass bereits ein strafrechtliches Hilfsmittel bestehe, um Personen, die an einem Vergehen oder Verbrechen beteiligt sind, mit zu bestrafen. Aufgrund des unbestimmten Rechtsbegriffs der «Beteiligung» gehe die Bestimmung ausserdem mit einem derzeit kaum abschätzbaren Haftungsrisiko für den Finanzintermediär für allfällige Steuerhinterziehungen eines Kunden einher. Eine solidarische Mithaftung für hinterzogene Steuern widerspreche jeglichen strafrechtlichen Grundsätzen. Konsequenterweise müsste die solidarische Haftung von Teilnehmenden aus Artikel 177 Absatz 1 DBG und 56 Absatz 3 StHG entfernt werden. Im Gegenzug sollten die Bussen für die Begehung von Teilnahmehandlungen nach Artikel 177 DBG deutlich auf 50 000 bzw. in schweren Fällen auf 250 000 Franken erhöht werden. Nach Ansicht anderer ist die solidarische Haftung keine GAFA-Anforderung. Nach Meinung der SRO-SVV ist auf die Formulierung «Anstiftung, Gehilfenschaft, Mitwirkung» zurückzukommen. Für das GCO ist der Vorschlag an sich logisch, sollte aber auf vorsätzlich zum Schaden des Schweizer Fiskus begangene und als Geldwäscherei im Sinne des Schweizer Rechts eingestufte Taten beschränkt werden.

*Bagatellfälle*: Die CVP betont, grundsätzlich sei bei jeglicher Änderung im Bereich der Steuerstraftaten darauf zu achten, dass Bagatellfälle von Steuerhinterziehung nicht kriminalisiert würden.

*Inkrafttreten und Anwendung der neuen Regeln*: In Anbetracht der zweijährigen Frist für die Kantone, ihre Gesetzgebung anzugleichen, sei gemäss OREF ein um zwei Jahre verzögertes Inkrafttreten auch für die Änderungen des DBG vorzusehen. Ansonsten würde eine Verfolgung des Steuerbetrugs nach DBG, nicht aber nach StHG möglich. GCO ist der Ansicht, dass die neue Straftat in Verbindung mit der Rechtsprechung zum Eventualvorsatz inakzeptable und im Schweizer Recht bisher nicht vorhandene rückwirkende Effekte für bestehende Kunden hat. Das Delikt bezüglich eines Betrags könne nämlich nicht nur zum Zeitpunkt der Steuerhinterziehung mit Arglist oder Fälschung erfüllt sein, sondern auch nachfolgend bei jeder Nichtdeklaration dieses Betrags. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, die Anwendung von Artikel 305<sup>bis</sup> StGB auf nach Inkrafttreten des revidierten Gesetzes akzeptierte Vermögenswerte zu beschränken. PD-Consulting zieht dies ebenfalls als Alternative zur Vorlage in Betracht.

*Auswirkungen auf Bund und Kantone und die Volkswirtschaft*: Nach Meinung von CSNLAW unterschätzt der Bericht die zusätzlichen Kosten für den Bund (zusätzlicher Stellenbedarf bei der MROS) und für die Kantone (höhere Fallzahl von Überweisungen der MROS an die kantonalen Staatsanwaltschaften). Die Vorschläge würden ausserdem enorme Mehrkosten für die Finanzintermediäre und ein zusätzliches Risiko in Bezug auf die Finanztätigkeit mit sich bringen, was einige dazu bewegen könnte, die Tätigkeit aufzugeben. Gemäss KMU-Forum sind die im Rahmen eines Test-KMU befragten Vermögensverwalter der Meinung, der Vorschlag führe zu deutlichem Mehraufwand und Kosten von ca. 25 000 Franken pro Jahr für einen mittelgrossen Finanzintermediär, ohne die einmaligen Kosten bezüglich der Kontrolle der bestehenden Kundschaft zu rechnen.

## Verjährung (Art. 189 DBG und 60 StHG)

Gemäss NW ist der Vorschlag kaum nachvollziehbar. Man könne sich nicht wie im Bericht explizit auf die gemeinrechtliche Verjährungsfrist berufen und dann trotzdem keine Unterscheidung zwischen den Verjährungsfristen von Vergehen und Verbrechen machen. Für ARIF ist ebenfalls nicht ersichtlich, weshalb die Verfolgung von Steuerdelikten anders behandelt werden sollte als im Gemeinrecht. Die OAD FCT ist gegen den Vorschlag nur bezüglich der Steuervergehen, während VSV und SBV sich gegen eine Verlängerung der Verjährungsfrist von 10 auf 15 Jahre aussprechen. SRO-SVV und OREF sind ebenfalls der Ansicht, die Frist sollte auf 10 Jahre festgelegt werden, analog zur Frist für die Aufbewahrung der Unterlagen. Gemäss OREF führen die Steuerdelikte zu einem Nachsteuerverfahren, das 10 Jahre nach Ablauf der betreffenden Steuerperiode nicht mehr eingeleitet werden kann. Deshalb sei es absurd, das Delikt im Zusammenhang mit hinterzogenen Steuern verfolgen zu können, die nicht mehr eingefordert werden können. Gemäss SRO-SVV sind die Verjährungsfristen insbesondere im internationalen Vergleich viel zu lang. Gegebenenfalls solle die Frage im Rahmen der Steuerstrafrechtsreform behandelt werden. VD schliesslich ist der Ansicht, die Frage der Verjährung von Steuerdelikten sollte allgemein vertieft werden, vor allem mit Blick auf allfällige Lösungen für die Regularisierung der Vergangenheit.

## Alternativvorschläge

*Änderung von Artikel 305<sup>bis</sup> StGB:* BE lehnt den vorgeschlagenen Ansatz ab, der einen weitgehenden Umbau des bisherigen Rechts darstelle und zu verfahrensmässigen Komplikationen führe. Anstatt ein neues Verbrechen im Bereich der direkten Steuern zu schaffen, schlägt BE vor, den Ansatz von Artikel 305<sup>bis</sup> StGB in Bezug auf Vortaten zu ändern. Zusätzlich zu den Verbrechen würden daher gewisse Steuervergehen des heutigen Rechts in Artikel 305<sup>bis</sup> StGB aufgenommen und in bestimmten schweren Fällen als Geldwäschereivortat gelten. Konkret wird vorgeschlagen, den Steuerbetrug im Sinne der heutigen Artikel 186 DBG und 59 StHG als Vortat einzustufen, wenn Steuern über einen gewissen Betrag hinterzogen werden. Mit diesem Vorschlag bliebe im Rahmen der Steuerstrafrechtsrevision der ganze Handlungsspielraum offen. Die Tatbestände könnten dann mit Blick auf die GAFI-Empfehlungen praxisgerecht angepasst werden.

*Alternatives Geldwäschereikonzept im Steuerbereich:* FDP, VSPB, SBVg, SAV und SRO SAV/SNV, OREF, Raiffeisen und VSKB schlagen die Einführung eines selbständigen Geldwäschereitattbestands im Steuerbereich vor. Die FDP merkt an, dies sei auch das Vorgehen, das Deutschland gewählt habe. SBVg und FDP machen konkrete Vorschläge diesbezüglich. Anstelle einer Verhinderung einer Einziehung nach Artikel 305<sup>bis</sup> StGB würde die Steuergeldwäscherei das Verhindern einer Besteuerung auf dem Wege der Nachsteuer im Bereich der direkten Steuer darstellen und ins DBG aufgenommen. Nach dem Vorschlag der SBVg muss diese Handlung geeignet sein, das Nachsteuerverfahren im Zusammenhang mit der Begehung von Steuerbetrug gemäss Artikel 186 Absatz 1 DBG in mehreren aufeinanderfolgender Steuerperioden in erheblichem Ausmass zu vereiteln – d.h. dass Einkommen von mindestens 600 000 Franken pro Steuerperiode hinterzogen wurde. Sie würde wie die einfache Geldwäscherei ein Vergehen darstellen, und könnte sowohl durch den Steuerpflichtigen als auch einen Dritten begangen werden. Nach Vorschlag der FDP könnte die Tat nur von einem Dritten begangen werden. Die FDP schlägt zudem ein hinterzogenes Einkommen von 300 000 Franken vor, wobei dies zu diskutieren wäre.

Ein analoger Artikel könnte in Bezug auf die vom Bund erhobenen Steuern in das Verwaltungsstrafrecht eingefügt werden, der ein Verhindern der ordnungsgemässen Abgabenerhebung darstellen würde. Mit diesem Steuergeldwäschereitstatbestand wäre es nicht mehr nötig, einen Verbrechenstatbestand in sämtliche Bundessteuergesetze aufzunehmen. Der Vorschlag würde damit nicht in die Steuerstrafrechtsrevision eingreifen. Es müsste lediglich in Artikel 9 GwG ein Verweis auf die neuen Bestimmungen aufgenommen werden, damit die Meldepflicht ebenfalls gilt. Nach Ansicht der Befürworter dieses Konzepts wäre die Anknüpfung an die Nachsteuer- und Steuerbezugsverfahren dadurch begründet, dass die Vereitelung des Strafverfahrens bereits durch Artikel 305 StGB unter Strafe gestellt ist. Die FDP schlägt ausserdem vor, im DBG eine Bestimmung in Bezug auf die ausländischen Steuerpflichtigen anzufügen.

Gemäss OREF wäre dieser Ansatz effizienter als derjenige nach Artikel 305<sup>bis</sup> StGB. Denn wie soll erkennbar sein, ob ein Steuerpflichtiger seinen Fiskus getäuscht hat, wenn dieser selbst es nicht feststellt? Wie kann man wissen, ob die Steuer nicht von einem anderen Bankkonto aus beglichen wurde?

*Weitere Vorschläge:* Nach Ansicht von SwissHoldings würde es genügen, wenn der heutige Steuerbetrugstatbestand nach Artikel 186 DBG zu einem Erfolgsdelikt angepasst und der Verbrechenstatbestand eine Qualifikation gegenüber dem modifizierten Betrugstatbestand darstellen würde. Als Qualifikationsmerkmal könnte in grossen Teilen auf die bestehende Vorlage zurückgegriffen werden. Ein Verbrechen würde demnach dann vorliegen, wenn nicht deklarierte Steuerfaktoren von mindestens 600 000 Franken vorliegen. Weil im Bereich sehr wohlhabender Steuerpflichtiger, aber auch bei grossen Unternehmen die Verbrechenstrenze von 600 000 Franken rasch überschritten würde, sollte für solche speziellen Sachverhalte eine zusätzliche Hürde wie beispielsweise, dass die hinterzogenen Steuerfaktoren mindestens fünf Prozent des steuerbaren Einkommens bzw. des steuerbaren Gewinns des Steuerpflichtigen ausmachen müssen, eingebaut werden. BS, NE und SZ beantragen, die GAFI-Vorlage auf die Neudefinition des Steuerbetrugs und die entsprechenden redaktionellen Anpassungen zu beschränken.

#### **4.4.4 Internationale Rechtshilfe**

Nur die FDK, vierzehn Kantone (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, TG, UR, VS und ZG), BDP und EvB haben sich zu dieser Frage geäussert, einige davon nur zum Teil über den Hinweis, sich der Stellungnahme der FDK anzuschliessen.

FDK, Kantone und BDP verweisen auf die Stellungnahme der FDK vom 21. September 2012 zur Vernehmlassung über die Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten, wonach die Vorlage zur Überarbeitung zurückzuweisen und bis nach der Revision des Steuerstrafrechts zurückzustellen sei. Die EvB bezieht sich ebenfalls auf ihren Kommentar im Rahmen dieser Vernehmlassung, wonach die in Artikel 3 Absatz 3 IRSG vorgesehene Einschränkung aufzuheben sei. Es widerspreche der Kohärenz und dem Geist dieser ganzen Vernehmlassungsvorlage, wenn bei der Rechtshilfe weiterhin vom Prinzip keine Rechtshilfe in Steuersachen ausgegangen werde. Anstatt lediglich mehr Ausnahmen zu formulieren, sollte der Absatz im IRSG gestrichen werden.

## 4.5 Barzahlung bei Kaufgeschäften: Ausweitung des Geltungsreichs des GwG und Anpassung des SchKG

### Allgemein

Die Vorschriften zur Barzahlungen bei Kaufgeschäften werden namentlich von den Vernehmlassungsteilnehmern aus der Wirtschaft und den bürgerlichen Parteien abgelehnt. Begrüsst werden die Vorschriften von der Mehrheit der Kantone und von politisch linken Parteien und Verbänden.

Die FDK, BL, OW, UR, FR, AG, VS, SO, GE, GL, GR, BE, NE, LU, SG, Centre Patronal, SP, alliance sud, die Grünen, KV Schweiz, SGB und HEV begrüssen die Ausweitung des Anwendungsbereichs des GwG auf Fahrnis- und Immobilienkäufe. Die FDK bemerkt, dass es grundsätzlich unüblich und riskant sei, Bargeld für mehrere zehntausend Franken auf sich zu tragen. GE erachtet die Barzahlungsvorschriften als pragmatische Lösung, die bereits mit den gelebten Zahlungsgewohnheiten übereinstimmt. Gemäss Centre Patronal muss jedoch zwischen Fahrniskäufen, bei denen Barkäufe häufig sind, und Immobilienkäufen, bei denen der Kaufpreis selten unter 100 000 Franken liegt, unterschieden werden. SATC kann die Gründe für die Regelung nachvollziehen und hat keine Einwände. Der HEV merkt an, dass Finanzintermediäre – im Gegensatz zu Maklern, Notaren und privaten Verkäufern – über das Knowhow und die technischen Möglichkeiten verfügen würden, um Verdachtsmomenten nachzugehen, im Verdachtsfall solche Gelder zu sperren und damit eine Immobilientransaktion zu verhindern. USPI begrüsst die Bargeldvorschriften zu den Immobilienkäufen und den entsprechenden Verzicht auf die Unterstellung der Immobilienhändler unter das GwG. Gemäss SNV werden bereits heute Grundstückskäufe ausnahmslos bargeldlos abgewickelt, weshalb eine Regelung eigentlich nicht erforderlich sei. Der SNV will sich jedoch nicht gegen eine entsprechende Normierung wenden. Die ARIF und OAD FCT begrüssen im Prinzip, dass Zahlungen in Zusammenhang mit Immobilienkäufen über einen Finanzintermediär abgewickelt werden, lehnen jedoch die Bedingungen in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 2b VE-GwG ab.

Gegenüber den Bargeldvorschriften ablehnend stehen NW, LU, CVP, FDP, FDP Genf, SVP, VBN, EvB, Walderwyss, SBVg, VSKB, VAS, PostFinance, Raiffeisen, OAR G, SGV, Forum-SRO, VQF, SRO Casinos, SRO-SVV und SRO Treuhand (eher ablehnend auch economiesuisse, die auf Ausführung des Forum-SRO verweist). SAV und SRO SAV/SNV lehnen die Bargeldvorschriften teilweise ab.

Ein Grossteil der ablehnenden Stellungnahmen macht geltend, die Regelung im GwG sei systemwidrig (SBVg, NW, EvB, Walderwyss und VAS) und gehöre ins Privatrecht (Forum-SRO, VQF, SRO Casinos, SRO-SVV, SRO Treuhand, VSV, VBN). Auch SAV und SRO SAV/SNV kritisieren die Bargeldvorschriften aus Gründen der Gesetzessystematik, lehnen jedoch nur die Vorschrift für den Fahrniskauf grundsätzlich ab; die Regelung für Immobilienkäufe wird als akzeptabel erachtet, da sie bereits den Zahlungsgewohnheiten entspricht. Forum-SRO, VQF, SRO Casinos und OAR G sind der Auffassung, dass die Bargeldvorschriften verfassungswidrig sind, da sie das Bargeld über 100 000 Franken als Zahlungsmittel aufheben. Auch economiesuisse und KMU-Forum stellen die Frage der Verfassungswidrigkeit; economiesuisse verweist auf die Ausführungen des Forum-SRO. Nach Meinung NW wird ein neuer, exklusiver persönlicher Geltungsbereich eingeführt und ein Freiraum für legale Geldwäscherei bis 100 000 Franken eröffnet. Gemäss VBN ist eine Regelung der Bargeldvorschriften im GwG unzweckmässig. Zudem würden die Rechtsfolgen für Verträge fehlen, bei denen die Zahlungsmodalitäten nicht eingehalten werden. Die CVP

macht geltend, dass ein Bargeldverbot eine Währung schwächen würde. Überdies seien Bargeldzahlungen in dieser Höhe bereits heute unüblich und unter Geldwäschereigesichtspunkten verdächtig. Die CVP appelliert deshalb an die Vernunft und Eigenverantwortung der Geschäftspartner. Die FDP Genf stellt die Rechtmässigkeit der Bargeldvorschriften infrage, da sie zu einer «Verteufelung» der Bargeldzahlungen führe. Sie fordert eine Analyse der Kosten und Nutzen einer solchen Regelung sowie der Auswirkungen auf die Uhren- und Schmuckindustrie (so auch das KMU-Forum). Gemäss PostFinance würden die Einzahlungen ab 100 000 Franken durch die Barzahlungsvorschriften praktisch verunmöglicht, da eine Prüfung, ob der Einzahlung ein Kaufgeschäft zugrunde liegt, am Postschalter nicht realistisch ist. Dies gilt auch für die Abwicklung von Transaktionen zugunsten von Drittkonten. Raiffeisen erachtet den Gesetzesvorschlag als unverhältnismässige Ausweitung des Geldwäschereidispositivs. Den Finanzinstituten könne nicht zugemutet werden, (alle) Verträge der Kunden zu kontrollieren, um damit sicher zu stellen, dass keine Barzahlungen über 100 000 Franken mehr getätigt werden. Richtigerweise sollten die involvierten Drittparteien dem GwG unterstellt werden. LU und der VSKB monieren eine zusätzliche Bürokratisierung und dass auch den Finanzintermediären Pflichten aus der Abwicklung des Kaufgeschäft auferlegt werden, obwohl Artikel 2 Absatz 1<sup>bis</sup> VE-GwG auf die Finanzintermediäre keine Anwendung findet. Gemäss SBVg, VSKB und GCO führen die Bargeldvorschriften zu einer Übertragung der Verantwortlichkeiten und Sorgfaltspflichten auf die Finanzintermediäre. Die Verantwortung sollte jedoch bei den Parteien des Grundgeschäfts bleiben. Das GCO hält diese Vorschläge nicht für ausreichend bezüglich der GAFI-Vorgaben (Empfehlung 22). Nach Meinung des SGV ist das Verbot von Barzahlungen über 100 000 Franken unverhältnismässig und nicht sachdienlich. Zum Beispiel ist für bestimmte Uhrenmodelle, Autos und Schmuck mit einem Verkaufspreis von über 100 000 Franken die Barzahlung die einzige Möglichkeit, weil der elektronische Zahlungsverkehr diese Beträge kaum deckt oder zulässt und Bankschecks u.ä. für die Verkäufer ein unzumutbares Risiko bedeuten. Die FDP erachtet die geltenden Geldwäschereibestimmungen als ausreichend. Der VSV verlangt die Streichung der Bestimmungen, da damit auch Anreize zu Umgehungsgeschäften geschaffen werden. Die SVP schliesslich lehnt die Bargeldvorschriften ab, weil diese zur Überwachung der finanziellen Transaktionen der Bürger führen würden.

Konkrete Verbesserungsvorschläge wurden von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmern dargelegt. Beispielsweise verlangt AG betreffend die Bargeldregelung für Immobiliengeschäfte zusätzliche Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Grundstücksgewinnsteuer, die Klärung, ob Artikel 2b VE-GwG auch auf andere Geschäfte (z. B. Einräumung eines Baurechts) gelten soll, sowie rechtliche Grundlagen für Zahlungsmodalitäten und die Bestätigung der Finanzintermediäre. Gemäss LU und VSKB sollten Geschäfte ohne Geldzahlung (Verrechnung, Übergabe von Aktien) ebenfalls erfasst werden. Nach VSKB ist namentlich nicht ersichtlich, worauf sich die 100 000 Franken genau beziehen, was vor allem im Falle von Abzahlungsverträgen relevant sei. Gemäss BDP gibt es zwar gute Gründe für eine Bargeldregelung, jedoch wäre zu prüfen, ob anstelle eines absoluten Betrags qualitative Kriterien angewendet werden könnten. Namentlich bestehe im Immobiliengeschäft und im Kunsthandel eher Handlungsbedarf als etwa beim Autokauf und beim Viehhandel. Der SNV verlangt bei der Bestimmung zum Grundstückskauf verschiedene Anpassungen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Urkundsperson.

## Artikel 2b VE-GwG

Gemäss SBV soll bei Grundstückskäufen stets ein Finanzintermediär eingeschaltet werden; verlangt werden jedoch Ausnahmen für familieninterne Darlehen. Zudem sollte eine gesetzliche Meldepflicht für Makler für den Fall ins Gesetz aufgenommen werden, dass diese einen begründeten Verdacht auf Geldwäscherei oder der Verwendung von «Schwarzgeld» haben. Gemäss SNV darf durch die Bargeldvorschrift die Zug um Zug-Abwicklung eines Grundstückskaufs und damit die Erfüllung der Hauptaufgaben des Notars nicht erschwert oder gar verunmöglicht werden (so z. B. durch Art. 2b Abs. 3 VE-GwG). Zudem sollte die Zahlung auch über das Klientenkonto der Urkundsperson abgewickelt werden können. Die Notare sollten zudem ebenfalls die Bestätigung abgeben dürfen, dass die Zahlung über einen Finanzintermediär erfolgt ist bzw. erfolgen wird (so auch der VBN). ARIF erachtet die Modalitäten nach Artikel 2b Absatz 2 und 3 als zu rigide. Das Forum-SRO erachtet es insbesondere als problematisch, dass aufgrund der Zahlungsmodalitäten die Urkunde geändert werden müsste, wenn der Käufer sich entscheiden sollte, die Zahlung nicht wie geplant abzuwickeln. Gemäss GCO darf die Verantwortung aufzuzeigen, dass die Zahlung den vereinbarten Modalitäten entspricht, nicht beim Finanzintermediäre liegen, während der Notar oder der Immobilienhändler beispielsweise, welche die Verhandlungen verfolgen, besser dafür geeignet wären. Das GCO schlägt vor, Absatz 3 in diesem Sinne zu ändern.

## Artikel 2c VE-GwG

Die Bargeldvorschrift für Fahrniskäufe wird mehrheitlich abgelehnt (namentlich SRO Treuhand, ARIF, OAD FCT, Walderwyss, SAV und SRO SAV/SNV, VSGU, FH). Die ARIF, OAD FCT und SAV und SRO SAV/SNV lehnen zwar eine Bargeldvorschrift für Fahrniskäufe ab, begrüßen aber im Prinzip eine Regelung bei den Immobilienkäufen (so auch SRO Treuhand bei einer Überführung der Regelung ins OR). Gemäss ARIF ist eine solche Regelung unnütz aber auch gefährlich, da Transaktionen zur Vermeidung von Kontrollen verheimlicht werden und deren Urheber ins Ausland ausweichen könnten. Dies hätte ein wirtschaftlicher und finanzieller Verlust für die Schweiz zur Folge. Gemäss NW sind die Regelungen für den Fahrniskauf aufgrund der Formlosigkeit des Kaufgeschäfts nicht durchsetzbar. Das Forum-SRO, der VQF und die SRO Casinos begrüßen die Kompetenz des Bundesrates, Ausnahmen vorzusehen. Gemäss VSGU wird mit dieser Regelung die Freiheit der Käufer eingeschränkt, wobei Zweifel bestehen, ob der verfolgte Zweck der Geldwäschereibekämpfung überhaupt erreicht werden kann. Zudem verlange auch GAFI keine entsprechende Regelung (so auch OAR G, Walderwyss und VAS). FH verlangt namentlich, dass die Schweizer Uhrenindustrie von einer solchen Regelung ausgenommen wird, zumal die Geldwäschereigefahr im Uhrensektor marginal sei.

## Unterstellung von Immobilienhändlern/Notaren/Rohstoffhändlern

Centre Patronal, USPI und HEV begrüßen, dass auf eine Unterstellung der Immobilienhändler und Notare verzichtet werden soll. Hingegen sind die Immobilienhändler, Notare und Rechtsanwälte gemäss SBVg dem GwG direkt zu unterstellen, auch wenn sie nicht als Finanzintermediäre tätig sind. Auch NW erachtet die internationale Forderung zur Unterstellung von Immobilienhändlern und Notaren unter das GwG als berechtigt. Nach alliance sud und den Grünen sollten ebenfalls Sorgfaltspflichten für Akteure geprüft werden, die keine Finanzintermediation im engeren Sinne betreiben. Namentlich sollte das Geldwäschereidispositiv auf den Rohstoff- und Immobilienhandel ausgeweitet werden. Da GAFI nur eine Unterstellung der «real estate agents»

vorsieht, sofern sie in die Immobilientransaktion involviert sind, soll das GwG nach Walderwyss und VAS auf Finanzintermediäre beschränkt bleiben und lediglich Immobilienhändler dem GwG unterstellt werden, sofern sie an einer Transaktion beteiligt sind, und der Geldfluss über ihr Konto läuft. Gemäss EvB wurde die Chance verpasst, die Personen, die Handelsgeschäfte tätigen, dem GwG zu unterstellen und spezifische Sorgfaltspflichten für den Immobilien- und Güterhandel zu formulieren (entsprechend der Vorlage aus dem Jahre 2005).

### Bargeldschwelle

Als sachdienlich bzw. als verhältnismässig und gerechtfertigt erachten VS und die USPI die Bargeldschwelle bei 100 000 Franken. Teilweise wird die Bargeldschwelle von 100 000 Franken sowohl bei den Immobilien- als auch bei den Fahrniskäufen als zu hoch angesehen (SGB, SP). Es wird namentlich gefordert, dass die Regelung insofern verschärft werden sollte, als dass Grundstückskäufe unabhängig vom Kaufpreis (BE, SP, SGB, SBV) und die Fahrniskäufe bereits ab 50 000 Franken über einen Finanzintermediär abgewickelt werden müssen (BE). Gemäss HEV sollte die 100 000-Schwelle weder erhöht noch reduziert werden. Nach Forum-SRO, VQF und SRO Casinos sollte bei Beibehaltung der Bargeldbestimmung die Schwelle von 100 000 Franken keinesfalls reduziert werden. FDP und SVP befürchten eine künftige Senkung der Bargeldschwelle, was die individuelle Handlungsfreiheit weiter einschränke und weiter in die Privatsphäre eingreife.

### Strafbestimmung (Art. 38 VE-GwG)

Die Strafbestimmung wird überwiegend als unverhältnismässig abgelehnt (namentlich ARIF, SRO Treuhand, Walderwyss und VAS). Nach Walderwyss und VAS ist es unverhältnismässig, eine Barzahlung über 100 000 Franken unter Strafe zu stellen, wenn gleichzeitig kein Straftatbestand erfüllt ist und die Voraussetzungen der Geldwäscherei nicht gegeben sind. Auch GAFI verlange keine entsprechende Vorschrift. Nach Forum-SRO, VQF und SRO Casinos genügen die Strafandrohungen des Strafgesetzbuches, insbesondere jene zur Geldwäschereibekämpfung, völlig aus. Es sei zudem systemfremd, im GwG Strafbestimmungen für Nicht-Finanzintermediäre zu integrieren (so auch SRO-SVV). Nach OAD FCT müsste eine solche Bestimmung im Strafgesetzbuch geregelt werden. Nach VSKB sollte präzisiert werden, dass nur die Vertragsparteien und nicht die Finanzintermediäre der Strafandrohung unterliegen. Gemäss AG fehlen Aussagen zur Anwendung von Artikel 38 VE-GwG auf die Grundbuchämter und deren Mitarbeitende, zumal nach Strafgesetzbuch nur natürliche Personen strafbar sein können.

### Änderungen im SchKG

Die Anpassung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) wird von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern explizit begrüsst (so von FDK, VS, SO, GE, NE, GL, SG, OW, AG, LU, BL, UR, FR, GR, SBV, HEV und USPI) aber kaum ausdrücklich abgelehnt. Gemäss HEV sind Massnahmen vorzusehen, damit der Zuschlag weiterhin ad hoc gegeben werden kann (z. B. über Bankbescheinigungen zur Solvenz des Käufers). Gemäss GE regelt die Vorlage die Geldwäschereiveruche ausserhalb des Kaufgeschäfts über Betreibungs- und Konkursämter (z. B. Scheinbetreibungen) nicht eingehend, und Artikel 12 SchKG sei entsprechend anzupassen. Die KBKS kommt in dieser Frage zum Schluss, der Schuldner müsse seine Schuld jederzeit in bar begleichen können, ansonsten er sich in der Praxis Nachteile aussetze.

## 4.6 Kompetenzen der MROS und Wirksamkeit des Meldesystems

### 4.6.1 Verbesserung der inländischen Amtshilfe (Art. 29 VE-GwG)

Als sinnvoll erachtet der KV Schweiz diese Bestimmung, die die verwaltungsinterne Amtshilfe erleichtert.

Im Gegenteil ist die KSBS der Meinung, dass diese generelle und neue Norm in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zur älteren und spezielleren Norm von Artikel 101 Absatz 2 StPO steht, der bei der behördlichen Akteneinsicht oder Auskunftserteilung eine Interessenabwägung zulässt. Dies schafft ein gewisses Mass an Unklarheit zur Frage, was vorgeht. Ausserdem ist sie der Meinung, dass einerseits ein ungefiltertes Einsichtsrecht der MROS kaum vertretbar erscheint, da hängige Verfahren dadurch gefährdet werden könnten, und andererseits der indirekte Zugang der MROS zum ganzen Katalog strafrechtlicher Zwangsmassnahmen nicht wünschbar ist. Sie kommt zum Schluss, dass daher an Artikel 101 Absatz 2 StPO festzuhalten ist. Für die gleichen Gründe empfiehlt ZH, das Verhältnis zwischen dieser Bestimmung und Artikel 29 Absatz 2 VE-GwG ausdrücklich zu klären.

Gemäss AG ist eine zusätzliche Regelung bezüglich den Voraussetzungen für die zwingende Auskunftspflicht gegenüber der MROS zu prüfen, da es sich um besonders schützenswerte Personendaten handelt (insbesondere für die Steuerbehörden). GE schlägt vor in dieser Bestimmung zu präzisieren, dass davon auch die eidgenössische und die kantonalen Steuerbehörden betroffen sind, um eine allfällige Berufung auf das Steuergeheimnis zu vermeiden.

TK erscheint die Einzelfalllösung von Absatz 2<sup>bis</sup> problematisch und ein formelles Vorgehen als angebrachter. Zudem sei die Vorschrift von Absatz 2<sup>ter</sup> nicht ganz klar und sollte noch erläutert werden.

GCO schlägt vor, einen weiteren Absatz 2<sup>quater</sup> anzufügen, der vorsieht, dass die Austauschmodalitäten zwischen Finanzintermediären und MROS entsprechend dem neuen Artikel 11a Absatz 2 GwG über eine Verordnung formalisiert werden, wodurch die Rollen und Zuständigkeiten der einzelnen Parteien klar definiert werden könnten.

Laut ARIF schliesslich trägt dieser Artikel dazu bei, nach und nach einen «Schweizer FBI» aufzubauen, was breiter und grundsätzlicher zu debattieren wäre, insbesondere bezüglich der gerichtlichen Kontrolle, der dieses Gremium unterstehe. Diese sei nicht vorhanden, sodass der Ablauf und Abschluss der Untersuchungs- und Informations-handlungen, die der MROS und den anderen zentralen kriminalpolizeilichen Stellen anvertraut werden, keinerlei Garantie bezüglich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Freiheitsrechte und Verfahrensgrundsätze bieten.

### 4.6.2 Änderung des Verdachtsmeldesystems

#### Allgemein

Die Mehrheit der Teilnehmenden lehnt – beim jetzigen Stand – die beiden vorgeschlagenen Massnahmen zur verbesserten Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems – die Abschaffung des Melderechts und die zeitlich verschobene Sperre – ab.

## Abschaffung des Melderechts nach Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB

Eine deutliche Mehrheit der Teilnehmenden (NW, VAS, SBVg, Raiffeisen, economie-suisse, FINMA, Forum-SRO, KMU-Forum, SAV und SRO SAV/SNV, GCO, OAD FCT, SRO-SVV, SRO Treuhand, OAR G, SRO Casinos, PD-Consulting, Raiffeisen, VSKB, VQF und Walderwyss) lehnt diesen Vorschlag klar ab und möchte das Melderecht insbesondere aus folgenden Gründen beibehalten: Es handle sich um ein wichtiges Arbeitsinstrument des Finanzintermediärs, das sich bewährt habe und von den Finanzintermediären genutzt werde, wie die steigende Zahl von Meldungen auf dieser Basis zeige. Es sei nicht immer leicht festzustellen, ob ein «begründeter» Verdacht nach Artikel 9 GwG vorliegt, umso mehr, als dieser Begriff von der Rechtsprechung nicht definiert werde. Bei Zweifeln hat der Finanzintermediär das Melderecht zur Verfügung, was auch im Interesse der Ermittlung und Verfolgung der Geldwäscherei sei. Die Abschaffung des Melderechts führe zu einer weiteren Belastung des Finanzintermediärs, der seine Analyse der Verdachtsfälle immer weiter verfeinern muss, um Meldungen auf begründete Hinweise hin zu rechtfertigen. Ausserdem könnte er in eine schwierige Lage kommen: Meldet er einen Verdacht, der nicht begründet ist, verletzt er das Berufsgeheimnis. Macht er hingegen keine Meldung, und ein begründeter Verdacht liegt vor, verletzt er Artikel 9 GwG. Beides ist strafbar.

Die Abschaffung des Melderechts könnte generell zu weniger Verdachtsmeldungen führen, was die Wirksamkeit des Meldesystems infrage stellen würde und international schwer zu begründen wäre. Man könne nicht vom Finanzintermediär verlangen, künftig den Begriff des begründeten Verdachts aufgrund der Praxis gestützt auf Artikel 305<sup>ter</sup> StGB zu interpretieren. Dies könnte am Ende zu einem höheren Niveau führen, das ein begründeter Verdacht im Sinne von Artikel 9 GwG erreichen muss, und somit zu weniger Meldungen. Schliesslich wird darauf hingewiesen, das Melderecht stelle keinen Widerspruch zu einer GAFI-Empfehlung dar.

Mehrere SRO (VSV, Forum-SRO, SAV und SRO SAV/SNV, OAD FCT, SRO-SVV, SRO Treuhand, OAR G, SRO Casinos und VQF) und PD-Consulting sind der Meinung, das Melderecht habe seinen Platz eher im GwG als im Strafgesetzbuch, da es nur die Finanzintermediäre betreffe, während GCO vorschlägt, die Verdachtsschwelle nach Artikel 9 GwG zu senken, indem die Anforderung des begründeten Verdachts gestrichen wird.

Die Grünen, KSBS, GE, ZH, VSPB, VSV und EvB sind für die Abschaffung von Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB. Gemäss ZH kann das heutige Nebeneinander von Melderecht und Meldepflicht Verwirrung stiften und das Melderecht schmälert die Verantwortung der Finanzintermediäre. Für die VSPB ist es nicht gerechtfertigt, zwei Vorgaben nebeneinander beizubehalten, die unterschiedlich ausgelegt werden könnten. Der VSV ist der Meinung, dass das schweizerische Konzept der Meldung nach begründetem Verdacht den internationalen Vorgaben entspricht und genügt. Die Möglichkeit, vom Melderecht Gebrauch zu machen, stellt daher einen Fremdkörper im Schweizer Geldwäschereiabwehrdispositiv dar.

## Zeitlich verschobene Sperre der Vermögenswerte (Art. 9a i.V.m. den Art. 10, 10a und 11 VE-GwG)

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (CVP, LU, NW, VD, VAS, VSPB, SAV et SRO SAV/SNV, Forum-SRO, GCO, OAD FCT, SRO-SVV, SRO Casinos, SRO Treuhand, OAR G, VSKB, VQF, Walderwyss) zeigt sich trotz Verständnis für den Wunsch der MROS nach mehr Zeit für die Analyse der Verdachtsmeldungen

sehr kritisch oder besorgt gegenüber dem Vorschlag, die Sperre aufzuschieben, bis die MROS beschliesst, den Fall an die Strafverfolgungsbehörde weiterzuleiten, oder lehnt den Vorschlag ab. Andere scheinen bereit ihn zu akzeptieren, wenn der MROS eine Frist für ihre Analysen und den entsprechenden Entscheid über die allfällige Weiterleitung gesetzt wird (SBVg, Centre Patronal, Raiffeisen). Nur sieben Teilnehmer unterstützen den Vorschlag, allenfalls mit einigen Anpassungen (die Grünen, KSBS, GE, ZH, VSV, EvB, PD-Consulting).

Als Hauptargument führen die Gegner an, bisher sei der Finanzintermediär nur dafür verantwortlich, die betreffenden Vermögenswerte bei seiner Meldung zu sperren. Der Rest sei Sache der MROS und der Strafverfolgungsbehörde. Der Vorentwurf wolle nun dem Finanzintermediär die Verantwortung übertragen zu entscheiden, wann er die Anweisungen des betreffenden Kunden befolgen und wann er diese nicht ausführen soll. Diese zusätzliche Verantwortung, die während der Prüfung der Meldung durch die MROS auf den Finanzintermediär übertragen werde, ist für zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer inakzeptabel. Einige sind der Ansicht, der Finanzintermediär sollte nach erfolgter Meldung von seinen Pflichten als GWG-Polizist entbunden werden. Ausserdem sei diese Verantwortung mit grossen oder unlösbaren praktischen Problemen für die Finanzintermediäre verbunden. Der Ermessensspielraum für die Finanzintermediäre sei gross, was zu unterschiedlichen Auslegungen führen und sich in Sachen Haftung nachteilig für sie auswirken könnte. Dem Vorschlag des EFD liege genau diese Vielfalt bei der Beurteilung eines Verdachts zugrunde. Mit dem Entwurf werde das Problem deshalb nur verschoben.

Grundsätzlich sei zu begrüessen, dass Aufträge nach Meldung an die MROS weiterhin ausgeführt werden können. Die Bestimmung in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 9a würden die vermeintliche Erleichterung jedoch gleich wieder aufheben. Die Finanzintermediäre hätten weder die Mittel noch die Kompetenzen und auch keine Funktion als Polizei- oder Strafverfolgungsbehörde. Es sei für sie nicht einfach zu bestimmen, ob eine Transaktion eine spätere Einziehung vereitle oder den Terrorismus finanziere. Es sei völlig offen, unter welchen Umständen eine solche Vereitelung anzunehmen wäre. Alle vom Kunden in Auftrag gegebenen Zahlungen könnten dazu dienen, die Einziehung zu vereiteln bzw. allenfalls einzuziehende Vermögenswerte zu vermindern. Es ist auch nicht sicher, ob der Finanzintermediär bereit ist, die Verantwortung hinsichtlich auszuführender Kundenaufträge zu übernehmen. Im Gegenteil könnte er entscheiden, diese Aufträge nach Artikel 9a Absatz 2 VE-GwG der MROS mitzuteilen. Dies würde die Verantwortung auf die MROS übertragen und sie unter Druck setzen. Letztlich hätte die Aussetzung eines Auftrags um fünf Tage die gleiche Wirkung, wie die bisherige und von der GAFI kritisierte sofortige Sperre. Oder die auf den Finanzintermediär übertragene Verantwortung könnte gar dazu führen, dass dieser von einer Meldung absehe, was der Verfolgung von Geldwäscherei nicht dienlich wäre.

Die Übertragung der Verantwortung auf den Finanzintermediär sei umso inakzeptabler, als der MROS keine Frist für die Durchführung ihrer Analyse und ihren Entscheid über den weiteren Verlauf der Meldung gesetzt werde. Die fehlende Frist werde dazu führen, dass eine dem Vertrauen, das zwischen der Bank und ihrem Kunden herrschen muss, abträgliche Situation der Rechtsunsicherheit anhalte. Deshalb verlangen mehrere Teilnehmer (LU, Centre Patronal, SBVg, VSKB, VAS, Raiffeisen, Walderwyss), dass der Meldestelle unbedingt eine maximale Zeitspanne für ihre Analysetätigkeit gesetzt werden sollte. Die SBVg schlägt eine maximale Zeitspanne von 15 Arbeitstagen vor.

Schliesslich würde gemäss SRO Treuhand mit Absatz 2 auf dem Weg eines Aufsichtsgesetzes die Strafbestimmung von Artikel 305<sup>bis</sup> StGB verschärft, was rechtsstaatlich unhaltbar sei.

NW kommt zum Schluss, die Vorlage sei für alle Beteiligten mit einem Mehraufwand verbunden. Gemäss VAS und Walderwyss ist die Regelung in der Praxis weder praktikabel noch durchsetzbar. Für das Forum-SRO, die OAD FCT, die OAR G, den SAV und die SRO SAV/SNV, die SRO Casinos, die SRO-SVV und die SRO Treuhand bringt sie nicht viel, ausser neuen Umtrieben und damit Kosten in Zusammenhang mit Abklärungen darüber, ob der konkret vorliegende Zahlungsauftrag nun geeignet ist, die Einziehung zu verhindern oder nicht.

Demzufolge sollte nach Ansicht der CVP hier eine sinnvollere und praktikablere Lösung gefunden werden, während SAV und SRO SAV/SNV der Meinung sind, das bisherige System sollte beibehalten und die Verantwortlichkeiten sollten nicht gemischt werden. Die VSPB lehnt die Vorschläge ab, da sie zu ungenau seien und nicht die nötige Rechtssicherheit böten, und ist ebenfalls für die Beibehaltung des Status quo wie die OAD FCT. Diese schlägt aber vor, die bisherige Frist für die MROS von fünf auf zehn Arbeitstage zu erhöhen.

Die Grünen, KSBS, GE, ZH, VSV, die EvB und PD-Consulting pflichten den vorgeschlagenen Änderungen bei. Die KSBS und ZH streben aber eine Verdoppelung der Dauer der Vermögenssperre für die Strafverfolgungsbehörden auf zehn Tage an, da es ihnen in der Praxis häufig nicht möglich ist, in den fünf Tagen die nötigen Abklärungen für die Verhängung strafprozessualer Sicherungsmassnahmen zu treffen, insbesondere, weil die Vortaten nicht selten im Ausland erfolgen. Gemäss GE sollte der Kommentar dahingehend ergänzt werden, dass Vermögensverwaltungstätigkeiten trotz der Verdachtsmeldung an die MROS ausgeführt werden können. Schliesslich erwähnt PD-Consulting, das Vorgehen mit Kundenaufträgen könne für die MROS unter Umständen sehr aufwendig werden.

Die SBVg regt an zu prüfen, ob eine gewisse Flexibilität für Bagatellfälle in Artikel 9a Absatz 2 VE-GwG erlaubt werden sollte, indem Buchstabe a nur die Vereitelung der Einziehung «im substantziellen Umfang» vorsehen würde.

#### Artikel 10a VE-GwG Informationsverbot

LU und der VSKB erwähnen, dass das Informationsverbot gegenüber Betroffenen und Dritten im Falle einer Vermögenssperre problematisch ist. Deshalb müsste die Möglichkeit gegeben sein, mit der Strafverfolgungsbehörde das Vorgehen und die Kommunikation gegenüber dem Betroffenen abzusprechen. Dazu sollen die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet werden, mit den Finanzintermediären eine Lösung bzw. eine Kommunikationsregelung gegenüber dem betroffenen Kunden zu finden. Die TK fragt sich, ob die Organe der Gesellschaft über die Meldung zu informieren sind. ARIF schliesslich hält fest, die in Artikel 10a Absatz 1 (neu) gewählte Lösung entferne sich von der gegenwärtigen Praxis, indem sie dem Finanzintermediär verbiete, einen Dritten über die erfolgte Meldung zu informieren. Die Praxis hat aber gezeigt, dass es sehr oft nützlich oder sogar unerlässlich ist, den einen oder anderen

ebenfalls betroffenen Finanzintermediär sofort in den Kreis der Informierten aufzunehmen. ARIF verlangt deshalb das Verbot der Information Dritter zu lockern<sup>17</sup>.

#### Art. 11 VE-GwG Straf- und Haftungsausschluss

Das Forum-SRO und praktisch alle SRO begrüßen die Ausdehnung des Straf- und Haftungsschlusses auf die SRO, die eine Meldung an die MROS nach Artikel 27 Absatz 4 GwG vornehmen<sup>18</sup>.

#### Art. 23 VE-GwG

Die SBVg ist der Meinung, dass es für den meldenden Finanzintermediär sehr hilfreich wäre, zu erfahren, aus welchen Gründen eine Meldung nicht an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet wurde. Deshalb beantragt sie, Artikel 23 Absatz 5 VE-GwG den Zusatz «und orientiert über die Gründe für den Entscheid» einzufügen. Die TK fragt sich, ob eine Frist für die Rückmeldung der MROS an den Finanzintermediär vorgesehen ist.

### **4.6.3 Weitere Kommentare zum Meldesystem**

Die erweiterten Kompetenzen der MROS werden von der SP als Stärkung des Aufsichts- und Kontrolldispositivs gutgeheissen. Die Grünen begrüßen die Vereinfachung im Meldesystem, die die Effizienz der MROS erhöht.

NW erwähnt, dass mit der erneuten Kompetenzerweiterung, zusätzlich verbunden mit dem Aufschub der Pflicht zur Vermögenssperre, ein bedeutender Schritt unternommen wird, mit dem die MROS faktisch ihre gesetzessystematische Positionierung als Administrativbehörde verlässt und schleichend zur Ermittlungsbehörde mutiert. Sollte dies politisch gewünscht sein, wäre zu verlangen, dass die entsprechend klar kommuniziert und der Systemwechsel politisch sowie gesetzestechnisch richtig aufgegleist und umgesetzt würde.

Die CVP lehnt eine Änderung des Gesetzes im Bereich der Analysetätigkeit der MROS ab, da gemäss dem Erläuterungsbericht zurzeit keine Änderungen im Gesetz notwendig wäre, um die GAFI-Empfehlungen zu erfüllen<sup>19</sup>.

Die FDK und verschiedene Kantone (AG, BL, FR, GL, GR, LU, OW, SO, SG, TG, UR, VS) erachten den direkten Informationsaustausch zwischen der schweizerischen MROS und den ausländischen Meldestellen als sinnvoll<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Diese Lockerung wurde bereits in Artikel 10a Absatz 2-4 GwG durch das Bundesgesetz zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der GAFI vom 3. Oktober 2008 eingeführt (AS 2009 361; nachfolgend GAFI-Gesetz 2008). Diese Absätze werden durch diese Vorlage nicht geändert.

<sup>18</sup> Diese Ausdehnung wurde in Artikel 11 Absatz 2 GwG bei den Parlamentsdebatten zum GAFI-Gesetz 2008 eingeführt.

<sup>19</sup> Der Bericht besagt, eine gesetzgeberische Änderung bezüglich der strategischen Analysen sei nicht erforderlich. Dies ist bei operationellen Analysen anders.

<sup>20</sup> Die Möglichkeiten der MROS, Finanzinformationen an ausländische Partnerstellen zu übermitteln, wird im Rahmen der vom Parlament am 21. Juni 2013 genehmigten Änderung des GwG eingeführt und ist nicht Teil dieser Vorlage.

## 5 Weitere Bemerkungen

### Aufsicht der Finanzintermediäre im Sinne des GwG

VD weist darauf hin, die Rolle der Finanzintermediäre werde immer umfassender, während die Vorlage bei der Kontrolle, der sie unterstellt sein sollen, vage bleibe. Die Aufsicht im Rahmen des GwG müsste entsprechend angepasst werden. Gemäss EvB benötigt die Änderung des Systems der Verdachtsmeldungen schärfere Sanktionen für Finanzintermediäre, die sich nicht daran halten. Es sei unerlässlich, dass die Aufsichtsbehörden diese sanktionieren. Nach Ansicht von alliance sud sei die Umsetzung der Sorgfaltspflichten von Finanzintermediären in Zukunft strikter zu überprüfen und im Verletzungsfall auch schärfer zu sanktionieren. Die jüngsten Sperren von Vermögenswerten korrupter nordafrikanischer Machthaber hätten darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten zuweilen massive Mängel auftreten. Gemäss EvB und alliance sud sollte das GwG um einen Artikel ergänzt werden, der die FINMA verpflichtet, die Erfüllung der Sorgfaltspflichten durch die Finanzintermediäre in regelmässigen Abständen zu überprüfen, fehlbare zu sanktionieren und darüber zu berichten, insbesondere indem die Namen der betroffenen Finanzintermediäre veröffentlicht würden. Es werden zwei konkrete Vorschläge in diesem Sinn gemacht. Die Grünen empfehlen ebenfalls die FINMA zu beauftragen, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre regelmässig zu überprüfen.

### Veröffentlichung von Jahresberichten im Handelsregister

Die Grünen empfehlen, bestimmte nicht-börsenkotierte Unternehmen zur Veröffentlichung von Jahresberichten in den kantonalen Handelsregistern zu verpflichten. Die Jahresberichte sollten Angaben enthalten zu den Geschäftsführer, Aktionäre, wirtschaftlich Berechtigte ab einem Anteilseigentum von 10 Prozent, den Umsätzen, Gewinnen und Steuerzahlungen sowie den Aktivitäten nach Land und Geschäftsreich.

### Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von Sammelkonten oder Sammeldepots im Sinne des GwG

Die SBVg weist in Bezug auf Artikel 4 Absatz 3 VE-GwG darauf hinzu, dass das Erfordernis, Änderungen an der Liste der wirtschaftlich Berechtigten bei Sammelkonten unverzüglich zu melden, zu restriktiv ist. Der Begriff «unverzüglich» sollte gestrichen oder allenfalls durch «innert angemessener Frist» ersetzt werden.