



Bern, 30. August 2023

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

Erläuternder Bericht zur
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Die Vorlage zu einem Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen zielt darauf ab, die Integrität des Finanz- und Wirtschaftsstandorts Schweiz weiter zu stärken. Sie beinhaltet die Einführung eines eidgenössischen Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen und weitere gezielte Massnahmen, die für eine wirksamere Bekämpfung von Geldwäscherei und Wirtschaftskriminalität erforderlich sind. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird auch der Entwicklung der internationalen Standards Financial Action Task Force und des Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Rechnung getragen.

Ausgangslage

Der Bundesrat räumt der Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes einen hohen Stellenwert ein. Ein leistungsfähiges System zur Bekämpfung der Finanzkriminalität ist für den guten Ruf und den nachhaltigen Erfolg eines international bedeutenden, sicheren und zukunftsorientierten Finanzplatzes unerlässlich. Die Schweiz ist einer der wichtigsten Finanzplätze der Welt und nimmt insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung eine führende Position ein. Diese Position erfordert den Erhalt und die Weiterentwicklung eines hochwertigen Systems zur Gewährleistung der Integrität der Finanzmärkte.

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

Als Folge der internationalen Ereignisse sind zudem die internationalen Standards für Transparenz in den letzten Jahren weiterentwickelt worden. Indem die Schweiz diese sich dynamisch entwickelnden Standards weiterhin einhält, stärkt sie auch die Reputation und die Wettbewerbsfähigkeit ihres Finanzplatzes.

Inhalt der Vorlage

Das erste Ziel der Gesetzesvorlage ist die Erhöhung der Transparenz juristischer Personen, damit die Behörden effizienter und zuverlässiger feststellen können, wer hinter einer Rechtsstruktur steht. Ein rascher und effizienter Zugang zu solchen Informationen ist sowohl im Kampf gegen Geldwäscherei und Finanzkriminalität als auch im Zusammenhang mit der Durchsetzung von internationalen Sanktionen und des Steuerrechts entscheidend. Zu diesem Zweck wird ein eidgenössisches Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingeführt. Zudem schlägt der Bundesrat vor, dass eine Reihe von spezifischen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gründung und Strukturierung von juristischen Personen dem Geldwäschereigesetz (GwG) unterliegen sollen: Personen, die solche Tätigkeiten ausüben, insbesondere im Bereich der Rechtsberatung, müssen künftig Sorgfaltspflichten einhalten.

Die Gesetzesvorlage sieht zweitens eine Reihe weiterer Gesetzesanpassungen vor, die notwendig sind, um die Wirksamkeit des Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu verbessern und der Risikoentwicklung in diesem Bereich Rechnung zu tragen. Namentlich sollen die Aufsicht durch die Selbstregulierungsorganisationen gemäss GwG überarbeitet, zusätzliche Massnahmen für den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel eingeführt und die Pflichten der Finanzintermediäre bei der Überwachung der Umsetzung von Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz geklärt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	6
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	6
1.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	7
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösungen	16
1.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	16
1.2.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	20
1.3 Einordnung von parlamentarischen Vorstössen	29
2 Vergleich mit ausländischem Recht	30
2.1 Transparenz juristischer Personen	30
2.2 Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie für Anwältinnen und Anwälte	39
2.3 Bargeldtransaktionen: Beschränkungen im Immobilien- und Edelmetall- und Edelsteinhandel	45
3 Grundzüge der Vorlage	46
3.1 Vorgeschlagene Regelung	46
3.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	46
3.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG und des BGFA)	51
3.2 Zweckmässigkeit der nötigen Mittel	57
3.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	57
3.2.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	58
3.3 Umsetzung	58
3.3.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	58
3.3.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	59
3.3.3 Überprüfung Formvorschriften	60
4 Kommentar zu den Bestimmungen	60
4.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	60
4.2 Änderung anderer Erlasse	107
4.2.1 Obligationenrecht	107
4.2.2 Gesetz über die Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren	108
4.2.3 Strafgesetzbuch	109
4.2.4 Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes	109
4.2.5 Steueramtshilfegesetz	110
4.2.6 Anwaltsgesetz	110
4.2.7 Kollektivanlagengesetz	115
4.2.8 Bankengesetz	115
4.2.9 Finanzinstitutsgesetz	115
4.2.10 Geldwäschereigesetz	116
4.2.11 Bucheffektengesetz	137
5 Folgen	138
5.1 Folgen für den Bund	138
5.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	138
5.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	138
5.2 Folgen für die Kantone	139

5.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	139
5.2.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG)	140
5.3 Wirtschaftliche Folgen	140
5.3.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen	140
5.3.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung	141
5.4 Folgen für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung	142
6 Rechtliche Aspekte	142
6.1 Verfassungsmässigkeit	142
6.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	143
6.3 Form des zu erlassenden Rechtsakts	143
6.4 Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen	143
6.5 Datenschutz	145
Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten Daten	146

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

Der Bundesrat räumt der Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes einen hohen Stellenwert ein. Ein leistungsfähiges System zur Bekämpfung der Finanzkriminalität ist für den guten Ruf und den nachhaltigen Erfolg eines international bedeutenden Finanzplatzes unerlässlich.¹ Ein zentrales Element dieses Systems sind Normen, die eine hinreichende Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse und die effektive Kontrolle juristischer Personen und anderer Rechtspersonen gewährleisten sollen. Sie sollen den Missbrauch von Rechtsstrukturen zur Verschleierung illegaler Aktivitäten oder zur Geldwäscherei verhindern und es den zuständigen Behörden ermöglichen, die tatsächlichen Eigentümer eines Unternehmens zu identifizieren und Vermögenswerte illegalen Ursprungs effizient zurückzufolgen.

Juristische Personen werden weltweit in hohem Masse eingesetzt, um Vermögenswerte zum Zwecke von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Steuerhinterziehung oder Korruption zu verschleiern. Der Schweizer Finanzplatz bleibt von diesem Phänomen nicht verschont, wie auch der zweite Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken² belegt. Auch die jüngsten Herausforderungen bei der Umsetzung von internationalen Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine haben gezeigt, wie wichtig die Transparenz juristischer Personen ist, um Verstösse gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz oder deren Umgehung zu verhindern. Die Risiken, die mit dem Missbrauch von Rechtsstrukturen einhergehen, wurden zudem durch die «Panama Papers» und ähnliche Vorfälle aufgezeigt.

Die Schweiz hat bereits im Jahr 2014 Massnahmen ergriffen, um die Anforderungen an die Transparenz juristischer Personen zu erhöhen.³ Bei Handelsgesellschaften (Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) wurde die Pflicht eingeführt, dass die wirtschaftlich berechtigten Personen mit einer Beteiligung von mehr als 25 Prozent der Gesellschaft gemeldet werden müssen (Art. 697j und 790a des Obligationenrechts [OR]). Die Gesellschaften müssen darüber hinaus ein Verzeichnis ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen führen, die jederzeit in der Schweiz zugänglich sein muss, insbesondere für die zuständigen Behörden (Art. 697i und 790a OR).

Im Dezember 2021 stellte der Bundesrat in seinem Bericht als Antwort auf das Postulat 19.3634 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates fest, dass die derzeit geltenden Massnahmen zur Gewährleistung der Transparenz in mehreren Punkten unzureichend sind. Sie werden von einem Teil der Gesellschaften nicht wirksam umgesetzt und die gesetzlich vorgesehenen Sanktionen bei Nichteinhaltung werden nicht angewandt, insbesondere weil die derzeitigen Vorschriften nicht hinreichend klar und einheitlich sind, unter anderem in Bezug auf den Begriff der zu identifizierenden wirtschaftlich berechtigten Person, oder weil sie unvollständig sind⁴.

¹ Siehe auch den Bericht des Bundesrates vom 4. Dezember 2020 «Weltweit führend, verankert in der Schweiz: Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz».

² Siehe den Bericht der KGGT über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz vom Oktober 2021, Ziff. 2.2.

³ Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière, AS 2015 1389.

⁴ Siehe den Bericht des Bundesrates vom 3. Dezember 2021 als Antwort auf das Postulat 19.3634, eingereicht von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S). Siehe auch Financial Action Task Force, Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, Länderbericht zur Schweiz, Dezember 2016 (Länderbericht 2016), der zu dem Schluss kommt, dass die Schweizer Regelung nur mässig wirksam ist (vgl. unmittelbares Resultat 5).

Im März 2022 hat die Financial Action Task Force (FATF) – insbesondere als Reaktion auf die oben genannten internationalen Fälle und die Entwicklung der nationalen Gesetzgebung – die Empfehlung 24 (R. 24) und ihre Interpretative Note über die Transparenz juristischer Personen und die Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen überarbeitet.⁵ Die FATF wird die Umsetzung der revidierten R. 24 im Rahmen ihrer Überprüfung der Schweiz voraussichtlich im Jahr 2027 bewerten. Parallel dazu gab das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (nachstehend «Global Forum») Empfehlungen an die Schweiz über die Transparenz der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen im Jahr 2020 heraus.⁶ Es bewertet die Umsetzung dieser Empfehlungen im Rahmen jährlicher Fortschrittsberichte. Die Einhaltung relevanter internationaler Standards ist ein strategisches Ziel des Bundesrates.⁷ Die Transparenz juristischer Personen ist zudem auch für die EU im Rahmen der Erstellung ihrer Liste von Drittländern mit hohem Geldwäschereirisiko und der Überprüfung der Kriterien in ihrer Liste der nicht kooperativen Länder in Steuerangelegenheiten («schwarze oder graue Listen») von Bedeutung.

Aufgrund des festgestellten Verbesserungspotenzials sowie vor dem Hintergrund der sich entwickelnden internationalen Standards beauftragte der Bundesrat am 12. Oktober 2022 das Finanzdepartement (EFD) in Zusammenarbeit mit dem Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), bis zum Sommer 2023 einen Gesetzesvorentwurf mit zwei Zielen auszuarbeiten: einerseits die Transparenz juristischer Personen zu erhöhen und die Identifizierung ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen zu erleichtern und andererseits die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um wichtige Elemente des Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu verstärken und zu modernisieren.

Die Vorlage entspricht auch der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024. Diese sieht vor, dass der Bund Massnahmen prüft, um die Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten an Immobilien und juristischen Personen zu verbessern. Am 4. Dezember 2015 beschloss der Bundesrat zudem, dass die Schweiz am Aufbau eines globalen Identifikatorsystems für Finanzmarktakteure (Global Legal Entity Identifier Foundation, GLEIF)⁸ teilnimmt. Mit dem einheitlichen internationalen Identifikator für Finanzmarktakteure (Legal Entity Identifier, LEI) kann die Qualität von Finanzdaten verbessert und die Beurteilung von Systemrisiken erleichtert werden. Der LEI trägt dazu bei, die Ziele der G-20, namentlich die Risikokontrolle bei Finanztransaktionen, zu erreichen. Die Informationen aus dem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen können einen wesentlichen Beitrag bei der eindeutigen Identifizierung der Unternehmen im UID-Register leisten und daher indirekt bei der Erkennung von Systemrisiken helfen.

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

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

Gewisse Dienstleistungen von Anwältinnen und Anwälten, Notarinnen und Notaren und anderen Fachleuten im Bereich der Unternehmensberatung können für Geldwäschereizwecke instrumentalisiert werden. Kriminelle können solche Dienstleistungen nutzen, um Transparenzregeln im Bereich des Gesellschaftsrechts zu umgehen, um geschäftliche Transaktionen zu erleichtern, deren Zweck die Verschleierung von Vermögenswerten kriminellen Ursprungs ist, oder um komplexe Konstruktionen zu schaffen, die die wirtschaftlich berechnete Person einer

⁵ FATF-Empfehlungen, verabschiedet am 16. Februar 2012 und zuletzt aktualisiert im Februar 2023, abrufbar unter <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

⁶ Gesamtbewertung aufgrund der Peer-Reviews beim Standard zum Informationsaustausch auf Ersuchen, Schweiz, 2020 (zweite Runde), abrufbar unter https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/multilateral/gremien/global_forum.html.

⁷ Bericht des Bundesrates vom 4. Dezember 2020 «Weltweit führend, verankert in der Schweiz: Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz», S. 17.

⁸ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/unternehmensregister/lei-legal-entity-identifier.html

Transaktion verschleiern sollen, wie z. B. der Aufbau von «Briefkastenfirmen» in verschiedenen Ländern.⁹

Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) hat in ihren Analysen bestätigt, dass die Tätigkeiten von Anwältinnen und Anwälten, Notarinnen und Notaren und Treuhänderinnen und Treuhändern im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen in der Schweiz zu den am stärksten durch Geldwäscherei gefährdeten Tätigkeiten gehören.¹⁰

Auf internationaler Ebene haben in jüngster Zeit mehrere Fälle («Panama Papers», «Paradise Papers», «FinCEN Files», Aufnahme mehrerer Schweizer Personen oder Unternehmen in die Sanktionsliste der USA aufgrund ihrer Unterstützung bei der Umgehung von Sanktionen usw.) die oftmals entscheidende Rolle von Anwältinnen und Anwälten oder Unternehmensberaterinnen und Unternehmensberatern bei der Durchführung von Finanztransaktionen oder der Schaffung von Rechtsstrukturen zum Zweck der Geldwäscherei aufgezeigt. Die FATF ist der Auffassung, dass Dienstleistungen des Nichtfinanz-Sektors, insbesondere von Angehörigen juristischer Berufe, zu einem der Zugangswege zum Bankensektor geworden sind und dass die Regulierung bestimmter risikoreicher Tätigkeiten für die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung entscheidend ist («gatekeepers»)¹¹. Bereits seit 2002 entsprechen die Richtlinie (EU) 2015/849¹² und das britische Recht¹³ diesen Empfehlungen.

Nach schweizerischem Recht unterliegen derzeit Finanzintermediäre sowie – in geringerem Masse – Händlerinnen und Händler den Pflichten des Geldwäschereigesetzes (GwG).¹⁴ Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare und andere Fachleute im Bereich der Unternehmensberatung sind somit heute bereits den Sorgfaltspflichten des GwG unterstellt, wenn sie als Finanzintermediäre handeln, z. B. wenn sie die Vermögenswerte eines Dritten verwalten, bei deren Anlage mitwirken oder als Verwalterin oder Verwalter einer Sitzgesellschaft fungieren. Sie sind jedoch keinen Sorgfaltspflichten des GwG unterstellt, wenn sie nicht die Verfügungsmacht über die Vermögenswerte Dritter erlangen oder selbst eine finanzielle Transaktion durchführen.¹⁵ So sind beispielsweise Anwältinnen und Anwälte, welche die Gründungsurkunde eines Trusts verfassen, nicht dem GwG unterstellt, ebenso wenig wie Notarinnen und Notare, welche das Einzahlungskonto für das Startkapital einer Gesellschaft eröffnen.

Hierbei handelt es sich um eine wesentliche Lücke im schweizerischen System zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Die alleinige Unterstellung der Finanzintermediäre ist mit Blick auf

⁹ Zu den Risiken, die mit juristischen Berufen im Bereich GW/TF verbunden sind, siehe insbesondere OECD, Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes, Februar 2021, abrufbar unter <https://www.oecd.org/tax/crime/ending-the-shell-game-cracking-down-on-the-professionals-who-enable-tax-and-white-collar-crimes.htm>; IBA/ABA/CCBE, A Lawyer's Guide to Detecting and Preventing Money Laundering: A collaborative publication of the International Bar Association, the American Bar Association and the Council of Bars and Law Societies of Europe, Oktober 2014; FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013, abrufbar unter <https://www.ctif-cfi.be/images/documents/English/Resources/Typologies/FATF/legalprofessionals.pdf>.

¹⁰ Bericht der KGGT über die Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken vom Oktober 2021, S. 5 und 7; Bericht der KGGT zu den Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen vom November 2017, S. 82 ff.

¹¹ Siehe z. B. zum Ausmass der Risiken im Zusammenhang mit juristischen Berufen den FATF-Bericht «Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013» abrufbar unter <https://www.ctif-cfi.be/images/documents/English/Resources/Typologies/FATF/legalprofessionals.pdf>.

¹² Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, (ABl. L 141 vom 05.06.2015, S. 73–117).

¹³ Siehe insbesondere The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017, § 12.

¹⁴ SR 955.0

¹⁵ Zu dieser Unterscheidung siehe beispielsweise J. Ackermann/S. ZEHNDER, in Ackermann (Hrsg.), Kommentar Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen II, Genf/Zürich/Basel 2018, Art. 305bis StGB N 155; BSK-GwG, M. BACHELARD/M. HESS, in P. Hsu/D. Flühmann, GwG-Kommentar, 2021, Art. 2 III N 50; CR-LBA C. BOVET/J. BACHARACH, in U. Cassani/C. Bovet/K. Villard, GwG-Kommentar, Basel 2022, Art. 2 III N 245 ff.; D. GRAF, in Graf (Hrsg.), StGB Annotierter Kommentar, Bern 2020, Art. 305^{bis} N 16.

eine effiziente Bekämpfung der Geldwäscherei und damit auch der organisierten Kriminalität nicht mehr zielführend, zumal sich weder die Geldwäschereiproblematik noch die einschlägigen internationalen Standards oder die Regelungen anderer Jurisdiktionen an dieser dogmatischen Unterscheidung orientieren. Die bestehende Lücke ist nach Ansicht des Bundesrates insbesondere aus drei Gründen problematisch:

- Erstens erhöht diese Lücke u.a. das Risiko von Geldwäscherei oder Sanktionsumgehungen. Aufgrund der Regulierungsunterschiede zwischen dem Finanz- und dem Nichtfinanzsektor greifen Kriminelle für Geldwäschereizwecke immer häufiger auf Dienstleistungen des Nicht-Finanzsektors zurück. Kriminelle können das Schweizer Finanzsystem nutzen, um die Erträge aus ihren Aktivitäten reinzuwaschen, indem sie die Anzahl von Fachleuten und Gesellschaften, die an einer Transaktion beteiligt sind, erhöhen, und die Informationen beschränken, die sie an die Finanzintermediäre weiterleiten. Die Finanzintermediäre verfügen nicht notwendigerweise über denselben Kenntnisstand wie andere an einer Transaktion beteiligte Fachleute, die möglicherweise einen umfassenderen Überblick über die beteiligten Rechtsstrukturen, ihre Zwecke oder ihre wirtschaftlich berechtigten Personen haben. Auch für die MROS oder die Strafverfolgungsbehörden kann es notwendig sein, Informationen aus verschiedenen Quellen, einschliesslich solcher von Beraterinnen und Beratern, zu kombinieren oder zu prüfen, um Finanzdelikte zu erkennen oder solche strafrechtlich zu verfolgen.
- Zweitens stellt die bestehende Lücke zunehmend ein Reputationsrisiko für betroffene Berufsgruppen dar. Die kleine Minderheit der Vertreterinnen und Vertreter von Rechtsberufen, welche die Begehung oder Verschleierung von Finanzdelikten mit Hilfe ihrer berufstypischen Expertise begünstigt, untergräbt nicht nur den Rechtsstaat, sondern auch die Reputation des eigenen Berufsstands, dessen überwiegende Mehrheit seine Aufgaben rechtstreu ausführt und einen zentralen Bestandteil des Rechts- und Finanzsystems bildet. Die sogenannten «Enablers» sollen daher auch zum Schutz des betroffenen Berufsstandes besser erfasst werden.
- Drittens stellt die Schweiz aufgrund dieser Lücke, die im Widerspruch zu den entsprechenden internationalen Standards steht, auf europäischer Ebene eine Ausnahme dar. Dabei suchen Kriminelle oft gezielt nach Ländern, in denen das Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung weniger wirksam ist oder Lücken aufweist. Es liegt somit im Interesse der Schweiz, diese Lücke zu schliessen, damit Geldwäscherei und andere kriminelle Aktivitäten nicht vermehrt von der Schweiz aus betrieben werden. In ihrem dritten und vierten Länderbericht zur Schweiz aus den Jahren 2009 und 2016 hat die FATF die Mängel in der schweizerischen Gesetzgebung klar aufgezeigt und eine ausdrückliche Empfehlung dazu abgegeben.¹⁶ Verschiedene internationale Organisationen (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD], Global Forum, G20, Internationaler Währungsfonds [IWF], Organisation der Vereinten Nationen [UNO] usw.) befassen sich ebenfalls mit der Problematik.¹⁷ Die EU, die Drittländer hinsichtlich ihrer Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei beurteilt, verfolgt das Thema ebenfalls. Die bestehende Lücke im Schweizer Dispositiv hat zunehmend Auswirkungen auf die Reputation des Schweizer Finanz- und Wirtschaftsplatzes. Die Schweiz wird in den kommenden Jahren erneut von der FATF einer Prüfung unterzogen werden, wobei die Konformität mit den relevanten Empfehlungen (R. 22, R. 23 und R. 28) erneut analysiert werden wird.

¹⁶ Länderbericht 2016, insbesondere S. 102, 106, 213–215.

¹⁷ Siehe z. B. die folgenden Berichte: OECD, [Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes – OECD](#), 2021; [Foreign-bribery-and-the-role-of-intermediaries-managers-and-gender.pdf \(oecd.org\)](#), 2020, S. 6 ff; G20 Indonesia 2022, Compendium of Good Practices on Regulatory Framework and Supervisory Measures for Legal Professionals to Mitigate Corruption-Related Money Laundering Risks, [G20 Bali Leaders' Declaration, 15-16 November 2022.pdf](#).

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, gewisse Beratertätigkeiten, die als risikobehaftet gelten, den geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten zu unterstellen. Der Bundesrat hat diesbezüglich bereits 2019 gesetzliche Massnahmen vorgeschlagen, die jedoch vom Parlament abgelehnt wurden (mit 107 zu 89 Stimmen).¹⁸ Er ist der Ansicht, dass diese Massnahmen nach wie vor erforderlich sind und dass sich der Handlungsbedarf seither verschärft hat.

Diese Unterstellung führt dazu, dass die betroffenen Rechtsberaterinnen und -berater und andere spezialisierter Dienstleisterinnen und Dienstleister dazu veranlasst werden, ihren Klientinnen und Klienten bei bestimmten Dienstleistungen Fragen über die an einem Geschäft beteiligten Personen und den Zweck des Geschäfts zu stellen. Durch die Pflicht, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, einschliesslich der Durchführung von Schulungen, sollen sie für die Risiken der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung oder der Verstösse gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz sensibilisiert und in die Lage versetzt werden, die von ihren Klientinnen und Klienten erhaltenen Informationen zu nutzen, um den Missbrauch ihrer Dienstleistungen zu verhindern. Zudem ist mit dieser Unterstellung eine Aufsicht verbunden. Auf diese Weise sollen die Sorgfaltspflichten die Angehörigen der Rechtsberufe davor schützen, in Geldwäscherei- oder Terrorismusfinanzierungsgeschäfte involviert zu werden. Eine solche Involvierung wäre nicht nur eine Bedrohung für den guten Ruf der betreffenden Berufsperson, sondern auch für den Ruf der betreffenden Kanzlei, der Berufsgruppe als Ganzes sowie des Finanzplatzes. Da die Sorgfaltspflichten dieser Gefahr entgegenwirken, liegen sie sowohl im Interesse des betroffenen Berufsstands als auch des Finanzplatzes. Das Vertrauen in einen integren Finanzplatz ist ein Grundpfeiler seines Erfolgs.

Wichtig ist festzuhalten, dass keine Berufsgruppen, sondern lediglich bestimmte Tätigkeiten neuen Sorgfaltspflichten unterstellt werden sollen. Dabei soll auch künftig keineswegs jegliche Beratungstätigkeit dem GwG unterstehen, sondern einzig die Erbringung spezifischer, aus Sicht der Finanzkriminalitätsbekämpfung risikobehafteter Dienstleistungen, die im Gesetzesentwurf abschliessend aufgezählt werden und insbesondere Immobiliengeschäfte (nicht Gegenstand der Vorlage von 2019) sowie die Gründung, die Umwandlung oder den Verkauf von Gesellschaften betreffen. Im Vergleich zur Vorlage von 2019 sollen auch Dienstleistungen für operative Gesellschaften erfasst werden.

Sofern diese risikobehafteten Tätigkeiten, bei deren Ausübung neu geldwäschereirechtliche Sorgfaltspflichten erfüllt werden müssen, von Anwältinnen und Anwälten ausgeübt werden, ist es zudem unerlässlich, die Besonderheiten ihres Berufs zu berücksichtigen. Anwältinnen und Anwälte haben eine besondere Aufgabe innerhalb der Rechtsordnung, für deren Erfüllung das Berufsgeheimnis unverzichtbar ist. Das Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte schützt nicht nur das Interesse der Klientinnen und Klienten, die sich uneingeschränkt äussern können müssen, damit eine umfassende Beurteilung ihrer Situation möglich ist, sondern liegt auch im öffentlichen Interesse, das den Schutz der Rechtsordnung und den Zugang zum Recht beinhaltet.¹⁹ Die geplante Regelung schützt daher dieses Interesse wie folgt: Die geplanten Massnahmen sind angemessen ausgerichtet und zielen nur auf ganz bestimmte Tätigkeiten ab, bei denen ein erhöhtes Geldwäschereirisiko besteht, nicht aber auf die forensischen Tätigkeiten sowie zahlreiche andere Dienstleistungen (z. B. Vertretung in Mediationsverfahren, Beratung in Scheidungs- und Sorgerechtsverfahren, Beratungsleistungen zur Regulierungsvorschriften und Compliance, Beratungsleistungen zu Insolvenz und Konkurs). Sie sind ausserdem so ausgestaltet, dass das Berufsgeheimnis von Anwältinnen und Anwälten als zulässige Ausnahme von der Meldepflicht gegenüber der MROS vollständig gewahrt bleibt.

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Erfordernis einer wirksamen Geldwäschereibekämpfung und dem Schutz des anwaltlichen Berufsgeheimnisses dar.

¹⁸ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5451.

¹⁹ BGE 145 II 229, E. 7.1; 144 I 147, E. 5.3.3.

1.1.2.2 Überprüfung des Systems der von den Selbstregulierungsorganisationen verhängten Sanktionen

Die Vorlage zielt vor dem Hintergrund einer wahrscheinlichen Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) auf eine Anpassung des Systems der von den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) verhängten Sanktionen ab.²⁰ Wenn diese Sanktionen nicht länger als von privatrechtlichen Vereinen ausgesprochene Konventionalstrafen aufgefasst werden können, sondern gemäss künftiger Rechtsprechung des Bundesgerichts unter das öffentliche Recht fallen, müssen die Kompetenz der SRO zum Erlass eines Reglements sowie die Zuständigkeit und die Art der verhängten Sanktionen entsprechend angepasst werden.

Das geltende Recht sieht vor, dass Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG (sogenannter «Parabankenbereich») sich einer SRO anschliessen müssen (vgl. Art. 12 Bst. c und Art. 14 GwG), die ihrerseits von der FINMA anerkannt und beaufsichtigt wird (Art. 18 GwG). In ihren Reglementen müssen die SRO angemessene Sanktionen für den Fall vorsehen, dass ihre Mitglieder gegen die in 2. Kapitel des GwG festgelegten Pflichten verstossen (Art. 25 Abs. 3 Bst. c GwG).

Die SRO sind in der Regel als private Vereine konstituiert.²¹ Die Rechtsprechung ist bisher davon ausgegangen, dass die von ihnen verhängten Sanktionen unter das Privatrecht fallen (Konventionalstrafen) und dass sie auf dem Reglement der betreffenden SRO basieren, das ebenfalls Teil des Privatrechts ist.²² Das Reglement ist für die Mitglieder der SRO wegen ihrer Mitgliedschaft in der Vereinigung bindend. Im Allgemeinen sieht es vor, dass die Sanktion vor einem privaten Schiedsgericht angefochten werden kann, dessen Schiedsspruch – in begrenztem Ausmass – von den Justizbehörden (zuerst von den kantonalen Gerichten, danach vom Bundesgericht) überprüft werden kann.

In seinem Geschäftsbericht 2021 wies das BGer den Gesetzgeber auf eines seiner Urteile hin, das eine wahrscheinliche Änderung dieser Rechtsprechung ankündigt.²³ In Anbetracht der Entwicklung der Regelungen könnte es künftig die von den SRO verhängten Sanktionen als öffentlich-rechtliche Sanktionen qualifizieren. Die Bekämpfung der Geldwäscherei ist nunmehr eine überwiegend öffentliche Aufgabe, was insbesondere durch die Tatsache belegt wird, dass der Anschluss an eine SRO für Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG (Art. 14 GwG) infolge der Abschaffung des Status der von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Finanzinstitute²⁴ am 1. Januar 2020 obligatorisch geworden ist oder dass die FINMA eine Änderung der Reglemente der SRO anordnen kann.²⁵ Das BGer betonte, dass öffentlich-rechtliche Sanktionen eine ausreichende formell-gesetzliche Grundlage haben müssen und dass unter diesen Umständen eine (erneute) Überprüfung der gesetzlichen Regelung des Sanktionssystems des Geldwäschereirechts erforderlich ist.²⁶

Es ist ratsam, die angekündigte Änderung der Rechtsprechung zu antizipieren. Wenn die von den SRO verhängten Sanktionen keine ausreichende formell-gesetzliche Grundlage haben, könnten sie systematisch angefochten und von den zuständigen Gerichten für nichtig erklärt werden. Diese Konsequenz könnte sich im weiteren Sinne auch auf die von den SRO getroffenen Entscheidungen ausdehnen, sofern diese auf einer Regelung beruhen, die heute dem Privatrecht unterliegt und eine öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage erforderlich wäre. Die SRO hätten daher keine Möglichkeit, Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG bei Verletzung der im 2. Kapitel des GwG festgelegten Pflichten zu sanktionieren, was eine

²⁰ BGer, 2C_887/2017 vom 23. März 2021, E. 4.5.

²¹ Elf SRO sind von der FINMA anerkannt, davon sind zehn als Vereine konstituiert, die zum Teil im HR eingetragen sind, und eine ist eine AG.

²² BGE 143 II 162, E. 2.3; BGer, 2C_887/2010 vom 23. März 2021, E. 6.

²³ BGer, 2C_887/2017 vom 23. März 2021.

²⁴ SR 954.1

²⁵ Vgl. BGE 143 II 162.

²⁶ BGer, Geschäftsbericht 2021, S. 16.

offensichtliche Lücke im schweizerischen System zur Bekämpfung der Geldwäscherei zur Folge hätte.

Vor diesem Hintergrund sieht die Gesetzesvorlage vor, die Rechtsgrundlage für von den SRO verhängte Sanktionen gegen Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG zu ändern und die Konsequenzen aus ihrer öffentlich-rechtlichen Einstufung zu ziehen. Dabei sollen nach Ansicht des Bundesrates die Elemente des Selbstregulierungssystems im grösstmöglichen rechtlich zulässigen Umfang erhalten werden.

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

1.1.2.3.1 Senkung des Schwellenwerts für den Immobilienhandel

In der Schweiz fällt der Immobilienhandel²⁷ derzeit nur durch die Bestimmungen für Händlerinnen und Händler²⁸ in den Anwendungsbereich des GwG. Folglich unterliegen Barzahlungen von mehr als CHF 100 000 oder Zahlungen, die von Finanzintermediären getätigt werden, der Erfüllung von Sorgfaltspflichten. Akteurinnen und Akteure im Immobiliensektor, die am Handel mit Immobilien beteiligt sind (z. B. Immobilienmakler/-innen), unterliegen daher nur dann Sorgfaltspflichten (z. B. Überprüfung der Herkunft der verwendeten Gelder), wenn sie mehr als CHF 100 000 in bar erhalten oder berufsmässig als Finanzintermediäre tätig sind.

Die Geldwäscherei im Immobiliensektor ist kein neues Risiko, und mehrere nationale und internationale Studien dokumentieren die verschiedenen Methoden, die zur Geldwäscherei in diesem Sektor eingesetzt werden.²⁹

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) hat das Ausmass der Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor zum ersten Mal im Jahr 2013 analysiert. Die Ergebnisse der analysierten Fälle von mutmasslicher Geldwäscherei im Schweizer Immobilienmarkt sind auch heute noch weitgehend gültig und zeigen, dass der Immobilienhandel im Allgemeinen für die Geldwäscherei sehr attraktiv ist und dass in der Schweiz regelmässig verdächtige Fälle beobachtet werden, die teilweise mit dem organisierten Verbrechen in Verbindung stehen. Die Risiken sind vor allem dann hoch, wenn eine ausländische Bank an der Immobilientransaktion beteiligt ist oder wenn die Immobilie über eine gesellschaftsrechtliche Struktur gehalten wird, deren Anteile ohne Änderungen des Grundbuchs veräussert werden können. Der Nachweis einer Vortat, die in den meisten Fällen im Ausland begangen wurde, stellt für die Strafverfolgungsbehörden eine enorme Herausforderung dar. Die jüngsten Typologien von fedpol, die aus aktuellen, anonymisierten Verdachtsmeldungen stammen, zeigen zudem, wie wichtig die Informationen sind, über die die verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Immobiliensektor (z. B. Notarinnen/Notare, Immobilienmakler/-innen) verfügen. Gleichzeitig haben diese Akteurinnen und Akteure wenig Anreiz, auf problematische Transaktionen zu reagieren. Somit ist es für Finanzintermediäre schwierig, ihren Verdacht zu untermauern oder auszuräumen oder über die Informationen zu verfügen, die es ihnen erlauben würden, ungewöhnliche Immobilientransaktionen nachzuvollziehen. Immobilien bieten zudem viele Möglichkeiten für Bargeldanlagen. Die in der Schweiz analysierten Fälle deuten nicht darauf hin, dass der Barkauf von Immobilien eine verbreitete Praxis ist, wobei jedoch die Teilfinanzierung von Grundstücken oder von Renovationsarbeiten mit Bargeld nicht ungewöhnlich ist.

Auf internationaler Ebene fordert die FATF die Unterstellung von Anwältinnen und Anwälten, Notarinnen und Notaren, anderen Angehörigen unabhängiger Rechtsberufe und

²⁷ Vgl. Art. 15 GwV.

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

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

Buchhalterinnen und Buchhaltern, wenn sie für ihre Klientinnen und Klienten Geschäfte vorbereiten oder durchführen, die (insbesondere) den Kauf oder Verkauf von Immobilien betreffen, sowie von Immobilienmaklerinnen und -maklern, wenn sie an Geschäften für ihre Klientinnen und Klienten beteiligt sind, die den Kauf oder Verkauf von Immobilien betreffen (R. 22, siehe auch Ziff. 1.1.2.1). Die EU beispielsweise legt in ihrem System zur Bekämpfung der Geldwäscherei Sorgfaltspflichten für Anwältinnen und Anwälte und Immobilienmaklerinnen und -makler fest³⁰ und plant, Barzahlungen auf 10 000 Euro zu begrenzen, um so Geldwäscherei zu verhindern bzw. einzuschränken.

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

Mit dieser Vorlage sollen einerseits den Angehörigen juristischer Berufe und den spezialisierten Dienstleisterinnen und Dienstleistern neue Verpflichtungen auferlegt werden in Bezug auf den Kauf oder Verkauf von Grundstücken (vgl. Ziff. 1.1.2.1 und 3.1.2.1). Andererseits müssen ausländische Rechtseinheiten, die Grundstücke in der Schweiz besitzen, in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingetragen werden (vgl. Ziff. 3.1.1.2). Die analysierten Fälle haben sehr häufig internationalen Charakter³² und beinhalten meist komplexe Strukturen, manchmal in Verbindung mit ausländischen politisch exponierten Personen (PEP). Schliesslich soll als gezielte Massnahme im Immobilienbereich auch die Schwelle für die Sorgfaltspflicht beim Handel mit Grundstücken (Kauf oder Verkauf), sofern eine Zahlung in bar erfolgt oder entgegengenommen wird, von bisher CHF 100 000 auf Null gesenkt werden. Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT) hat seinerseits in seiner Berufsordnung für seine Mitglieder bereits einen Betrag oder Gegenwert von CHF 15 000 als Obergrenze für Bartransaktionen festgelegt.³³ Die Mitglieder des SVIT sind dazu verpflichtet, eine Geschäftsbeziehung abzulehnen oder zu beenden, wenn sie im Rahmen dieser Geschäftsbeziehung dazu verleitet oder gezwungen werden, eine Geld- oder Wertübertragung von mehr als CHF 15 000 anzunehmen.

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

³⁰ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, Art. 2 Ziff. 1 Bst. 3/d.

³¹ Länderbericht 2016, S. 42.

³² 2013 wurde die Vortat in fast zwei Dritteln der Fälle im Ausland begangen.

³³ Standesregeln DE,FR, IT.PDF (svit.ch). «Die Mitglieder des SVIT Schweiz verpflichten sich, in der Ausübung ihrer Tätigkeit auf sämtliche Kassageschäfte sowie Geld- und Wertübertragungen gemäss Geldwäschereiverordnung-FINMA zu verzichten, soweit diese den Betrag oder Gegenwert von CHF 15 000 übersteigen.»

1.1.2.3.2 Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel

Per 1. Januar 2016 wurden natürliche und juristische Personen, die gewerblich mit Gütern handeln und dabei Bargeld entgegennehmen (Händlerinnen und Händler), dem GwG unterstellt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b GwG). Seither haben diese bei einer Barzahlung ab einem Schwellenwert von CHF 100 000 Sorgfaltspflichten gemäss GwG einzuhalten. Unter diese Bestimmung fallen auch Händlerinnen und Händler, die mit Edelmetallen und Edelsteinen handeln, sofern sie nicht bereits als Finanzintermediäre gemäss Artikel 2 Absatz 3 GwG gelten. Die Empfehlung 22 Buchstabe c der FATF und die dazugehörige Interpretativ Note sehen für Edelmetall- und Edelsteinhändler bereits bei Bartransaktionen ab einem Schwellenwert von EUR oder USD 15 000 die Pflicht zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten vor. Im Rahmen der letzten Länderprüfung zur Schweiz hat die FATF ausdrücklich kritisiert, dass der Schwellenwert, ab dem Edelmetall- und Edelsteinhändlerinnen und -händler bei Zahlungen Sorgfaltspflichten gemäss GwG anzuwenden haben, erst ab CHF 100 000 gelte und damit wesentlich höher liege, als es die Empfehlung der FATF vorsehe. In Anbetracht des auch in diesem Sektor hohen Geldwäschereirisikos wird daher vorgeschlagen, den in Artikel 8a vorgesehenen Schwellenwert auf CHF 15 000 zu senken. Die Massnahme wird den Detailhandel kaum betreffen, da fertig verarbeitete Produkte, wie etwa Schmuckstücke, nicht erfasst werden.

1.1.2.4 Format der Mitteilungen an die MROS

Im Rahmen der Einführung des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) ist vorgesehen, einen neuen Absatz 7 in Artikel 23 des GwG einzuführen, wonach der Verkehr mit der MROS über das durch diese betriebene Datenbearbeitungssystem zu erfolgen hat. Die Botschaft zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz vom 15. Februar 2023 führt in Ziffer 5.2.20 aus, weshalb eine solche Bestimmung aufgenommen werden soll. Insbesondere wird dargelegt, dass die Pflicht zur elektronischen Meldung über das Datenbearbeitungssystem notwendig ist, um einen sicheren Datenverkehr, aber insbesondere auch eine effiziente Bearbeitung und Auswertung von Informationen sicherzustellen. Dies gilt sowohl für Finanzintermediäre als auch für die MROS und die ihr nachgelagerten Strafverfolgungsbehörden.

In direktem Zusammenhang mit der Pflicht zur elektronischen Einreichung der Meldungen steht die Datenqualität der im Datenbearbeitungssystem hochgeladenen Informationen. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 15. Mai 2022 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das EFD beauftragt, mit den Finanzintermediären zu prüfen, wie deren Datenqualität qualitativ verbessert und vereinheitlicht werden kann. Die Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre werden bei Eingang einer formellen Prüfung unterzogen. Die MROS prüft, ob die übermittelten Informationen den gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich Mindestangaben (Art. 3 der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei [MGwV]) sowie den von der MROS veröffentlichten «goAML»-Leitlinien hinsichtlich der Korrektheit der Erfassung dieser Daten entsprechen. Bei Letzteren wird sichergestellt, dass die Strukturierung der Informationen in den elektronisch eingereichten Meldungen mit dem «goAML»-Schema übereinstimmt. Dabei geht es darum, sicherzustellen, dass Informationen zu den gemeldeten Geschäftsbeziehungen und Transaktionen technisch korrekt erfasst worden sind (z. B., dass eine IBAN im IBAN-Feld erfasst wird und nicht in einem Nachbarfeld usw.)

Die MROS hat im Jahr 2022 rund 14 Prozent der eingereichten Verdachtsmeldungen und Informationsersuchen an Finanzintermediäre zurückgewiesen, da eine Ergänzung der fehlenden Informationen/Unterlagen oder Richtigstellung fehlerhaft erfasster Angaben notwendig war. Hier sei erwähnt, dass auch bei den restlichen durch die MROS akzeptierten Verdachtsmeldungen die Datenqualität häufig nicht genügend ist. Bei solchen muss die MROS die Überarbeitung der eingereichten Informationen in Eigenregie händisch vornehmen. All dies führt zu erheblichen Verzögerungen in der Datenbearbeitung. Der Informationsfluss wird verzögert und die von den Mitarbeitenden der MROS nachträglich durchgeführten «Datenqualitätsarbeiten» gehen zu Lasten der eigentlichen Kerntätigkeit der MROS – der Analyse. Im ungünstigsten

Fall könnten unbrauchbare bzw. falsche Informationen an inländische und ausländische Behörden übermittelt werden. Eine schlechte Datenqualität wirkt sich somit zeitlich und qualitativ ungünstig auf die Meldungsbearbeitung aus. Sie schwächt das Geldwäschereiabwehrdispositiv und birgt im internationalen Kontext auch reputationelle Risiken.

Nicht zuletzt aufgrund der kontinuierlichen Zunahme an Verdachtsmeldungen ist die MROS darauf angewiesen, dass die Daten in «goAML» in einheitlicher Form eingehen und einem minimalen Standard entsprechen. Eine hohe Datenqualität ist Voraussetzung für die effiziente und korrekte Bearbeitung der Informationen durch die MROS. Sie ist weiter eine Grundbedingung, damit auch übergeordnete Analysen im strategischen Bereich vorgenommen werden können.

Es wird daher vorgeschlagen, einerseits den Vorschlag für einen neuen Absatz 7 in Artikel 23 GwG – wie im Projekt BEKJ – aufzunehmen und andererseits eine neue Bestimmung einzuführen, nach der das Bundesamt für Polizei (fedpol) den Datenstandard für die Meldungen über das Datenbearbeitungssystem bestimmt (Art. 23 Abs. 7 zweiter Satz GwG).

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

Die Schweiz kann in Anwendung von Artikel 1 Absatz 1 des Embargogesetzes (EmbG)³⁴ diejenigen Sanktionen übernehmen, die von der UNO, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz (in der Praxis die EU) verhängt worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts dienen. Die Übernahme von Sanktionen wird vom Bundesrat beschlossen, der die hierfür notwendigen Verordnungen erlassen kann (Art. 2 Abs. 1 EmbG). Die vom Bundesrat angeordneten Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung von internationalen Sanktionen können verschiedene Massnahmen umfassen. Diese können den Handelssektor oder den Finanzsektor betreffen (Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen für bestimmte Güter, Finanzierungsverbot etc.) oder sich individuell gegen die vom Bundesrat im Anhang einer Verordnung genannten Personen richten (Reiseverbot, Spernung von Geldern etc.). Jede Verordnung bezeichnet die zuständige Kontrollbehörde. Grundsätzlich ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die zuständige Behörde für die Kontrolle der Durchsetzung von Zwangsmassnahmen; davon ausgenommen sind einige Bestimmungen, deren Umsetzung durch das Staatssekretariat für Migration oder durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit sichergestellt wird. In dieser Funktion kann das SECO Kontrollen vor Ort durchführen und Auskünfte von allen Personen verlangen, die mittelbar oder unmittelbar von den Massnahmen betroffen sind (Art. 3 und 4 EmbG).

Finanzinstitute sind verpflichtet, die vom Bundesrat erlassenen Zwangsmassnahmen umzusetzen. Das SECO kann kontrollieren, ob sie diese Zwangsmassnahmen eingehalten werden. Die Art und Weise, wie ein Finanzinstitut organisiert sein muss, und das erforderliche Mass an Sorgfalt sind im Embargogesetz hingegen nicht ausdrücklich definiert. Die organisatorischen Massnahmen sind demnach nicht direkter Gegenstand der durch das SECO durchgeführten Kontrollen.

Die FINMA ist für die Überwachung der aufsichtsrechtlichen Organisationsvorschriften im Finanzmarktrecht zuständig. Diese Vorschriften verlangen, dass die beaufsichtigten Finanzinstitute alle Risiken, einschliesslich Rechts- und Reputationsrisiken, angemessen erfassen, begrenzen und überwachen sowie ein wirksames internes Kontrollsystem errichten. Dies schliesst nicht nur die strikte Einhaltung der Sanktionen, sondern auch die Begrenzung der Risiken im Zusammenhang mit der Missachtung oder Umgehung von ausländischen Sanktionen ein. In diesem Zusammenhang führte die FINMA 2022 mehrere Vor-Ort-Kontrollen

³⁴ SR 946.231

durch,³⁵ um zu prüfen, ob die organisatorischen Massnahmen (z. B. interne Regelungen, Weisungen) in Bezug auf Sanktionen (design effectiveness) von den beaufsichtigten Finanzinstituten befolgt werden. Diese Vor-Ort-Kontrollen erfolgten im Schnittstellenbereich von Finanzmarktrecht und Embargogesetz und in Abstimmung mit dem SECO.

Angesichts des internationalen Kontextes sowie der Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes muss von den Finanzintermediären erwartet werden, dass sie bei der Umsetzung von organisatorischen Massnahmen mit grösster Sorgfalt vorgehen, um die mit Sanktionen verbundenen Risiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Die Massnahmen, die sie zu treffen haben, müssen präzisiert und verstärkt werden. Die Vorlage sieht daher auch eine Änderung des GwG vor, mit der die Pflicht der Finanzintermediäre präzisiert wird, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, um Verstössen gegen Sanktionen nach dem EmbG vorzubeugen. Diese Pflicht gilt auch für Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absätze 2 und 3 GwG sowie für Beraterinnen und Berater, die dem GwG unterstellt sind, und Anwältinnen und Anwälte, die Sorgfaltspflichten nach dem BGFA unterliegen (vgl. Ziff. 1.1.2.1 weiter oben und zum Begriff der Beraterin bzw. des Beraters Ziff. 3.1.2.1). Diese neue Pflicht setzt insbesondere voraus, dass die Finanzintermediäre zur Erstellung einer Risikoanalyse in Bezug auf Sanktionen verpflichtet werden, die auch die Risiken in Bezug auf Sanktionen im Zusammenhang mit der Proliferationsfinanzierung umfassen muss, um den neuen Vorgaben der überarbeiteten FATF-Empfehlung 1 Rechnung zu tragen. Die Finanzintermediäre müssen zudem prinzipiell über ein elektronisches System zur Überprüfung der Geschäftsbeziehungen sowie der Auftraggeberinnen und Auftraggeber und Begünstigten von Transaktionen im Hinblick auf Sanktionen verfügen.

1.1.2.6 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den Aufsichtsorganisationen (AO)

Die Aufsichtsorganisationen (AO) sind für die laufende Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter und Trustees zuständig. Aktuell existiert jedoch keine explizite Gesetzesgrundlage für einen umfassenden Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO. Dies gilt insbesondere für die Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sowie in Verbindung mit dem Finanzinstitutsgesetz (FINIG)³⁶. Diese Lücke soll durch die Einführung eines Informationsaustauschs zwischen der FINMA, den OA und den SRO geschlossen werden (Art. 29c VE-GwG und Art. 61a VE-FINIG).

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösungen

1.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

1.2.1.1 Vorgeschlagene Lösung

Mit der vorgeschlagenen Regelung sollen den im Gesetzesentwurf aufgeführten zuständigen Behörden angemessene, genaue und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen und anderen Rechtspersonen zur Verfügung gestellt werden. Die derzeitige Regelung erfüllt diese Zielsetzung nicht ausreichend. Im Allgemeinen ermöglichen es die derzeitigen Regelungen den zuständigen Straf- und Verwaltungsbehörden nicht, die wirtschaftlich berechtigte Person einer Gesellschaft hinreichend schnell und effizient ausfindig zu machen. Die Strafverfolgungsbehörden wenden sich in erster Linie an die Finanzintermediäre, was jedoch keinen umfassenden und ungehinderten Zugang garantiert (es ist nicht möglich, alle Bankkonten einer Gesellschaft zu identifizieren; nicht jede Gesellschaft hat ein Bankkonto in der Schweiz). Die Verwaltungsbehörden haben verschiedene Zugänge zu der von den Gesellschaften geführten Liste der wirtschaftlich berechtigten Personen und sind

³⁵ Geschäftsbericht 2022 der FINMA, [20230328-finma-jb22.pdf](https://www.finma.ch/medien/20230328-finma-jb22.pdf)

³⁶ SR 954.1

teilweise von der Eröffnung eines Strafverfahrens abhängig, was auch für diese Behörden bei der Durchführung ihrer operativen Aufgaben eine Herausforderung darstellt.

Die geltende Regelung verpflichtet die Gesellschaften nicht ausdrücklich dazu, aktiv zu überprüfen, ob die von ihren Aktionärinnen und Aktionären übermittelten Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person der Gesellschaftsanteile tatsächlich korrekt sind. Ferner führt Art. 697j OR nicht notwendigerweise zur Identifizierung derselben Person wie das GwG, insbesondere wenn die Gesellschaft indirekt oder auf andere Weise kontrolliert wird. Neben diesen Mängeln des gesetzlichen Systems gibt es auch keine Kontrollen der gesetzlichen Verpflichtungen, was die Identifizierung potenzieller Verstöße erschwert und die Wirksamkeit des strafrechtlichen Sanktionssystems (Art. 327 und 327a des Strafgesetzbuches [StGB]³⁷) infrage stellt.

Die Gesetzesvorlage soll diese Mängel beheben: Sie stärkt die Transparenzbestimmungen, vereinheitlicht diese (ein einziges gesetzliches System mit identischen Verpflichtungen und Sanktionen für alle Gesellschaftsformen, das auf das GwG abgestimmt ist) und verbessert die Umsetzung durch die Einführung von Überprüfungsmaßnahmen auf der Ebene der juristischen Personen und die Einführung einer angemessenen und wirksamen Überwachungsfunktion für die im Register eingetragenen Informationen (eine Abstufung von Massnahmen, die von einer spezialisierten Kontrollstelle durchgeführt werden, anstelle von strafrechtlichen Sanktionen, die systematisch bei Verstößen verhängt werden sollten, was in der Praxis jedoch selten der Fall ist).

Bei den vorgeschlagenen Massnahmen wird auch die Entwicklung der internationalen Standards berücksichtigt, insbesondere die Überarbeitung der R. 24 der FATF. Die Hauptelemente dieser Überarbeitung des internationalen Standards sind die folgenden (siehe auch Kommentar zu den einzelnen Artikeln über die Auswirkungen dieser Änderungen):

i) Der Ansatz zur Erhebung von Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person wurde neu definiert und verbessert. Um den zuständigen Behörden einen schnellen und effizienten Zugang zu angemessenen, verlässlichen und aktuellen Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person zu verschaffen, sieht die revidierte R. 24 neu die Erhebung von Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person durch die Gesellschaften und die Einrichtung eines von einer Behörde oder einer öffentlichen Einrichtung geführten Registers oder die Einführung eines effizienten alternativen Mechanismus vor. Die Länder müssen je nach Risiko, Kontext und Wesentlichkeit (z. B. Bedeutung des Finanzsektors) in ihrem Rechtssystem entscheiden, welche Option sie wählen.

ii) Die Anforderungen an die Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person wurden im Rahmen verbindlicher Definitionen präzisiert: In den Ländern müssen neue Mechanismen vorhanden sein, die gewährleisten, dass die Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person angemessen, verlässlich und aktuell sind. Die Anforderungen gelten für Gesellschaften und verschiedene andere Informationsquellen (Register sowie Finanzintermediäre).

iii) Die Transparenz und die Kontrollen in Bezug auf Treuhandverhältnisse («Nominees») wurden verstärkt. Es wurden neue Definitionen («Nominator», «Nominee Director», «Nominee Shareholder») eingeführt. Die auf die «Nominees» anwendbaren Massnahmen wurden auch durch verschiedene Meldepflichten im Zusammenhang mit der Gesellschaft und den relevanten Registern sowie durch die Verpflichtung, die gemeldeten Informationen einer Behörde zur Verfügung zu stellen oder einer Behörde durch einen alternativen Mechanismus Zugang dazu zu verschaffen, verstärkt.

³⁷ SR 311.0

iv) Die Transparenz und die Kontrollen in Bezug auf Inhaberaktien wurden verstärkt: Der revidierte Standard schlägt ein Verbot von physischen Inhaberaktien vor, erlaubt jedoch, dass dematerialisierte Inhaberaktien und Inhaberaktien von börsenkotierten Gesellschaften (Art. 622 Abs. 1^{bis} OR) weiterhin zulässig sind.

v) Ein Land muss eine Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken im Zusammenhang mit im Ausland gegründeten juristischen Personen durchführen, wenn diese eine ausreichende Verbindung zu dem Land aufweisen, sowie Massnahmen ergreifen, um die festgestellten Risiken zu beseitigen.

Zur Berücksichtigung dieser Elemente sind die Hauptelemente des vorgeschlagenen neuen Gesetzes wie folgt angelegt:

Es wird ein Bundesregister eingeführt, in dem die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen eingetragen werden. Dieses soll vom EJPD geführt werden, um die bestehende Infrastruktur und das vorhandene Know-how der Handelsregisterbehörden zu nutzen, die bereits alle schweizerischen juristischen Personen abdecken. Juristische Personen nach Schweizer Recht sowie bestimmte Kategorien ausländischer juristischer Personen (vgl. Art. 2) müssen sich in das Register eintragen lassen. Das Register wird nicht öffentlich zugänglich sein, sondern nur für gesetzlich bestimmte Behörden, für Finanzintermediäre, für Beraterinnen und Berater, die dem GwG unterstellt sind, sowie für Anwältinnen und Anwälte, die eine Tätigkeit nach Artikel 13a BGFA³⁸ ausüben (vgl. Art. 28). Der Zugang erfolgt jedoch nur im Rahmen der Erfüllung ihrer geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten. Eine weitere Öffnung des Registers für private Zwecke bringt mit Blick auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung keinen erheblichen Mehrwert und stellt unter Berücksichtigung des begrenzten öffentlichen Interesses einen unverhältnismässigen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und den Schutz von persönlichen Daten vor Missbrauch dar.³⁹ Der Zugang zum Register aufgrund der Darlegung eines berechtigten Interesses wird im Rahmen der Empfehlung 24 der FATF ebenfalls nicht verlangt (vgl. auch Ziff. 2.1 und Erläuterungen zu Art. 28). Der Zugang zum Register kann sich im Einzelfall jedoch aufgrund der Darlegung eines überwiegenden öffentlichen Interesses gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)⁴⁰ ergeben.

Die Vorlage sieht auch zum Teil neue Verpflichtungen für Gesellschaften vor, die das derzeitige System ergänzen sollen, um die Informationen über ihre wirtschaftlich berechnete Person zu identifizieren, zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren (vgl. Art. 6). Aktionärinnen und Aktionäre sowie wirtschaftlich berechnete Personen sind verpflichtet, an der Erfüllung dieser Pflichten mitzuwirken.

Zur Gewährleistung der Qualität des Registers wird eine Kontrollstelle, die dem EFD angegliedert ist, mit der Durchführung von Kontrollen und der Sanktionierung allfälliger Verstösse gegen die Identifikations- und Meldepflichten beauftragt (vgl. Art. 33 ff). Die Kontrollen basieren auf einer Risikoanalyse.

Der Ansatz einer Registerlösung wurde bereits 2015 von der EU übernommen und ist international weit und zunehmend verbreitet (politisches Engagement für die Einführung eines solchen Registers wurde in mehr als 100 Staaten festgestellt und in 78 Staaten umgesetzt, darunter insbesondere in allen EU-Mitgliedstaaten sowie im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten, siehe auch Ziff. 2.1).

Die Vorlage sieht schliesslich die Einführung bestimmter Meldepflichten für treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer,

³⁸ SR 935.61

³⁹ Vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rechtssache C-37/20 und C-601/20, Luxembourg Business Registers und Sovim.

⁴⁰ SR 152.3

Gesellschafterinnen und Gesellschafter und Aktionärinnen und Aktionäre gegenüber der Gesellschaft und den relevanten Registern vor (vgl. Art. 12–15).

Ausführlichere Erläuterungen zu den ausgewählten Lösungen sind unter den Ziffern 3.1.1.1 bis 3.1.1.8 aufgeführt.

1.2.1.2 Geprüfte Alternativen

1.2.1.2.1 Status quo

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

1.2.1.2.2 Alternativer Mechanismus

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

Ebenso wie das Register würde dieser Mechanismus die Wirksamkeit der Instrumente, die den zuständigen Behörden zugänglich sind, verbessern. Damit könnten die von den Finanzintermediären erfassten Informationen ohne Einführung eines staatlichen Registers genutzt werden, und ausländische Gesellschaften, die eine Geschäftsbeziehung mit Schweizer Finanzintermediären unterhalten, könnten leichter einbezogen werden. Ausserdem hätte der Mechanismus einen dezentralen Charakter, was potenziell zu einem besseren Schutz der betreffenden Daten führen könnte. Die Verpflichtung für Gesellschaften nach Schweizer Recht, ein Bankkonto in der Schweiz zu unterhalten, wurde jedoch im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum im Jahr 2019 abgelehnt.⁴¹ Zudem würde die Einrichtung einer solchen Plattform dem Finanzsektor erhebliche Verpflichtungen auferlegen, da die Aufgabe, die wirtschaftlich berechnete Person eines Schweizer Unternehmens zu identifizieren und zu überprüfen, de facto vollständig an ihn delegiert würde. Diese Aufgabenverteilung stünde nicht im Einklang mit dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Tatsache, dass die Gesellschaften selbst die erste Quelle für Informationen über ihren tatsächlichen Eigner sein sollten. Ausserdem wäre die internationale Akzeptanz eines solchen Mechanismus geringer und wäre langfristig im Rahmen internationaler Bewertungen viel schwieriger zu erklären und zu rechtfertigen. Insbesondere die EU drängt auf internationaler Ebene auf die Einführung von Registern, und viele andere Länder sind ebenfalls dabei, diese einzuführen, oder planen, dies demnächst zu tun (vgl. Ziff. 2.1 für eine detaillierte Übersicht: 78 Staaten haben beispielsweise bereits ein

⁴¹ Ref. Bericht h

solches Register eingeführt). In diesem Zusammenhang ist der alternative Mechanismus mit erheblichen Nachteilen verbunden. Ferner wären die Unternehmen verpflichtet, Beziehungen zu Finanzintermediären zu unterhalten, die dem GwG unterstehen, und die Finanzintermediäre müssten als Drehscheibe für Informationen über wirtschaftlich berechnigte Personen fungieren; diese vorgeschlagenen Massnahmen sind in informellen Vorabklärungen jedoch auf starken Widerstand in der Branche gestossen. Die damit verbundenen Kosten wären ebenfalls erheblich, sowohl für die Einrichtung der Kommunikationsplattform als auch für ihren Betrieb (die Personalkosten wären wahrscheinlich höher als die Kosten für die Registerführung, da jede Anfrage der Behörden bezüglich einer wirtschaftlich berechnigten Person einzeln bearbeitet und genehmigt werden muss). Diese Kosten würden zum Teil vom Finanzsektor getragen und über Gebühren auf die Unternehmen abgewälzt werden.

1.2.1.2.3 Weitere geprüfte Alternativen

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

So sollte das Register nicht von der ESTV verwaltet werden, da die personell und technologisch notwendige Trennung des Registers von den Steuerdaten nur mit beträchtlichem Aufwand erreichbar wäre. Ausserdem würde dieses Konzept weit über das gesetzliche Mandat und die derzeitigen Zuständigkeiten der ESTV hinausgehen, die das Steuerwesen und die risikobasierte Aufsicht umfassen, und würde den Aufbau einer völlig neuen Struktur erfordern, einschliesslich der systematischen Erhebung neuer Daten, die sich insbesondere auf nicht beaufsichtigte Einheiten erstrecken. Dasselbe gilt für ein von den Kantonen geführtes Register, das die Kosten vervielfachen würde, wenn jeder Kanton die Infrastruktur für die Erhebung und Verwaltung der erforderlichen Informationen über die unterstellten Einheiten bereitstellen müsste. Schliesslich zeigen die Gespräche mit den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern aus dem Privatsektor, dass ein alternativer Mechanismus auf der Grundlage eines Registers der Bankkonten oder der Geschäftsbeziehungen mit Finanzintermediären ebenfalls kostspielig und für die Branche schwer zu akzeptieren wäre.

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

Parallel zur Schaffung eines neuen Bundesgesetzes zwecks Einführung des Registers der wirtschaftlich berechnigten Personen sieht die Vorlage eine Teilrevision des GwG mit den nachfolgend erläuterten Massnahmen vor.

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

1.2.2.1.1 Vorgeschlagene Lösung

Die vorgeschlagene Regelung führt neue Sorgfaltspflichten für jene Angehörige juristischer und buchhalterischer Berufe sowie für jene bestimmten Dienstleister ein, welche bestimmte Dienstleistungen namentlich im Bereich von Immobiliengeschäften sowie der Gründung, der Umwandlung oder dem Verkauf von Gesellschaften anbieten. Ziel ist es, das System zur Bekämpfung der Geldwäscherei durch die Einführung von Sorgfaltspflichten zu stärken, die auf Tätigkeiten ausgerichtet sind, die mit Blick auf die Geldwäscherei tatsächlich ein erhöhtes Risiko darstellen. Zudem soll die Regelung den relevanten internationalen Empfehlungen Rechnung tragen (siehe auch Ziff. 1.1.2.1). Sie muss sich auch in den bestehenden Rahmen des GwG einfügen, der sowohl die Pflichten für Finanzintermediäre als auch für Händlerinnen und Händlern regelt.

Die gewählten Lösungen berücksichtigen auch den Gesetzesentwurf, der dem Parlament 2019 vorgelegt wurde,⁴² und die anschliessende Parlamentsdebatte. Im Interesse einer verbesserten Klarheit und Wirksamkeit der Vorschriften wurden der Anwendungsbereich und die Reichweite der verschiedenen eingeführten Pflichten präzisiert. Im Vergleich zum früheren Entwurf ist zudem neu eine spezifische Regelung im Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA)⁴³ für die diesem Gesetz unterstellten Anwältinnen und Anwälte vorgesehen, um den spezifischen Begebenheiten des Anwaltsberufes besser Rechnung zu tragen. Gerichtliche Tätigkeiten sind vom Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten vollständig ausgenommen. Das Berufsgeheimnis bildet zudem – wie bereits im früheren dem Parlament unterbreiteten Entwurf und wie auch im geltenden Recht für die vom GwG als Finanzintermediäre erfassten Rechtsberufe – eine Ausnahme von der Meldepflicht. Einen Vorbehalt zugunsten des Berufsgeheimnisses sehen auch die Regelungen der Mitgliedstaaten der EU sowie zahlreicher anderer Staaten vor (vgl. Ziff. 2.2). Die Aufsicht wird in das bestehende Disziplinarrecht integriert, wodurch der Schutz des Berufsgeheimnisses ebenfalls verstärkt wird.

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

Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden Lösungen gewählt:

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

Nach geltendem Recht unterliegen nur die Tätigkeiten von Finanzintermediären (sowie Händlerinnen und Händlern) den Sorgfaltspflichten des GwG. Dies ist der Fall, wenn eine Beauftragte oder ein Beauftragter die Vermögenswerte eines Dritten verwaltet, sie in Verwahrung nimmt oder bei der Anlage oder Übertragung von Vermögenswerten behilflich ist (vgl. Art. 2 Abs. 3 GwG). Ausserhalb dieses Rahmens sind Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften oder Trusts dem Gesetz nicht unterstellt.

Um die Wirksamkeit der Normen zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu erhöhen, ist es notwendig, den Anwendungsbereich des GwG auf einzelne Tätigkeiten des Nichtfinanz-Sektors auszuweiten, die aus Sicht der Bekämpfung der Finanzkriminalität ein erhöhtes Risiko darstellen können (vgl. Ziff. 1.1.2.1). Diese Tätigkeiten werden im Gesetz genau definiert. Es handelt sich dabei um die Vorbereitung und Durchführung eines Geschäfts im Zusammenhang mit folgenden Sachverhalten: Verkauf oder Kauf eines Grundstücks; Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts; Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts; Organisation der Einlagen einer Gesellschaft; Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft, Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts; Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust; Handeln als Aktionärin oder Aktionär für Rechnung eines Dritten. Diese Dienstleistungen entsprechen den von der FATF (R. 22, Bst. d und e)

⁴² Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5237.

⁴³ SR 935.61

aufgelisteten Tätigkeiten, sofern sie nicht bereits durch den Begriff der Finanzintermediation abgedeckt sind. Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die gemäss den Erkenntnissen internationaler Organisationen eine erhöhte Anfälligkeit für Geldwäscherei aufweisen, was auch durch die Erfahrung der MROS bestätigt wird. Dabei handelt es sich vorwiegend um Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Strukturierung von Gesellschaften oder anderen Rechtskonstruktionen. Die Unterstellung dieser Tätigkeiten zielt auch darauf ab, die Transparenz juristischer Personen zu erhöhen.

Es wird davon abgesehen, den Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten über diesen engen Katalog hinaus auszuweiten, um beispielsweise die Steuerberatung stärker einzubeziehen (nach dem Modell der EU, vgl. Ziff. 2.2). Das schweizerische Recht wird damit in diesem Punkt dem geltenden internationalen Standard und den 2002 übernommenen EU-Regelungen entsprechen.⁴⁴

Einführung eines Beraterstatus im Sinne des GwG sowie einer besonderen Regelung für Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterliegen

Der Vorentwurf sieht die Einführung von zwei parallelen Systemen vor: das System der Beraterinnen und Berater, das im GwG geregelt werden soll, und das System der dem BGFA unterstellten Anwältinnen und Anwälte, das eigens im BGFA geregelt wird. In beiden Systemen werden die Tätigkeiten, die der Sorgfaltspflicht unterliegen, auf dieselbe Weise definiert: Es handelt sich um Tätigkeiten, die auf die Strukturierung von unterstellten Gesellschaften abzielen, um die Transparenz juristischer Personen und Rechtskonstruktionen zu verbessern, sowie um Immobilientransaktionen, die ebenfalls ein hohes Geldwäschereirisiko darstellen (vgl. auch Ziff. 1.1.2.3.1). Die Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare unterliegen dagegen einer beschränkten Meldepflicht gegenüber dem MROS, die nur besteht, wenn sie an einer Finanztransaktion beteiligt sind, und die den Schutz ihres Berufsgeheimnisses wahrt.

Rechtsberatungen werden daher – sowohl im System für Beraterinnen und Berater als auch in jenem für Anwältinnen und Anwälte gemäss BGFA – nicht generell unterstellt, sondern nur, wenn sie in Verbindung mit bestimmten gesetzlich definierten Tätigkeiten ausgeübt werden. Diese Dienstleistungen gehen über den Begriff der Finanzintermediation hinaus und können eine typische anwaltliche Tätigkeit darstellen. Beispielsweise sind die Anwältinnen und Anwälte, welche die Gründungsurkunde einer Gesellschaft aufsetzen, neu unterstellt und müssen die wirtschaftlich berechnete Person der Gesellschaft und den Zweck dieses Geschäfts identifizieren.

Bei der Einführung eines spezifischen Systems für den Anwaltsberuf werden der Schutz des Berufsgeheimnisses von Anwältinnen und Anwälten in der Rechtsordnung und deren Rolle bei der Garantie des Zugangs zum Rechtssystem berücksichtigt. Die Regeln dieses Systems werden so festgelegt, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Anwältinnen und Anwälten sowie ihren Klientinnen und Klienten vollständig erhalten bleibt. Wenn Anwältinnen und Anwälte eine typische anwaltliche Tätigkeit ausüben, die unter das Berufsgeheimnis fällt, müssen sie lediglich die Identität ihrer Klientin bzw. ihres Klienten sowie den Zweck und die wirtschaftlich berechnete Person der vorgeschlagenen Transaktion überprüfen; die Übermittlung von Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, an die MROS ist ausgeschlossen. Die Aufsicht der dem BGFA unterstellten Anwältinnen und Anwälte wird vollständig in das bestehende Disziplinarrecht integriert, ohne dass eine Behörde oder Dritte, die nicht an das Berufsgeheimnis gebunden sind, eingreifen müssen.

Sorgfalts- und Meldepflichten

⁴⁴ Vgl. Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, OJ L 344, 28.12.2001, S. 76-82; das europäische Recht wurde in der Folge mehrmals revidiert; für mehr Details vergleiche Ziff. 2.2 unten.

Beraterinnen und Berater unterliegen künftig ähnlichen Sorgfaltspflichten wie Finanzintermediäre. Der Inhalt dieser Pflichten wird jedoch angepasst, um den spezifischen (hohen oder geringen) Risiken Rechnung zu tragen, die mit diesen neu unterstellten Tätigkeiten verbunden sind (vgl. Art. 8c VE-GwG). Er wurde im Vergleich zur früheren dem Parlament unterbreiteten Version überarbeitet, sodass er im Hinblick auf die Risiken verhältnismässiger und angemessener ist. So sieht der Vorentwurf zum Beispiel nicht mehr die Einführung einer systematischen Pflicht zur Klärung der Hintergründe eines Geschäfts vor.

Beraterinnen und Berater sind verpflichtet, der MROS ihren Verdacht zu melden. Sie können sich jedoch auf das Berufsgeheimnis als Ausnahme von dieser Pflicht berufen (vgl. Art. 9 Abs. 2 VE-GwG). Dieselbe Ausnahme ist in der Regelung für Anwältinnen und Anwälte vorgesehen, die dem BGFA unterliegen (vgl. Art. 13e VE-BGFA). Die Meldepflicht besteht im Übrigen nur, wenn Anwältinnen und Anwälte an einer Finanztransaktion beteiligt ist.

Aufsicht

Die Aufsicht über die Beraterinnen und Berater wird ähnlich organisiert sein wie die Aufsicht über die Finanzintermediäre des Parabankensektors (Art. 2 Abs. 3 GwG). Dadurch wird sie in ein bestehendes und vom GwG vorgesehenes Modell integriert, das der Selbstregulierung den grösstmöglichen Raum einräumt (vgl. allerdings die Entwicklung der Rechtsprechung und die Notwendigkeit, bestimmte Elemente dieser Aufsicht neu zu definieren, Ziff. 1.2.2.2). Die Beraterinnen und Berater müssen sich daher einer SRO anschliessen, welche die laufende Aufsicht ausüben wird. Bei Anwältinnen und Anwälten, die dem BGFA unterliegen, wird die kantonale Behörde die Disziplinaufsicht gemäss den Bestimmungen des BGFA ausüben.

1.2.2.1.2 Geprüfte Alternativen

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

Auch der Status quo ist nicht wünschenswert. Die Schweiz ist gegenwärtig das einzige europäische Land, das beispielsweise bei der Gründung oder dem Betrieb von Gesellschaften oder Trusts keine Sorgfaltspflicht (insbesondere die Pflicht zur Identifizierung der Klientinnen und Klienten und der wirtschaftlich berechtigten Person) vorsieht. Diese Tätigkeiten unterliegen in der Schweiz nur dann dem GwG, wenn sie in Verbindung mit Finanzflüssen erfolgen. Es liegt jedoch im Interesse der Schweiz, dass bestimmte Tätigkeiten ausserhalb des Finanzsektors, die von Kriminellen zur Geldwäscherei genutzt werden können, in die Mechanismen zur Bekämpfung der Geldwäscherei einbezogen werden. Die Anwendung des ordentlichen Strafrechts (insbesondere Art. 305^{bis} StGB) ist nicht hinreichend: Sie genügt nicht, um Notarinnen und Notare oder Anwältinnen und Anwälte zu verpflichten, ihren Klientinnen und Klienten die unverzichtbaren Fragen zu stellen, beispielsweise über den Zweck der geplanten Transaktion oder die wahren wirtschaftlich berechtigten Personen, oder um ihr Personal ausreichend zu den Geldwäschereirisiken zu schulen. Wenn auch nur die grundlegendsten Sorgfaltregeln verletzt werden, ist es für die Strafverfolgungsbehörden oft schwierig oder gar unmöglich, die nichtfinanziellen Intermediärinnen und Intermediäre zu identifizieren, die von der kriminellen Herkunft der Gelder oder der von ihnen geschaffenen oder beratenen Rechtsstrukturen gewusst haben. Die Einhaltung der internationalen Empfehlungen setzt schliesslich die Einrichtung einer angemessenen Aufsicht über jene Personen des Nicht-Finanzsektors voraus, die bestimmte rechtsberatende Dienstleistungen mit hohem Risiko anbieten; die alleinige Existenz einer allgemein gültigen Strafnorm entspricht nicht der Einrichtung einer solchen Aufsicht. Der FATF-Bericht identifizierte diese Diskrepanz bei der letzten Überprüfung der Schweiz

(«teilweise konformes» Ergebnis für die R. 22 und 23; zur vergleichenden Gesetzgebung und den Ergebnissen der Nachbarländer siehe weiter unten Ziff. 2.2). Die internationale Beachtung der Bedeutung einer Regulierung aller «Gatekeeper» des Finanzsystems, einschliesslich gewisser spezialisierter Beraterinnen und Berater, nimmt zu (siehe auch Ziff. 1.1.2.1).

Es wurden weitere Lösungen geprüft und verworfen, welche die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen einschränken oder erweitern würden. Insbesondere folgende Optionen wurden geprüft:

- Der Katalog der neu unterstellten Tätigkeiten zielt in angemessener Weise auf die in der Schweiz identifizierten Geldwäschereirisiken ab. Mit einer nur partiellen Anpassung des Schweizer Rechts an die internationalen Empfehlungen, beispielsweise durch die Beschränkung der Unterstellung auf bestimmte Tätigkeiten oder Gesellschaftsformen, würden die Ziele der Vorlage nicht vollständig erreicht: Das System zur Bekämpfung der Geldwäscherei bliebe lückenhaft, und der internationale Druck auf die Schweiz als bedeutender Finanzplatz würde weiterhin bestehen. Zudem ist die Geschäftstätigkeit einer Gesellschaft bei ihrer Gründung, also wenn die Sorgfaltspflichten gelten, möglicherweise nicht ohne weiteres erkennbar. Eine Beschränkung auf Sitzgesellschaften würde daher Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung bereiten und wäre leicht zu umgehen, da die Beraterin oder der Berater nicht prüfen könnte, ob die gegründete Gesellschaft tatsächlich eine operative Tätigkeit ausüben muss.
- Auch in Bezug auf die Meldepflicht hält sich die vorgeschlagene Regelung strikt an die einschlägige Empfehlung der FATF. Sie verzichtet auf eine Ausweitung der Meldepflicht, wie sie in verschiedenen nationalen Gesetzen oder von der EU vorgesehen ist, deren Verordnungsentwurf vorsieht, die Ausnahme auf eng definierte Rechtsberatungs- und Vertretungstätigkeiten zu beschränken.⁴⁵ Der Bundesrat trägt damit dem gerechtfertigten Schutz des Berufsgeheimnisses sowie der parlamentarischen Debatte zum früheren Entwurf für eine entsprechende Anpassung des GwG Rechnung.
- Schliesslich wurden verschiedene alternative Aufsichtsmodelle geprüft und verworfen. Eine direkte Unterstellung der Beraterinnen und Berater unter die FINMA wäre schon deshalb nicht wünschenswert, weil diese Berufsangehörigen weder Finanzintermediäre sind noch anderweitig den Finanzmarktgesetzen unterstellt sind. Die Schaffung einer einfachen Revisionspflicht, wie sie für Händlerinnen und Händler (Prüfpflicht für Händlerinnen und Händler, Art. 15 GwG) und im Entwurf, der dem Parlament 2019 vorgelegt wurde, vorgesehen war, wurde als ineffizient angesehen: Sie ist nicht ausreichend, um eine echte Aufsicht über die Beraterinnen und Berater einzuführen. Sie ermöglicht es nicht, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu überwachen oder deren Verletzung zu bestrafen, und sie setzt einen stärkeren Akzent auf die Einhaltung der Pflicht zur Erstellung eines Revisionsberichts als auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im eigentlichen Sinne.

1.2.2.2 Überprüfung des Systems der von den SRO verhängten Sanktionen

Einleitende Bemerkungen

Im Hinblick auf die Überarbeitung des Systems der von den SRO verhängten Sanktionen berücksichtigen die geprüften Lösungen die folgenden Aspekte:

Da die Sanktionen künftig von der Rechtsprechung als öffentlich-rechtlich qualifiziert werden dürften, müssen sie auf einer angemessenen öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage beruhen. Eine bestimmte Anzahl von grundlegenden Elementen, insbesondere die Höchststrafe und die Verhaltensweisen, die sanktioniert werden können, müssen im Gesetz festgelegt werden.

⁴⁵ Vgl. Art. 51 des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung vom 20. Juli 2021, COM(2021) 420.

Die von den SRO verhängten Sanktionen fallen unter das Verwaltungsrecht. Die Rechtsprechung anerkennt die Form von Verwaltungssanktionen, die in Anwendung des Verwaltungsverfahrens von einer erstinstanzlichen Verwaltungsbehörde verhängt werden. Allerdings wendet die Rechtsprechung die Garantien des Strafverfahrens auf sie an, wenn diese Sanktionen einer «strafrechtlichen Anklage» im Sinne von Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) entsprechen.⁴⁶ Um dies zu beurteilen, greift die Rechtsprechung auf die Engel-Kriterien zurück.⁴⁷ Diese Kriterien werden alternativ angewandt und umfassen: 1) die Qualifizierung des Sachverhalts nach nationalem Recht; 2) die Art des Verstosses (abschreckende und strafende Zwecke, grosser oder kleiner Adressatenkreis); 3) die Art und Schwere der Sanktion im Hinblick auf die Höchststrafe, die verhängt werden kann.

Die derzeitige Rechtsprechung geht davon aus, dass die Garantien des Strafverfahrens im Sinne von Artikel 6 EMRK insbesondere auf pekuniäre Sanktionen anwendbar sind, die in Anwendung des Kartellgesetzes (KG)⁴⁸, des Geldspielgesetzes (BGS)⁴⁹, der Gesetzgebung über den Luftverkehr⁵⁰ oder der landwirtschaftlichen Gesetzgebung⁵¹ verhängt werden. Das BGer ist jedoch der Ansicht, dass diese Garantien in Bereichen, die ausserhalb des «Kernbereichs des Strafrechts» liegen, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der anwendbaren sektoralen Gesetzgebung «gelockert» werden können.⁵²

Unter Berücksichtigung ihres Ziels (abschreckende und strafende Zwecke), ihrer Art und ihrer potenziellen Schwere haben die bei Verletzung der Pflichten nach Kapitel 2 GwG verhängten pekuniären Sanktionen wahrscheinlich strafrechtlichen Charakter im Sinne von Artikel 6 EMRK. Sie müssen daher ein mit den Garantien des Strafverfahrens übereinstimmendes Verfahren einhalten, wobei diese Garantien jedoch gelockert werden können, um den Besonderheiten der Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei Rechnung zu tragen. Solche Sanktionen müssen insbesondere von einem öffentlich-rechtlichen Amt oder einer öffentlichen Dienststelle verhängt werden: Die Befugnis, eine strafrechtliche Sanktion zu verhängen, kann nicht an eine Privatperson delegiert werden.⁵³ Im Gegensatz dazu sind andere Massnahmen der SRO (Verwarnungen, Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes usw.) wirtschaftspolizeiliche Massnahmen, die unter das normale Verwaltungsrecht fallen und deren Verhängung an eine privatrechtliche Einrichtung delegiert werden kann.⁵⁴

Vorgeschlagene Lösung

Unter Berücksichtigung der dargelegten Überlegungen wird folgende Lösung vorgeschlagen: Das GwG überträgt der FINMA bzw. dem Bundesrat nunmehr die Befugnis, die Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG oder für Beraterinnen und Berater zu konkretisieren; dabei kann die Behörde die Regelungen der anerkannten SRO berücksichtigen. Infolgedessen kann die Geldwäschereiverordnung der FINMA (GwV-FINMA)⁵⁵ auf die Reglemente der SRO verweisen, die dadurch gesetzlichen Charakter erhalten, wenn

⁴⁶ SR 0.101

⁴⁷ EGMR, Engel u. a. gegen Niederlande vom 8. Juni 1976, Nr. 5100/71; siehe auch Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4100 der SPK-N vom 1. November 2018 über pekuniäre Verwaltungssanktionen, BBI 2022 776, S. 23 (nachstehend «Bericht BR Sanktionen»).

⁴⁸ BGE 139 I 72.

⁴⁹ BGE 140 II 384.

⁵⁰ BVGer, Urteil A-597/2019 vom 27. Januar 2020.

⁵¹ BVGer, Urteil B-6592/2010 vom 18. März 2011.

⁵² Vgl. BGE 140 II 384, E. 3.3.4; siehe zu dieser Frage auch den Bericht des Bundesrates vom 23. Februar 2022 als Antwort auf das Postulat 18.4100 der SPK-NR vom 1. November 2018 zu pekuniären Verwaltungssanktionen, S. 23 und S. 29 (nachfolgend: Bericht BR Sanktionen).

⁵³ In Bezug auf die Grenzen der Delegierung an Privatpersonen siehe CR-Cst-POLTIER Art. 178 N 87; SGK-BV-BIAGGINI, Art. 178 N :28; BSK-BV-MÜLLER, Art. 178 N 56.

⁵⁴ Vgl. zu den von der FINMA angeordneten Massnahmen, BG, 2C_315/2020 vom 7. Oktober 2020; BGE 142 II 243.

⁵⁵ SR 955.033.0

sie die Sorgfaltspflichten konkretisieren (und nicht länger bloss privatrechtliche Reglemente sind). Der Bundesrat wird eine ähnliche Regelung für Beraterinnen und Berater einführen.

Die von den SRO ausgeübte Aufsicht bleibt aufrechterhalten. Sie wird sich wie bislang auf die Einhaltung der in Kapitel 2 GwG festgelegten Pflichten und nicht nur auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten als solche beziehen. Sie wird vielmehr sogar noch verstärkt (Vereinheitlichung und Klärung der Untersuchungsbefugnisse), wobei angemessene Verfahrensgarantien eingehalten werden. Zudem werden die SRO künftig die Befugnis haben, Verwaltungsmassnahmen zu verhängen, die weitgehend an die von der FINMA verhängten Massnahmen angepasst sind und im Wesentlichen denjenigen Massnahmen entsprechen, die bereits in ihren Reglementen vorgesehen sind. Bei schweren oder wiederholten Verstössen kann auch eine pekuniäre Sanktion verhängt werden: Die SRO muss den Fall dem EFD melden, das auf der Grundlage einer neuen Bestimmung im GwG eine angemessene Sanktion verhängt. Die Aufrechterhaltung von pekuniären Sanktionen ist in der Tat wichtig, um eine ausreichende abschreckende Wirkung zu erzielen. Dies ist wesentlich für die Wirksamkeit des bestehenden Dispositivs sowie auch im Hinblick auf die bevorstehende Überprüfung der Schweiz durch die FATF. Es ist zu beachten, dass die übernommene Lösung auch mit der Entwicklung der Aufsichtsinstrumente der FINMA vereinbar ist, einschliesslich einer möglichen Änderung des Finanzmarktaufsichtsgesetzes⁵⁶, die es der FINMA ermöglichen würde, gleichwertige pekuniäre Sanktionen gegen Finanzintermediäre zu verhängen, die ihrer Aufsicht unterstehen.

Geprüfte Alternativen

Folgende Lösungen wurden geprüft und schliesslich wieder verworfen:

Eine mögliche Lösung wäre, das System der SRO vollständig an das System der Aufsichtsorganisationen anzupassen, das am 1. Januar 2020 neu eingeführt wurde (vgl. Art. 43a ff. FINMAG). Diese Lösung würde jedoch dazu führen, dass die von den SRO zur Konkretisierung der GwG-Sorgfaltspflichten erlassenen Reglemente wegfallen würden und vollständig durch staatliche Normen ersetzt werden müssten. Sie würde auch bedeuten, dass Sanktionen gegen SRO-Mitglieder von der FINMA verhängt werden müssten, was im Widerspruch zu den jüngsten Entwicklungen in der Finanzmarktgesetzgebung (oben erwähnte Abschaffung des DUFI-Status für Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG) stehen und die (erneute) Bereitstellung von Ressourcen bei der FINMA erforderlich machen würde. Schliesslich würde dies zu einem insgesamt weniger einheitlichen Sanktionssystem führen, da die FINMA zwar für die Sanktionierung aller Finanzintermediäre zuständig wäre, aber mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, Verfahren und Arten von Massnahmen, je nachdem, welche bzw. welcher Beaufsichtigte sanktioniert wird, ohne dass für diese Unterschiede eine offensichtliche Rechtfertigung bestünde.

Eine weitere Lösung, die in Betracht gezogen wurde, ist die Abschaffung der Verwaltungssanktionen und die Einführung von Straftatbeständen nach dem Modell von Artikel 37 oder 38 GwG. Diese Sanktionen würden vom EFD analog zu Artikel 50 FINMAG verhängt. Obwohl das GwG eine strafrechtliche Sanktion für die Verletzung der Meldepflicht nach Artikel 9 GwG vorsieht, scheint die systematische Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen für die Verletzung von Sorgfaltspflichten jedoch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu widersprechen. Die sanktionierten Verhaltensweisen können in der Tat unterschiedlich schwerwiegend sein, und es könnte unverhältnismässig sein, die Konsequenzen einer «einfachen» Verletzung einer Sorgfaltspflicht strafrechtlich zu sanktionieren, beispielsweise wenn die Daten bestimmter Klientinnen oder Klienten nicht aktualisiert wurden oder eine Ausbildung nicht innerhalb der in der Verordnung festgelegten Frist absolviert wurde. Ausserdem würde die Einführung von strafrechtlichen Sanktionen ausschliesslich für Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2

⁵⁶ SR 956.1

Absatz 3 GwG gegenüber den anderen Finanzintermediären sowie Händlerinnen und Händlern gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstossen.

Die Möglichkeit einer «Rückkehr zum Privatrecht» wurde ebenfalls geprüft. Dabei würden die erforderlichen gesetzlichen Massnahmen ergriffen, um den privatrechtlichen Charakter der von den SRO verhängten Sanktionen beizubehalten bzw. um eine Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichts möglichst abzuwenden. Diese Lösung bietet jedoch keine echten Perspektiven. Das BGer begründet seine voraussichtliche Änderung der Rechtsprechung mit der langfristigen Entwicklung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Es wies insbesondere auf die Tatsache hin, dass der Anschluss an eine SRO nunmehr obligatorisch ist und dass die FINMA unter bestimmten Bedingungen eine Änderung der SRO-Reglemente auferlegen kann. Diese Punkte entsprechen den jüngsten Änderungen des Gesetzes oder der Praxis, die vom Gesetzgeber verabschiedet wurden und bei denen ein «Rückschritt» nicht wünschenswert ist.

Schliesslich wurde die Option, den Status quo beizubehalten, in Betracht gezogen, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die angekündigte Änderung der Rechtsprechung noch nicht erfolgt ist und auch noch nicht sicher ist. Sie muss jedoch in Anbetracht der vorhersehbaren Konsequenzen dieser Entwicklung verworfen werden: Die neue Qualifikation der von den SRO verhängten Sanktionen dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit zu ihrer systematischen Aufhebung führen, da sie nicht mehr auf einer hinreichenden formalrechtlichen Grundlage bestehen. Die Regelungen der SRO sollten ebenfalls als öffentliche Normen betrachtet werden, was die Gültigkeit ihres Inhalts und die Möglichkeit der SRO, sie ohne gültige Delegationsgrundlage zu erlassen, in Frage stellen könnte. Die durch diese Situation geschaffene Rechtsunsicherheit, welche zu einer schwerwiegenden Lücke bei der Umsetzung der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei führt, ist nicht wünschenswert. Dies gilt ferner auch vor dem Hintergrund, dass das Schweizer System zur Bekämpfung der Geldwäscherei demnächst erneut von der FATF überprüft wird.

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

1.2.2.3.1 Senkung des Schwellenwerts für den Immobilienhandel

Vorgeschlagene Lösung

Die vorgeschlagene Lösung geht davon aus, dass hohe Bargeldzahlungen in den heutigen Wirtschaftsbeziehungen ungewöhnlich sind und bereits nach der derzeitigen Regelung Sorgfaltspflichten auslösen müssen.

Angesichts der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken im Immobilienbereich sieht die vorgeschlagene Regelung eine Ausnahme von den Bestimmungen für Händlerinnen und Händler vor, indem der Schwellenwert von CHF 100 000 im spezifischen Bereich des Immobilienhandels abgeschafft wird. Wie in allen anderen Bereichen sollen auch im Immobilienhandel Barzahlungen zulässig bleiben. Die Reduktion bzw. Abschaffung des Schwellenwerts führt jedoch zu einer Einführung von Sorgfaltspflichten für Personen, die gewerblich mit Immobilien handeln, wenn eine Zahlung in bar geleistet oder entgegengenommen wird. Dies entspricht teilweise der bereits bestehenden Praxis, insbesondere bei einigen Dachverbänden im Bereich des Immobilienhandels (siehe SVIT-Standesregeln, Ziff. 1.1.3). Werden Zahlungen – wie in der Praxis üblich – über einen Finanzintermediär abgewickelt, entstehen bei der Person, welche mit Immobilien handelt, keine Sorgfaltspflichten nach dem GwG.

Geprüfte Alternativen

Die Möglichkeit, Immobilienmaklerinnen und -makler generell dem GwG zu unterstellen, wie es von der FATF gefordert und von der EU umgesetzt wird, wurde verworfen. Mit dieser Lösung würde nicht angemessen auf die Risiken reagiert, die bis anhin auf nationaler Ebene

identifiziert wurden. Durch die vorgeschlagene Lösung unterstehen alle Personen, die mit Immobilien handeln (einschliesslich Immobilienmaklerinnen und -makler), (ausschliesslich) in den risikoreichsten Fällen, in denen Bargeld angenommen oder entgegengenommen wird, einer Sorgfaltspflicht. Allerdings können Immobilienhändlerinnen und -händler beschliessen, über einen Finanzintermediär zu handeln, wobei sie in diesem Fall keiner Sorgfaltspflicht unterliegen. Parallel dazu sollen neu Notarinnen und Notare, andere Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte beim Kauf oder Verkauf von Grundstücken einer Sorgfaltspflicht unterstehen (vgl. Ziff. 1.2.2.1 für weitere Einzelheiten). Indem Notarinnen und Notare oder Angehörige juristischer Berufe einer Sorgfaltspflicht unterstellt werden und Immobilienhändlerinnen und -händler verpflichtet werden, entweder einen Finanzintermediär zu beauftragen oder sich einer Sorgfaltspflicht zu unterstellen, wenn Zahlungen in bar geleistet oder entgegengenommen werden, dürfte das Geldwäschereirisiko erheblich reduziert werden («Gatekeeper»-Konzept).

Die Option eines Verbots von Barzahlungen im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen wurde nicht in Betracht gezogen. Diese Lösung scheint nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit übereinzustimmen, da durch die Einführung von Sorgfaltspflichten das Ziel auch erreicht werden kann und die Verwendung von Bargeld in Immobilientransaktionen rückläufig ist. Ferner verlangt auch die FATF nicht, dass ein solches Verbot von Bargeld eingeführt wird. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird die freie Wahl des Zahlungsmittels ermöglicht, während gleichzeitig eine Sorgfaltspflicht für Immobilienhändlerinnen und -händler bei der Annahme von Bargeld eingeführt wird.

1.2.2.3.2 Senkung des Schwellenwerts für Barzahlungen im Edelmetall- und Edelsteinhandel

Es wird vorgeschlagen, die Schwelle für Bargeschäfte, die die Erfüllung der Sorgfaltspflichten für Edelmetall- und Edelsteinhändler, die den Verkaufspreis in bar erhalten, auslösen, auf CHF 15.000 zu senken. Als Edelmetalle gelten Gold, Silber, Platin und Palladium. Der Ausdruck Edelsteine umfasst Rubine, Saphire, Smaragde und Diamanten. Die vorgeschlagene Lösung wird den Detailhandel kaum betreffen, da fertig verarbeitete Produkte, wie beispielsweise Schmuckstücke, nicht von der Massnahme betroffen sind. Auch der Grosshandel dürfte nicht betroffen sein, weil im Grosshandel elektronisch und nicht mit Bargeld bezahlt wird. Damit wird ein umsetzungsfreundlicher und für die Branche verträglicher Lösungsansatz vorgeschlagen.

1.2.2.4 Format der Mitteilungen an die MROS

Die Massnahme zielt darauf ab, den Finanzintermediären das Format ihrer Mitteilungen an die MROS vorzuschreiben. Sie ist notwendig, um dem Anstieg des Volumens und der Komplexität der Daten im Zusammenhang mit den Verdachtsmeldungen und der schlechten Qualität der elektronischen Meldungen entgegenzuwirken. Sie soll helfen, die hohen Kosten für die Datenbereinigung zu reduzieren, damit sich die MROS auf ihr Kerngeschäft, nämlich die Analyse, konzentrieren kann. Mit dieser Massnahme soll somit sowohl für die MROS als auch für die betroffenen Finanzintermediäre die Effizienz des Meldesystems erhöht und mittelfristig Kosten reduziert werden.

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

Mit den im Vorentwurf vorgesehenen Massnahmen soll die Pflicht der dem GwG unterstellten Personen präzisiert werden, organisatorische Massnahmen zur Erfassung, Begrenzung und Überwachung der Risiken im Zusammenhang mit Sanktionen nach dem EmbG zu ergreifen. Für die Umsetzung dieser Pflicht sorgen die GwG-Aufsichtsbehörden.

Andere Lösungen wurden in Betracht gezogen und verworfen, u. a. eine Revision des Embargogesetzes oder des Bankengesetzes,⁵⁷ um diese Pflicht dort zu verankern. Das Embargogesetz hat jedoch nicht die Sorgfaltspflicht im Finanzsektor zum Gegenstand. Die in den Verordnungen zu diesem Gesetz enthaltenen Pflichten gelten allgemein für alle mittelbar oder unmittelbar davon betroffenen Personen und zielen nicht speziell auf Finanzintermediäre ab. Es handelt sich dabei um Pflichten, deren strikte Einhaltung sichergestellt werden muss, und nicht um Sorgfaltspflichten, die auf einem risikobasierten Ansatz beruhen. Das Bankengesetz ermöglicht ebenfalls keinen Bezug auf alle Finanzintermediäre, zum Beispiel auch auf Vermögensverwalter und Trustees. Die Beachtung der Sorgfalt im Bereich der Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG sollte jedoch alle im Finanzsektor tätigen Personen betreffen. Bestimmte finanzintermediäre Tätigkeiten sind besonders risikobehaftet, z. B. die Annahme eines Verwaltungsratsmandates bei einer Sitzgesellschaft, deren wirtschaftlich berechnete Personen nicht ersichtlich sind. Schliesslich ist auch der Status quo nicht wünschenswert angesichts der offenkundigen Wichtigkeit, organisatorische Massnahmen zur Erfassung, Begrenzung und Überwachung der Risiken in diesem Bereich zu ergreifen, insbesondere wenn es um Sanktionen geht, die die Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verbieten.

1.2.2.6 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den Aufsichtsorganisationen (AO)

Die Aufsichtsorganisationen (AO) sind für die laufende Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter (UVV) und Trustees zuständig. Aktuell existiert jedoch keine explizite Gesetzesgrundlage für einen umfassenden Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO. Dies gilt insbesondere für Themen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sowie in Verbindung mit dem FINIG.

Artikel 88 des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG)⁵⁸ ermöglicht zwar eine Übermittlung von nicht öffentlich zugänglichen Informationen zwischen der FINMA, den AO, den Registrierungsstellen, den Prüfstellen, den Ombudsstellen und dem EFD, wenn diese zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich sind. Es besteht jedoch insofern eine Rechtsunsicherheit, als dass Artikel 88 FIDLEG, wenn er streng ausgelegt wird, nur für Sachverhalte gilt, die sich auf die Aufsicht im Rahmen des FIDLEG stützen. Mit Blick auf den Sinn und Zweck des Aufsichtssystems muss der Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO aber auch die Sachverhalte abdecken, die Trustees und UVV in den Bereichen des FINIG, des GwG sowie der Rechts- und der Amtshilfe betreffen. Diese Informationen sind erforderlich, damit sowohl die FINMA als auch die AO ihren Auftrag erfüllen können. Dies gilt auch für die Informationen im Zusammenhang mit den Prüfgesellschaften und Prüfern der von der FINMA beaufsichtigten Institute, die von einer AO gemäss den Artikeln 12 ff. AOV und/oder einer SRO zugelassen sind. Ferner kann ein Informationsaustausch zwischen einer AO und einer SRO notwendig sein, zum Beispiel, wenn eine Person, die einer SRO angeschlossen ist, einer AO beitrifft oder wenn eine Konzerngesellschaft den Anschluss an eine AO oder eine SRO beantragt.

Es ist deshalb wichtig, diese Lücke mit der Einführung des Informationsaustauschs zwischen der FINMA, den AO und den SRO in den neuen Artikeln 29c VE-GwG und 61a VE-FINIG zu schliessen.

1.3 Einordnung von parlamentarischen Vorstössen

Mit dem Entwurf können die Ziele der folgenden parlamentarischen Vorstösse erreicht werden:

⁵⁷ SR 952.0

⁵⁸ SR 950.1

- 22.3394 Po. Aussenpolitische Kommission NR Transparenz von Finanzflüssen

2 Vergleich mit ausländischem Recht

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

2.1 Transparenz juristischer Personen

Weltweiter Trend zu mehr Transparenz

Die Transparenz über die wirtschaftlich berechtigten Personen ist ein globales Anliegen, zu dessen Umsetzung sich nebst Industrienationen und Finanzplätzen auch die überwiegende Mehrheit der Schwellen- und Entwicklungsländer verpflichtet haben. Im Rahmen von regionalen Projekten sind zahlreiche afrikanische, asiatische, pazifische und amerikanische Staaten/Territorien daran, einen entsprechenden nationalen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Transparenz und die Verfügbarkeit der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen sicherstellen soll. In 167 der weltweit 196 Staaten sind Informationen über wirtschaftlich berechnete Personen in irgendeiner Form verfügbar. In nur 29 Staaten sind keine solchen Angaben erhältlich (am wenigsten entwickelte Länder, von Kriegen und politischen Umwälzungen betroffene Staaten sowie notorisch unkooperative Staaten).

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

- Operationelle Register: 78 Staaten⁵⁹ und 11 Territorien;⁶⁰
- Informationen einzig bei den Unternehmen verfügbar: 9 Staaten;
- Informationen einzig bei den Finanzintermediären verfügbar: 41 Staaten;
- Informationen bei den Unternehmen und den Finanzintermediären verfügbar (aktuelle Situation in der Schweiz): 30 Staaten;
- Informationen bei den Finanzintermediären und einer Behörde (Steuer- oder spezifische Aufsichtsbehörde) verfügbar, aber kein eigentliches Register: 9 Staaten;
- Meldung der Unternehmen an eine Behörde (Steuerbehörde oder Handelsregister), welche aber kein eigentliches Register führt: 11 Staaten.

Diese Ausgangslage dürfte sich in den nächsten Jahren weiter in Richtung einer zunehmenden Abstützung auf operationelle Register entwickeln. Derzeit treffen diverse Staaten Vorbereitungen für die Einführung eines Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen, um den internationalen Transparenzstandards zu genügen.⁶¹ Bemerkenswert ist, dass verschiedene Länder im Rahmen der «Extractive Industry Transparency Initiative» (EITI) die wirtschaftlich berechtigten Personen von im Rohstoffbereich tätigen Unternehmen in einem Register

⁵⁹ Staaten mit einem operationellen Register der wirtschaftlich berechtigten Personen (Stand 2023): Ägypten, Albanien, Andorra, Armenien, Bahamas, Belgien, Botswana, Brasilien, Bulgarien, Burkina Faso, China (VR), Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, Estland, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Indien, Indonesien, Irland, Island, Israel, Italien, Katar, Kenia, Kolumbien, Kroatien, Kuba, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Marokko, Mauritius, Mikronesien, Moldova, Monaco, Montenegro, Myanmar, Nauru, Niederlande, Nicaragua, Nigeria, Nord-Mazedonien, Norwegen, Österreich, Paraguay, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Saint Lucia, Samoa, San Marino, Saudi-Arabien, Schweden, Serbien, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tansania, Tschechien, Togo, Tunesien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Vanuatu, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, Zypern.

⁶⁰ Gibraltar, Guernsey, Insel Man, Jersey, Britische Jungferninseln, Cayman-Inseln, Turks- und Caicos-Inseln, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Hong Kong.

⁶¹ Aserbaidschan, Australien, Chile, Ecuador, Georgien, Kanada, Neuseeland, USA.

erfassen. In mehreren Ländern wurden diese Register inzwischen auf sämtliche nationalen Rechtseinheiten ausgeweitet.⁶²

Zeitpunkt der Erfassung der Angaben im Register

Die Länder setzen die Transparenzvorgaben in Bezug auf die wirtschaftlich berechtigten Personen auf unterschiedliche Weise um. Um Synergien optimal zu nutzen und die Regelungen wirtschaftsfreundlich auszugestalten, haben sich viele Länder dafür entschieden, neu gegründeten Unternehmen zu gestatten, die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen anlässlich ihrer Registrierung einreichen zu können, wodurch die Erfassung in einem zweiten Schritt entfällt.⁶³ Andere Länder verlangen die separate Einreichung dieser Angaben direkt bei einem bestimmten Register.⁶⁴ Wiederum andere Länder sehen vor, dass die Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von den Rechtseinheiten an einen Notar oder «Resident Agent» weitergegeben werden, welche diese Informationen einem Register zustellen.⁶⁵ Die Fristen zur Registrierung variieren je nach Rechtsordnung von wenigen Tagen bis zu drei Monaten.

Zentrales Register oder alternativer Mechanismus

Inzwischen haben sich 78 Staaten und 11 Territorien dafür entschieden, die Angaben über die wirtschaftlich berechtigten Personen in einem nationalen Zentralregister zu sammeln und zu halten.⁶⁶

Daneben gibt es auch einzelne Länder, die statt eines Registers die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen im Rahmen eines alternativen Mechanismus bereithalten.⁶⁷

Zuständigkeit für das Register

Die Anfang 2023 bestehenden nationalen Register der wirtschaftlich berechtigten Personen sind je nach den landesspezifischen Gegebenheiten bei unterschiedlichen Ministerien oder Stellen angesiedelt. In fast 40 Staaten sind die Handelsregisterbehörden zusätzlich zu ihren angestammten Aufgaben damit betraut, das (vom Handelsregister getrennte) nationale Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zu führen.⁶⁸ Einzelne Länder integrieren die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen direkt ins Handelsregister.⁶⁹ In zahlreichen Staaten befindet sich das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen bei einer eigens dafür geschaffenen Behörde im Finanzministerium,⁷⁰ Justizministerium⁷¹ oder Wirtschaftsministerium.⁷² Einige Länder sehen vor, dass die Steuerbehörden für das Register zuständig sind,⁷³ andere haben diese Aufgabe der Marktregulierungsbehörde,⁷⁴ der

⁶² Botswana, Burkina Faso, Tanzania, Togo.

⁶³ z. B. Portugal, VR China, Mauritius.

⁶⁴ z. B. Belgien, Deutschland, Slowenien.

⁶⁵ z. B. Uruguay, Britische Jungferninseln.

⁶⁶ Etwa alle EU-Mitgliedstaaten, Vereinigtes Königreich, Liechtenstein, Norwegen, Island, Serbien, Albanien, Ukraine, Türkei, Vereinigte Staaten, Singapur, VR China, Indien, Indonesien, Saudi-Arabien.

⁶⁷ Etwa durch «Resident Agents», welche die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen ihrer Klienten halten und den Behörden zur Verfügung halten, wie dies in Antigua und Barbuda, Grenada, Jamaika, Panama, Saint Kitts und Nevis, Saint Vincent und die Grenadinen und den Seychellen vorgeschrieben ist; in Japan und Spanien obliegt dies den Notaren.

⁶⁸ Etwa Frankreich, Luxemburg, Malta, Schweden, Vereinigtes Königreich, Serbien, Albanien, Moldova, Ukraine, Saint Lucia, Nicaragua, Kenia, Tunesien, Myanmar.

⁶⁹ Ägypten, Bulgarien, Kuba, Saudi-Arabien.

⁷⁰ Etwa Belgien, Kroatien, Deutschland, Griechenland, Österreich, Polen, Norwegen, Marokko.

⁷¹ Etwa Estland, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien, Liechtenstein.

⁷² Etwa Finnland, Italien, Litauen, Monaco, Katar, Vereinigte Arabische Emirate.

⁷³ z. B. Ungarn, Island, Montenegro, Türkei, Israel, Dominikanische Republik, Kolumbien, Peru, Samoa, Togo.

⁷⁴ VR China, Singapur.

Finanzaufsichtsbehörde,⁷⁵ der Behörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität,⁷⁶ der Zentralbank⁷⁷ oder einer entsprechend mandatierten staatlichen Agentur⁷⁸ übertragen.

Wirkungen des Registers

Fast alle nationalen Register sind rein deklaratorisch und geniessen keinen öffentlichen Glauben. Lediglich in Polen besteht die gesetzliche Vermutung, dass die Angaben im Register als richtig gelten, welches sich aber auf sehr umfangreiche Prüfverfahren abstützt. In allen Staaten/Territorien mit einem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen sind die zur Meldung verpflichteten Rechtseinheiten für den Inhalt des Registers verantwortlich. In einzelnen Ländern, in denen statt eines zentralen Registers die Intermediäre («Resident Agent») oder Notare die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen verwalten, tragen diese die Verantwortung hierfür.⁷⁹

Unterstellte Rechtseinheiten

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

Zusätzlich verlangen die meisten Länder die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von ausländischen Rechtseinheiten, die einen genügenden Konnex zum Land aufweisen, wie etwa eine Zweigniederlassung, den Ort der tatsächlichen Verwaltung, den Erwerb von Immobilien oder anderen Vermögenswerten, wie Yachten, Flugzeugen und dergleichen. Nur in wenigen Ländern werden ausschliesslich nationale Rechtseinheiten zur Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen verpflichtet.⁸⁰

Definition der wirtschaftlich berechtigten Personen

Die Definitionen der wirtschaftlich berechtigten Personen stimmen in fast allen Ländern mit dem FATF-Standard überein. Lediglich bei der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen mittels dem Kaskadenansatz gibt es vereinzelt Abweichungen (Fehlen der Stufe zur Kontrolle durch andere Mittel als Beteiligungen; Fehlen der Bestimmung der obersten Leitungs- und Verwaltungsorgane, wenn keine Kontrolle durch Beteiligung oder andere Mittel vorliegt). Diese Abweichungen wurden von der FATF bzw. vom Global Forum im Rahmen der Länderprüfungen gerügt. Mit zwei Ausnahmen stellen alle Länder die an den Rechtseinheiten wirtschaftlich berechtigten Personen fest; die beiden Ausnahmen, Schweiz (geltendes Recht) und Cook Islands, stellen hingegen entgegen dem Standard die an den *Aktien* wirtschaftlich berechtigten Personen fest. Die relevante Beteiligungsschwelle für die wirtschaftliche Berechtigung liegt in der Regel bei 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte, während einige Länder geringere Quoten vorsehen (z. B. Argentinien: 1 Aktie; Kolumbien, Südafrika: 5 %;

⁷⁵ Kroatien, Vanuatu.

⁷⁶ Vereinigte Staaten.

⁷⁷ Costa Rica, Uruguay.

⁷⁸ Slowenien.

⁷⁹ z. B. Jamaika, Panama, Japan.

⁸⁰ z. B. nehmen EU-Mitgliedstaaten, deren nationale Register mit dem System «BORIS» EU-übergreifend miteinander vernetzt sind und die zuständigen nationalen Behörden diese Register konsultieren können, die in solchen Staaten angesiedelten ausländischen Rechtseinheiten von der Meldepflicht aus, nicht aber solche in Drittstaaten; Singapur, Vereinigtes Königreich, Gibraltar, Andorra, Israel, Indien, Hongkong erfassen gar keine ausländischen Rechtseinheiten.

Bahrain, Indien, Kenia, Peru, Seychellen: 10 %; Costa Rica, Mexiko, Uruguay: 15 %; Katar, Libanon, Mauritius, Tunesien: 20 %).

Identifikations- und Meldepflichten der Rechtseinheiten

In fast allen Staaten/Territorien müssen die Rechtseinheiten ihre wirtschaftlich berechtigten Personen feststellen, identifizieren und die Informationen in einem internen Verzeichnis führen. In einzelnen Staaten obliegt dies sog. «Resident Agents»,⁸¹ die diese Angaben bereithalten müssen. In den meisten Rechtsordnungen sind die wirtschaftlich berechtigten Personen selbst und die Gesellschafter verpflichtet, der Gesellschaft die erforderlichen Angaben (unter Androhung einer Strafe oder anderer Sanktionen wie etwa der Verwirkung der mitgliedschaftlichen und vermögensrechtlichen Ansprüche) von Gesetzes wegen oder auf Anfrage zu liefern. Nur in wenigen Staaten sind keine Mitwirkungspflichten für die wirtschaftlich berechtigten Personen selbst vorgesehen.⁸² Schliesslich müssen die Rechtseinheiten in allen Ländern mit Registern die Angaben zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen dem Register melden. In zahlreichen Staaten sind der Meldung Belege beizufügen, mit denen die einzutragenden Tatsachen dokumentiert werden. Eine andere, weit verbreitete Lösung besteht darin, dass die Meldung ohne Belege erfolgt, die Rechtseinheiten aber verpflichtet sind, die Belege und Dokumentationen auf Anfrage bereitzuhalten. Die Meldung ist in den meisten Ländern kostenlos. Nur wenige Länder erheben eine Verwaltungsgebühr.⁸³ Die meisten Staaten sehen (teilweise ausdrücklich) vor, dass auch Vertreter im Auftrag der verpflichteten Rechtseinheiten zur Feststellung, Identifikation und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen befugt sind, so etwa registrierte Anwälte, Notare oder Dienstleister.

Zahlreiche Staaten sehen für bestimmte Rechtseinheiten gesetzliche Erleichterungen vor, indem etwa die im Handelsregister oder anderen Datenbanken vorhandenen Informationen direkt ins Register der wirtschaftlich berechtigten Personen übertragen werden, ohne dass die Betroffenen eine Meldung vornehmen müssen. Dadurch kommen Rechtseinheiten, die in den geringen und mittleren Risikokategorien eingestuft sind, in den Genuss deutlicher Erleichterungen, die viele der typischen Standardkonstellationen abdecken. Im Bereich der hohen Risikoeinstufungen sind die Rechtseinheiten im Falle einer vertieften Überprüfung verpflichtet, zusätzliche Unterlagen einzureichen, so etwa eine grafische Darstellung der relevanten Beteiligungsstrukturen.⁸⁴ In Österreich können die für die Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen erforderlichen Dokumente zudem als «Compliance-Package» an das Register übermittelt und von Finanzintermediären abgefragt werden, wodurch für die meldepflichtigen Unternehmen kritische Prozesse (z. B. Finanzierungen) wesentlich schneller und effizienter abgewickelt werden können. Erleichterungen oder sogar Ausnahmen von der Meldepflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen werden vom Global Forum kritisch gewürdigt, weil damit potenzielle Schlupflöcher geschaffen werden, die den Transparenzvorgaben widersprechen.

Angemessenheit, Korrektheit und Aktualität der Angaben

Die Angemessenheit, Korrektheit und Aktualität der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen werden ausnahmslos in allen Ländern verlangt. Die «Guidance» zur revidierten FATF-Empfehlung 24⁸⁵ enthält wichtige Präzisierungen, die den Ländern dabei helfen sollen, diese Kriterien zu konkretisieren und die Qualität der Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen zu verbessern.

Prüfung der Angaben

⁸¹ British Virgin Islands, Guernsey, Jamaika, Panama, Seychellen.

⁸² z. B. Slowakei.

⁸³ z. B. Frankreich, Luxemburg, Schweden, Tschechien.

⁸⁴ Etwa Deutschland, Österreich, Liechtenstein.

⁸⁵ Guidance on beneficial ownership of legal persons, März 2023, Dokument abrufbar unter: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>.

Was die Verifikation der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen und den zugrundeliegenden Dokumentationen angeht, besteht in allen Staaten eine Pflicht der registerführenden Behörden, diese Informationen bei der Aufnahme ins Register formell zu prüfen (Vollständigkeit der Angaben und Identifikation der natürlichen Personen durch manuellen oder automatisierten Abgleich mit anderen Datenbanken) und die Angaben einem Plausibilitätstest zu unterziehen. Zweck des Plausibilitätstests ist es, die gemeldeten Angaben summarisch daraufhin zu überprüfen, ob sie plausibel, also annehmbar, einleuchtend oder nachvollziehbar sind. Damit soll eine offensichtliche Unrichtigkeit wie z. B. die Angabe nichtexistierender Personen erkannt werden.⁸⁶ Gelangt die registerführende Behörde im Rahmen dieser Prüfungen zum Ergebnis, dass die Daten über die wirtschaftlich berechtigten Personen einer Rechtseinheit unrichtig sind, und weigert sich die Rechtseinheit, die Meldung zu korrigieren, setzt das Register einen behördlichen Vermerk («Flag»; vgl. dazu die Ausführungen zu den Unterschiedsmeldungen) zu den fraglichen Angaben.⁸⁷

In zahlreichen Ländern werden die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen zudem einer vertieften Prüfung durch die registerführende Behörde unterzogen, wenn Zweifel an der Richtigkeit der gemeldeten Angaben bestehen, Unterschiedsmeldungen vorliegen oder stichprobenweise Kontrollen (nach dem Zufallsprinzip oder aufgrund der Risikoeinstufung) erfolgen.⁸⁸ Darunter befinden sich einige Länder, in denen diese vertieften Prüfungen durch eine Behörde mit entsprechendem Wissen und Kompetenzen wahrgenommen werden, wie etwa von einer Finanzaufsichtsbehörde, einer Finance Intelligence Unit oder einer Sonderabteilung der Steuerbehörden. Gerade im Bereich der hohen Risikoeinstufungen sind die Rechtseinheiten im Falle einer vertieften Überprüfung verpflichtet, die mit der Prüfung betrauten Behörde zu unterstützen, indem sie alle erforderlichen Erklärungen und Unterlagen einreichen müssen, die der Feststellung und Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen dienen (z. B. grafische Darstellung der Beteiligungsstrukturen, Geschäftsbericht von Unternehmensgruppen).

Ergebnisse der Prüfungen

In der Regel wird das Ergebnis der Prüfung die Angaben entweder bestätigen oder deren Unrichtigkeit feststellen. Kooperiert die Rechtseinheit im Fall unzutreffender Angaben nach mehrmaligen Aufforderungen immer noch nicht, ist in den meisten Staaten eine Überweisung des Falles an die Strafverfolgungsbehörden vorgesehen. Nur in wenigen Fällen hat die registerführende Behörde die ausdrückliche Befugnis, die eingetragenen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen auf der Grundlage eigener Recherchen und anderer Quellen/Informationen im Register zu korrigieren. Ein solches Verfahren bedingt jedoch eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung des Status der betroffenen Person als wirtschaftlich Berechtigte.⁸⁹

Fristen zur Meldung von Änderungen / Periodische Aktualisierungspflicht

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

⁸⁶ Explizite Pflicht zur Plausibilisierung der Eingaben durch die Registerbehörde: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Lettland, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Norwegen, Island, Israel; im Gegensatz dazu stehen die Ausnahmen: Liechtenstein, Serbien, wo nur auf die Erklärung der Gesellschaft abgestellt wird.

⁸⁷ z. B. Österreich, Schweden.

⁸⁸ Etwa Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Estland, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Vereinigtes Königreich, Gibraltar, Liechtenstein, Andorra, Island, Ukraine, Korea, Israel, Mauritius, Brasilien, Kolumbien, Peru.

⁸⁹ Albanien, Malta, Serbien, Indien, Vereinigte Arabische Emirate.

Zahlreiche Länder sehen eine jährliche Pflicht zur Aktualisierung/Bestätigung der Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen durch die Rechtseinheiten vor. Diese Pflicht ist meist so ausgestaltet, dass die Rechtseinheiten/Rechtsvereinbarungen jährlich im Rahmen der Steuererklärung diese Aktualisierung/Bestätigung vornehmen oder eine Nachricht (E-Mail) von der registerführenden Behörde erhalten, in der sie aufgefordert werden, die bestehenden Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen zu bestätigen oder zu aktualisieren.⁹⁰ Teilweise besteht die Aktualisierungs-/Bestätigungspflicht nicht für alle Rechtseinheiten jährlich, sondern in einer Frequenz, welche von der Risikoeinstufung abhängt (Bulgarien, Litauen). Die Praxis zeigt, dass die Einführung der jährlichen Aktualisierungspflicht eine erhebliche Zunahme der gemeldeten Änderungen bewirkte, was den Umkehrschluss zulässt, dass ohne diese Aktualisierungspflicht Änderungen nicht gemeldet wurden.⁹¹

Meldung von Unterschieden

Fast alle Staaten sehen ein sog. «Discrepancy Reporting» (Meldung von Unterschieden) vor, wonach andere Behörden, Finanzintermediäre und/oder Dienstleister (Treuhänder, Anwälte, Notare) verpflichtet sind, allfällige Abweichungen zwischen den von ihnen gehaltenen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtseinheiten und den im Register eingetragenen Angaben der registerführenden Behörde zu melden. Die registerführende Behörde prüft die eingehenden Meldungen und gibt der betroffenen Rechtseinheit die Möglichkeit, die Angaben zu belegen oder zu korrigieren. Sobald eine Unterschiedsmeldung eingeht oder spätestens, wenn die Rechtseinheit der Aufforderung, ihre Angaben zu bereinigen, nicht folgt, hat die registerführende Behörde (oder die meldende Behörde bzw. der meldende Finanzintermediär) in einigen Ländern die Möglichkeit, die fraglichen Informationen im Register mit einem Vermerk («Flag») zu kennzeichnen.⁹² Mit diesen «Flags» wird in der Regel darauf hingewiesen, dass die Angaben überprüft werden.⁹³ In den Ländern, die ein solches System vorsehen, kann die betroffene Rechtseinheit in einem Verwaltungsverfahren vor der registerführenden Behörde oder vor der für die vertiefte Prüfung zuständigen Behörde die Streichung des Vermerks verlangen, hat aber die Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen mittels entsprechender Belege nachzuweisen oder zu korrigieren. Ziel ist es, auf der Grundlage des Vermerks in jedem Fall die Bestätigung oder Korrektur der Angaben herbeizuführen. Entsprechend hat beispielsweise das Global Forum Kritik geübt an Ländern, in denen die Anmerkungen im Register ohne weitere Abklärungen durch das Register oder einer anderen für die vertiefte Prüfung zuständigen Behörde bestehen bleiben.⁹⁴ Falls keine der registrierten Informationen als korrekt angesehen werden kann, darf die registerführende Behörde vereinzelt diese Fehlinformation aus dem Register streichen, mit der Konsequenz, dass die betroffene Rechtseinheit wegen der Nicht- bzw. Schlechterfüllung der Meldepflicht ans Register sanktioniert und in eine höhere Risikokategorie eingestuft wird.⁹⁵

Nur wenige Länder sehen kein «Discrepancy Reporting» vor. Diesfalls sind jedoch Vor-Ort-Prüfungen und eine besonders hohe Anzahl an Stichproben bei den Rechtseinheiten vorgesehen, um die Angemessenheit, Korrektheit und Aktualität der Informationen sicherzustellen.⁹⁶

⁹⁰ Belgien, Dänemark, Malta, Österreich, Portugal, Guernsey, USA, Dominikanische Republik, Saint Lucia, Kolumbien, Nicaragua, Peru, Marshall Islands, Nauru, Türkei, Bahrain, Katar, Libanon, Ghana, Marokko, Nigeria.

⁹¹ z. B. Österreich.

⁹² Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden, Tschechien, Ungarn, Island, Gibraltar, Cayman Islands.

⁹³ Die Registerbehörde fügt der Grundlage einer Unterschiedsmeldung von einer anderen Behörde oder von einem Finanzintermediär einen Vermerk zu den im Register enthaltenen Angaben der betroffenen Rechtseinheit an, in dem bekanntgemacht wird, dass die im Register enthaltenen Angaben aufgrund einer gemeldeten Diskrepanz einer Überprüfung unterzogen werden. In einzelnen Ländern werden die Gründe für die nachträgliche Prüfung der Angaben zusätzlich mit standardisierten Vermerken umschrieben, die summarisch angeben, warum die Angaben im Register vermutlich nicht vollständig bzw. korrekt sind (z. B. Österreich).

⁹⁴ Albanien, Finnland; vgl. unten Bewertung der Register durch internationale Gremien.

⁹⁵ Albanien, Malta, Schweden, Ukraine.

⁹⁶ Hongkong, Katar, Mauritius, Singapur.

Zugang zu den Angaben durch Behörden und Finanzintermediäre

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

- Unbeschränkter Zugang aller Behörden und Finanzintermediäre;⁹⁷
- Unbeschränkter Zugang aller mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung betrauten Behörden wie AML/CTF-Behörden, Financial Intelligence Units, Finanzaufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, Gerichte (alle Staaten);
- Unbeschränkter Zugang aller mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung betrauten Behörden und zusätzlich der Steuerbehörden im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben (fast alle Staaten);
- Unbeschränkter Zugang der Finanzintermediäre im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten (Customer Due Diligence) auf die Informationen ihrer (prospektiven) Kunden, wobei die Konsultation mehrheitlich als Pflicht ausgestaltet ist;⁹⁸
- Unbeschränkter Zugang für gewisse Behörde (AML/CTF-Behörden; Financial Intelligence Unit; Finanzaufsichtsbehörden; Strafverfolgungsbehörden; Gerichte; Steuerbehörden) und beschränkter Zugang auf Ersuchen anderer Behörden und der Finanzintermediäre, teilweise abhängig vom Nachweis eines berechtigten Interesses, das vom Zweck der Bekämpfung der GW/TF abgedeckt sein muss;⁹⁹
- Unbeschränkter Zugang der Steuerbehörden und beschränkter Zugang auf Ersuchen anderer Behörden.¹⁰⁰

In zahlreichen Ländern, in denen kein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen besteht, wird durch die Rechtsordnung sichergestellt, dass die AML/CTF-, Aufsichts-, Strafverfolgungs- und Steuerbehörden die Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen direkt bei den Rechtseinheiten und/oder den Finanzintermediären einholen können.¹⁰¹

Öffentlichkeit des Registers?

Die Öffentlichkeit der Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen wird damit begründet, dass die mit dem freien Zugang erhöhte Anzahl der Nutzer eine unabhängige Prüfung der im Register enthaltenen Daten fördern solle (insbesondere durch das «Discrepancy Reporting», welches es jedem Nutzer erlaubt, unrichtige oder zweifelhafte Informationen der registerführenden Behörde zu melden). Der Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre bilden jedoch rechtliche Schranken, wodurch in der Regel nur gewisse Angaben frei einsehbar sind (Name, Staatsangehörigkeit, Status). Zudem wird der öffentliche Zugang teilweise von der Geltendmachung eines berechtigten Interesses abhängig gemacht, was mit entsprechenden Kontrollschritten einhergeht (insb. Erfordernis einer institutionalisierten unabhängigen Beurteilung, was als berechtigtes Interesse gilt, einschliesslich der Möglichkeit Rechtsmittel ergreifen zu können; z. B. Liechtenstein, Albanien). Im Gegensatz dazu stehen jene Länder, in denen diese sensiblen personenbezogenen Informationen als vertraulich und besonders schützenswert gelten, was einen öffentlichen Zugriff auf das Register ausschliesst.¹⁰²

⁹⁷ Lettland, Polen, Ukraine, Vereinigtes Königreich, Ägypten, Libanon.

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

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

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

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

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

Die EU verlangt gestützt auf die 4. Geldwäschereirichtlinie,¹⁰³ dass alle Mitgliedstaaten ein zentrales Register über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen und anderen Rechtsvereinbarungen führen. Dieses muss gemäss EU-Vorgaben¹⁰⁴ auch ohne Nachweis eines berechtigten Interesses für die Öffentlichkeit zugänglich sein (ausser bei den Ländern, in denen Trusts in einem separaten Register erfasst sind). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärte eine entsprechende Regelung¹⁰⁵ in einem Mitgliedstaat im November 2022 für unverhältnismässig und grundrechtswidrig. Die Geldwäschereibekämpfung werde durch die (zusätzliche) Transparenz nicht in einem Ausmass verbessert, welches den schweren Eingriff in die fundamentalen EU-Rechte auf Privatleben und Schutz persönlicher Daten rechtfertigt. Auch die Tatsache, dass es schwierig sei, ein berechtigtes Interesse nachzuweisen, legitimiere die vorbehaltlose Öffentlichkeit nicht. Im derzeit in der EU diskutierten Entwurf einer Richtlinie wird vorgeschlagen, den Zugang wieder auf Personen zu beschränken, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können.¹⁰⁶

Sanktionen/Massnahmen

Zahlreiche Staaten sehen bei Verstössen gegen die Regelungen über die wirtschaftlich berechtigten Personen administrative Massnahmen und Sanktionen gegen die fehlbaren Rechtseinheiten, deren Organe und/oder gegen die wirtschaftlich berechtigten Personen selbst vor (insb. Alle EU-Mitgliedstaaten). Bei schweren Verstössen, wie etwa vorsätzliche Falschinformationen oder die wiederholte Weigerung zu kooperieren, sehen viele Länder zusätzlich strafrechtliche Massnahmen (insb. Bussen, aber auch Gefängnisstrafen) gegen die Organe der Rechtseinheiten vor.¹⁰⁷ Einzelne Länder bedienen sich (zusätzlich) anderer Massnahmen, um die Identifikation und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen durchzusetzen: Verwirkung der Mitgliedschafts- und Vermögensrechte (Dividendenausschüttungsverbot) von Gesellschaftern, die ihre Mitwirkungspflichten im Zusammenhang mit der Identifikation und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen nicht wahrnehmen,¹⁰⁸ Auflösung der fehlbaren Rechtseinheit bei wiederholter Weigerung, die wirtschaftlich berechtigten Personen zu identifizieren und zu melden;¹⁰⁹ Berufsausübungs- oder Geschäftstätigkeitsverbote für Mitglieder der obersten Leitungsorgane von Rechtseinheiten, die ihre wirtschaftlich berechtigten Personen nicht identifiziert und gemeldet haben,¹¹⁰ Ausschluss fehlbarer Rechtseinheiten von öffentlichen Ausschreibungen/Subventionen,¹¹¹ Anmerkung im Register, dass die Rechtseinheit aufgrund zweifelhafter Angaben über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen als unzuverlässig gilt.¹¹² Gewisse Länder ahnden Verstösse in diesem Bereich ausschliesslich mit strafrechtlichen Sanktionen.¹¹³

Bewertung der Register durch internationale Gremien

¹⁰³ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015

¹⁰⁴ Art. 30 Abs. 5 der Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung sowie der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU.

¹⁰⁵ EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rechtssache C-37/20 und C-601/20, Luxembourg Business Registers und Sovim.

¹⁰⁶ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/07/anti-money-laundering-council-agrees-its-position-on-a-strengthened-rulebook/>

¹⁰⁷ z. B. Finnland, Irland, Lettland, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Norwegen, Island, Vereinigtes Königreich, Ukraine, Liechtenstein, USA, Neuseeland, Israel, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate; VR China.

¹⁰⁸ Slowakei, Tschechien, Indien.

¹⁰⁹ Dänemark, Lettland, Malta, Rumänien, Isle of Man, Jersey, Panama, Vanuatu.

¹¹⁰ Frankreich, Brasilien, Indonesien, Bahrain.

¹¹¹ Portugal, Slowakei.

¹¹² Ungarn.

¹¹³ z. B. Guernsey, Isle of Man, Jersey, Bermuda, British Virgin Islands, Hongkong, Japan, Malaysia, Ghana.

Im Rahmen der Überprüfung der Verfügbarkeit der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen (Prüfpunkt A.1 der «2016 Terms of Reference to monitor and review progress towards transparency and exchange of information on request for tax purposes») hat das Global Forum die Prüfungen in den letzten Jahren sukzessive verschärft. Der FATF-Standard von 2012 bildet nach der Methodologie des Global Forum die Grundlage für die Prüfungen zur Verfügbarkeit der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtseinheiten und Rechtsvereinbarungen, wird aber aufgrund einer fiskalischen Sichtweise punktuell anders interpretiert (insb. kein risikobasierter Ansatz) und in der Praxis strikt gehandhabt. Für zahlreiche Länder, die sich nach am FATF-Standard richteten, führte dies zu einer negativen Beurteilung ihres nationalen Dispositivs zu den wirtschaftlich berechtigten Personen durch das Global Forum. Das Fehlen entsprechender Regeln oder von Mängeln wirkten sich negativ auf das Rating aus.¹¹⁴ Ab 2017 wurden Länder darauf geprüft, ob Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen verfügbar sind, wobei der Fokus auf der Vollständigkeit des Rechtsrahmens lag und den Ländern nahegelegt wurde, die wirksame Umsetzung dieser Regelungen zu überwachen.¹¹⁵ Seit 2020 werden die bestehenden Instrumentarien eingehend analysiert und Mängel entschlossen moniert.¹¹⁶ Länder, deren Dispositiv in Anbetracht des Gesamtkontextes (wie z. B. aufgrund anderweit bestehender effizienter Massnahmen und Umsetzung) weniger gravierende Mängel und Lücken aufweist,¹¹⁷ wurden als weitgehend konform beurteilt.¹¹⁸

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

2016 hat auch die Europäische Kommission mit der Einführung der 4. Geldwäscherichtlinie (AML 4) die Anforderungen an die Transparenz der wirtschaftlich berechtigten Personen wesentlich verschärft. Als Hauptmassnahme schlug die Kommission vor, öffentliche Register der wirtschaftlich berechtigten Personen einzuführen und die EU-Mitgliedstaaten zu verpflichten, solche Register einzurichten. Die erfassten juristischen Personen und anderen

¹¹⁴ Bulgarien, Rumänien, Australien, Bermuda, Kanada.

¹¹⁵ 2017: Deutschland, Norwegen, Isle of Man, Cayman Islands, Indien, Mauritius, Irland, Italien, Jersey, Saint Kitts, Katar, Belgien, Estland, Österreich, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Guernsey, Brasilien, Singapur, Neuseeland, Bahrain, Frankreich; 2018: Kroatien, Luxemburg, Spanien, Andorra, Malaysia, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Liechtenstein.

¹¹⁶ z. B. vom Standard abweichende Definitionen; fehlende Aufsichts- und Überwachungsmassnahmen; fehlende Anleitungen für die Praxis; 2021: Griechenland, Malta, Slowakei, Zypern, Gibraltar, Peru, Seychellen, 2022: Russland, Ukraine, Kenia, Tanzania, Finnland, British Virgin Islands, Südafrika; 2023: Polen, Sint Maarten, Cook Islands, Israel.

¹¹⁷ z. B. keine spontane Meldepflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen selbst an die Gesellschaft; ungeprüfte Übernahme von Informationen aus bestehenden Registern/Quellen wie z. B. aus dem Handelsregister.

¹¹⁸ Portugal, Slowenien, Island, Türkei, Marokko.

Rechtsvereinbarungen müssen dem Register angemessene, korrekte und aktuelle Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen liefern.

Im EU-externen Verhältnis soll die Verfügbarkeit der Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen künftig als Kriterium für die Aufnahme in die «EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke» dienen. Gemäss dem aktuellen Konzept soll hierfür auf die Bewertungen der FATF und des Global Forum abgestützt werden.

Der Ländervergleich zeigt die Tendenz, dass ein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen im internationalen Verständnis als das einzig probate Instrument gilt, um dem Anliegen nach mehr Transparenz Rechnung zu tragen, die Integrität des Finanzsektors zu stärken und die Arbeit der mit der Bekämpfung der Finanzkriminalität befassten Behörden zu unterstützen. Die Ausgestaltung der Register variiert je nach den landesspezifischen Gegebenheiten. Die im Rahmen dieser Vorlage vorgeschlagene Lösung für ein schweizerisches Register der wirtschaftlich berechtigten Personen geht nicht über die ausländischen Modelle hinaus, sondern trägt den Elementen Rechnung, die inzwischen international als Mindestanforderungen gelten.

2.2 Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie für Anwältinnen und Anwälte

Bewertung durch internationale Gremien

Die FATF-Empfehlungen stellen die massgeblichen internationalen Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung dar.

Die Empfehlung 22 der FATF regelt die Sorgfaltspflichten für Unternehmen und Berufe ausserhalb des Finanzbereichs. Sie sieht Sorgfaltspflichten für Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare, Angehörige anderer unabhängiger Rechtsberufe sowie Buchhalterinnen und Buchhalter vor, wenn diese bestimmte Tätigkeiten ausüben (Bst. d), ebenso für Dienstleister für Trusts und Gesellschaften, die bestimmte Dienstleistungen erbringen (Bst. e), insbesondere Dienstleistungen im Bereich der Domizilierung oder der Errichtung von juristischen Personen. Nach Empfehlung 23 der FATF müssen ebendiese Unternehmen und Berufsleute zusätzliche Massnahmen ergreifen (Verweis auf die Empfehlungen 18–21), insbesondere verdächtige Geschäfte unter bestimmten Umständen melden. Schliesslich sieht Empfehlung 28 der FATF vor, dass diese Unternehmen und Berufsleute Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen unterstellt werden: Die Staaten sollen ein wirksames System zur Überwachung einführen, mit dem sichergestellt werden kann, dass die Pflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung eingehalten werden.

In ihrer letzten Beurteilung hat die FATF befunden, dass die Schweiz die Empfehlungen 22 und 23 lediglich «teilweise konform» umgesetzt und die Empfehlung 28 «weitgehend konform» umgesetzt hat. Die FATF hielt namentlich fest, dass der Anwendungsbereich des GwG nicht alle in der Empfehlung 22 aufgelisteten Tätigkeiten abdecken würde, insbesondere was Immobilienmaklerinnen und -makler, Edelmetall- und Edelmetallhändlerinnen und -händler, Anwältinnen und Anwälte, Buchhalterinnen und Buchhalter, Treuhänderinnen und Treuhänder sowie Dienstleister für Unternehmen betrifft.¹¹⁹

Europäische Union

Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2001/97/EG am 28. Dezember 2001 unterstehen Notarinnen und Notare, andere selbständige Angehörige juristischer Berufe sowie Dienstleister für Gesellschaften und Trusts den Bestimmungen der Geldwäschereirichtlinie, wenn sie ihre Klientinnen und Klienten bei der Vorbereitung oder Durchführung von Transaktionen behilflich sind, bei denen ein erhöhtes Risiko besteht, dass ihre Dienstleistungen für das Waschen von Erlösen

¹¹⁹ Länderbericht 2016, S. 106 und S. 215.

aus kriminellen Tätigkeiten missbraucht werden. Zu diesen Tätigkeiten mit erhöhtem Risiko gehören alle diejenigen, die in der Empfehlung 22 (d) und (e) der FATF definiert sind. Diese werden jetzt auf Steuerberatungen ausgeweitet.

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

Um den Anwendungsbereich des bestehenden Rechtsrahmens auszuweiten und allfällige Lücken zu schliessen, präsentierte die Europäische Kommission am 20. Juli 2021 neue Gesetzesvorschläge zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung.¹²⁰ Die derzeit diskutierten Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission sehen vor, diese Pflichten in eine neue EU-Verordnung aufzunehmen; derzeit wird eine Ausweitung der Meldepflicht in Form einer Gegenausnahmeregelung (wenn Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare oder andere Juristinnen und Juristen wissen, dass die Klientin oder der Klient ihre Rechtsberatung für Geldwäscherei oder für bestimmte Transaktionen mit besonders hohem Risiko nutzt) oder einer engeren Definition der Rechtsberatung, die ausgenommen werden kann, diskutiert.

Frankreich

In Frankreich untersteht ein umfangreicher Kreis von Fachleuten den Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der vollständig mit den von der FATF bezeichneten Berufen und Tätigkeiten übereinstimmt und manchmal noch darüber hinausgeht (z. B. Unterstellung der *Caisses des règlements des pécuniaires des avocats*). Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare unterstehen den Bestimmungen des französischen Währungs- und Finanzgesetzes, wenn sie sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit im Namen und für Rechnung ihrer Klientinnen und Klienten an Finanz- oder Immobilientransaktionen beteiligen, wenn sie ihren Klientinnen und Klienten bei der Vorbereitung oder Durchführung von Transaktionen behilflich sind, die Folgendes betreffen: a) den Kauf und Verkauf von Immobilien oder Gewerbebetrieben; b) die Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten, die den Klientinnen und Klienten gehören; c) die Eröffnung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten oder den Abschluss von Versicherungsverträgen; d) die Beschaffung der für die Gründung von Gesellschaften erforderlichen Mittel; e) die Gründung, den Betrieb oder die Verwaltung von Gesellschaften; f) die Gründung, den Betrieb oder die Leitung von Treuhandgesellschaften; g) die Gründung oder den Betrieb von Stiftungsfonds oder sogenannten Langzeitfonds; oder wenn sie ihre Klientinnen und Klienten in Steuerangelegenheiten beraten.¹²¹

Unterstellte Personen müssen die im französischen Währungs- und Finanzgesetz vorgesehenen Sorgfaltspflichten gegenüber Klientinnen und Klienten erfüllen. Sie müssen verdächtige Transaktionen genauso melden wie Finanzintermediäre. Anwältinnen und Anwälte müssen ihren Verdacht jedoch nicht der Behörde (TRACFIN), sondern dem Vorsitzenden der Anwaltskammer, bei der sie eingetragen sind, melden; wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, leitet der Vorsitzende der Anwaltskammer die Meldung an die zuständige Behörde

¹²⁰ Siehe die publizierten Texte auf [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0239\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0239(COD)&l=en).

¹²¹ Vgl. Art. L 561-2 und L-561-3 des französischen Währungs- und Finanzgesetzes.

weiter.¹²² Ferner müssen Anwältinnen und Anwälte keine Informationen übermitteln, wenn ihre Tätigkeit mit einem Gerichtsverfahren verbunden ist oder wenn sie eine Rechtsberatung erbringen, da diese dann unter das Berufsgeheimnis fällt.¹²³

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

Verschiedene Kontrollbehörden und Selbstregulierungsorganisationen sind je nach Beruf an der Überwachung der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei beteiligt (insbesondere: *Commission nationale des sanctions* (CNS) des Wirtschaftsministeriums, *Chambre des notaires*, *Ordre des experts-comptables*, *Haut Conseil du commissariat aux comptes*). Diese Behörden und Organe sind befugt, bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen Sanktionen zu verhängen.

Die Umsetzung der Empfehlungen 22, 23 und 28 durch Frankreich wurde von der FATF als «weitgehend konform» eingestuft.¹²⁴

Deutschland

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

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

¹²² Vgl. Art. L-561-16 des französischen Währungs- und Finanzgesetzes.

¹²³ Vgl. Art. L-561-3 des französischen Währungs- und Finanzgesetzes, wobei auch hier zwei Grenzen gesetzt sind: wenn Anwältinnen und Anwälte eine Beratung zum Zwecke der Geldwäscherei durchführen oder wissen, dass ihre Klientin oder ihr Klient eine Beratung zu solchen Zwecken wünscht; siehe auch Praxisleitfaden des *Conseil national des barreaux*: jegliche Intervention nach der Entschlussfassung der Klientin oder des Klienten, einschliesslich der Umsetzung der in der Rechtsberatung gefundenen Lösung, fällt nicht mehr unter die Ausnahmeregelung.

¹²⁴ FATF, Länderbericht zu Frankreich, 2022.

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

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

Die Verpflichteten müssen ein praxisinternes Risikomanagementsystem einrichten, um das individuelle Risiko identifizieren und bewerten zu können. Sie müssen über ein wirksames Risikomanagement zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verfügen (§ 4 Abs. 1 GwG), wobei das Risikomanagement entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Geschäftstätigkeit angemessen ausgestaltet werden kann. Das Risikomanagement muss eine Risikoanalyse und interne Sicherungsmassnahmen umfassen (§ 4 Abs. 2 GwG). Ein Beurteilungsspielraum besteht hinsichtlich des konkreten Umfangs der zu treffenden Massnahmen, nicht aber bezüglich der Frage, ob überhaupt Massnahmen zu ergreifen sind.

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

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

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

In Bezug auf Deutschland beurteilte die FATF die Empfehlungen 22 und 28 als «weitgehend konform» und die Empfehlung 23 als «konform» umgesetzt.¹²⁵

Österreich

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

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

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

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

Österreich wurde 2015/2016 von der FATF auf die Umsetzung der Empfehlungen geprüft. Betreffend die Empfehlungen, die darauf abzielen, die Einhaltung der Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Unternehmen und Berufe ausserhalb des Finanzbereichs zu gewährleisten (Empfehlungen 22, 23 und 28) wurde das Land wie folgt bewertet: hinsichtlich der Empfehlung 22 als «teilweise konform», in Bezug auf die Empfehlung 23 («andere Massnahmen») und 28 («Regulierung und Aufsicht») mit «weitgehend konform». Im Rahmen der Folgeüberprüfung im Jahr 2018 wurde die Bewertung

¹²⁵ FATF, Länderbericht zu Deutschland, 2022.

betreffend die Empfehlung 22 auf «weitgehen konform» angehoben. Die Bewertungen der Empfehlungen 23 und 28 blieben unverändert.

Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich unterstellt Angehörige juristischer Berufe («independent legal professionals»), Buchhalterinnen und Buchhalter sowie Dienstleisterinnen und Dienstleister für Trusts und Gesellschaften seinen Geldwäschereibestimmungen.¹²⁶ Konkret sind Angehörige juristischer Berufe unterstellt, wenn sie juristische oder notarielle Dienstleistungen in Verbindung mit bestimmten Risikotransaktionen anbieten; die Liste der Risikotransaktionen stimmt vollständig mit derjenigen in Empfehlung 22 Buchstabe d der FATF überein. Dienstleisterinnen und Dienstleister für Gesellschaften sind ebenfalls unterstellt, wenn sie bestimmte Dienstleistungen anbieten, die vollständig mit der Empfehlung 22 Buchstabe e der FATF übereinstimmen.

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

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

Die relevanten Vorschriften¹²⁷ verpflichten die unterstellten Personen, einen Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zu melden (manchmal zuerst an eine intern bestimmte Person und danach an die entsprechende Behörde). Weitere Bestimmungen oder Rechtsprechungen schützen die Vertraulichkeit von Dokumenten oder Informationen, die Anwältinnen und Anwälte oder Juristinnen und Juristen erhalten. Betroffene Anwältinnen und Anwalt oder Juristinnen und Juristen müssen selbst beurteilen, ob ein in diesen Bestimmungen oder in der Rechtsprechung vorgesehenes «Privileg» ihre Meldepflicht aufhebt. Anwältinnen und Anwälte oder Juristinnen und Juristen, die ihren Verdacht der National Crime Agency mitteilen, sind in der Regel nicht zivilrechtlich haftbar.

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

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

USA

¹²⁶ The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017, Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006.

¹²⁷ Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006.

¹²⁸ FATF, Länderbericht zum Vereinigten Königreich, 2018.

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

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

Die derzeitige Regierung plant nun, die Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei auf neue Berufsgruppen auszudehnen, darunter auf Anwältinnen und Anwälte, Buchhalterinnen und Buchhalter sowie Anlageberaterinnen und -berater («gatekeepers»)¹²⁹. Der derzeitige Entwurf übernimmt weitgehend die Liste der Risikotätigkeiten gemäss Empfehlung 22 Buchstaben d und e der FATF.

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

Empfehlung der FATF

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

Im Juni 2022 veröffentlichte die FATF eine überarbeitete Leitlinie für den Immobiliensektor, um den Ländern bei der Umsetzung der Empfehlung 22 in diesem Sektor behilflich zu sein.¹³⁰ Im Rahmen der nächsten Beurteilung der Schweiz muss nachgewiesen werden, dass Massnahmen ergriffen wurden, um die 2016 in Bezug auf Empfehlung 22 festgestellten Mängel zu beheben.

Die Empfehlung 22 der FATF verlangt auch eine Unterstellung von Edelmetall- und Edelsteinhändlerinnen und -händlern, wenn diese mit einer Klientin oder einem Klienten eine Bartransaktion in Höhe von mindestens USD/EUR 15 000 durchführen.

Europäische Union

¹²⁹ Siehe «Establishing New Authorities for Businesses Laundering and Enabling Risks to Security Actor ENABLERS Act», <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5525>.

¹³⁰ FATF, Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents, Juli 2022, [RBA-Real-Estate-Sector \(2\).pdf](#).

In der EU unterstehen die Angehörigen juristischer Berufe sowie Immobilienmaklerinnen und -makler in ihrem System zur Bekämpfung der Geldwäscherei einer Sorgfaltspflicht (siehe auch Ziff. 2.2). Die Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 gilt daher auch für «Immobilienmakler, auch in ihrer Tätigkeit bei der Vermietung von Immobilien, aber nur in Bezug auf Transaktionen, bei denen sich die monatliche Miete auf EUR 10 000 oder mehr beläuft».¹³¹ Darüber hinaus gilt die Richtlinie auch für «andere Personen, die mit Gütern handeln, soweit sie Zahlungen in Höhe von EUR 10 000 oder mehr in bar tätigen oder entgegennehmen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird».¹³² Unterstellte Unternehmen müssen daher bei der Entgegennahme von Bargeld in Höhe von EUR 10 000 oder mehr die Sorgfaltspflicht gegenüber ihren Klientinnen und Klienten erfüllen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Vorgeschlagene Regelung

3.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

3.1.1.1 Allgemeines

Der Vorentwurf des neuen Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen fasst die Regeln des geltenden Rechts zur Transparenz juristischer Personen und ihrer wirtschaftlich Berechtigten (derzeit im Obligationenrecht, im Steueramtshilfegesetz [StAhiG] und im StGB) zusammen, um sie zu vereinheitlichen und zu verstärken. Die Vorlage soll sicherstellen, dass die zuständigen Behörden sich schnell und effizient über die wirtschaftlich berechtigte Person einer Rechtseinheit informieren können. Hierzu ist vorgesehen, dass die betreffenden Rechtseinheiten künftig die Identität der wirtschaftlich berechtigte(n) Person(en) ermitteln und diese Information in geeigneter Weise überprüfen müssen. Sie müssen dies dann im neuen Bundesregister der wirtschaftlich berechtigten Personen melden, das vom Bundesamt für Justiz (BJ) geführt wird. Anhand dieses Registers kann festgestellt werden, von welchen Personen die im Register eingetragenen schweizerischen oder ausländischen Rechtseinheiten tatsächlich kontrolliert werden. Da es sich um ein Zentralregister handelt, können die zuständigen Behörden leichter auf die Informationen zugreifen. Durch das Register werden somit die Geldwäscherei und die Terrorismusfinanzierung und die Wirtschaftskriminalität effizienter und effektiver bekämpft. Es stärkt auch die Umsetzung der Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung, der Steuergesetze, der Massnahmen nach dem Embargogesetz, und der Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen.

Die neue gesetzliche Regelung wird auch den 2022 überarbeiteten Empfehlungen der FATF Rechnung tragen. Diese fordern, dass die Länder mit geeigneten Mechanismen garantieren müssen, dass die Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen angemessen, zuverlässig und auf dem neuesten Stand sind (zur Überarbeitung von R. 24 siehe auch Ziff. 1.2.1.1). Die Regelung folgt auch dem international empfohlenen «*multi-pronged approach*» (*mehrgleisige Strategie*), d. h. sie nutzt verschiedene Mechanismen, um Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person zu sammeln und den zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Die Pflichten der Gesellschaften («*company approach*») kommen also zu denen des Registers («*registry approach*») hinzu, ersetzen diese aber nicht, während Finanzintermediäre eigene Sorgfaltspflichten zu erfüllen haben. Der Vorentwurf dient auch der Umsetzung einiger Empfehlungen, die das Global Forum für die Schweiz formuliert hat. Es fordert unter anderem, dass die Pflicht der Gesellschaften, ein Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen zu führen, angemessen beaufsichtigt werden muss.

¹³¹ Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 Bst. d.

¹³² Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 Bst. e.

3.1.1.2 Juristische Personen und Rechtseinheiten, die dem Gesetz unterstehen

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

Zusätzlich sieht die gesetzliche Regelung vor, dass bestimmte juristische Personen oder Rechtseinheiten ausländischen Rechts in das Register aufgenommen werden: solche, die über eine im Handelsregister eingetragene Zweigniederlassung verfügen; solche, deren tatsächliche Verwaltung in der Schweiz liegt; und solche, die Eigentümerinnen eines Grundstücks in der Schweiz sind oder sich zum Erwerb eines Grundstücks in der Schweiz verpflichten. Im Vergleich zu Schweizer Rechtseinheiten bergen ausländische Gesellschaften ein höheres Risiko bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Dies bestätigt die Risikoanalyse der KGGT in ihrem Bericht von 2017, der 2023 aktualisiert wird. Dieser Ansatz entspricht auch dem der überarbeiteten FATF-Empfehlung R. 24, die Massnahmen einführt, um die Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu begrenzen, die bei im Ausland ansässigen juristischen Personen bestehen. Ein Land muss analysieren, welche Risiken im Ausland gegründete juristische Personen mit hinreichender Verbindung zum Land aufweisen, und geeignete Massnahmen treffen, um den ermittelten Risiken entgegenzuwirken. Das Global Forum empfiehlt der Schweiz, die Führung einer Liste der rechtmässigen Besitzer ausländischer juristischer Personen, deren tatsächliche Verwaltung in der Schweiz liegt, einer Kontrolle zu unterstellen und für eine wirksame Umsetzung dieser Pflicht zu sorgen, ohne allerdings die Eintragung der wirtschaftlich berechtigten Person solcher Gesellschaften zu verlangen.

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

Gesellschaften oder andere Rechtseinheiten, die dem neuen Gesetz unterstehen, müssen über zuverlässige Informationen zu ihrer wirtschaftlich berechtigten Person verfügen. Aufgrund dieser Pflicht können die betroffenen Rechtseinheiten qualitativ hochwertige Informationen an das Register übermitteln und einen Finanzintermediär im Sinne von Artikel 4 GwG korrekt informieren.

Somit besteht die erste Pflicht einer Gesellschaft darin, die Identität ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen zu ermitteln und diese Informationen mit der unter den jeweiligen Umständen gebotenen Sorgfalt zu prüfen. Zu diesem Zweck wurden die Pflichten nach geltendem Recht (Meldung des Aktionärs oder der Aktionärin; Führung der Meldeliste durch die Gesellschaft) ergänzt: Einerseits wurden die in Artikel 697j ff. OR festgelegten Identifizierungsregeln für den BO (*beneficial owner* / wirtschaftlich berechnigte Person) überarbeitet, damit sie mit dem GwG übereinstimmen, und andererseits muss die Gesellschaft die Identität der wirtschaftlich berechnigte Person selbst ermitteln, überprüfen und die beschafften Informationen angemessen dokumentieren. Sie stützt sich dabei vor allem auf die Meldungen der Aktionärinnen und Aktionäre, Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder auch der wirtschaftlich berechnigte Person. Sie kann deren Mitarbeit verlangen, wenn ihr die notwendigen Informationen nicht systematisch zur Verfügung stehen (insbesondere bei indirekter oder anderweitiger Kontrolle). Der

Umfang der Überprüfungspflicht hängt von den konkreten Umständen ab: Eine Ein-Personen-AG oder ein kleines KMU, das seine Aktionärinnen und Aktionäre kennt, weil alle für das Unternehmen arbeiten, dessen Geschäfte führen oder in enger Beziehung zur Geschäftsführung stehen, braucht keine zusätzlichen Massnahmen zur Identitätsüberprüfung zu treffen. Bei einer Sitzgesellschaft, die von einem Trust innerhalb einer komplexen internationalen Struktur gehalten wird, wird hingegen eine solche Überprüfung notwendig sein.

Die Informationen müssen innerhalb einer angemessenen Frist aktualisiert werden. Damit eine angemessene Frist festgelegt werden kann, wurden die Frist von einem Monat für die Bekanntgabe des neuen BO (*beneficial owner* / wirtschaftlich berechtigte Person) gegenüber der Gesellschaft (Art. 697j Abs. 1 OR) und die Frist von drei Monaten zur Übermittlung von Änderungen in bereits gemeldeten Informationen (Art. 697j Abs. 4 OR), welche nach derzeitigem Recht gelten, überprüft und mit Berücksichtigung der neuen zusätzlichen Frist für die Meldung des Unternehmens im Register angepasst. Der Vorentwurf harmonisiert auch diese Fristen: Er sieht somit eine Frist von einem Monat sowohl für die Erstmeldung als auch für die Meldung von Änderungen an die Rechtseinheit vor. Dies wird ergänzt durch die Frist von einem Monat für die Meldung durch die Rechtseinheit ans Register.

Für Stiftungen und Vereine sind besondere Regeln vorgesehen, um die Besonderheiten dieser juristischen Personen zu berücksichtigen.

Der aktuelle Artikel 22^{bis} StAhiG etabliert eine Transparenzpflicht für ausländische Rechtseinheiten mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz, derzufolge diese ein Register über ihre rechtlichen Eigentümer führen müssen. Aus Gründen der Kohärenz innerhalb der Rechtsordnung wurde diese Bestimmung unverändert in den Vorentwurf übernommen, wodurch die Pflicht dem allgemeinen Sanktionssystem dieses Gesetzes untersteht und folglich vollstreckbar ist, womit auch eine Empfehlung des Global Forums umgesetzt wird.

3.1.1.4 Meldung an das Register

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

Meldungen an das Register müssen elektronisch erfolgen, um die Kosten und die Bearbeitungszeit zu optimieren. Unter bestimmten Umständen kann die Rechtseinheit Meldungen auch beim kantonalen Handelsregisteramt vornehmen. Ausserdem ist ein spezielles Meldeverfahren für Stiftungen und Vereine vorgesehen.

3.1.1.5 Eintragung und Führung des Registers

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

Erhält die registerführende Behörde eine Meldung, kontrolliert sie diese auf Vollständigkeit und überprüft die Identität der gemeldeten Personen; insbesondere bei Personen, die über eine AHV-Nummer verfügen, gleicht sie die erhaltenen Identifikationsdaten mit den Daten im Informationssystem der Zentralen Ausgleichsstelle ab. Diese formalen Kontrollen erfüllen die von der FATF gestellten Anforderungen an die Identitätsprüfung der wirtschaftlich berechtigten Person. Ist die Meldung vollständig, nimmt die Behörde die Eintragung vor und informiert die Rechtseinheit. Andernfalls schickt sie eine gebührenpflichtige Mahnung, in der sie zur Vervollständigung der Anmeldung auffordert.

Erhält die registerführende Behörde eine Meldung von einer Behörde oder einem Finanzintermediär (über eine Abweichung zwischen den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen und jenen im Register) oder reagiert eine Rechtseinheit nicht auf eine Mahnung, so versieht die registerführende Behörde den Eintrag der Rechtseinheit mit einer Anmerkung. Diese Anmerkung weist die Behörden oder Personen, die das Register einsehen, darauf hin, dass Zweifel an der Richtigkeit der eingetragenen Informationen bestehen. Eine solche Anmerkung kann auch als Ausgangspunkt für eine Überprüfung dienen.

Die Eintragung und Einsichtnahme in das Register sind kostenlos, um die Nutzung des Registers zu fördern.

3.1.1.6 Nutzung des Registers

Das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen ist nicht öffentlich. Der Zugriff ist den zuständigen Behörden vorbehalten für die im neuen Gesetz vorgesehenen Zwecke. Das Register kann auch von Finanzintermediären sowie Beraterinnen und Beratern, die dem GwG unterstehen, und den Anwältinnen und Anwälten, die dem BGFA unterstehen und eine den Sorgfaltspflichten unterstehende Tätigkeit ausüben (siehe Art. 13a BGFA), zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten eingesehen werden. Dies steht im Einklang mit der FATF-Empfehlung 24. Gemäss dieser soll den zuständigen Behörden nämlich der Zugang zu den im Register enthaltenen Informationen gewährleistet werden, um die Bekämpfung von Geldwäscherei und von Terrorismusfinanzierung zu verbessern. Die FATF empfiehlt Finanzintermediären die Nutzung dieser Informationen, verlangt sie aber nicht. Die Öffnung des Registers für private Zwecke bringt nach Ansicht des Bundesrates keinen erheblichen Mehrwert für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Grundrechte der im Register eingetragenen Personen dar (Schutz des Privatlebens und personenbezogener Daten, vgl. Art. 13 der Verfassung), der nicht mit dem öffentlichen Interesse an der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung gerechtfertigt werden kann.¹³³

Finanzintermediäre oder Behörden, die einen Unterschied zwischen den Informationen in ihrem Besitz und denjenigen im Register feststellen, müssen dies melden. Um Doppelspurigkeit zu vermeiden, müssen Finanzintermediäre keine separate Meldung an das Register machen, wenn sie der MROS einen begründeten Verdacht melden.

3.1.1.7 Überprüfung der Registerinformationen

Das neue Register muss vollständige, genaue und aktuelle Informationen enthalten, daher müssen diese angemessen überprüft werden. Diese Anforderung ist auch in der überarbeiteten FATF-Empfehlung 24 vorgesehen. Darin heisst es, dass die Länder mit angemessenen Mechanismen sicherstellen müssen, dass die Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person, die der Gesellschaft oder dem Register zur Verfügung stehen (siehe «multi-pronged approach» weiter oben), angemessen, zuverlässig und auf dem neuesten Stand sein müssen. Sowohl die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person (sie ist tatsächlich die gemeldete Person) als auch ihr Status (die Person ist tatsächlich die wirtschaftlich berechnete Person der Gesellschaft) sind zu überprüfen. Das Global Forum kennt vergleichbare Anforderungen.

Die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Kontrollstelle ist dem EFD angegliedert. Sie kontrolliert, ob die Informationen im Register vollständig, richtig und aktuell sind, und beaufsichtigt die Umsetzung des Gesetzes. Sie entscheidet auch bei Streitigkeiten über die Anwendung des Gesetzes. Der Strafrechtsdienst des EFD verhängt Sanktionen, wenn gegen die gesetzlich festgelegten Pflichten verstossen wird.

Die Kontrollen werden auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes oder stichprobenweise durchgeführt. Ein risikobasierter Ansatz bedingt, dass bei der Durchführung von

¹³³ In diesem Sinne auch EuGH, Urteil C-37/20 und C-601/20 vom 22. November 2022.

Kontrollen das von der Rechtseinheit ausgehende Missbrauchsrisiko berücksichtigt wird; so werden verfügbare Ressourcen gezielt eingesetzt. So dürfte beispielsweise eine komplex strukturierte Sitzgesellschaft gegenüber einem lokal verwurzelten KMU ein erhöhtes Risiko aufweisen und entsprechend eher kontrolliert werden. Der Umstand, dass ein Eintrag mit einer Anmerkung versehen ist (vgl. Art. 31), wird bei der Beurteilung des Risikos, das eine Rechtseinheit darstellt, berücksichtigt. So kann sich die Aufsichtsbehörde auf solche Kontrollen konzentrieren, die sie als risikoreich ansieht, und nur dann ein förmliches Verfahren einleiten, wenn ausreichende Anhaltspunkte vorliegen. Stellt die Aufsichtsbehörde am Ende eines Kontrollverfahrens fest, dass der Registereintrag unvollständig, fehlerhaft oder nicht auf dem neuesten Stand ist, trifft sie die notwendigen Verwaltungsmassnahmen. Sie kann insbesondere die Rechtseinheit auffordern, den Eintrag zu berichtigen, und in schwerwiegenderen Fällen sogar die Gesellschafts- und Vermögensrechte einer Aktionärin bzw. eines Aktionärs oder einer Gesellschafterin bzw. eines Gesellschafters, die nicht kooperieren wollten, aussetzen. Als *ultima ratio*, namentlich wenn die Gesellschaft offensichtlich keine Geschäftsaktivitäten mehr aufweist und nur noch eine «leere Hülle» darstellt, kann sie die Liquidation der Rechtseinheit anordnen. Ihre Entscheidungen können nach den allgemeinen Regeln des föderalen Verwaltungsverfahrens angefochten werden.

Es werden zudem angemessene und wirksame strafrechtliche Sanktionen vorgeschlagen, um eine korrekte Umsetzung der gesetzlichen Pflichten zu erreichen.

3.1.1.8 Transparenzpflicht bei bestimmten Treuhandverhältnissen

Verschiedene internationale Studien haben gezeigt¹³⁴, dass «treuhänderische» Vereinbarungen die Identität der tatsächlich Begünstigten verbergen können, weil jemand als Direktorin bzw. Direktor oder Aktionärin bzw. Aktionär einer Rechtseinheit handeln kann, ohne dass der Name der bzw. des Auftraggebenden immer offengelegt wird. Solche Vereinbarungen können die tatsächliche Kontroll- und Eigentumsstruktur unkenntlich machen, wenn die wirtschaftlich berechtigten Personen ihre Identität oder ihre Rolle innerhalb dieser Struktur nicht preisgeben wollen. Es ist deshalb notwendig, Anforderungen an die Transparenz einzuführen, damit solche Vereinbarungen nicht missbraucht werden und Kriminelle sich nicht hinter Personen verstecken können, die in ihrem Namen handeln. Der überarbeitete FATF-Standard verstärkt die Transparenz und die Kontrollen für Treuhandverhältnisse («*nominees*») mit Anforderungen, die das Schweizer Recht noch nicht erfüllt (z. B. sieht das aktuelle Recht keine Verpflichtung vor, die Treuhandverwalterinnen und Treuhandverwalter einer Gesellschaft zu melden). Der Vorentwurf führt deshalb einerseits eine Definition der Treuhandverhältnisse ein, die Gegenstand neuer Transparenzmassnahmen sind, und regelt andererseits die Meldung der Treuhandverhältnisse an die juristische Person und an die Register. Bei der Auswahl der vorgeschlagenen Massnahmen und ihres Geltungsbereichs wurde ein risikobasierter Ansatz verfolgt, um das tatsächliche Geldwäschereirisiko zu berücksichtigen, wie es von der FATF empfohlen wird. Eine Reihe von Treuhandverhältnissen, die unter die weit gefasste Definition des «*nominee*» der FATF fallen würden¹³⁵ – z. B. eine unabhängige Vertretung, die das Stimmrecht bei der Generalversammlung ausübt – fallen somit nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes (siehe Definition in Art. 12), da mit ihnen ein geringes Risiko der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung verbunden ist und weil den zuständigen Behörden ausreichende und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person der juristischen Person zur Verfügung stehen. Die Risikoanalyse zu juristischen Personen und Rechtskonstruktionen, die derzeit von der KGGT (Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung) durchgeführt wird, unterstützt den Ansatz, der bei der Rechtsetzung verfolgt wird.

¹³⁴ Weltbank, «Signatures for Sale: How Nominee Services for Shell Companies are Abused to Conceal Beneficial Owners»; 2022.

¹³⁵ «Nominee is an individual or legal person instructed by another individual or legal person (“the nominator”) to act on their behalf in a certain capacity regarding a legal person», Glossar zu den FATF-Empfehlungen.

3.1.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung (Teilrevision des GwG und des BGFA)

3.1.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Beratern sowie Anwältinnen und Anwälte

Wer nach geltendem Recht berufsmässig eine Tätigkeit als Finanzintermediär ausübt, d. h. fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt oder hilft, solche anzulegen, muss dabei, abgesehen von bestimmten Ausnahmen, geldwäschereirechtliche Sorgfaltspflichten des GwG einhalten. So sind auch Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare den Sorgfaltspflichten unterstellt, sofern sie als Finanzintermediäre tätig sind. Angesichts der erhöhten Geldwäschereirisiken, die von bestimmten nichtfinanzintermediären Dienstleistungen ausgehen (vgl. Ziff. 1.1.2.1), sollen nun auch für bestimmte Tätigkeiten des Nichtfinanzsektors die gleichen Sorgfaltspflichten eingeführt werden, um Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung wirksam zu bekämpfen. Der vorliegende Gesetzesentwurf verfolgt dabei einen tätigkeitsbezogenen Ansatz. Alle natürlichen und juristischen Personen, die für ihre Klientinnen und Klienten berufsmässig eine der spezifizierten Tätigkeiten ausführen, sollen unbesehen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe inskünftig dabei geldwäschereirechtliche Sorgfaltspflichten erfüllen müssen.

Anwendungsbereich

Wer für seine Kundinnen und Kunden berufsmässig eine der im Vorentwurf aufgeführten spezifizierten Tätigkeiten ausübt, gilt als «Beraterin» bzw. als «Berater» im Sinne der neuen Gesetzgebung und muss als solche oder als solcher die Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei erfüllen. Für Anwältinnen und Anwälte nach dem BGFA, die eine solche Tätigkeit ausüben, gilt die im BGFA vorgesehene Sonderregelung. Im Einzelnen sind nun die folgenden Kategorien unterstellt:

a) Personen, die berufsmässig Rechts- und buchhalterische Beratungen anbieten

Unter dem Gesichtspunkt der Geldwäschereibekämpfung nehmen Personen, die berufsmässig Rechts- und buchhalterische Beratungen anbieten, eine Sonderstellung ein. Einerseits verfügen sie möglicherweise über besonders sachdienliche Informationen, um den Zweck und die wirtschaftlich berechnete Person einer Rechtsstruktur zu identifizieren. Andererseits sind sie besonders stark dem Risiko ausgesetzt, dass ihre Dienste möglicherweise unbemerkt zu kriminellen finanziellen Zwecken verwendet werden, z. B., um eine Gesellschaft oder eine Transaktion als rechtmässig erscheinen zu lassen. Bestimmte Tätigkeiten wie Beratung in Rechts- oder Buchhaltungsangelegenheiten für Unternehmen unterstehen also künftig dem GwG, sofern sie berufsmässig und im Zusammenhang mit bestimmten als risikoreich eingestuften Transaktionen ausgeübt werden. Dazu gehören gemäss dem Gesetzesentwurf vor allem Immobiliengeschäfte sowie die Gründung, Umwandlung oder der Verkauf von Gesellschaften. Für diese Tätigkeiten ist keine Verfügungsgewalt über die Vermögenswerte der Klientin oder des Klienten erforderlich, und sie fallen nicht unter die Definition der Finanzintermediation im Sinne des GwG. Im Allgemeinen werden sie von Juristinnen und Juristen ausgeübt, die nicht zwangsläufig im kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind und dem BGFA unterstehen, sowie von Rechtsberaterinnen und Rechtsberatern, Revisorinnen und Revisoren, Buchhalterinnen und Buchhaltern oder anderen Fachleuten, die in Treuhandgesellschaften oder anderen vergleichbaren Unternehmen tätig sind.

b) Personen, die spezielle Dienstleistungen für Gesellschaften erbringen

Neben der Beratung in Rechtsfragen und im Rechnungswesen unterstehen auch einige Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Errichtung oder Verwaltung von Rechtsstrukturen werden angesichts ihres erhöhten Risikos betreffend Geldwäscherei generell dem GwG unterstellt (z. B. administrative Dienstleistungen für einen Trust; Bereitstellen von c/o-Adressen für eine

Gesellschaft). Wer gewerbsmässig anbietet, einer Gesellschaft die Domizilierung zu ermöglichen, bei der Gründung einer Gesellschaft zu helfen oder treuhänderisch als Aktionärin oder als Aktionär in einer Gesellschaft zu fungieren, muss die gleichen Sorgfaltspflichten erfüllen.

c) Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen und in bestimmten Rechtsfragen beraten

Neben der Schaffung des Beraterstatus im Sinne des GwG werden neue Regeln speziell für den Anwaltsberuf in das Gesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA) aufgenommen. Die im BGFA festgelegte Regelung wird weitgehend an diejenige des GwG angeglichen, berücksichtigt allerdings die Besonderheiten des Anwaltsberufs beim Schutz des Berufsgeheimnisses und bei der Organisation der Aufsicht. Diese Sonderregeln sind nach Ansicht des Bundesrates gerechtfertigt, um die Sonderfunktion der Anwältinnen und Anwälte bei der Rechtspflege und der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu berücksichtigen.

Die Regeln für Beraterinnen und Berater im Sinne des GwG sowie die Sonderregeln des BGFA sind neben den für Finanzintermediäre geltenden Regeln anzuwenden. Der neuen gesetzlichen Regelung unterstehen also nur solche Tätigkeiten, die nicht bereits einer Finanzintermediation im Sinne von Artikel 2 Absätze 2 oder 3 GwG entsprechen. Eine Anwältin bzw. ein Anwalt oder eine Notarin bzw. ein Notar, die Gelder einer auftraggebenden Person verwalten, handeln als Finanzintermediäre und unterstehen weiterhin den bereits geltenden einschlägigen Vorschriften.

Sorgfaltsmassnahmen

Im Allgemeinen gelten für Beraterinnen und Berater künftig die gleichen Sorgfaltspflichten wie für Finanzintermediäre. Entsprechend einem risikobasierten Ansatz werden Inhalt und Umfang dieser Pflichten allerdings angepasst, um dem mit einer spezifischen Tätigkeit verbundenen besonderen (hohen oder niedrigen) Risiko Rechnung zu tragen.

Am Anfang steht für die Beraterinnen und Berater die Ermittlung der Identität der Klientin oder des Klienten, d. h. der Person, der sie Dienstleistungen anbieten wollen. Diese Pflicht ergibt sich grösstenteils schon aus den Vorschriften, die für den Anwaltsberuf (z. B. um Interessenkonflikte zu vermeiden) und den Notarberuf gelten.¹³⁶ Sie gilt nun allgemein, wenn Beraterinnen und Berater akzeptieren, eine dem GwG unterstehende Dienstleistung zu erbringen, z. B. wenn Dienstleistende anbieten, anstelle einer Aktionärin oder eines Aktionärs als «Strohmann» für eine Gesellschaft zu handeln.

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

Schliesslich müssen Beraterinnen und Berater den Gegenstand und den Zweck der Transaktion, für die sie ihre Dienste anbieten, identifizieren. So müssen sie vernünftigerweise verstehen, zu welchem Zweck eine neue Rechtsstruktur geschaffen wird oder wie eine geschäftliche Transaktion strukturiert ist.

Wenn die Klientin bzw. der Klient oder die Transaktion ein besonders hohes Risikoprofil aufweist, sind zusätzliche Sorgfaltsmassnahmen erforderlich. Ist die Klientin bzw. der Klient eine «PEP» (politisch exponierte Person) oder jemand, der einer PEP nahesteht, kann es

¹³⁶ Vgl. z. B. Art. 37 Abs. 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 über das Notariat VS; Art. 39 des Gesetzes vom 29. Juni 2004 über das Notariat VD; Art. 14 des Gesetzes vom 25. November 1988 über das Notariat GE; Art. 34 des Gesetzes vom 22. November 2005 über das Notariat BE; Art. 56 des Gesetzes vom 20. September 1967 über das Notariat FR; Art. 30 Beurkundungsgesetz vom 3. Juni 1946 ZG; Art. 13 Notariatsverordnung vom 23. November 1960 ZH, Art. 29 und 34 vom 28. Dezember 1911 Notariatsordnung AG.

notwendig sein, dass die Beraterin bzw. der Berater sich auch nach der Herkunft der Vermögenswerte erkundigt, das in das Geschäft involviert ist, oder zusätzliche Erklärungen über den Zweck der gewünschten Dienstleistung einholt.

Die Beraterin bzw. der Berater muss angemessen dokumentieren, welche Schritte sie bzw. er unternommen hat, um ihren bzw. seinen Sorgfaltspflichten nachzukommen.

Zudem muss die Beraterin oder der Berater die erforderlichen organisatorischen Massnahmen vorsehen, um Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder Verstösse gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG verhindern. Es geht hauptsächlich darum, die mit ihren oder seinen Tätigkeiten verbundenen Risiken zu analysieren und interne Massnahmen vorzusehen, einschliesslich der Ausbildung des Personals und der Durchführung von Kontrollen.

Alle oben genannten Sorgfaltspflichten sind vom Grundsatz her von den für Finanzintermediäre geltenden Bestimmungen abgeleitet. Diese Sorgfaltspflichten werden jedoch angepasst, um den spezifischen Tätigkeiten der Beraterinnen und Berater Rechnung zu tragen (besonders unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Beraterinnen und Berater nicht direkt an einer Finanztransaktion beteiligt sind). Die neue gesetzliche Regelung sieht eine Delegation an den Bundesrat vor, der die verschiedenen Pflichten entsprechend dem risikobasierten Ansatz präzisieren wird. Die Verordnung wird insbesondere eine vereinfachte Sorgfaltspflicht festlegen, wenn das Risikoprofil, der Klientin bzw. des Klienten und der Transaktion eine Beschränkung der notwendigen Sorgfaltsmassnahmen zulässt. Wenn die Klientin zum Beispiel eine börsennotierte Gesellschaft ist, die aufsichtsrechtlichen Informationspflichten unterliegt, können weniger umfangreiche Kontrollen gerechtfertigt sein. Auch bei einem Klienten, der lokal verwurzelt ist, über einen einwandfreien wirtschaftlichen Ruf verfügt und in einem Sektor tätig ist, der nicht mit erhöhten Korruptions- oder Geldwäschereirisiken assoziiert ist, dürften die inhärenten Risiken generell sehr tief sein, v.a. dann, wenn die gewünschte Dienstleistung offensichtlich einem wirtschaftlich nachvollziehbaren Zweck dient (z.B. Gründung einer Zweigniederlassung des lokalen Bäckers in einer Nachbargemeinde). Im Gegensatz hierzu dürften die erforderlichen risikobasierten Abklärungen bei einem Klienten aus einem bekanntermassen korruptionsanfälligen Staat, der einem Unternehmen mit einer undurchsichtigen Kontrollstruktur vorsteht und eine Dienstleistung verlangt, der wirtschaftlicher Hintergrund nicht nachvollziehbar ist, von viel grösserem Umfang sein.

Es wird darauf hingewiesen, dass der Anwendungsbereich der Sorgfaltspflicht weiter gefasst ist als jener der Meldepflicht. Mit anderen Worten: Nur weil Beraterinnen und Berater verpflichtet sind, die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person sowie den Zweck ihrer Dienstleistungen zu ermitteln, bedeutet dies noch nicht, dass sie auch verpflichtet sind, der MROS etwaige Vermutungen zu melden, da diese Pflicht an zusätzliche, engere Bedingungen geknüpft ist. Diese Lösung reduziert das Risiko des Missbrauchs und ermöglicht es, das Berufsgeheimnis von Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren vollständig zu wahren. Die Tatsache, dass Anwältinnen und Anwälte sowie andere aufgrund ihrer spezifischen Tätigkeit unterstellte Fachleute künftig verpflichtet sind, systematisch Fragen zur wirtschaftlich berechtigten Person und zum Zweck ihrer Dienstleistungen zu stellen und die von ihrer Kundschaft erhaltenen Antworten zu dokumentieren, ist per se eine wirksame Massnahme: Personen, die keine oder fragwürdige Antworten geben, werden die gewünschten Dienstleistungen verweigert; sollte eine Beraterin bzw. ein Berater das Mandat zufällig annehmen, würde sie bzw. er eindeutig haften, auch in strafrechtlicher Hinsicht, wenn sie bzw. er die verlangten Informationen über die Transaktion nicht eingeholt oder ihre bzw. seine Dienste zur Durchführung einer illegalen Transaktion bewusst zur Verfügung gestellt hat. Die betroffenen Personen werden somit beaufsichtigt und die Aufsichtsbehörde kann eingreifen, wenn sie erfährt, dass Beraterinnen und Berater ihre Dienste für die Durchführung illegaler Geschäfte anbieten.

Die gleichen Sorgfaltspflichten werden für Anwältinnen und Anwälte gelten, die dem BGFA unterstehen und ein Mandat für eine Tätigkeit annehmen, die im Hinblick auf die Bekämpfung

der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ein hohes Risiko birgt. Der Bundesrat kann diese Sorgfaltspflichten auch auf dem Verordnungsweg präzisieren.

Meldepflicht

Beraterinnen und Berater müssen einen Verdacht an die MROS melden, wenn sie wissen oder aufgrund eines begründeten Verdachts vermuten, dass das von einer Klientin oder einem Klienten geplante Geschäft in Zusammenhang steht mit unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten. Ein begründeter Verdacht setzt in der Regel voraus, dass die Beraterin bzw. der Berater über einen konkreten Hinweis oder mehrere Indizien verfügt, die vermuten lassen, dass die in die Transaktion einflussenden Vermögenswerte einen kriminellen Ursprung haben, und dass dieser Verdacht auch durch weitere Abklärungen nicht ausgeräumt werden konnte (vgl. Art. 9 Abs. 1^{quater} VE-GwG).

Anwältinnen und Anwälte, die eine Beratungstätigkeit oder eine den Sorgfaltspflichten nach BGFA unterstehende Tätigkeit ausüben, unterstehen nur dann einer Meldepflicht, wenn sie für Rechnung ihrer Klientinnen und Klienten eine Finanztransaktion durchführen. Ausserdem muss das Berufsgeheimnis gewahrt werden: Sie sind nicht verpflichtet, Informationen weiterzugeben, die unter das Berufsgeheimnis fallen. Der Schutz des notwendigen Vertrauens zwischen einer Anwältin / einem Anwalt und dem der Klientin/ dem Klienten und die Wahrung der Vertraulichkeit, die für die Schaffung dieses Vertrauensverhältnisses unerlässlich ist, sind somit sowohl im GwG (Art. 9 Abs. 2 VE-GwG) als auch im BGFA (Art. 13e VE-BGFA) sichergestellt. Dieselben Ausnahmen von der Meldepflicht gelten auch für Notarinnen und Notare.

Aufsicht

Das Aufsichtssystem der Beratungsberufe soll auf dem gemäss GwG bereits für den Parabankektor angewendeten und anerkannten System der SRO beruhen. Das Spektrum der Beratungsberufe ist breit gefächert (Juristinnen und Juristen, Anwältinnen und Anwälte, die nicht dem BGFA unterstehen, Treuhänderinnen und Treuhänder, Notarinnen und Notare, sonstige Freiberufler). Angesichts der Vielfalt ihrer Praktiken und Profile erscheint es gerechtfertigt, ein grösstmögliches Mass an Selbstregulierung zuzulassen. Die Beraterinnen und Berater müssen sich daher einer SRO anschliessen, die auf ihre besondere Praxis zugeschnitten werden kann, und besondere Richtlinien für bestimmte Tätigkeiten befolgen, die der Bundesrat als verbindlich anerkennen kann. Ein solcher Zusammenschluss ist umso sinnvoller, als Notarinnen und Notare, sowie Treuhänderinnen und Treuhänder bereits über verschiedene SRO für ihre Tätigkeiten als Finanzintermediäre verfügen; ebendiese SRO können auch die Beratungstätigkeiten ihrer Mitglieder überwachen.

Die SRO beaufsichtigt ihre Mitglieder und kann geeignete Verwaltungsmassnahmen treffen, um die gesetzliche Ordnung wiederherzustellen, z. B. wenn ein Mitglied keine ordentlichen Aufzeichnungen führt oder seine Kundschaft nicht korrekt identifiziert hat. Bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstössen kann der Fall dem EFD zwecks Sanktionierung gemeldet werden (vgl. Art. 19 Abs. 7 VE-GwG und Ziff. 3.1.2.2).

Die Aufsicht über Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen, wird in die bestehende Aufsichtsregelung aufgenommen. Die kantonalen Aufsichtsbehörden werden also die Aufgabe haben, die Einhaltung der Standesregeln der Anwältinnen und Anwälte bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu überprüfen. Sie können Disziplinar-massnahmen gegen Anwältinnen oder Anwälte ergreifen, die ihre Pflichten nicht erfüllen. Im Interesse der Gleichbehandlung wird der Inhalt dieser Massnahmen an den Inhalt der Massnahmen nach dem GwG angeglichen.

3.1.2.2 Revision des Sanktionssystems der SRO

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung zielt darauf ab, eine formelle gesetzliche Grundlage für Sanktionen gegen Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Abs. 3 GwG zu schaffen und die Beaufsichtigung durch die SRO in diesem Sinne zu überarbeiten und zu stärken.

Die erste Massnahme besteht darin, den von den SRO erlassenen Normen zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten eine angemessene Rechtsgrundlage zu verleihen. Artikel 25 GwG ist in dieser Hinsicht nicht ausreichend, wenn diese Normen künftig als öffentliches Recht gelten sollen. Aus diesem Grund wird eine neue Bestimmung eingeführt, die der FINMA (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht) und dem Bundesrat die Befugnis überträgt, die im GwG festgelegten Sorgfaltspflichten zu konkretisieren. Auf dieser Grundlage wird die FINMA künftig die von den SRO erlassenen Regelungen als Konkretisierung der Sorgfaltspflichten im Sinne des GwG anerkennen können, während der Bundesrat eine ähnliche Regelung für Beratungsberufe erlassen kann.

Die zweite Massnahme besteht darin, einen geeigneten Rahmen für die Aufsicht über die SRO zu schaffen, indem die Möglichkeit der Einleitung eines formellen Verfahrens, die Pflicht der beteiligten Parteien zur Zusammenarbeit und das Recht der SRO, externe Sachverständige zu beauftragen, in das Gesetz aufgenommen werden. Diese Verfahren, die künftig dem Verwaltungsrecht unterstehen, werden auf diese Weise gestärkt und standardisiert, wodurch auch das Risiko eines «negativen Wettbewerbs» zwischen den SRO verringert wird.

Die dritte Massnahme besteht zunächst darin, die Art der Massnahmen zu präzisieren, die die SRO ergreifen können. Künftig ist die Verhängung von Geldstrafen durch die SRO ausgeschlossen. Stattdessen können sie Verwaltungsmassnahmen ergreifen, um die gesetzliche Ordnung durchzusetzen oder wiederherzustellen. Dieser erste Schritt sollte systematisch erfolgen: Bei einem Verstoss fordert die SRO das Mitglied auf, die Situation innerhalb einer angemessenen Frist zu korrigieren (nach dem Vorbild der Aufsichtsorganisationen, vgl. Art. 43b Abs. 2 FINMAG), und ordnet angemessene Massnahmen an. Wenn die Umstände dies angesichts der Schwere des Verstosses oder seiner Wiederholung rechtfertigen, meldet die SRO den Fall anschliessend dem EFD. Das EFD kann eine Untersuchung einleiten und nach Abschluss der Untersuchung eine pekuniäre Verwaltungssanktion verhängen, wenn die Pflichten nach dem 2. Kapitel des GwG nicht eingehalten wurden. Es wird sich um eine Verwaltungssanktion mit strafrechtlichem Charakter handeln, die sich gegen den Finanzintermediär richtet, auch wenn dieser eine juristische Person ist.¹³⁷

3.1.2.3 Aufhebung des Schwellenwerts für den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen verhindern, dass der Immobiliensektor in der Schweiz für Geldwäscherei missbraucht wird. Mit diesem Ziel enthält die Gesetzesvorlage die Einführung von Sorgfaltspflichten für die Rechts- und Unternehmensberatung speziell beim Kauf und Verkauf von Immobilien (vgl. Ziff. 3.1.2.1), die Eintragung ausländischer Unternehmen mit Immobilien in der Schweiz in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen (vgl. Ziff. 3.1.1.2) und die Änderung des Schwellenwertes, ab welchem die Sorgfaltspflichten speziell für den Immobilienhandel gelten, von CHF 100 000 auf CHF 0.

Auch im Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen, der ein hohes Risiko für die Bekämpfung der Geldwäscherei darstellt, wird die Auslöseschwelle für die Sorgfaltspflicht von CHF 100 000 auf CHF 15 000 gesenkt. Für den Handel mit fertig verarbeiteten Produkten (z. B. Schmuckstücke) und damit für den Detailhandel wird es Ausnahmen geben.

¹³⁷ Zum Begriff vgl. BR-Bericht Sanktionen, S. 11.

3.1.2.4 Format der Meldungen an die MROS

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

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

So kann gewährleistet werden, dass die Vorgaben dem aktuellen technischen und rechtlichen Stand entsprechen, die Finanzintermediäre zeitnah die gewünschten Meldungen erstatten sowie die Informationen durch die MROS effizient bearbeitet und analysiert werden können, um diese nach Bedarf rasch zu übermitteln. International besteht eine Tendenz, zur Festlegung eines Daten- und Übermittlungsstandards durch die jeweilige «*Financial Intelligence Unit*» (FIU), d.h. Meldestellen im Ausland. Luxemburg, die Niederlande und Italien haben dies beispielsweise bereits erfolgreich umgesetzt. Die jeweiligen Meldestellen sind in der Lage, überdurchschnittlich viele Meldungen innert kürzester Zeit zu bearbeiten und so den erforderlichen Informationsfluss an nationale und internationale Behörden sicherzustellen. Des Weiteren sind die strategischen Analysefähigkeiten der erwähnten Meldestellen stark ausgebaut und effektiv. Als Abteilung von fedpol kann die MROS keine Rechtssetzungskompetenz erhalten. Die Zuteilung der Rechtssetzungskompetenz an fedpol wird hinsichtlich der Kompetenzenverteilung als angemessen erachtet.

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

Artikel 8 des GwG verpflichtet Finanzintermediäre, in ihrem Bereich die Massnahmen zu treffen, die zur Verhinderung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung notwendig sind. Es geht insbesondere darum, interne Kontrollmassnahmen zu ergreifen und eine ausreichende Ausbildung des Personals sicherzustellen.

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

Diese Änderung hat keine Auswirkungen auf die Zuständigkeit des SECO als EmbG-Aufsichtsbehörde. Das SECO ist allein zuständig für die Durchführung, die Auslegung und die Überwachung des Vollzugs der auf dem EmbG beruhenden Verordnungen sowie, vorbehaltlich der Zuständigkeit der BA, für die Untersuchung und Beurteilung allfälliger Verstösse. Mit der Revision sollen die organisatorischen Pflichten der Finanzintermediäre verstärkt werden, wodurch diese verpflichtet werden, die Risiken im Zusammenhang mit Sanktionen nach dem EmbG zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Dies umfasst insbesondere, diese Risiken in der sich aus Artikel 8 GwG ergebenden Risikoanalyse zu berücksichtigen. Für die Einhaltung dieser nach einem risikobasierten Ansatz getroffenen organisatorischen Massnahmen sorgen die GwG-Aufsichtsbehörden.

Durch den Verweis auf das EmbG im GwG kann zudem den geänderten Empfehlungen 1 und 2 der FATF von Oktober 2020 zur Stärkung der Instrumente zur Bekämpfung der

Proliferationsfinanzierung Rechnung getragen werden. Entsprechend der geänderten Empfehlung 1 und deren Interpretative Note sollen die Finanzinstitute und die sonstigen genannten Berufe das Risiko erfassen und beurteilen, dass gegen Finanzsanktionen zur Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung (siehe Empfehlung 7) verstossen wird oder diese nicht durchgesetzt oder umgangen werden, und Massnahmen ergreifen, um dieses Risiko zu steuern und zu minimieren.

3.1.2.6 Bestimmung hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den Aufsichtsorganisationen (AO)

Im Vorentwurf des Gesetzes wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel 29c im GwG aufzunehmen, um einen Informationsaustausch zwischen der FINMA, den AO und den SRO zu gewährleisten. Da mit Blick auf den Sinn und Zweck des Aufsichtssystems der Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO nicht nur die Sachverhalte abdecken muss, die sich auf das GwG stützen, sondern auch jene, die die Bereiche des FINIG betreffen, ist es ebenfalls notwendig, diese Lücke mit der Einführung des Informationsaustauschs zwischen der FINMA und den AO mit dem neuen Artikel 61a FINIG zu schliessen.

3.2 Zweckmässigkeit der nötigen Mittel

3.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

Die Gesetzesvorlage führt ein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen (geführt durch das EJPD) und eine Kontrollstelle (angesiedelt im EFD) ein, die jeweils für die Registrierung und für die (risikobasierte) Kontrollen auf Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Informationen im Register zuständig sind. Ferner enthält der Vorentwurf einige zusätzliche Pflichten für Gesellschaften, die dazu dienen, die Informationen über deren wirtschaftlich berechnete Personen zu erfassen, zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren. Aktionärinnen und Aktionäre sowie wirtschaftlich berechnete Personen sind verpflichtet, bei der Erfüllung dieser Pflichten mitzuwirken.

Die wirtschaftlichen Folgen werden in Kapitel 5 ausführlich dargelegt. Im Endeffekt dürften 97,5 Prozent der Gesellschaften keinen oder nur einen beschränkten Mehraufwand haben. Um die Verhältnismässigkeit der gesetzlichen Regelung zu sichern und um dieses Ergebnis zu erreichen, sind mehrere Massnahmen vorgesehen:

- Unter bestimmten Bedingungen sind für börsenkotierte Gesellschaften, Vorsorgeeinrichtungen und juristische Personen, deren Beteiligungsrechte von der öffentlichen Hand gehalten werden, Ausnahmen vorgesehen.
- Für unterstellte Rechteinheiten bestimmter Kategorien, insbesondere Vereine und Stiftungen, sind vereinfachte Identifizierungs- und Überprüfungsregeln sowie ein vereinfachtes Meldeverfahren vorgesehen.
- Die Eintragung in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen erfolgt über eine elektronische Erklärung.
- Die Dokumentation der Information ist auf bestimmte Sonderfälle beschränkt (z. B. wenn es nicht möglich ist, die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person zu ermitteln oder zu überprüfen).
- Die bestehende Infrastruktur des Handelsregisters wird weitestgehend genutzt. In einfachen Fällen können bereits im Handelsregister eingetragene Daten in das neue Register der wirtschaftlich berechtigten Personen übernommen werden.
- Das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen wird föderalisiert, um seine Nutzung und den Zugang für andere Behörden zu erleichtern.

- Das EFD wird risikoorientierte Kontrollen durchführen und sich auf Gesellschaften mit hohem Risiko oder mit Vermerken im Eintrag konzentrieren oder stichprobenartig vorgehen.

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

Die Teilrevision des GwG führt zu einer Ausweitung des gesetzlichen Anwendungsbereichs auf gewisse Beratungstätigkeiten, für die eine Mitgliedschaft bei einer SRO erforderlich sein wird. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind nur auf bestimmte, konkret bezeichnete Rechtsberatungstätigkeiten namentlich im Bereich von Immobiliengeschäften sowie der Gründung, der Umwandlung oder des Verkaufs von Gesellschaften ausgerichtet, die als risikoreich eingestuft werden, da sie für Geldwäscherei missbraucht werden können. Der Umfang der Sorgfaltspflichten richtet sich auch nach dem von der Klientin oder dem Klienten und dem Geschäft ausgehenden Risiko. Neben diesen Risikokategorien (Klientenrisiko, Dienstleistungsrisiko) muss auch das Länderrisiko im Zusammenhang mit den Sorgfaltspflichten berücksichtigt werden. Durch die Berücksichtigung des gesamten Risikokontextes kann der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten werden.

Soweit es rechtlich zulässig ist, übernehmen die SRO die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten und die Beaufsichtigung, wobei sie die Besonderheiten ihrer Branche berücksichtigen können. Die Beaufsichtigung der dem BGFA unterliegenden Anwältinnen und Anwälte wird von der kantonalen Behörde wahrgenommen, die derzeit die Einhaltung des BGFA beaufsichtigt.

3.3 Umsetzung

3.3.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

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

Wegen des engen Zusammenhangs mit dem Handelsregister wird das Register vom EJPD geführt. Einer Bundeslösung wurde der Vorzug gegeben, denn 26 kantonale Register und die notwendigen Kommunikationsschnittstellen mit Behörden und Finanzintermediären wären ineffizient gewesen, weil sie den Zugang zu den Informationen des Registers in einer Art und Weise verkompliziert hätte, die den Zielen des Gesetzes zuwiderläuft.

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

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

Durch die neuen Transparenzpflichten für Gesellschaften und die Existenz eines Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen wird die Vollzugstauglichkeit gegenüber dem Status quo verbessert. Bezüglich der ausländischen Rechtseinheiten, die dem Gesetzesentwurf unterstehen, sei daran erinnert, dass nach dem Territorialitätsprinzip die Souveränität und das Recht eines Staates grundsätzlich nur auf dessen Hoheitsgebiet wirksam sind. Folglich können Entscheidungen der Behörden nur auf dem eigenen Staatsgebiet verfolgt und vollstreckt werden.

Abweichendes gilt nur, wenn in gegenseitigen Übereinkommen oder Vereinbarungen mit ausländischen Staaten etwas anderes festgelegt ist. Trotz gewisser Schwierigkeiten bei der Vollstreckung von Sanktionen in der Schweiz besitzen die in Art. 2 genannten ausländischen Gesellschaften Vermögenswerte, die beschlagnahmt werden können, denn sie sind auf eine gewisse Präsenz mit einer entsprechenden Struktur in der Schweiz angewiesen. So können Gesellschaften mit einer Zweigniederlassung in der Schweiz im Falle von Bussgeldentscheidungen am Sitz dieser Zweigniederlassung verfolgt werden (Art. 50 Abs. 1 SchKG). Darüber hinaus könnten bei der Zweigniederlassung befindliche Vermögenswerte der Gesellschaft verpfändet werden (Art. 271 Abs. 4 SchKG). Für Gesellschaften, die eine Immobilie in der Schweiz erworben haben, gilt dieser Ort auch als Arrestort und Ort der Betreuung (Art. 271 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 52 SchKG), wo eine Bussenverfügung vollstreckt werden könnte – in diesem Fall letztlich durch eine Verwertung der Immobilie.

Abschliessend ist noch der hypothetische Fall zu erwähnen, dass im Ausland ansässige Aktionärinnen oder Aktionäre der Meldepflicht gegenüber einer schweizerischen Rechtseinheit nicht nachkommen. Was die behördlichen Massnahmen betrifft, die unmittelbar gegenüber solchen Aktionärinnen oder Aktionären ergriffen werden, ergeben sich die oben erwähnten rechtlichen und faktischen Schwierigkeiten bei der Vollstreckung im Ausland, wobei internationale Amtshilfe die Voraussetzung ist (Art. 40). Im Gegensatz dazu steht der Aufsichtsbehörde gegenüber der schweizerischen Rechtseinheit das gesamte Spektrum der in Artikel 37 vorgesehenen Massnahmen zur Verfügung. So kann sie insbesondere die Rechtseinheit unter Androhung strafrechtlicher Sanktionen anweisen, zusätzliche Informationen von der Aktionärin oder vom Aktionär einzuholen und diese der Behörde zu übermitteln oder die Beteiligungs- und Vermögensrechte der Aktionärin oder des Aktionärs auszusetzen.

Die Ausgestaltung bestimmter Pflichten, die durch die Regelung eingeführt werden, muss in einer Verordnung festgelegt werden. Darin ist insbesondere festzulegen, welche Informationen ins Register einzutragen und welche Nachweise vorzulegen sind. Die Verordnung wird auch ein vereinfachtes Meldeverfahren für bestimmte Gesellschaftsformen, wie Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Einpersonengesellschaften, einführen. Sie wird auch die Modalitäten bestimmter Verfahren beschreiben, wie z. B. das Verfahren, mit dem Behörden Meldungen an das Register machen, oder das Verfahren zur Überprüfung der Identität der gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Person.

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

Die Teilrevision des GwG sieht zunächst die Unterstellung einer neuen Kategorie von im Gesetz konkret bezeichneten spezifischen Tätigkeiten vor. Personen, die diese Tätigkeiten ausüben, müssen bestimmten Sorgfaltspflichten nachkommen, insbesondere der Pflicht, die Identität ihrer Vertragspartei, die wirtschaftlich berechnete Person und den Zweck einer Transaktion festzustellen. Die Umsetzung dieser Pflichten wird wie folgt gesichert: Die beaufsichtigte Person muss sich einer SRO anschliessen, d. h. einer privatrechtlichen Vereinigung, der eine öffentlich-rechtliche Aufgabe übertragen wird. Die SRO übt die Aufsicht aus und kann bei Verletzung der Pflichten nach dem GwG Verwaltungsmassnahmen ergreifen. In schweren Fällen kann sie das EFD informieren, das Geldbussen verhängen kann. Das gleiche Aufsichtssystem wird künftig auch für Finanzintermediäre im Parabankensektor eingeführt (Art. 2 Abs. 3 GwG). Die Beaufsichtigung der Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen, wird von den kantonalen Behörden ausgeübt werden, die die Einhaltung des BGFA überwachen.

Eine Verordnung muss den Inhalt und den Umfang der Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie dem BGFA unterstehende Anwältinnen und Anwälte klären. Die vorzunehmende Risikobeurteilung muss global und nach den relevanten Risikokategorien (Länder- / geografisches Risiko, Klientenrisiko, Transaktions-/Dienstleistungsrisiko) erfolgen. Je nach Risikoniveau der betroffenen Tätigkeit können vereinfachte, normale oder erhöhte Sorgfaltspflichten die Folge sein.

3.3.3 Überprüfung Formvorschriften

Das neue Gesetz verpflichtet Rechtseinheiten zur Aufzeichnung von Informationen über ihre wirtschaftlich berechnigte Person (vgl. Art. 7 VE-TJPG), sieht jedoch keine Formvorschriften für die Dokumentation dieser Informationen vor. Gesellschaften können also wählen, welche Form den Umständen entsprechend am besten geeignet ist. Hierbei berücksichtigen sie ihre Unternehmensstruktur, die Komplexität der Beziehungen zu ihrer wirtschaftlich berechtigten Person und ihre IT-Kapazitäten.

Meldungen an das neue Register erfolgen ausschliesslich auf elektronischem Wege (Art. 22 VE-TJPG, vorbehaltlich der Informationen, die über die Handelsregisterbehörden übermittelt werden), das Gesetz sieht also keine Verpflichtung zur schriftlichen Übermittlung von Daten vor.

Für die Teilrevision des GwG sind keine neuen Formvorschriften vorgesehen. Der neue Artikel 23 Absatz 7 Satz 2 VE-GwG ermöglicht es fedpol, Anweisungen zum Datenstandard zu erteilen, doch bleibt es den Finanzintermediären überlassen, wie sie eine Mitteilung elektronisch über das jeweilige System versenden wollen («vollautomatisch»¹³⁸, «halbautomatisch»¹³⁹ und «manuell»¹⁴⁰ [online-Formular]).

4 Kommentar zu den Bestimmungen

4.1 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Das neue Gesetz fasst die Regeln des geltenden Rechts zur Transparenz juristischer Personen und der Identifikation ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen (derzeit im OR, im Kollektivanlagengesetz [KAG], im BankG, im StAhiG und im StGB) zusammen, um sie zu vereinheitlichen und zu verstärken. Es ergänzt diese, indem es die Transparenzpflichten auf bestimmte Rechtseinheiten ausländischen Rechts ausdehnt (vgl. Art. 2 Abs. 2).

Wie in *Absatz 2* vorgesehen, werden im Vorentwurf die Pflichten zur Identifizierung, Überprüfung und Meldung von wirtschaftlich Berechnigten juristischer Personen schweizerischen Privatrechts und bestimmter Rechtseinheiten ausländischen Rechts (Bst. a, vgl. Art. 6 bis 11) geregelt. Es werden neue Pflichten eingeführt für treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre, Gesellschafterinnen und Gesellschafter (Bst. b, vgl. Art. 12 bis 15). Die Vorlage regelt auch das neue Bundesregister der wirtschaftlich berechtigten Personen (Bst. c, vgl. Art. 18 bis 38) sowie dessen Inhalt (Art. 26) und den Zugang dazu (Art. 28).

Für Trusts, ein Rechtsgebilde, das es im Schweizer Recht nicht gibt und das nicht dem Begriff der juristischen Person oder der Rechtseinheit entspricht, sind andere Regelungen vorgesehen (*Abs. 3*). Gemäss den in der FATF-Empfehlung 25 vorgegebenen Transparenzregeln müssen Trusts nicht in ein Register eingetragen werden. Die zuständigen Behörden erhalten über andere Identifizierungs- und Überprüfungspflichten zulasten des Trustees. Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts. Dieser Zugang ist hinsichtlich der nichtprofessionellen Trustees künftig in Artikel 16 des Gesetzes geregelt,

¹³⁸ Finanzintermediäre können mithilfe eines von den Finanzintermediären selbst bereitgestellten Datenaufbereitungstools die benötigten Datenpunkte im Format einer XML-Datei in goAML hochladen, welche keine weiteren manuellen Schritte seitens der Finanzintermediäre benötigt.

¹³⁹ Finanzintermediäre können innerhalb des goAML Webclients ihre XML-Dateien hochladen. Aufgrund beschränkter Ressourcen oder kostentechnischen Überlegungen für die Entwicklungen optimaler Datenaufbereitung, welche genau den Vorgaben von goAML entsprechen, sind diese Dateien jedoch unvollständig und benötigen zur Vervollständigung manuellen Input innerhalb des Webclients.

¹⁴⁰ Finanzintermediäre geben die komplette Meldung manuell im goAML Webclient ein.

während die professionellen Trustees diesen Pflichten bereits nach dem geltenden GwG unterstellt sind.

Absatz 4 formuliert den Zweck der neuen gesetzlichen Regelung: Sie soll den Behörden angemessene, genaue und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Gesellschaften und anderen juristischen Personen bereitstellen, um den «*multi-pronged approach*» (vgl. Ziff. 4.1.1) umzusetzen. Mit dieser Transparenz soll der Nutzung von Rechtsstrukturen zu kriminellen oder missbräuchlichen Zwecken vorgebeugt werden. Sie unterstützt die Arbeit der Behörden, speziell der Strafverfolgungsbehörden, damit sie Personen, die tatsächlich Nutzen aus einer Gesellschaft ziehen, besser identifizieren und gegebenenfalls sanktionieren können. Der Vorentwurf unterstützt dabei die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie der Wirtschaftskriminalität im weiten Sinne. Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person einer Gesellschaft sind auch von Nutzen bei der Ausführung gesetzlicher Aufgaben, einschliesslich der Umsetzung der Gesetze über die Amtshilfe in Steuersachen und der Steuergesetze. Ferner sollen diese Informationen zur Identifizierung von Vermögenswerten genutzt werden, die von Personen gehalten werden, gegen die die Schweiz Massnahmen nach dem EmbG verhängt hat, und die Umgehung dieser Sanktionen verhindern. Die Verwendung der Informationen im Register ist in Artikel 28 genauer geregelt.

Art. 2 Anwendungsbereich

Artikel 2 legt den Anwendungsbereich der neuen gesetzlichen Regelung fest. Nach Absatz 1 umfasst dieser alle juristischen Personen des Bundesprivatrechts, vorbehaltlich von Vereinen, für die keine Pflicht besteht, sich im Handelsregister eintragen zu lassen.

Die Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. OR), die Kommanditgesellschaft auf Aktien (Art. 764 ff. OR), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Art. 772 ff. OR) und die Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV) müssen bereits jetzt eine Liste ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen führen. Neu wird die Pflicht hingegen für Genossenschaften, Stiftungen und Vereine sein, die sich im Handelsregister eintragen lassen müssen (Art. 61 Abs. 2 ZGB). Für diese Gesellschaftsformen galt jedoch bereits die Pflicht, die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen, um bei Aufnahme einer Geschäftsbeziehung die Vorgaben des GwG zu erfüllen.

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

Auch Kommanditgesellschaften auf Aktien und Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen werden der gesetzlichen Regelung unterstehen (selbst wenn es sich bei Letzteren nicht um juristische Personen handelt). Es gibt keinen Grund, sie anders zu behandeln, zumal auch die Information über deren wirtschaftlich berechnete Personen für die Behörden relevant sein kann.

Auch Vereine, die sich im Handelsregister eintragen lassen müssen, fallen in den Anwendungsbereich des Vorentwurfes. Sie sind juristische Personen und können als solche Rechte und Pflichten, einschliesslich wirtschaftlicher Vermögenswerte, erwerben und in ihrem eigenen Namen Verträge mit Dritten abschliessen. Ferner können sie auch wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, ein Unternehmen betreiben oder selbst von einer anderen juristischen Person kontrolliert werden. Zwar haben Stiftungen und Vereine nicht immer eine wirtschaftlich berechtigte Person im Sinne der vorliegenden Gesetzgebung, wie in Artikel 4 Absatz 1 definiert. Aber sie können zu Transferzwecken dienen, entweder für unrechtmässig erworbene Mittel oder für einen illegalen Zweck oder um die tatsächlich begünstigte Person einer Transaktion zu verschleiern, wie es mehrere aktuelle Strafverfahren zeigen («Retrozessionen», Boni oder Spenden zugunsten von Stiftungen, die mittelbar kontrolliert werden, nämlich von Personen, die ihre Beteiligung an einer Transaktion verschleiern oder von illegalen Leistungen profitieren wollen). In solchen Fällen haben die Behörden Schwierigkeiten, die Person zu identifizieren, die den Verein oder die Stiftung kontrolliert, ähnlich wie bei einer Handelsgesellschaft. Die Schweizer Vereine und Stiftungen verwalten überdies grosse Vermögenswerte und sind ein wichtiger Wirtschaftszweig. Eine kürzlich durchgeführte Studie zeigt, dass das Vermögen der gemeinnützigen Stiftungen in der Schweiz CHF 100 Milliarden beträgt und die jährlichen Ausschüttungen auf CHF 2–2,5 Milliarden geschätzt werden.¹⁴¹ Daher müssen die Transparenzregeln auch für sie gelten. Allerdings werden sie angepasst, um die Besonderheiten ihrer Tätigkeiten zu berücksichtigen, und entsprechend erleichtert, wenn es sich um Stiftungen und Vereine handelt, die tatsächlich von keiner natürlichen Person kontrolliert werden. Eine Stiftung oder ein Verein kann davon ausgehen, dass ihr oberstes Organ von der wirtschaftlich berechtigten Person geleitet wird. Sofern eine Stiftung oder ein Verein keine gegenteiligen Hinweise hat, sind keine weiteren Massnahmen zur Überprüfung oder Dokumentation zu treffen (vgl. Art. 8 Abs. 1). Eine Stiftung oder ein Verein kann bei der Eintragung ins Handelsregister auch einfach bestätigen, dass keine andere wirtschaftlich berechtigte Person identifiziert wurde. Bei der Eintragung der natürlichen Person können deren persönliche Daten direkt in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen übernommen werden (vgl. Art. 21).

Die Auflage, dass Vereine im Handelsregister eingetragen sein müssen, ist bereits die Konsequenz einer Risikoanalyse in den Bereichen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Deshalb kann das gleiche Kriterium, also die Eintragung im Handelsregister, als Grundlage für den Ausschluss von Vereinen mit begrenzten Risiken in diesem Bereich herangezogen werden. Kleine Vereine sind somit von der neuen gesetzlichen Regelung ausgenommen. Eine freiwillige Eintragung im Handelsregister (Art. 61 Abs. 1 ZGB) genügt nicht, um dem vorliegenden Gesetz unterstellt zu werden.

Und schliesslich zielt der Vorentwurf nicht auf Einzelunternehmen oder Personengesellschaften (Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) ab, weil es sich bei diesen Rechtseinheiten nicht um juristische Personen handelt und diese angesichts ihrer Eigenschaften ein geringes Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko aufweisen. Personengesellschaften werden von ihren Mitgliedern kontrolliert, die normalerweise alle in der Gesellschaft tätig sind, gemeinsam das Gesellschaftsvermögen besitzen und gesamtschuldnerisch mit ihrem gesamten Vermögen für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haften. Nur natürliche Personen können sich als Gesellschafterin oder Gesellschafter an einer Kollektivgesellschaft (Art. 552 Abs. 1 OR) oder als unbeschränkt haftende Gesellschafterin oder unbeschränkt haftender Gesellschafter an einer Kommanditgesellschaft beteiligen (Art. 594 Abs. 2 OR; wobei die Kommanditistin oder der Kommanditist nach Art. 600 Abs. 1 OR keine Befugnis hat, die Geschäfte der Gesellschaft zu führen). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass diese Personen die wirtschaftlich Berechtigten der Gesellschaft sind. Da alle Gesellschafterinnen und Gesellschafter

¹⁴¹ Credit Suisse, Gemeinnützige Stiftung, 2021, [foundation-guide-2021-de-1.pdf](#), dieselben Zahlen zitiert von PwC Schweiz/SwissFoundations, Stiftungen – Ein gutes Geschäft für die Gesellschaft. Eine empirische Untersuchung über volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen gemeinnütziger Förderstiftungen in der Schweiz, Juli 2019, verfügbar unter [SF_PwC_Steuerstudie_D.pdf \(swissfoundations.ch\)](#).

zwangsläufig im Handelsregister eingetragen sind, kann der Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen als ausreichend angesehen werden.

Absatz 2 legt fest, welche Rechtseinheiten ausländischen Rechts der neuen Regelung unterstehen. Angesichts der sehr engen Verbindungen dieser Rechtseinheiten mit der Schweiz und der besonderen Risiken, die sie in Bezug auf Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung darstellen, ist diese Ausdehnung des gesetzlichen Anwendungsbereichs gerechtfertigt. Damit wird eine Empfehlung des Global Forums umgesetzt und auch der Empfehlung der FATF entsprochen, die von den Staaten künftig verlangt, dass sie einen Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen garantieren, die hinreichende Verbindungen zu ihnen haben; die Länder können frei bestimmen, was eine hinreichende Verbindung darstellt, und die FATF hat in ihren Leitlinien eine Liste mit Beispielkriterien erstellt. Diese Kriterien werden zum Teil in Abs. 2 übernommen und in Bezug auf das Schweizer Recht erläutert. Im Fokus stehen:

- *Bst. a:* ausländische Rechtseinheiten, die eine im Handelsregister eingetragene Zweigniederlassung besitzen (vgl. Art. 931 Abs. 2 und 3 OR);
- *Bst. b:* solche, deren tatsächliche Verwaltung in der Schweiz liegt (vgl. Art. 50 des Gesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG]): Gemäss der Praxis zu Artikel 50 DBG liegt der Ort der tatsächlichen Verwaltung dort, wo eine in- oder ausländische Gesellschaft ihren wirtschaftlichen und tatsächlichen Mittelpunkt hat, bzw. wo die normalerweise am Sitz ausgeübte Geschäftsführung besorgt wird. Massgebend ist somit die Führung der laufenden Geschäfte im Rahmen des Gesellschaftszweckes; bei mehreren Orten ist der Schwerpunkt der Geschäftsführung massgebend (vgl. BGE 2C_1086/2012 bzw. 2C_1087/2012 vom 16. Mai 2013). Mit Artikel 2 Buchstabe b wird die Empfehlung des Global Forums umgesetzt, angemessene Massnahmen einzuführen, um sicherzustellen, dass diese ausländischen Gesellschaften die Liste ihrer Eigentümer in jedem Fall auf dem neuesten Stand halten (zu dieser Pflicht vgl. Art. 9 sowie den Überprüfungsbericht 2020, Abs. 126). Die Unterstellung dieser Rechtseinheiten unter das vorliegende Gesetz soll sicherstellen, dass diese Pflicht künftig im Rahmen der Überprüfung von Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen kontrolliert und durchgesetzt werden kann.
- *Bst. c:* solche, die Eigentümerinnen eines Grundstücks in der Schweiz sind oder sich zum Erwerb eines solchen Grundstücks verpflichten. Hiermit sind ausländische Gesellschaften gemeint, die direkt oder indirekt Eigentümer einer Immobilie sind, d. h. einer unbeweglichen Sache im Sinne von Artikel 655 Absatz 2 ZGB. Die Pflicht entsteht, wenn eine Gesellschaft nach ausländischem Recht eine Immobilie in der Schweiz erwirbt («*asset deal*») oder wenn sie indirekt eine Mehrheitsbeteiligung an einer Gesellschaft erwirbt, die selbst eine Immobilie in der Schweiz besitzt («*share deal*»). Relevant ist jeder Rechtsakt, der die Übertragung des Eigentums an der Immobilie ermöglicht, d. h. die Übertragung kann entweder durch einen tatsächlichen Immobilienverkauf oder auf irgendeine andere Weise, z. B. nach einer Fusion oder durch Erbfolge, zustande kommen. Die Pflicht zur Eintragung in das Register entsteht, sobald eine Rechtseinheit ausländischen Rechts sich zum Erwerb einer Immobilie verpflichtet, auch wenn die Eigentumsübertragung noch nicht stattgefunden hat. Das heisst, diese Pflicht besteht ab der notariellen Beurkundung des Grundstückkaufvertrags (sog. «Verpflichtungsgeschäft») und nicht erst, wenn die ausländische Rechtseinheit im Grundbuch eingetragen wird. Die Erfüllung der Transparenzpflicht durch die ausländische Rechtseinheit im Zusammenhang mit dessen Erwerb eines in der Schweiz gelegenen Grundstücks erfolgt derart, dass diese im Rahmen der Grundbuchanmeldung nachzuweisen hat, dass ihre an ihr wirtschaftlich berechtigten Personen im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingetragen sind. Zu diesem Zweck wird eine entsprechende Anpassung der Bestimmungen betreffend die beim Grundbuchamt einzureichenden

Anmeldungsbelege erforderlich sein (vgl. Art. 51 der Grundbuchverordnung¹⁴²). Es wird Aufgabe der Notarinnen und Notare oder Amtsträgerinnen und Amtsträger sein, die den Kaufvertrag erstellen, die Einhaltung dieser Vorschrift zu überprüfen. Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Pflicht auch ausländische Rechtseinheiten betrifft, die am Tag des Inkrafttretens der neuen Regelung schon eine Immobilie besitzen; ihnen wird die in Artikel 52 festgelegte Frist eingeräumt, damit sie ihren Pflichten nachkommen können.

Die vorgesehene Regelung enthält keine Definition oder Auflistung der Rechtsformen von Gesellschaften, welche unter dem Begriff der ausländischen Rechtseinheiten zu verstehen sind. Eine solche Auflistung wäre angesichts der Vielfalt und aufgrund der laufenden Anpassungen der weltweit existierenden Rechtsformen weder praktikabel noch zielführend. Der Begriff ist im vorliegenden internationalen Kontext als allgemeiner, offener Begriff zu verstehen und nicht etwa im Sinne der präzisen Definition des Handelsregisterrechts. Er erfasst namentlich ausländische Rechtseinheiten, deren Rechtsform einer juristischen Person nach Schweizer Recht entspricht. Der Begriff erfasst dabei insbesondere alle Gesellschaften gemäss der Methodologie des Global Forum für die Peer Reviews der Mitgliedstaaten und relevanten Drittstaaten zum Rechtsrahmen und zur praktischen Umsetzung der Standards im Bereich des steuerlichen Informationsaustauschs.¹⁴³ Die Prüfberichte des Global Forum halten zudem jeweils fest, welche Rechtsformen eines Landes erfasst sind.¹⁴⁴

Was die verschiedenen Formen von «partnerships» betrifft, muss geprüft werden, ob diese eher einer Kapitalgesellschaft vom Typ GmbH oder einer Personengesellschaft vom Typ KIG ähneln. Die Qualifikation erfolgt dabei einheitlich für alle Rechtseinheiten mit der gleichen ausländischen Rechtsform. Die Kontrollstelle kann im Rahmen ihrer Tätigkeit Klarstellungen zu den erfassten und nicht erfassten ausländischen Rechtsformen veröffentlichen (z. B. in Form von häufig gestellten Fragen, vgl. Art. 33 Abs. 2 Bst. a). Trusts sind vom Begriff der ausländischen Rechtseinheiten gemäss Artikel 2 Absatz 2 nicht erfasst. Und schliesslich sind nach *Ab-satz 3* auch Trustees von einer Bestimmung des Vorentwurfs (Art. 16) betroffen, falls sie nicht bereits dem GwG unterstellt sind. Aufgrund des Territorialitätsprinzips unterstehen nur Trustees, die einen Wohnsitz (oder Sitz) in der Schweiz haben und den ausländischen Trust tatsächlich in der Schweiz verwalten, den Pflichten zur Identifizierung und Dokumentation der wirtschaftlich berechtigten Personen wie es das vorliegende Gesetz vorsieht.

Art. 3 Ausnahme

Artikel 3 folgt dem risikobasierten Ansatz der FATF-Empfehlung 1 und klammert bestimmte Kategorien von juristischen Personen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes aus. Eine solche Ausnahme ist gerechtfertigt, weil diese juristischen Personen ein sehr niedriges Risikoprofil aufweisen oder weil es andere gesetzliche Regelungen gibt, mit denen die Transparenz, die mit diesem Gesetz angestrebt wird, erreicht werden kann. Die Eintragung dieser juristischen Personen in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen würde keinen echten Mehrwert für die Bekämpfung der Finanzkriminalität darstellen und wäre eine unnötige oder überflüssige Verwaltungslast.

In erster Linie sind öffentliche Unternehmen ausgenommen, d. h. juristische Personen, deren Anteile vollständig oder teilweise börsenkotiert sind (Bst. a). Diese Ausnahme steht im Einklang mit dem geltenden Recht (vgl. Art. 697j Abs. 3 OR), der EU-Geldwäscherichtlinie (vgl.

¹⁴² SR 211.432.1

¹⁴³ Vgl. Prüfkriterium 1.1., Handbook for peer reviews 2016–2022, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/key-publications-and-documents.htm#EOIR>.¹⁴⁴ Verfügbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x. Die Prüfberichte setzen sich auch mit anderen Rechtsformen auseinander (z. B. Stiftungen).

¹⁴⁴ Verfügbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x. Die Prüfberichte setzen sich auch mit anderen Rechtsformen auseinander (z. B. Stiftungen).

Art. 3 Ziff. 6 Bst. a/i) und den Leitlinien der FATF.¹⁴⁵ Sie ist aufgrund der Offenlegungsvorschriften für börsennotierte Gesellschaften (Art. 120 FinfraG) gerechtfertigt: Erreicht ein Anleger einen bestimmten Prozentsatz an Stimmrechten bei einer börsennotierten Gesellschaft (direkt oder indirekt oder durch ein Verfahren, das dem Anleger im Endeffekt das Stimmrecht an den betreffenden Beteiligungspapieren geben kann), so muss er dies sowohl der Gesellschaft als auch der Stelle für die Offenlegung von Beteiligungen melden. Diese Informationen werden veröffentlicht. Beteiligungen an börsennotierten Gesellschaften sind also öffentlich, und zwar bereits ab einer Schwelle von 3 Prozent: Diese Gesellschaften unterstehen somit bereits Transparenzanforderungen, die folglich ausreichend sind.

Gesellschaften, die an einer Schweizer Börse im Sinne von Artikel 26 Buchstabe b FinfraG oder an einer ausländischen Börse kotiert sind, die gleichwertige Offenlegungspflichten wie das vorliegende Gesetz hat, können eine Befreiung geltend machen. Die Ausnahme gilt auch für Tochtergesellschaften, die zu mehr als 75 Prozent von einer solchen börsennotierten Gesellschaft kontrolliert werden: In diesem Fall ist es nämlich ausgeschlossen, dass eine andere Person die Tochtergesellschaft direkt oder indirekt kontrollieren kann, wenn die Definition einer wirtschaftlich berechtigten Person im Sinne von Artikel 4 zutreffen soll; die Tochtergesellschaft müsste demnach zwangsläufig und ausschliesslich die leitenden Personen der börsennotierten Gesellschaft als wirtschaftlich berechnete Personen melden, wobei diese Information bereits offengelegt ist und dem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen keinen zusätzlichen Nutzen bringt. Anmerkung: Wenn eine börsennotierte Gesellschaft einen Anteil zwischen 25 und 75 Prozent an einer Tochtergesellschaft hält, ist die Tochtergesellschaft nicht vollständig befreit, aber es gelten vereinfachte Regeln für die Identifizierungs- und Meldepflicht (vgl. Art. 6 Abs. 3 und Art. 18 Abs. 3).

Auch Berufsvorsorgeeinrichtungen sind aufgrund ihres begrenzten Risikoprofils und der gesetzlichen Regelungen, denen sie nach dem Gesetz über die Berufsvorsorge (Bst. b) unterstehen, von den Pflichten dieses Gesetzes ausgenommen. Es handelt sich dabei auch um Freizügigkeitseinrichtungen, Säule-3a-Einrichtungen, Einrichtungen der überobligatorischen Vorsorge (patronale Wohlfahrtsfonds oder Finanzierungsstiftungen) und Anlagestiftungen. Sie werden nämlich von der zuständigen Bundes- oder Kantonsbehörde beaufsichtigt und in das Register für die berufliche Vorsorge eingetragen (vgl. Art. 61 BVG und Art. 3 Abs. 2 Bst. b BVV 1).¹⁴⁶ Was das Risikoprofil dieser Einrichtungen betrifft, so ist die Zusammensetzung des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung gesetzlich vorgeschrieben (Art. 51 BVG), ebenso wie die Modalitäten seiner Ernennung und seine Aufgaben (Art. 51a BVG). Eine dritte Person könnte also nicht die Kontrolle über das Stiftungsvermögen übernehmen oder aus anderen Gründen die wirtschaftlich berechnete Person sein. Ausserdem können Pseudo-Vorsorgestiftungen, wie sie in manchen Ländern üblich sind, die von einer einzigen Person kontrolliert werden und missbrauchsanfällig sind, in der Schweiz aufgrund der gesetzlichen Vorschriften nicht gegründet werden.

Schliesslich sind juristische Personen befreit, wenn mindestens 75 Prozent der Anteile von der öffentlichen Hand gehalten werden (Bst. c). Es ist keine sinnvolle Massnahme zur Bekämpfung der Geldwäscherei, von diesen Gesellschaften zu verlangen, ihre wirtschaftlich berechnete Person zu identifizieren oder sie in das entsprechende Register einzutragen. Die Tatsache, dass der Staat Eigentümer einer Gesellschaft oder eines Instituts ist, ist bereits öffentlich bekannt, und in einer solchen Struktur könnte keine natürliche Person als wirtschaftlich berechnete Person identifiziert werden. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung gilt nur für juristische Personen des Privatrechts (vgl. Art. 2 Abs. 1), sodass es nicht notwendig ist, juristische Personen des öffentlichen Rechts, wie Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, Körperschaften des öffentlichen Rechts, öffentlich-rechtliche Stiftungen oder Institute des öffentlichen Rechts (auch wenn sie im HR eingetragen sind wie z. B. Swissmedic, die Pensionskasse des Bundes PUBLICA oder die Finanzkontrolle des Bundes oder

¹⁴⁵ FATF, Richtlinien R. 24, Abs. 155.

¹⁴⁶ SR 831.40

verschiedener Kantone), hier auszunehmen. Die Befreiung nach Buchstabe c gilt dagegen für privatrechtlich strukturierte Rechtseinheiten, die von einer oder mehreren öffentlichen Körperschaften des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden mit einer Mehrheitsbeteiligung kontrolliert werden (z. B. Swisscom).

Art. 4 Wirtschaftlich berechtigte Personen

Artikel 4 definiert die Person, die als wirtschaftlich Berechtigte oder Berechtigter im Sinne dieses Gesetzes identifiziert wird. Die Definitionen des neuen Gesetzes entsprechen grundsätzlich jenen des GwG, um eine einheitliche Verwendung des Begriffs in der Schweiz zu ermöglichen. Sie entsprechen auch der Empfehlung 24 der FATF und den Empfehlungen, die das Global Forum im Zuge der Überprüfung 2020 an die Schweiz gerichtet hat (Abschnitte 47, 74, 76, 77, 80). Auf diese Weise werden die Unterschiede zwischen der derzeitigen Definition in Artikel 697j OR und der Definition des GwG beseitigt (vorbehaltlich der weiter unten erläuterten Unterschiede bei Sitzgesellschaften).

Nach der Definition in Absatz 1 ist die wirtschaftlich berechtigte Person die natürliche Person, die eine Gesellschaft oder eine andere Rechtseinheit, die diesem Gesetz untersteht, letztendlich kontrolliert. Diese Definition kann auf mehrere Personen zutreffen. Es handelt sich um die Person, die eine Gesellschaft kontrolliert; dieser Begriff deckt sich nicht unbedingt mit dem des rechtmässigen Eigentümers oder der rechtmässigen Eigentümerin der Aktien oder Anteile einer Gesellschaft, obwohl es möglich und sogar üblich ist, dass eine einzige Person sowohl Eigentümerin oder Eigentümer als auch wirtschaftlich berechtigte Person einer Gesellschaft ist.

Es gibt verschiedene Kategorien von wirtschaftlich berechtigten Personen, je nachdem, welche Art von Kontrolle sie ausüben.

Es handelt sich zunächst um jede natürliche Person, die eine Beteiligung von mindestens 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmen hält (Abs. 1 Bst. a). Der Schwellenwert von 25 Prozent entspricht dem des geltenden Rechts (sowohl Art. 697j OR als auch Art. 4 GwG in Bezug auf operative Gesellschaften) sowie den einschlägigen internationalen Empfehlungen. Zu beachten ist, dass Finanzintermediäre nach dem GwG veranlasst sein können, zusätzliche Personen zu identifizieren, die kleinere Anteile der Gesellschaft kontrollieren. Die geltenden Vorschriften verpflichten Finanzintermediäre beispielsweise, Personen zu identifizieren, die eine Beteiligung an einer Sitzgesellschaft halten, und zwar ohne vorgeschriebenen Schwellenwert, weil solche Gesellschaften als Finanzinstrumente verwendet werden können. Diese Unterscheidung wird in Artikel 4 nicht übernommen: Der Schwellenwert von 25 Prozent gilt generell für alle Arten von juristischen Personen und unabhängig von der Art ihrer Tätigkeit (operative Gesellschaft und Sitzgesellschaft). Somit begünstigt das Gesetz eine klare und einfach anzuwendende allgemeine Regel, die nicht über die internationalen Standards hinausgeht. Dies vereinfacht die Bearbeitung durch die Behörden (Register und Kontrollstelle), die nicht prüfen müssen, ob eine Gesellschaft operative Tätigkeiten ausübt oder nicht.

Bei einer Aktiengesellschaft wird die Höhe des im Handelsregister eingetragenen Kapitals die Grundlage für die Bestimmung des Schwellenwertes von 25 Prozent des Kapitals sein. Hat eine Gesellschaft verschiedene Kategorien von Beteiligungspapieren, müssen diese addiert werden; die gleiche Regel gilt für Aktienkapital und Partizipationskapital. Zur Ermittlung der 25-Prozent-Schwelle des Kapitals werden die Aktien und Genussscheine, die eine Person hält, also zusammengerechnet. Dagegen sind Genussscheine, Rechte auf den späteren Erwerb von Aktien oder Beteiligungspapieren wie z. B. Umwandlungsrechte im Sinne von Artikel 653b nicht unter diesem Gesichtspunkt zu betrachten, sondern unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle mit anderen Mitteln (Bst. b).

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

Die Beteiligung kann direkt (die wirtschaftlich berechtigte Person ist Eigentümerin oder Eigentümer von mindestens 25 Prozent der Aktien der betreffenden Gesellschaft) oder indirekt (z. B. die wirtschaftlich berechtigte Person hält 100 Prozent des Kapitals einer Gesellschaft, die ihrerseits mindestens 25 Prozent der Aktien der betreffenden Gesellschaft kontrolliert) gehalten werden.

Indirekte Kontrolle entsteht, wenn mehr als 50 Prozent der Stimmrechte oder Anteile einer Zwischengesellschaft kontrolliert werden, die selbst mehr als 25 Prozent der Stimmrechte oder Anteile der Gesellschaft hat bzw. hält. Es handelt sich hier um natürliche Personen, die eine Gesellschaft direkt oder indirekt kontrollieren (d. h. 50 Prozent der Stimmrechte und/oder Anteile), die ihrerseits mehr als 25 Prozent der Stimmrechte oder Anteile der betreffenden Rechtseinheit kontrolliert oder besitzt. Die Mehrheitsbeteiligung kann direkt sein, aber es kann sich auch um eine vertikale Kontrollkette handeln (d.h., wenn eine natürliche Person eine Mehrheitsbeteiligung an der Gesellschaft hält, die mehr als 25 Prozent über Mehrheitsbeteiligungen an anderen zwischengeschalteten juristischen Personen hält) oder um eine horizontale Kontrollkette (d. h., wenn eine natürliche Person mehrere Gesellschaften kontrolliert, die zusammen über 25 Prozent der Rechtseinheit halten).

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

Die wirtschaftlich berechtigte Person ist auch diejenige, die eine Gesellschaft mit anderen Mitteln kontrolliert (Abs. 1 Bst. b). Der Bundesrat wird den Begriff in einer Verordnung genauer definieren (Abs. 2). Die sachbezogenen Kriterien werden aus der aktuellen Praxis der Anwendung des GwG (siehe Kommentar zur Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken [VSB 20]) und den sachbezogenen internationalen Empfehlungen übernommen. Dazu gehören insbesondere:

- das Recht, mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrates oder gleichwertiger Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Gesellschaft zu ernennen;
- die Fähigkeit, wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungen der Gesellschaft zu nehmen, besonders durch Vetorechte oder Entscheidungsrechte;
- die Kontrolle durch ein Schuldinstrument, wie z. B. Wandelanleihen, die in Beteiligungsrechte konvertiert werden können, oder Schwarmkredite;
- die Kontrolle, egal ob sie mit anderen gemeinsam ausgeübt wird oder nicht, mittels formeller oder informeller Vereinbarungen, der Satzung oder gleichwertiger Dokumente der Gesellschaft oder durch Verbindungen zu Familienmitgliedern der Managerinnen und Manager oder Führungskräfte oder Personen, die die Gesellschaft besitzen oder kontrollieren;
- die Kontrolle durch Rechte auf einen späteren Erwerb von Aktien oder Beteiligungspapieren, z. B. Wandelrechte im Sinne von Art. 653b;
- die Kontrolle durch den Einsatz von «Nominees», ob formell oder informell.

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

Es ist möglich, dass keine Person dem Begriff wie oben definiert entspricht. Beispielsweise kann eine Gesellschaft von mehreren verstreuten Aktionärinnen und Aktionären gehalten werden, sodass niemand den Schwellenwert von 25 Prozent überschreitet. In diesem Fall stellt **Absatz 2** folgende Regel auf: Hilfsweise gilt das ranghöchste Mitglied des Leitungsorgans als wirtschaftlich berechtigte Person. Es wird betont, dass die so identifizierte Person nicht die tatsächliche Kontrolle in letzter Instanz innehat; die Identifizierung dieser Person ermöglicht es aber, den Behörden eine Anlaufstelle für etwaige Ermittlungen zu bieten, und entspricht dem von der FATF vorgeschriebenen Ansatz. Diese Lösung ermöglicht die Kohärenz mit den Identifizierungsregeln, die in Artikel 2 Absatz 3 und 4 GwG vorgesehen sind; sie entspricht auch hier den internationalen Standards und dem Ansatz des europäischen Rechts.

Vorbehaltlich der in Artikel 5 festgelegten Sonderregeln gilt die in Artikel 4 festgelegte Definition für alle Kategorien von Rechtseinheiten, die diesem Gesetz unterstehen. Um die wirtschaftlich berechtigte Person einer indirekt kontrollierten Rechtseinheit zu identifizieren, die dem Gesetz untersteht, kann es in manchen Fällen auch notwendig sein, die wirtschaftlich berechtigte Person einer anderen Struktur nach schweizerischem oder ausländischem Recht zu identifizieren (Beispiele: eine Erbgemeinschaft kontrolliert eine Gesellschaft oder ein ausländischer Trust kontrolliert eine schweizerische Gesellschaft); dieselben Kriterien müssen dann *mutatis mutandis* auch für die Identifizierung jener Person(en) gelten, die letztendlich die Kontrolle über diese Strukturen ausübt bzw. ausüben.

Art. 5 Besondere Vorschriften für bestimmte Kategorien von juristischen Personen und für Trusts

Artikel 5 definiert den Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person für einige besondere Kategorien von Rechtseinheiten, um ihre Besonderheiten zu berücksichtigen.

Wenn eine Rechtseinheit, die unter eine dieser speziellen Kategorien fällt, in die Kontrollkette eingebunden ist, also selbst eine juristische Person kontrolliert, gelten die Kriterien von Artikel 5 auch für die Ermittlung der wirtschaftlich berechtigten Person dieser juristischen Person.

- *Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV) (Abs. 1)*

Die SICAV ist eine eigenständige Gesellschaft, die einem besonderen Gesetz untersteht (Art. 36, Abs. 1 KAG) sowie einigen Bestimmungen des OR, die analog gelten (vgl. Art. 37 Abs. 1 KAG). Ihr Kapital setzt sich aus den Anteilen der Unternehmerinnen und Unternehmer und den Anteilen der Investorinnen und Investoren zusammen.

Die im **Absatz 1** formulierte Regel entspricht der des geltenden Rechts und berücksichtigt die Besonderheiten der SICAV. Sie sieht vor, dass nur Unternehmeraktionärinnen oder Unternehmeraktionäre als wirtschaftlich berechtigte Personen einer SICAV identifiziert werden können.

Da es sich bei der SICAV um eine offene gemeinschaftliche Kapitalanlage handelt, sind weder das Kapital noch die Anzahl der Aktien im Voraus bestimmt. Es wäre für die Kategorie der investierenden Aktionärinnen und Aktionäre kaum praktikabel, wenn die SICAV einer Meldepflicht unterstände, die sich nach einem Prozentsatz der Beteiligung am Aktienkapital oder der Stimmen richten würde. Der Status der investierenden Aktionärinnen und Aktionäre, die normalerweise ein Recht auf Rückzahlung ihres Anteils haben, unterscheidet sich zudem von dem der Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionäre, deren Befugnisse die Grundlage für die Zulassung der SICAV bilden und denen es obliegt, über die Auflösung der SICAV zu entscheiden (vgl. Art. 41 Abs. 2 KAG). Im Übrigen wird bei der SICAV nur das Eigenkapital der Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionäre berücksichtigt (vgl. Art. 55 Abs. 1 der Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen). Im Unterschied

zu den Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionären handelt es sich bei den Anlegeraktionärinnen und Anlegeraktionären de facto um Anlegerinnen und Anleger, die ihr Geld in einen Fonds investieren und keine Kontrolle über die SICAV ausüben können. Diese Besonderheiten wurden als ausreichend befunden, um für Anlegeraktionärinnen und Anlegeraktionäre von SICAV auch weiterhin eine Ausnahme von den Meldepflichten nach Artikel 46b KAG zu gewähren.

- *Vereine und Stiftungen (Abs. 2 und 3) in Verbindung mit Art. 8*

Die juristischen Personen des ZGB (Vereine und Stiftungen) fallen in den Anwendungsbereich des Gesetzes (vgl. Art. 2). Dabei sind jedoch ihre Besonderheiten zu beachten: Im Unterschied zu Handelsgesellschaften oder Vereinen haben Schweizer Stiftungen weder Eigentümerinnen und Eigentümer noch Mitglieder und unterstehen der staatlichen Aufsicht (mit Ausnahme von Familienstiftungen und kirchlichen Stiftungen). Ihr Zweck ist die Verwendung von Vermögenswerten für einen besonderen Zweck, der meist von öffentlichem Interesse ist, und zwar auf der Grundlage einer unwiderruflichen Urkunde der Stifterin oder des Stifters. Was den Verein betrifft, so verfolgt er im Prinzip einen ideellen Zweck (obgleich die Rechtsprechung auch wirtschaftliche Zwecke nicht ausschliesst, solange der Verein kein Unternehmen betreibt¹⁴⁷). In der Praxis verfolgen die meisten, oftmals kleinen Vereine und Stiftungen einen gemeinnützigen Zweck. Die Definition in Artikel 4 scheint auf solche Strukturen schwer anwendbar zu sein (insbesondere mangels einer Eigentümerin oder eines Eigentümers und der begrenzten Rechte der Stifterin oder des Stifters, der Mitglieder des Stiftungsrats und der Begünstigten am Stiftungsvermögen) und würde häufig zu Problemen bei der Auslegung führen. Artikel 5 passt daher die Kriterien von Artikel 4 entsprechend an die Form von Stiftungen und Vereinen an, auch mit dem Ziel, vereinfachte Transparenzregeln für die meisten dieser Organisationen aufzustellen, weil sie ein niedriges Risikoprofil haben (vgl. Art. 8 und 21). Wenn eine Stiftung eine juristische Person kontrolliert (was zum Beispiel bei Unternehmensstiftungen möglich ist oder wenn eine Stiftung Anteile einer Gesellschaft in ihrem Vermögen hält), gelten die Kriterien von Artikel 5 Absatz 3 auch für die Ermittlung der wirtschaftlich berechtigten Person dieser juristischen Person.

Als wirtschaftlich berechtigte Person einer Stiftung wird das höchste Mitglied ihres Leitungsorgans angesehen, in der Regel ist dies die oder der Vorsitzende des Stiftungsrates, wenn ein solcher in der Stiftungsurkunde vorgesehen ist. Es wird also davon ausgegangen, dass die subsidiäre Regel in Artikel 4 Absatz 3 auf die meisten Stiftungen anwendbar ist, was hier eine Umkehrung des Prinzips ermöglicht. Die meisten Stiftungen brauchen daher nur die Vorsitzende oder den Vorsitzenden ihres obersten Organs zu identifizieren und müssen ansonsten nichts weiter zur Überprüfung oder Dokumentation unternehmen (vgl. Art. 8). Sie können dem Handelsregister einfach bestätigen, dass die Identität dieser Person an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zur Eintragung weitergeleitet werden kann (vgl. Art. 21 Abs. 1).

In bestimmten Fällen könnten die Entscheidungen der Stiftung aber tatsächlich von anderen Personen kontrolliert werden. Diese Personen sind in Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a bis c beschrieben und müssen dann zusätzlich zum ranghöchsten Mitglied des Leitungsorgans nach Artikel 8 Absatz 2 ebenfalls identifiziert werden. Es handelt sich zunächst um die Stifterin oder den Stifter, wenn sie oder er aufgrund der Stiftungsurkunde oder de facto massgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen der Stiftung zum Thema Ausschüttung ausübt. Begünstigte werden im Prinzip nicht mit wirtschaftlich berechtigten Personen gleichgesetzt; es gibt jedoch den Fall, dass sie in der Stiftungsurkunde namentlich oder in einer bestimmbar Weise bezeichnet werden (und nicht als Kategorie) und ihnen ein Recht auf Ausschüttungen eingeräumt wird, was zulässig ist. Unter diesen Umständen befinden sich die Begünstigten in einer ähnlichen Situation wie die Anteilseignerinnen und Anteilseigner einer Aktiengesellschaft und profitieren vom Vermögen der Stiftung. Und schliesslich muss jede andere Person identifiziert

¹⁴⁷ BGE 90 II 333.

werden, die tatsächlich die Ausschüttungen der Stiftung kontrolliert. Stellt zum Beispiel eine Gesellschaft Vermögen für die Gründung einer Stiftung bereit und ist befugt, die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Stiftungsrats zu ernennen, dann wäre die wirtschaftlich berechtigte Person der Stiftung auch die wirtschaftlich berechtigte Person der Gesellschaft. Diese Kriterien können auch für eine ausländische Stiftung im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 oder eine Stiftung, die Teil einer Kontrollkette ist, relevant sein oder als Teil der Kontrollkette betrachtet werden.

Es muss ein Unterschied gemacht werden zwischen Personen, die nach Artikel 5 identifiziert werden, und solchen, über die Finanzintermediäre Informationen nach den geltenden Formularen K (operativ tätige Stiftungen) oder S (sonstige Stiftungen) erheben. Diese Formulare können nach Art. 4 GwG umfassendere Identifizierungsregeln vorsehen als nur die Identifizierung von Personen, die dem Begriff der wirtschaftlich berechtigten Personen im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 dieses Gesetzes entsprechen. Aufgrund des Risikoprofils einer Stiftung kann es z. B. gerechtfertigt sein, dass ein Finanzintermediär die Identität der Stifterin oder des Stifters oder die der Begünstigten, die in der Stiftungsurkunde Klient genannt sind, ermittelt, obgleich diese Personen nicht im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen registriert werden.

In einem Verein gilt das ranghöchste Mitglied der Geschäftsführung als wirtschaftlich berechtigt, ebenso wie gegebenenfalls die natürlichen Personen, die mit anderen Mitteln Kontrolle über die Entscheidungen des Vereins ausüben (vgl. Abs. 2). Es ist zu beachten, dass nur solche Vereine dieser Regelung unterstehen, die sich im Handelsregister eintragen lassen müssen. Die Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person ist also irrelevant für all jene Vereine, die aufgrund ihrer Grösse und ihrer Tätigkeit nicht dazu verpflichtet sind (z. B. Nachbarschaftsvereine, die meisten Sportvereine usw.).

- Trusts (Abs. 4)

Absatz 4 definiert die wirtschaftlich berechtigte Person eines Trusts. So gelten als wirtschaftlich berechtigte Personen: die Begründerin oder der Begründer; die Trustees; gegebenenfalls die Protektorinnen und Protektoren; die Begünstigten; jede andere natürliche Person, die letztlich die Kontrolle über den Trust ausübt. Diese Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Trust über keine wirtschaftlich berechtigten Personen nach dem Konzept von wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen verfügt. Nach dem FATF-Standard¹⁴⁸ und den Referenzkriterien des Global Forums sind alle Begründer, Trustees, Protektoren oder Begünstigte stets beherrschende Personen, wie auch Personen, welche die effektive Kontrolle über den Trust innehaben («practical control over the trust»), wobei die Definition «beherrschende Person» jener der FATF-Empfehlungen entspricht. Der FATF-Standard behilft sich diesfalls mit der Fiktion, dass sämtliche in den Trust involvierten Personen als wirtschaftlich berechtigt gelten und entsprechend festzustellen und zu identifizieren sind. Wenn eine der unter Buchstaben a bis d aufgelisteten Funktionen von einer juristischen Person ausgeübt wird, ist die zu identifizierende natürliche Person diejenige, die letztendlich die Kontrolle über die betreffende juristische Person ausübt. Wenn der Trustee beispielsweise eine juristische Person ist, dann ist die zu identifizierende wirtschaftlich berechtigte Person diejenige Person, die bei der juristischen Person die Funktion als Trustee ausübt.

Die Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person eines Trusts ist für Trustees, die dem GwG unterstehen, im GwG und für die übrigen Trustees in Artikel 16 (siehe Kommentar zu dieser Bestimmung) geregelt.

Art. 6 Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen

Nach Artikel 6 müssen Rechtseinheiten, die dem neuen Gesetz unterstehen (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2), ihre wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren. Sie müssen also

¹⁴⁸ Vgl. Glossar, Definition von «Beneficial owner» (S. 120).

wissen, wer ihre wirtschaftlich berechtigten Personen sind und welche Form der Kontrolle sie ausüben (direkt, indirekt oder mit anderen Mitteln, siehe diesbezüglich Kommentar in Art. 4). Die Identifizierung erfolgt anhand der Informationen, die der Rechtseinheit zur Verfügung stehen, sowie anhand von Meldungen, die sie erhalten hat, oder von Informationen, die sie von den Gesellschafterinnen und Gesellschaftern oder von Dritten, die in die Kontrollkette eingebunden sind, eingeholt hat (vgl. Art. 11).

Nach Absatz 1 muss die Rechtseinheit zur Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen deren persönliche Daten erheben, d. h. Name, Vornamen, Geburtsdatum, Adresse, Land des Wohnsitzes und Staatsangehörigkeit. Sie muss auch Informationen über Art und Umfang der ausgeübten Kontrolle sammeln, sofern diese zur Überprüfung der Kriterien von Artikel 4 oder 5 notwendig sind. Mit Art ist die rechtliche oder faktische Beziehung gemeint, aus der die Kontrolle resultiert (direkter oder indirekter Besitz von Anteilen, Kontrolle mit anderen Mitteln, z. B. durch ein Treuhandverhältnis); mit Umfang ist die Beteiligung gemeint, falls dies relevant ist (Anzahl oder prozentualer Anteil der Beteiligung). Die Meldung an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen muss auf Grundlage dieser Informationen erfolgen (vgl. Art. 18).

Nach Absatz 2 muss die Rechtseinheit die Identität und die Eigenschaft der wirtschaftlich berechtigten Personen überprüfen, indem sie Massnahmen trifft, die unter den jeweiligen Umständen vernünftigerweise als geboten erscheinen. Es handelt sich hier um eine Sorgfaltpflicht: Die Rechtseinheit entscheidet über den Umfang der Prüfungen, dabei berücksichtigt sie die ihr vorliegenden Informationen und etwaige Zweifel an deren Richtigkeit oder Vermutungen, dass es eine andere wirtschaftlich berechnigte Person gibt, die die Rechtseinheit kontrolliert. Hier ist ein risikobasierter Ansatz gerechtfertigt. Die Rechtseinheit muss nicht unbedingt Gewissheit erlangen, und die Ermittlung der Identität ist mit keiner Ergebnisspflicht verbunden (ist die Rechtseinheit nicht in der Lage, die wirtschaftlich berechnigte Person zu ermitteln oder ihre Identität zu überprüfen, siehe Massnahmen im Kommentar von Art. 7 und 18. Sie muss nur die unter den gegebenen Umständen angemessene Überprüfung vornehmen, z. B. nach der Nummer, dem Typ oder dem Nennwert der gehaltenen Wertpapiere fragen. Sie muss die Argumentation nachvollziehen können, die die Eigenschaft der wirtschaftlich berechnigten Person begründet. Ein KMU, das alle Aktionärinnen und Aktionäre seit langem kennt, wird angesichts der geringen Risiken in der Regel keine speziellen Massnahmen zur Überprüfung der Identität ihrer wirtschaftlich berechnigten Personen ergreifen müssen, im Gegensatz etwa zu einer Sitzgesellschaft, die von mehreren ausländischen Trusts indirekt gehalten wird. Ebenso sollte für Einpersonengesellschaften eine Selbstdeklaration der Alleininhaberin oder des Alleininhabers genügen, während bei einer juristischen Person, die von verschiedenen Personen über Schwarmkredite kontrolliert wird, umfangreichere Überprüfungen nötig sein können.

Die Rechtseinheit muss auch alle sachdienlichen Belege zusammenstellen. Auch hier hängt der Umfang der Belege davon ab, welche Sorgfalt nach vernünftigem Ermessen von der Rechtseinheit erwartet werden kann. Allgemein gilt, dass ein Beleg notwendig ist, um die Identität der als wirtschaftlich berechnigte Person gemeldeten Person zu überprüfen, wenn die Rechtseinheit nicht bereits eine entsprechende Kopie besitzt. Je komplexer die Gesamtstruktur ist, z. B. weil sie treuhänderische Anteilseignerinnen und Anteilseigner aufweist, und je schwieriger es war, Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person einzuholen, desto umfangreichere Überprüfungen und Nachweise wird die Rechtseinheit vornehmen bzw. erbringen müssen, um die Kontrollstruktur nachvollziehen zu können. Um einen flexiblen Ansatz unter Berücksichtigung der Risiken und der Verhältnismässigkeit zu ermöglichen, ohne den Gesellschaften unnötige Verwaltungslasten aufzubürden, verzichtet der Vorentwurf des Gesetzes auf eine strikte Festlegung notwendiger Überprüfungsmaßnahmen oder Unterlagen.

Bei der Einholung und Überprüfung der nötigen Informationen wird die Rechtseinheit im Allgemeinen auf die Mitarbeit der Aktionärin bzw. des Aktionärs, der Gesellschafterin bzw. des Gesellschafters oder anderer Personen in der Kontrollkette angewiesen sein. Deshalb wird

diesen Personen eine Mitwirkungspflicht auferlegt (vgl. Art. 10 und 11). Zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht muss die Rechtseinheit alles tun, was vernünftigerweise von ihr erwartet werden kann, um die benötigten Informationen einzuholen. Oft besteht dies darin, zunächst die Gesellschafterin oder den Gesellschafter nach den notwendigen Informationen zu fragen. Unter Umständen können zusätzliche Schritte erforderlich sein, z. B. wenn Dividenden auf ein Konto überwiesen werden, das nicht der Gesellschafterin oder dem Gesellschafter gehört, die als wirtschaftlich berechtigte Person gemeldet ist; wenn der Verwaltungsrat regelmässig Anweisungen von einer Person erhält, die nicht als wirtschaftlich berechtigt gemeldet ist; wenn eine Gesellschafterin, die eine juristische Person ist, die Zusammenarbeit verweigert, die Gesellschaft aber die rechtmässige Eigentümerin oder den rechtmässigen Eigentümer kennt.

Im Allgemeinen richten sich die Überprüfungsmaßnahmen nach der Art der Kontrolle, die von den wirtschaftlich berechtigten Personen ausgeübt wird:

- Natürliche Personen die mindestens 25 Prozent der Beteiligungsrechte halten, sind normalerweise die wirtschaftlich berechtigten Personen. Denn nach Art. 13 müssen Gesellschafterinnen und Gesellschafter der Rechtseinheit melden, ob sie treuhänderisch handeln (siehe Kommentar zu Art. 13 unten). Es muss also gezielt geprüft werden, um z. B. nicht angekündigte Treuhandverhältnisse, Kontrollverhältnisse mit anderen Mitteln (z. B. Familienbeziehungen) oder Kontrollverhältnisse in Absprache mit nicht gemeldeten Dritten aufzudecken.
- Natürliche Personen, die weniger als 25 Prozent der Beteiligungsrechte halten, sind normalerweise nicht die wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheit. Es muss also gezielt geprüft werden, um z. B. Fälle aufzudecken, in denen eine gemeinsame Kontrolle mit Dritten oder mit anderen Mitteln erfolgt.
- Überprüfungen sind besonders dann nötig, wenn eine Gesellschaft Zweifel an der Richtigkeit der Angaben der Aktionärinnen und Aktionäre oder der Gesellschafterinnen und Gesellschafter hat oder haben sollte (z. B. aufgrund von Hinweisen wie der Existenz von Anweisungen zur Überweisung von Dividenden auf das Konto einer dritten Person oder ähnlichen oben erwähnten Beispielen). Ist die Gesellschafterin eine juristische Person oder gibt sie an, im Namen eines Dritten zu handeln, sollte die Rechtseinheit Informationen über die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person und deren Beziehung zur Gesellschafterin (Treuhandverhältnis, Beteiligung innerhalb einer Unternehmensgruppe usw.) einholen. Es sollte die gesamte Kontrollkette überprüft werden, einschliesslich ausländischer juristischer Personen.
- Besonders schwierig wird es sein, Fälle zu identifizieren, in denen die Kontrolle mit anderen Mitteln erfolgt. Die Gesellschaft muss auf Indizien achten, die eine solche Kontrolle nahelegen: z. B. Personen, die Einfluss auf die Auswahl von Verwaltungsratsmitgliedern oder gleichwertigen Verantwortlichen ausüben, obwohl dies nicht durch ihre Beteiligungen gerechtfertigt ist; Gläubigerinnen und Gläubiger, die Einfluss auf grundsätzliche Entscheidungen der Gesellschaft ausüben; Verwandte, die Anweisungen erteilen; Personen, die keine Gesellschafter sind und Dividenden beziehen usw. Es muss dann geprüft werden, ob jemand die oben genannten Kriterien erfüllt, die per Verordnung festgelegt werden müssen (siehe Kommentar zu Art. 4 Abs. 2), und gegebenenfalls müssen die notwendigen Informationen und Nachweise von der betreffenden Person eingeholt werden.

Nach *Absatz 2* muss die Rechtseinheit die Informationen auch auf dem neuesten Stand halten, d. h. sie muss sie erneut überprüfen, wenn sie Kenntnis von einer massgeblichen Änderung der Eigentumsverhältnisse erhält. Unter Umständen (z. B. bei häufigem Wechsel der Aktionärinnen und Aktionäre) könnte es angemessen sein, regelmässige Überprüfungen durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Informationen noch aktuell sind.

Nach *Absatz 3* sind Vereinfachungen für Beteiligungen unter 75 Prozent vorgesehen, die teilweise, direkt oder indirekt, von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten werden. Zur Erinnerung: Bei einer Beteiligung von mindestens 75 Prozent erfolgt eine Befreiung vom Anwendungsbereich des Gesetzes. Für solche Beteiligungen ist die Transparenz durch die Veröffentlichung der Informationen garantiert, die im FinfraG festgelegt sind (siehe oben Kommentar in Art. 2). Wenn die Beteiligung geringer ist als 75 Prozent (aber über 25 Prozent und damit ausreichend für die Anwendung des Begriffs wirtschaftlich berechtigte Person), muss die Rechtseinheit nur prüfen, ob sie von einer börsenkotierten Gesellschaft kontrolliert wird, und sich den Namen, den eingetragenen Sitz dieser Gesellschaft sowie die Einzelheiten der Börsennotierung (Ort und Name der Börse, ggf. Börsensymbol) beschaffen. Er ist also nicht verpflichtet, die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen des börsenkotierten Unternehmens zu ermitteln und zu überprüfen. Für nicht von einem börsenkotierten Unternehmen gehaltenen Beteiligungen gelten hingegen nach wie vor Identifizierungs- und Überprüfungs-pflichten (befindet sich beispielsweise eine Gesellschaft zu 50 Prozent im Besitz eines börsenkotierten Unternehmens, muss es die wirtschaftlich berechtigten Personen, die die anderen 50 Prozent halten, sowie diejenigen, die mit anderen Mitteln die Kontrolle ausüben, identifizieren und überprüfen).

Art. 7 Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht

Die Rechtseinheiten müssen die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen – d. h. die nach Artikel 6 erhobenen Informationen – dokumentieren und dafür sorgen, dass darauf in der Schweiz jederzeit zugegriffen werden kann (*Abs. 1*). Diese Regel orientiert sich an der Regel, die im OR für die Liste der wirtschaftlich berechtigten Personen, das Register der Gesellschaftsanteile oder die Liste der Gesellschafterinnen und Gesellschafter gilt (Art. 697/Abs. 4, Art. 747, Art. 790, Art. 837 OR). Rechtseinheiten nach ausländischem Recht, die diesem Gesetz unterstehen, müssen diese Regel ebenfalls erfüllen. Sie können die Informationen entweder in ihrer Zweigniederlassung oder am Ort ihrer tatsächlichen Verwaltung aufbewahren oder auch eine dritte Person in der Schweiz beauftragen.

Gelingt es der Rechtseinheit trotz aller Bemühungen nicht, die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person zu ermitteln oder die über sie erhaltenen Informationen zu überprüfen, z. B. weil eine Aktionärin oder ein Aktionär der Mitwirkungspflicht nicht nachkommt, muss die Rechtseinheit ihre Bemühungen angemessen dokumentieren (*Abs. 2*). Beispielsweise müssen Kopien von Schreiben an betroffene Personen oder die Auszüge aus ausländischen Registern, in denen eine sachdienliche Information verfügbar sein könnte, zusammengestellt werden. Ebenso müssen die Bemühungen der Rechtseinheit dokumentiert werden, die Anteile ihres Aktienkapitals zu rekonstruieren oder das Organigramm der Gruppe, der er angehört, einschliesslich der Teile, die ihm trotz seiner Bemühungen unbekannt bleiben, zu erstellen.

Nach *Absatz 3* müssen beschaffte Informationen und Belege über eine wirtschaftlich berechtigte Person noch zehn Jahre, nachdem diese ihren Status verloren hat, aufbewahrt werden.

Im Vorentwurf werden keine Formvorschriften für die Dokumentation der Informationen festgelegt. Auch hier sollen unnötige Formalitäten vermieden werden, und es soll den Gesellschaften überlassen bleiben, sich angemessen zu organisieren, wobei ihre Unternehmensstruktur und die Komplexität der Beziehungen zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen zu berücksichtigen sind. Die Rechtseinheiten können also wählen, welche Form den Umständen entsprechend am besten geeignet ist. Handelt es sich bei wirtschaftlich berechtigten Personen um Aktionärinnen oder Aktionäre, könnten die Informationen beispielsweise im Aktienregister, in den Büchern der Gesellschaft oder in einer Notiz enthalten sein, dass es keine Person gibt, die den Kriterien von Artikel 4 Absatz 1 entspricht, und dass das ranghöchste Mitglied des Leitungsorgans als wirtschaftlich berechtigte Person der Rechtseinheit anzusehen ist, mit einem Verweis auf das Handelsregister. Die Rechtseinheiten können auch weiterhin eine Liste führen, wie sie in der aktuellen Gesetzgebung vorgesehen ist. Die Informationen müssen

allerdings so dokumentiert und aufbewahrt werden, dass die Einsichtnahme ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist, z. B. wenn die Aufsichtsbehörde bei einer Prüfung (vgl. Art. 34) eine Dokumentation verlangt, oder in Zukunft, z. B. bei einer Übernahme der Gesellschaft durch Dritte. Entscheidend ist, dass der Zugang zu Informationen garantiert werden kann.

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

Art. 8 Pflichten der Vereine und Stiftungen

In Artikel 8 sind die Pflichten von Vereinen und Stiftungen festgelegt. Juristische Personen nach dem ZGB weisen nämlich einige Besonderheiten auf, die es zu berücksichtigen gilt, sowohl im Hinblick auf die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person (vgl. Art. 5) als auch bei den Identifizierungs- und Meldepflichten (siehe auch Art. 21).

Die in Artikel 8 aufgestellte Regel legt die Pflichten zur Identifizierung, Überprüfung und Dokumentation fest, denen Vereine und Stiftungen unterliegen. Artikel 8 entspricht für diese Strukturen den Artikeln 6 und 7 des Gesetzes.

Aufgrund des Risikoprofils von Vereinen und Stiftungen, und weil in den meisten Fällen niemand anderes als die oder der Vorsitzende oder die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer als wirtschaftlich berechtigte Person einer solchen Struktur identifiziert werden könnte, ist in *Absatz 1* vorgesehen, dass Vereine oder Stiftungen, wenn sie nur das oberste Mitglied ihres Leitungsorgan in Anwendung von Artikel 5 als wirtschaftlich berechtigte Person festgestellt haben, keine weiteren Massnahmen treffen müssen, um die Identität dieser Person zu überprüfen oder diese Information zu dokumentieren. Die oder der Vorsitzende des obersten Organs wird nämlich bereits bei ihrer oder seiner Wahl oder Ernennung identifiziert (vorbehaltlich der in Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB genannten Vereine, die auf die Eintragung der oder des Verwaltungsratsvorsitzenden verzichtet haben, weil sie die in Art. 92 Bst. k Handelsregisterverordnung [HRegV] vorgesehene Möglichkeit in Anspruch genommen haben), und diese Identität wird bei der Eintragung ins Handelsregister überprüft. Die Pflicht, diese Informationen oder Belege darüber zu dokumentieren, stellte eine unnötige zusätzliche Verwaltungslast dar.

In manchen Fällen hat ein Verein oder eine Stiftung aber Kenntnis von zusätzlichen Personen, die die Kriterien von Artikel 5 Absatz 2 oder 3 erfüllen. Normalerweise müsste ein Verein oder eine Stiftung diese Personen kennen, weil ihre Identität in der Satzung oder in der Gründungsurkunde angegeben ist oder weil diese Personen die Entscheidungen de facto kontrollieren. Zudem sind diese Personen nach Artikel 11 Absatz 1 verpflichtet, sich zu melden. Gegenüber diesen Personen unterliegt ein Verein oder eine Stiftung den Bestimmungen von Artikel 6 und 7: Es besteht die Pflicht, die Identität dieser Personen zu ermitteln, zu überprüfen und diese Information angemessen zu dokumentieren (*Abs. 2*).

Art. 9 Zusätzliche Pflichten für Rechtseinheiten des ausländischen Rechts mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz

Die in Artikel 9 formulierte Regel entspricht derjenigen des geltenden Rechts (Art. 22^{bis} StAhiG, dessen Aufhebung im Anhang zu diesem Entwurf vorgesehen ist, da das Thema eher mit der Transparenz juristischer Personen als mit der Amtshilfe in Steuersachen zu tun hat). Diese Regel ändert also nichts am bestehenden Recht. Das Global Forum kritisiert jedoch die

mangelnde Kontrolle und Durchsetzbarkeit dieser Norm. Mit der Übertragung dieser Bestimmung in den Vorentwurf des Gesetzes werden diese Mängel behoben.

Diese Bestimmung soll garantieren, dass Informationen über Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland, die ihre tatsächliche Verwaltung in der Schweiz haben, zur Verfügung stehen. So besteht für die Rechtseinheit die Pflicht, eine Liste ihrer Inhaberinnen und Inhaber, d. h. ihrer rechtmässigen Eigentümer (*legal owners* und *non beneficial owners*) in der Schweiz, am Ort der tatsächlichen Verwaltung, zu führen. Dies entspricht dem Aktienregister für Aktiengesellschaften in der Schweiz (Art. 686 OR). Diese Liste muss den Vor- und Nachnamen und die Firmenbezeichnung sowie die Adresse dieser Personen enthalten. Diese Bestimmung gilt nicht für Rechtseinheiten, die keine Eigentümer haben. Bei Verletzung dieser neuen Pflicht ist die Sanktion in Artikel 327a Bst. e VE-StGB vorgesehen.

Der Begriff der tatsächlichen Verwaltung kommt in Artikel 50 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) vor,¹⁴⁹ demzufolge juristische Personen steuerpflichtig sind, wenn ihr Sitz oder ihre tatsächliche Verwaltung in der Schweiz liegt.

Art. 10 Pflichten der Aktionärinnen und Aktionäre sowie der Gesellschafterinnen und Gesellschafter

Artikel 10 übernimmt die derzeit in Artikel 697j OR und Artikel 790a OR geregelten Meldepflichten von Aktionärinnen und Aktionären bzw. Gesellschafterinnen und Gesellschaftern und passt sie in den notwendigen Punkten an. Die Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung werden im Folgenden dargestellt.

Alle Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die allein oder gemeinsam mit einem Dritten Anteile halten, die die letztendliche Kontrolle über die unterstellte Gesellschaft ermöglichen, sind meldepflichtig (*Abs. 1*). Das Konzept der letztendlichen Kontrolle bezieht sich auf die in Artikel 4 festgelegte Definition der wirtschaftlich berechtigten Person. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Aktionärin oder den Aktionär bzw. die Gesellschafterin oder den Gesellschafter, die oder der einen Anteil von mehr als 25 Prozent am Aktienkapital oder an den Stimmrechten hält.

Die Meldung bezieht sich auf die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person der Anteile (dieselben Identifikationsdaten, die die unterstellte Rechtseinheit gemäss Artikel 6 sammeln muss, d. h. Vor- und Nachname, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Adresse und Wohnsitzland).

Absatz 2 vereinfacht die Meldung für Aktionärinnen oder Gesellschafterinnen, die juristische Personen sind, deren Beteiligungsrechte zu 25 bis 75 Prozent an der Börse kotiert sind (vgl. auch Art. 6 Abs. 2 hinsichtlich der entsprechenden Pflicht einer Rechtseinheit in einem solchen Fall). Diese Aktionärinnen oder Gesellschafterinnen müssen lediglich melden, dass sie börsenkotiert sind, sowie ihre Firma und den Ort der Kotierung angeben. Diese Beschränkung entspricht dem geltenden Recht (vgl. Art. 697j Abs. 3). Diese Bestimmung gilt nicht für Aktionärinnen oder Gesellschafterinnen, deren Beteiligungsrechte zu 75 Prozent oder mehr an der Börse kotiert sind; in diesem Fall sind die Rechtseinheiten vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen (vgl. Art. 3), sodass die in Artikel 10 Absatz 2 vorgesehene Meldepflicht auch nicht mehr gilt.

Aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung und um eine angemessene Frist zwischen der Änderung einer wesentlichen Tatsache und der Meldung dieser Änderung an das Register zu gewährleisten, ist die Frist für die Meldung des Erwerbs eines Anteils nun dieselbe wie die Frist für die Meldung der Änderung einer wesentlichen Tatsache: Sie beträgt einen

¹⁴⁹ SR 642.11

Monat ab dem Erwerb des Anteils oder der Schaffung eines anderen Kontrollinstruments über die unterstellte Rechtseinheit (*Abs. 3*).

Die unterstellte Rechtseinheit kann von der Person, die die wirtschaftlich berechtigte Person meldet, zusätzliche Informationen oder Belege verlangen, wobei die meldende Person zur Mitwirkung verpflichtet ist (*Abs. 4*; vgl. auch Art. 11). Sie muss dieser Anfrage nachkommen, soweit dies für die Erfüllung der Prüfungspflicht nach Artikel 6 erforderlich ist.

Gemäss *Absatz 5* müssen die Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder Aktionärinnen und Aktionäre der unterstellten Rechtseinheit jede Änderung der Informationen nach Absatz 1 innerhalb eines Monats, nachdem sie von dieser Änderung Kenntnis erlangt haben, mitteilen. Auf diese Weise kann die unterstellte Rechtseinheit ihre eigenen Informationen aktualisieren und die Änderung dem Register melden (vgl. Art. 19).

Art. 11 Pflichten der wirtschaftlich berechtigten Personen und anderer betroffener Dritter

In Artikel 11 sind neue Melde- und Mitwirkungspflichten für wirtschaftlich berechtigte Personen und Dritte, die in die Kontrollkette eingebunden sind (z. B. die indirekte Aktionärin oder der indirekte Aktionär), geregelt. Unter Kontrollkette ist die Gesamtheit der rechtlichen und faktischen Beziehungen zu verstehen, die zwischen den verschiedenen beteiligten Personen bestehen und es der wirtschaftlich berechtigten Person ermöglichen, eine effektive Kontrolle über die Gesellschaft auszuüben. Diese neuen Pflichten müssen es den Gesellschaften ermöglichen, ihren Identifikations- und Überprüfungspflichten in Situationen mit mehreren Kontrollbenen nachzukommen. Es ist in solchen Situationen durchaus möglich, dass die Gesellschafterinnen und Gesellschafter selbst nicht über die relevanten Informationen verfügen oder dass die Rechtseinheit die Mitarbeit der wirtschaftlich berechtigten Person oder anderer Personen, die Teil der Kontrollkette sind, verlangen muss.

Absatz 1 sieht zunächst vor, dass die wirtschaftlich berechtigte Person den Erwerb ihrer Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person der Aktionärin oder dem Aktionär, die oder der die betreffenden Anteile hält, mitteilen muss, wenn keine andere Person an der Kontrolle beteiligt ist. Die Mitteilung soll sicherstellen, dass die Aktionärin oder der Aktionär über die für die eigene Meldung an die Gesellschaft erforderlichen Informationen verfügt (Art. 10). Wenn die Kontrolle mittels mehrerer Gesellschaften oder Personen ausgeübt wird, muss sich die wirtschaftlich berechtigte Person direkt bei der unterstellten Rechtseinheit melden. Die Gesellschaft erhält somit die relevanten Informationen erhält, selbst wenn eine komplexe Kontrollkette die Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person über die Aktionärin oder den Aktionär schwierig macht. In gleicher Weise ist die wirtschaftlich berechtigte Person verpflichtet, jede Änderung ihrer Identifikationsdaten oder der Art und des Umfangs der von ihr ausgeübten Kontrolle zu melden (*Abs. 2*). Die Meldung unterliegt keinen Formvorschriften. Die zu meldenden Informationen sind jene von Artikel 10 Absatz 1, welche wiederum den Informationen entsprechen, die die Rechtseinheit nach Artikel 6 Absatz 1 beschafft.

In Anwendung von *Absatz 3* muss die wirtschaftlich berechtigte Person auch mit der unterstellten Rechtseinheit bzw. der Aktionärin oder dem Aktionär zusammenarbeiten, wenn zusätzliche Informationen oder Unterlagen benötigt werden, um die Identität oder die Eigenschaft der wirtschaftlich berechtigten Person zu überprüfen. Die gleiche Verpflichtung gilt auch für Dritte, die in die Kontrollkette eingebunden sind. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die unterstellte Rechtseinheit immer über die notwendigen Informationen verfügt und sich auf die erforderliche Zusammenarbeit stützen kann, um die Kontrollkette zurückzuverfolgen und korrekt festzustellen, wer ihre wirtschaftlich berechtigte Person ist, selbst wenn sie Teil einer komplexen Struktur ist und die Aktionärin oder der Aktionär, die oder der die betreffenden Anteile direkt hält, selbst nicht über alle relevanten Informationen verfügt.

Art. 12 Treuhandverhältnis

Der Gesetzesentwurf führt neue Transparenzvorschriften für Treuhandverhältnisse ein, die sich gemäss den verschärften Anforderungen der FATF in diesem Bereich sowohl auf treuhänderische Verwaltungsratsmitglieder als auch auf treuhänderische Gesellschafterinnen und Gesellschafter beziehen. Im Prüfungsbericht 2020 empfiehlt das Global Forum der Schweiz darüber hinaus, dafür zu sorgen, dass die Informationen über die rechtlichen Eigentümer und wirtschaftlichen Eigentümer stets verfügbar sind, wenn der Beauftragte oder Treuhänder nicht den gesetzlichen Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung untersteht. Diese Transparenzregeln gelten für alle Handelsgesellschaften und Genossenschaften schweizerischen Rechts.

Abs. 1 definiert das treuhänderische Verwaltungsratsmitglied¹⁵⁰ als Person, die die Funktion einer Verwaltungsrätin oder eines Verwaltungsrates in einer Gesellschaft in ihrem oder seinem Namen und im Auftrag eines Dritten ausübt.

Gemäss *Absatz 2* sind treuhänderische Gesellschafterinnen und Gesellschafter¹⁵¹ diejenigen, die in ihrem Namen, aber im Auftrag von Dritten die mit einem Gesellschaftsanteil verbundenen Vermögensrechte ausüben. Dieser Fall zielt auf die Situation ab, in der die treuhänderische Gesellschafterin oder der treuhänderische Gesellschafter (oder Nominee) der rechtliche Eigentümer der Anteile ist, als solcher im Anteilsbuch eingetragen ist und in seinem Namen die mit den Anteilen verbundenen gesellschaftlichen und vermögensrechtlichen Rechte ausübt. Die Besonderheit besteht darin, dass die treuhänderische Aktionärin oder der treuhänderische Aktionär im Auftrag einer anderen Person handelt, meist auf der Grundlage eines Mandatsvertrags, in dem sie oder er sich verpflichtet, die Rechte entsprechend den Anweisungen der Auftraggeberin oder des Auftraggebers (Nominator) auszuüben und die Anteile am Ende des Mandats zurückzugeben. Bei einem solchen Treuhandverhältnis ist die treuhänderische Aktionärin oder der treuhänderische Aktionär nicht die wirtschaftlich berechtigte Person an den von ihr oder ihm gehaltenen Anteilen. Die wirtschaftlich berechtigte Person ist der Auftraggeber (Nominator) oder, wenn sie in eine Kontrollkette eingebunden ist, die vorgelagerte natürliche Person.

Art. 13 Meldung von Treuhandverhältnissen an die juristische Person

Die Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die Aktionärinnen und Aktionäre, die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie die Verwaltungsratsmitglieder müssen der juristischen Person gemäss *Absatz 1* künftig mitteilen, ob sie treuhänderisch handeln. Gegebenenfalls müssen sie den Namen oder die Firma der Person, für die sie handeln, melden. Diese Massnahmen schaffen die nötige Transparenz, um insbesondere die Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu verbessern.

Die Meldepflicht besteht unabhängig von der Höhe der von der treuhänderischen Gesellschafterin oder dem treuhänderischen Gesellschafter gehaltenen Beteiligung. Der Vorentwurf legt keine Frist für die Meldung des Treuhandverhältnisses fest. Sie sollte grundsätzlich zum Zeitpunkt der Eintragung der Gesellschafterin oder des Gesellschafters in das Handelsregister erfolgen oder spätestens dann, wenn sie bzw. er zum ersten Mal ihre bzw. seine gesellschaftlichen oder vermögensrechtlichen Rechte treuhänderisch ausübt. Die Meldung muss im Fall der Zeichnung neuer Anteile oder einer Veräusserung von Anteilen grundsätzlich nicht

¹⁵⁰ Siehe Glossar zu den FATF-Empfehlungen: «A Nominee Director (also known as a “resident director”) is an individual or legal entity that routinely exercises the functions of the director in the company on behalf of and subject to the direct or indirect instructions of the nominator. A Nominee Director is never the beneficial owner of a legal person».

¹⁵¹ Siehe Glossar zu den FATF-Empfehlungen: «A Nominee Shareholder exercises the associated voting rights according to the instructions of the nominator and/or receives dividends on behalf of the nominator. A nominee shareholder is never the beneficial owner of a legal person based on the shares it holds as a nominee».

erneuert werden. Für Verwaltungsratsmitglieder sollte die Meldung des Treuhandverhältnisses zum Zeitpunkt der Annahme des Mandats erfolgen.

Gemäss *Absatz 2* sind dem GwG unterstellte Finanzintermediäre und Beraterinnen und Berater sowie den Sorgfaltspflichten nach dem BGFA (vgl. Art. 13a BGFA) unterliegende Anwältinnen und Anwälte von der in Absatz 1 vorgesehenen Pflicht befreit, der juristischen Person den Namen oder die Firma der Personen zu melden, in deren Auftrag sie handeln. Dies steht im Einklang mit den Empfehlungen der FATF¹⁵² und ist durch die Tatsache gerechtfertigt, dass die von Finanzintermediären erbrachten Treuhanddienstleistungen Teil einer beaufsichtigten Geschäftstätigkeit sind und dass in diesem Rahmen durch die Sorgfaltspflichten des GwG angemessene, zuverlässige und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen gesammelt werden. Sie bleiben jedoch nach Absatz 1 verpflichtet, zu melden, wenn sie treuhänderisch tätig sind. Sie müssen demnach der Gesellschaft melden, ob sie dem GwG unterstellt sind.

Art. 14 Meldung von Treuhandverhältnissen an die Register

Um die Herausforderungen bei der internationalen Amtshilfe zu bewältigen, die zu einer Verschärfung der Anforderungen der Empfehlung 24 der FATF in diesem Punkt geführt haben, müssen die Informationen über die treuhänderischen Verwaltungsratsmitglieder und, sofern diese ebenfalls im Handelsregister eingetragen sind, die treuhänderischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie die treuhänderischen Gesellschafterinnen und Gesellschafter dem Handelsregister gemeldet werden. Der Vorentwurf sieht daher eine Verpflichtung für die unterstellten Rechtseinheiten vor, die Namen oder die Firma der treuhänderischen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter sowie den Namen der Person, in deren Auftrag sie handeln, dem Handelsregister zu melden. Die Meldung muss bei jeder Eintragung erfolgen. Das Handelsregisteramt bewahrt diese in ihrer Korrespondenz auf. Die in der Meldung enthaltenen Informationen können nicht eingesehen werden.

Ebenfalls muss eine Meldung an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen erfolgen, jedoch nur, wenn die treuhänderische Gesellschafterin oder der treuhänderische Gesellschafter im Auftrag einer wirtschaftlich berechtigten Person der juristischen Person handelt. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die wirtschaftlich berechnigte Person (über eine treuhänderische Gesellschafterin bzw. einen treuhänderischen Gesellschafter oder mehrere treuhänderische Gesellschafterinnen bzw. Gesellschafter) eine Beteiligung von mehr als 25 Prozent an der Gesellschaft hält. In diesem Fall muss die Rechtseinheit den Namen oder die Firma der treuhänderischen Gesellschafterin oder des treuhänderischen Gesellschafters sowie den Namen der wirtschaftlich berechtigten Person, in deren Auftrag sie bzw. er handelt, dem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen melden. Die Meldung der Treuhandverhältnisse gemäss dieser Bestimmung und die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss Art. 18 können gleichzeitig erfolgen. Weil die wirtschaftlich berechnigte Person hingegen in der Regel nicht im Handelsregister eingetragen ist, kann das in Artikel 21 vorgesehene Verfahren nicht angewendet werden. Die Meldung der Treuhandverhältnisse muss daher direkt an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen erfolgen. Das Treuhandverhältnis sollte grundsätzlich im Beschrieb der Art und des Umfangs der von der wirtschaftlich berechtigten Person ausgeübten Kontrolle erwähnt werden (vgl. Art. 26). Das Register muss zudem die Identifikationsdaten der treuhänderisch handelnden Personen enthalten, das heisst ihren Namen, Vornamen, ihr Geburtsdatum, ihre Staatsangehörigkeit und ihr Wohnsitzland sowie die Identität der Person, für die sie handeln.

¹⁵² Richtlinien Abs. 142 ff.

Art. 15 Eintrag ins Handelsregister

Die Information über die Eigenschaft als treuhänderisches Verwaltungsratsmitglied und treuhänderische Geschäftsführerin oder Gesellschafterin oder treuhänderischer Geschäftsführer oder Gesellschafter muss im Handelsregister veröffentlicht werden. Sie wird im Auszug ersichtlich sein, und zwar nach einem auf Verordnungsebene festzulegenden Verfahren. Es wird erwogen, neben dem Namen eines treuhänderischen Verwaltungsratsmitglieds ein Sternchen hinzuzufügen. Der Name der Person, in deren Auftrag das treuhänderische Verwaltungsratsmitglied handelt, wird nicht veröffentlicht.

Die Eigenschaft als treuhänderische Gesellschafterin oder treuhänderischer Gesellschafter einer GmbH wird entsprechend der Empfehlung 24 ebenfalls im Handelsregister veröffentlicht.

Art. 16 Pflichten zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts und Pflichten der Trustees

Die Schweiz hat sich als Mitglied der FATF politisch zur Einhaltung von deren Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei/Terrorismusfinanzierung verpflichtet und berücksichtigt diese Standards entsprechend in ihrer Gesetzgebung im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei. Die Empfehlung 25 des FATF ist bereits heute auf ausländische Trusts anwendbar, die in der Schweiz verwaltet werden. Die Schweiz hat in Bezug auf ausländische Trusts, die nach dem Haager Trust-Übereinkommen anerkannt werden, bisher die Anforderungen der Empfehlung 25, soweit anwendbar, weitgehend erfüllt. Mit der Revision der Empfehlung 25 sind jedoch neue Erfordernisse zu beachten, so namentlich das Erfordernis, dass die Vorgaben der Empfehlung 25 künftig für sämtliche Trustees gelten, und zwar unabhängig davon, ob sie der Finanzmarktgesetzgebung unterstehen oder nicht.

Auch im Bereich der Steuertransparenz hat sich die Schweiz als Mitglied des Global Forums politisch verpflichtet, die internationalen Standards zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung umzusetzen. Demgemäss unterstehen auch ausländische Trusts, die in der Schweiz verwaltet werden, den Vorgaben der einschlägigen Abkommen, deren Einhaltung im Rahmen von Peer Reviews überprüft werden. Anlässlich der Länderprüfung 2020 hat das Global Forum der Schweiz empfohlen, sie solle sicherstellen, dass auch nichtprofessionelle Trustees, die weder ein Bankkonto haben noch GwG-unterstellte Fachpersonen engagieren, über Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts verfügen. Begründet wurde diese Empfehlung damit, dass solche Trustees nicht den GwG-Pflichten unterstellt sind und somit die wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts nicht identifizieren müssen. Diese Empfehlung wird im Rahmen der neuen Vorlage umgesetzt, indem die Rechtsgrundlage für die entsprechende Pflicht der Trustees in diesen neuen Erlass aufgenommen wird.

Artikel 16 auferlegt dem Trustee die erforderlichen Identifikations- und Dokumentationspflichten und stellt sicher, dass die zuständigen Behörden auf die Informationen zu den wirtschaftlichen berechtigten Personen des Trusts zugreifen können. Mit der Bestimmung soll verhindert werden, dass ein Trust für Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder Steuerhinterziehung missbraucht wird. Die vorgeschlagene Bestimmung zielt darauf ab, die internationalen Transparenzstandards, die von der FATF und vom Global Forum festgelegt wurden, zu erfüllen. Für die Trustees, die der Finanzmarktgesetzgebung unterstehen, gelten bei der Feststellung und Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts die Vorgaben des GwG (Art. 4 ff.) unverändert.

Gemäss *Absatz 1* muss die oder der Trustee mit der gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigten Personen feststellen und deren Identität überprüfen. Dies umfasst namentlich die Pflicht, die Begründerinnen und Begründer, Trustees, allfällige Protektoren, die Begünstigten sowie alle anderen natürlichen Personen, welche letztendlich die tatsächliche Kontrolle über den Trust innehaben, festzustellen und deren Identität zu überprüfen. Hierzu wird auf die

Definition in Artikel 5 Absatz 4 verwiesen. Diese Informationen entsprechen jenen Informationen, die bei der Umsetzung der GwG-Pflichten verlangt werden (vgl. Formular T der Sorgfaltpflichtvereinbarung der Banken). Die Feststellung und Überprüfung umfasst namentlich die Pflicht, allfällige Kontrollketten und die daraus resultierenden Kontrollstrukturen zu verstehen, insbesondere falls es sich bei einer direkt beteiligten Person um eine Rechtseinheit handelt. Nur natürliche Personen können wirtschaftlich berechnigte Personen sein. Handelt es sich bei einer der in Artikel 5 Absatz 4 aufgeführten Personen um eine Rechtseinheit, muss der Trustee zusätzlich Informationen über die natürlichen Personen einholen, die diese Rechtseinheit kontrollieren. Dies gilt insbesondere für einen «corporate trustee», d. h. eine juristische Person, die als Trustee eines Trusts fungiert. In diesem Fall muss der Trustee seine eigenen wirtschaftlich berechnigten Personen identifizieren bzw. die wirtschaftlich berechnigten Personen an einem Mit-Trustee.

Gemäss *Absatz 2* umfassen die Informationen über wirtschaftlich berechnigte Personen im Sinne von Absatz 1, die der Trustee einholen muss, den vollständigen Namen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit und den Wohnsitzstaat der natürlichen Person sowie die Funktion oder die Eigenschaft dieser Personen im Trust (Begründerin/Begründer, Protektorin/Protektor, Trustee, Begünstigte/Begünstigter etc.). Wenn diese Funktionen von juristischen Personen ausgeübt werden, holt der Trustee auch die Firma (bei einer juristischen Person), den Namen (bei einer natürlichen Person) und/oder die Bezeichnung (bei einem anderen Trust) und die Adresse oder den eingetragenen Sitz sowie die Informationen über die Art und den Umfang der durch diese Personen ausgeübten Kontrolle ein.

Absatz 4 legt die Informationen fest, welche die bzw. der Trustee einholen muss, wenn in den Bestimmungen der Trusturkunde Kategorien von Begünstigten bezeichnet werden. Sind die Begünstigten beispielsweise mit der Kategorie «die Bedürftigen der Stadt X» umschrieben, müssen Kriterien vorhanden sein, die es dem Trustee ermöglichen, den Kreis der Begünstigten konkret zu bestimmen. Keine solche Kategorie von Begünstigten wäre aber beispielsweise eine Umschreibung der Begünstigten als «die Kinder des Settlors». In diesem Fall muss die bzw. der Trustee lediglich die Kriterien für die Feststellung der Eigenschaft als Begünstigte angeben. Diese Kriterien müssen je nach der Rechtsordnung, nach welcher der Trust gegründet wurde, grundsätzlich in der Trusturkunde erwähnt werden.

Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, muss die bzw. der Trustee gemäss *Absatz 5* die Informationen, die sie bzw. er gemäss den Absätzen 1 und 2 festgestellt oder eingeholt hat, dokumentieren. Die bzw. der Trustee kann die Dokumentation mittels eines Verzeichnisses aber auch durch anderweitige Massnahmen führen. Es obliegt der bzw. dem Trustee zu bestimmen, wie sie bzw. er die Informationen unter den gegebenen Umständen hält, solange Aufbewahrung und Zugriff auf die Dokumentation gemäss Absatz 5 gewährleistet sind. Die bzw. der Trustee überprüft regelmässig, ob die im Rahmen ihrer bzw. seiner Sorgfaltpflichten einzuholenden Informationen über die festgestellten und identifizierten Personen noch richtig und aktuell sind. Bei Bedarf müssen diese Informationen und allfällige Unterlagen aktualisiert werden.

Nach *Absatz 6* hat die bzw. der Trustee die Belege so aufzubewahren, dass auf sie jederzeit in der Schweiz jederzeit zugegriffen werden kann und zwar während fünf Jahren seit Beendigung ihrer bzw. seiner Funktion. Sinn und Zweck dieser Aufbewahrungspflicht ist es, dass die zuständigen Behörden oder Gerichte jederzeit auf die von den Trustees gehaltenen Informationen und auf deren Dokumentation zugreifen können. Zu beachten ist, dass für Trustees, die dem GwG unterstehen, eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren gilt (Art. 7 Abs. 3 GwG). Die Trustees sind (unabhängig von ihrem Wohnsitz oder Sitz) für die Informationen und die Dokumentation verantwortlich. Die Trustees müssen die Informationen beziehungsweise die Dokumentation noch fünf Jahre nach Beendigung ihrer Funktion als Trustee aufbewahren. Dies entspricht den Empfehlungen des FATF- bzw. des OECD-Standards zur Aufbewahrung von Belegen.

Art. 17 Erleichterte Vorschriften für bestimmte Kategorien von Rechtseinheiten

Die Gesetzesvorlage enthält bereits vereinfachende Sonderregeln für mehrere Kategorien von juristischen Personen (SICAV, Vereine oder Stiftungen). Es entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, vereinfachte Regeln für unterstellte Rechtseinheiten vorzusehen, die eine begrenzte Art von Missbrauch aufweisen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass ihre Transparenz durch andere Mechanismen gewährleistet ist. Artikel 17 ermöglicht es daher dem Bundesrat, zusätzlich zu den gesetzlichen Bestimmungen weitere solche Regeln und Erleichterungen zu erlassen, wobei er die Rechtsform und die Struktur der verschiedenen Kategorien von Rechtseinheiten sowie allenfalls andere auf sie anwendbare Rechtssysteme berücksichtigt.

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

Art. 18 Meldung

Die dem neuen Gesetz unterstellten Rechtseinheiten müssen sich in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eintragen lassen. Die Eintragung beruht auf einer von der unterstellten Rechtseinheit übermittelten Meldung, die die Identifikationsdaten der wirtschaftlich berechtigten Personen sowie Informationen über die Art und den Umfang der von jeder von ihnen ausgeübten Kontrolle (direkte oder indirekte Kontrolle oder Kontrolle durch andere Mittel) enthält. Der Inhalt der Meldung entspricht den in den Artikeln 6 und 10 vorgesehenen Angaben, um die Kohärenz der Informationen, die die unterstellte Rechtseinheit erhält, mit den an das Register zu meldenden Informationen zu gewährleisten.

Absatz 1 gilt auch für Situationen, in denen die unterstellte Rechtseinheit feststellt, dass keine Person die in Artikel 4 Absatz 1 festgelegten Kriterien erfüllt. In diesem Fall gilt gemäss Artikel 4 Absatz 3 als wirtschaftlich berechtigte Person der unterstellten Rechtseinheit das ranghöchste Mitglied ihres Leitungsorgans. Dieses wird entsprechend an das Register gemeldet, wobei in dem Beschrieb der Art und des Umfangs der Kontrolle vermerkt wird, dass es subsidiär angegeben wird, da keine Person den Kriterien von Artikel 4 Absatz 1 entspricht.

Absätze 2 und 3 zielen auf zwei besondere Situationen ab:

- Für unterstellte Rechtseinheiten, die teilweise (weniger als 75 Prozent, direkt oder indirekt) von einer börsenkotierten Gesellschaft kontrolliert werden, sieht *Absatz 2* eine Vereinfachung vor: Die Meldung muss nur die Informationen enthalten, die diese unterstellte Rechtseinheit nach Artikel 6 Absatz 3 sammeln muss: den Namen und den Sitz der börsenkotierten Gesellschaft sowie die Einzelheiten der Kotierung (Ort und Name der Börse, Börsenkürzel). Auch in diesem Fall müssen die Angaben im Register an die Daten angeglichen werden, die die Gesellschaft selbst auf der Grundlage der Meldungen der betreffenden Aktionärinnen und Aktionäre beschaffen und überprüfen muss. Wenn die Gesellschaft hinsichtlich des übrigen Teils von einer anderen Person als einer börsenkotierten Gesellschaft kontrolliert wird, meldet sie die Informationen über diese Person gemäss Absatz 1 (wenn z. B. eine Gesellschaft zu 50 Prozent von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten wird, muss sie die wirtschaftlich berechtigten Personen, die die übrigen 50 Prozent halten, und diejenigen, die allenfalls auf

andere Weise eine Kontrolle ausüben, identifizieren, überprüfen und dem Register melden, vgl. oben Art. 6).

- *Absatz 3* bezieht sich auf die Situation, in der es der Rechtseinheit nicht gelingt, ihre wirtschaftlich berechnigte Person zu identifizieren oder die ermittelte Identität ausreichend zu überprüfen, weil die zur Zusammenarbeit verpflichteten Personen dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sind (beispielsweise haben sie geweigert, die erforderlichen Informationen zu übermitteln, oder sie waren nicht in der Lage, dies zu tun). Es geht also um den Fall, dass die Rechtseinheit ihre Sorgfaltspflicht erfüllt hat, jedoch nicht die nach Artikel 6 erforderlichen Informationen beschaffen konnte. Die Tatsache, dass es nicht möglich ist, die wirtschaftlich berechnigte Person zu identifizieren, bedeutet in diesem Fall nicht, dass die Rechtseinheit ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Dies wird im Allgemeinen auf ein Versäumnis der an der Kontrollkette beteiligten Personen zurückzuführen sein. In einigen Fällen kann der Grund auch in einer Rechtsunsicherheit liegen (z. B. bei einer Erbfolge oder wenn die Übertragung von Anteilen Gegenstand eines Rechtsstreits ist, oder in Fällen höherer Gewalt, die zu Unsicherheit führen, wie beispielsweise Kriegssituationen).¹⁵³ Die unterstellte Rechtseinheit muss in diesem Fall dem Register mitteilen, dass es ihr nicht gelungen ist, ihre wirtschaftlich berechnigte Person festzustellen und deren Identität zu überprüfen, und sie muss alle relevanten Informationen, über die sie zu diesem Zeitpunkt verfügt, einschliesslich des Namens des ranghöchsten Mitglieds ihres Leitungsorgans, vorlegen (Art. 4 Abs. 3). Dies gilt auch, wenn die unterstellte Rechtseinheit nur einen Teil ihrer wirtschaftlich berechnigten Personen identifizieren und überprüfen konnte. Aufgrund dieser Regel kann die Behörde somit Kenntnis davon erlangen, dass die wirtschaftlich berechnigte Person einer Gesellschaft nicht gesetzeskonform identifiziert wurde, was in der Regel die Annahme rechtfertigt, dass es sich bei dieser Gesellschaft um eine Gesellschaft mit höherem Risiko handelt (vgl. Art. 34). Die Informationen werden in das Register aufgenommen und sind auch für Behörden und zugangsberechtigte Personen einsehbar (vgl. Art. 28). Wird ein Kontrollverfahren eingeleitet, so kann die Kontrollstelle die zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erforderlichen Massnahmen ergreifen, insbesondere indem sie sich direkt an die Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder die Personen wendet, die in die Kontrollkette eingebunden sind, und von ihnen die entsprechenden Auskünfte verlangt (vgl. Art. 36 Abs. 2).

Gemäss *Absatz 4* sind juristische Personen des schweizerischen Rechts verpflichtet, sich innerhalb eines Monats nach ihrer Eintragung in das Handelsregister (Tagesregister) beim Register der wirtschaftlich berechnigten Personen anzumelden. Für ausländische Rechtseinheiten beginnt die Frist von einem Monat mit ihrer Unterstellung unter das neue Gesetz (Eintragung der Zweigniederlassung im Handelsregister, Beginn der tatsächlichen Verwaltung in der Schweiz, Abschluss des Kaufvertrags oder des Vorvertrags im Hinblick auf den Erwerb einer Immobilie oder gleichwertiger Akt, der die Übertragung des Eigentums ermöglicht, beispielsweise Abschluss eines Vertrags über den Verkauf von Aktien an einer Mehrheitsbeteiligung der Zielgesellschaft, die ein Grundstück in der Schweiz hält, oder Eröffnung eines Erbgangs, durch den eine Immobilie auf die ausländische Gesellschaft übertragen wird).

Absatz 5 ermöglicht es dem Bundesrat, die Einzelheiten des Meldeverfahrens festzulegen. Der Bundesrat kann somit insbesondere die an das Register zu übermittelnden Informationen oder allfälligen Belege zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechnigten Personen festlegen. Er bestimmt auch, welche Informationen die Rechtseinheiten über die Art und den Umfang der durch die wirtschaftlich berechnigten Personen ausgeübten Kontrolle zu übermitteln haben. Ziel ist es, dass das Register ausreichend Informationen über die Identität der wirtschaftlich berechnigten Personen und die Kontrollstruktur enthält, ohne jedoch die Rechtseinheiten zu einer Vielzahl von Meldungen bei unwesentlichen Änderungen zu verpflichten (z. B. einer Erhöhung der Beteiligung der wirtschaftlich berechnigten Person von 27 auf

¹⁵³ Vgl. Guidance on beneficial ownership of legal persons, März 2023, Abs. 73.

30 Prozent). In der Verordnung wird im Übrigen festgelegt, ob und in welchem Umfang eine Gesellschaft auf Informationen verweisen kann, die bereits im Handelsregister eingetragen sind.

Art. 19 Änderungen

Jede Änderung einer im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingetragenen Information muss von der unterstellten Rechtseinheit innert eines Monats ab Kenntnisnahme gemeldet werden, um eine angemessene Frist gemäss den internationalen Anforderungen zu gewährleisten. Die meldepflichtigen Änderungen können die Meldung einer neuen wirtschaftlich berechtigten Person umfassen oder die Identifikationsdaten der im Register eingetragenen Person (insbesondere Name, Adresse/Wohnsitzland) oder die im Register eingetragenen Informationen über die Art und den Umfang der über die Rechtseinheit ausgeübten Kontrolle betreffen. Die Möglichkeit des Versands automatisierter E-Mails durch das Register an die Rechtseinheiten, um diese an periodisch an ihre Meldepflicht zu erinnern, wird im Rahmen der Umsetzung des Registers geprüft werden.

Art. 20 Verfahren für die Meldung beim Handelsregister

Grundsätzlich meldet die Rechtseinheit die Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen direkt beim Register der wirtschaftlich berechtigten Personen. Artikel 20 sieht jedoch ein besonderes Verfahren für unkomplizierte Situationen vor, nämlich für Fälle, in denen die wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheit bereits im Handelsregister eingetragen sind. In diesem Fall kann die unterstellte Rechtseinheit die Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen (vgl. Art. 18) dem kantonalen Handelsregister melden, bei dem sie eingetragen ist. Die Daten werden dann über die Handelsregisterbehörden (kantonale Behörden und EHRA) an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen weitergeleitet. Dieses Verfahren wurde geschaffen, um zu vermeiden, dass KMU bei der Gründung oder während des Bestehens der Gesellschaft, beispielsweise bei einer Änderung in Bezug auf eine Gesellschafterin oder einen Gesellschafter, separate Schritte beim Register der wirtschaftlich berechtigten Personen unternehmen müssen. Die Handelsregisterbehörden können sie im Rahmen der Bearbeitung der Eintragungen im Handelsregister auch auf ihre Meldepflichten gemäss dem neuen Gesetz aufmerksam machen und sie bei Bedarf informieren. Die Kontrolle der im Handelsregister eingetragenen Daten wird zudem zur Qualität der im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingetragenen Daten beitragen.

Absatz 1 legt die Voraussetzungen fest, die erfüllt sein müssen, damit eine unterstellte Rechtseinheit das Meldeverfahren über das Handelsregisteramt wählen kann. Alle wirtschaftlich berechtigten Personen müssen als Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder als Organ der Rechtseinheit im Handelsregister eingetragen sein. Dies gilt grundsätzlich insbesondere für GmbHs, bei denen alle Gesellschafterinnen und Gesellschafter natürliche Personen und gleichzeitig die wirtschaftlich berechtigten Personen sind, für AGs, bei denen die wirtschaftlich berechtigten Personen Mitglieder des Verwaltungsrates sind (z. B. eine Einpersonengesellschaft, bei der die einzige Aktionärin oder der einzige Aktionär das einzige Verwaltungsratsmitglied und die einzige wirtschaftlich berechtigte Person der Gesellschaft ist, oder eine Gesellschaft, die ihre wirtschaftlich berechtigte Person gemäss Art. 4 Abs. 3 festgestellt hat). Es wird erwartet, dass die meisten KMU, bei denen es sich um GmbHs oder AGs handelt, deren Aktionärinnen und Aktionäre auch Verwaltungsratsmitglieder sind, sich für dieses Verfahren entscheiden können.

Gemäss *Absatz 2* muss die unterstellte Rechtseinheit den Handelsregisterbehörden die Namen ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen angeben sowie Angaben zur Art und zum Umfang der ausgeübten Kontrolle machen. Die Mitteilung muss auch eine Bestätigung der Rechtseinheit enthalten, dass es keine weiteren wirtschaftlich berechtigten Personen gibt. Der Meldung müssen keine Belege hinsichtlich dieser Tatsache beigefügt werden. Grundsätzlich

muss die Meldung über die wirtschaftlich berechtigte Person im Rahmen eines Eintragungsverfahrens ins Handelsregister erfolgen. Daraufhin wird sie in die Anmeldung zur Eintragung beim zuständigen kantonalen Handelsregister aufgenommen. In der Meldung über die wirtschaftlich berechtigte Person müssen nicht die Elemente wiederholt werden, die aus dem Handelsregistereintrag hervorgehen. So kann sich eine GmbH beispielsweise auf die Angabe beschränken, dass ihre Gesellschafterinnen und Gesellschafter aufgrund ihres Anteilsbesitzes ihre wirtschaftlich berechtigten Personen sind und dass es keine weiteren wirtschaftlich berechtigten Personen gibt. Rechtseinheiten, die keine wirtschaftlich berechtigten Personen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 haben und subsidiär das ranghöchste Mitglied ihres Leitungsgangs im Sinne von Artikel 4 Absatz 3 identifizieren, können sich darauf beschränken, dies zu erwähnen. Aktiengesellschaften, deren wirtschaftlich berechtigte Person die Kriterien von Artikel 4 Absatz 1 erfüllt, müssen ihrerseits die Art der ausgeübten Kontrolle angeben (zum Beispiel direkte Kontrolle durch Aktienbesitz) sowie allenfalls Angaben zur kontrollierenden Beteiligung (Anzahl und Prozentsatz) machen.

Enthält die Anmeldung zur Eintragung die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen, so leiten die Handelsregisterbehörden diese zur Eintragung an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen weiter (*Abs. 3*). Das Verfahren zur Übermittlung der Daten wird im Einzelnen im Rahmen der Verordnung geregelt. Es ist vorgesehen, dass die dem kantonalen Handelsregister gemeldeten Daten auf elektronischem Weg im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für Eintragungen an das EHRA übermittelt und von diesem an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zur Eintragung weitergeleitet werden. Die Bestimmungen der HRegV können angepasst werden, um dem neuen Meldeverfahren für wirtschaftlich berechtigte Personen und der Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden (vgl. Art. 40) Rechnung zu tragen, mit dem Ziel, eine effektive und effiziente Umsetzung des neuen Rechts zu gewährleisten.

Art. 21 Vereinfachtes Meldeverfahren für Vereine oder Stiftungen

Artikel 21 enthält eine spezielle Regelung des Meldeverfahrens für Vereine und Stiftungen. Hier sind zwei Fälle zu unterscheiden:

In sehr vielen Fällen ist die einzige identifizierte wirtschaftlich berechtigte Person die Präsidentin oder der Präsident bzw. die oder der Vorsitzende des obersten Organs der Stiftung oder der Geschäftsleitung des Vereins, d. h. eine Person, die, von Ausnahmen abgesehen, auch im Handelsregister eingetragen ist. Es ist daher sinnvoll, den Eintrag im Handelsregister mit dem Eintrag im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zusammenzufassen. *Absatz 1* ermöglicht dem Verein oder der Stiftung, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen: Wenn der Verein oder die Stiftung eine neue Präsidentin oder einen neuen Präsidenten oder eine neue Geschäftsführerin oder einen neuen Geschäftsführer ins Handelsregister eintragen lässt, kann der Verein oder die Stiftung einfach bestätigen, dass diese Person als wirtschaftlich berechtigte Person gilt und als solche im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingetragen werden kann.

In einigen Fällen wird der Verein oder die Stiftung jedoch zusätzliche Personen in Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 8 identifiziert haben. In diesem Fall muss der Verein oder die Stiftung auch diese Personen melden, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Diese Meldung erfolgt direkt an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen.

Entsprechend der Regelung in *Absatz 4* sind die Artikel 18 und 19 anwendbar. Die dem Register zu übermittelnden Informationen werden daher an die in Artikel 18 vorgesehenen Informationen angeglichen. Die Stiftung oder der Verein muss die Änderung einer wesentlichen Tatsache auf die gleiche Art und Weise und innerhalb der gleichen Frist wie in Artikel 19 melden.

Art. 22 Elektronisches Verfahren

Um sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch des Staates ein schnelles, effizientes und kostengünstiges Verfahren zu gewährleisten, müssen die Meldungen an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen auf elektronischem Wege über eine den unterstellten Rechtseinheiten zur Verfügung gestellte Kommunikationsplattform, wie beispielsweise die Plattform EasyGov.swiss, erfolgen (Abs. 1). Das elektronische Verfahren ist nur für Meldungen vorgeschrieben, die direkt an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen erfolgen. Rechtseinheiten, die die Voraussetzungen des in den Artikeln 20 und 21 vorgesehenen Meldeverfahrens über das Handelsregister erfüllen, können die Informationen zu ihren wirtschaftlich berechtigten Personen unter Einhaltung der Formvorschriften für Anmeldungen zur Eintragung in das Handelsregister übermitteln, das heisst auf Papier oder in elektronischer Form (vgl. Art. 16 HRegV).

Art. 23 Verantwortung für Meldungen an das Register

Die Verantwortung für Meldungen an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen liegt beim obersten Leitungsorgan der Rechtseinheit. Die Meldungen können somit von einem Geschäftsleitungs- oder Verwaltungsratsmitglied vorgenommen werden. Im Falle einer Delegation sind diese Mitglieder weiterhin für die ordnungsgemässe Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Pflichten verantwortlich. Diese Regelung soll es den Behörden, insbesondere den Strafbehörden, ermöglichen, die Person zu identifizieren, die im Falle der Nichtbeachtung der gesetzlichen Pflichten Stellung nehmen könnte.

Art. 24 Löschung

Die an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen gemeldeten Informationen bleiben grundsätzlich während der gesamten Dauer des Bestehens der juristischen Personen nach schweizerischem Recht bzw. während der gesamten Dauer der Unterstellung der ausländischen Rechtseinheiten eingetragen (Abs. 1 und 2). Danach werden sie gelöscht, bleiben aber für berechnete Nutzerinnen und Nutzer sichtbar und werden nach Ablauf der in Artikel 45 vorgesehenen Frist von zehn Jahren definitiv entfernt. Auf diese Weise haben die berechneten Nutzerinnen und Nutzer über einen bestimmten Zeitraum Zugang zu den früheren Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen einer Rechtseinheit.

Gemäss *Absatz 3* werden Informationen über eine natürliche Person (in der Regel die wirtschaftlich berechnete Person) gelöscht, wenn eine neue Person an ihrer Stelle angemeldet wird (zum Beispiel ein neues leitendes Organ, das als wirtschaftlich berechnete Person im Sinne von Art. 4 Abs. 3 angemeldet wird) oder wenn sie die Löschung beantragt und erwirkt (z. B. weil sie die Anteile, die ihr die Eigenschaft als wirtschaftlich berechnete Person verliehen haben, veräussert hat). Inwieweit eine automatisierte Übermittlung und Aktualisierung von Informationen, die bereits im Handelsregister eingetragen sind, vorgesehen werden kann, wird in der Verordnung geregelt.

Art. 25 Führung und Form

Das elektronische Register der wirtschaftlich berechtigten Personen wird vom Bund, konkret vom EJPD, geführt. Der Begriff der Registerführung ist hier im weiten Sinne zu verstehen. Die Aufgaben der registerführenden Behörde sind in Artikel 25 näher definiert. Das EJPD ist die für die Bearbeitung der Registerinformationen verantwortliche Behörde im Sinne von Artikel 5 Buchstabe j des neuen Datenschutzgesetzes (nDSG)¹⁵⁴.

¹⁵⁴ BBI 2020 7639

Art. 26 Inhalt

Gemäss *Absatz 1* enthält das Register die Informationen, die zur Identifikation der im Register eingetragenen diesem Gesetz unterstellten Rechtseinheiten und Personen erforderlich sind. Bei unterstellten Rechtseinheiten handelt es sich dabei um den Namen, die Firma, den Sitz und die UID-Nummer. Bei natürlichen Personen muss das Register die Identifikationsdaten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Wohnsitzland, Adresse) sowie die Eigenschaft, unter der eine Person gemeldet wurde (wirtschaftlich berechtigte Person, einschliesslich des Beschriebs der Art und des Umfangs der ausgeübten Kontrolle, oder treuhänderisch handelnde Person), enthalten. Dabei handelt es sich um die Informationen, die von den unterstellten Rechtseinheiten nach Artikel 18 gemeldet werden müssen, die ihrerseits wiederum den Informationen entsprechen, die diese nach den Artikeln 6 und 7 sammeln und aufbewahren müssen. Je nach den technischen Möglichkeiten wird das Register Informationen, die bereits im Handelsregister eingetragen sind, automatisiert weiterleiten oder übernehmen können.

Wie durch die Verordnung zu konkretisieren ist, werden natürliche Personen anhand ihrer AHV-Nummer, juristische Personen anhand ihrer UID-Nummern identifiziert. Die systematische Verwendung dieser Nummern soll die Identifikation der eingetragenen Personen sicherstellen und eine Vernetzung mit anderen öffentlichen Datenbanken, insbesondere mit den von den Handelsregisterbehörden geführten Datenbanken, ermöglichen. Die vorgeschlagene Regelung entspricht in diesem Punkt derjenigen, die im Handelsregisterrecht für die Identifizierung der in den zentralen Datenbanken der Rechtseinheiten eingetragenen Personen und der in den kantonalen Registern eingetragenen Personen vorgesehen ist (Art. 928c und 930 OR). Eine AHV-Nummer wird jeder Person zugeteilt, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat (Art. 50c Abs. 1 Bst. a AHVG), aber auch, wenn dies für den Verkehr mit einem Dienst oder einer Institution, die zur systematischen Verwendung dieser Nummer berechtigt ist, erforderlich ist (Art. 50c Abs. 2 Bst. b AHVG). Der zweite Fall ermöglicht somit die Zuteilung einer AHV-Nummer an Personen mit Wohnsitz im Ausland, insbesondere an wirtschaftlich berechtigte Personen mit Wohnsitz im Ausland, die zuvor noch nie eine AHV-Nummer erhalten haben. Gemäss Art. 2 und 4 UIDG muss eine UID-Nummer vom Bundesamt für Statistik unter anderem allen im Handelsregister eingetragenen Rechtssubjekten sowie juristischen Personen ausländischen oder internationalen Rechts, die einen Sitz in der Schweiz haben oder nach schweizerischem Recht zu identifizieren sind, unentgeltlich zugewiesen werden. Der letztgenannte Fall ermöglicht somit die Zuweisung einer UID-Nummer an die ausländischen Rechtseinheiten, die gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben b und c dem vorliegenden Gesetz unterstellt sind (tatsächliche Verwaltung in der Schweiz oder Erwerb eines Grundstücks in der Schweiz) und die zuvor noch nie eine UID-Nummer erhalten haben.

Der Bundesrat kann präzisieren, dass das Register weitere Informationen enthalten muss. Dies können insbesondere Informationen sein im Zusammenhang mit Vermerken oder Meldungen von Finanzintermediären oder anderen Behörden.

Alle Änderungen, die im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen vorgenommen werden, müssen nachvollziehbar sein. Insbesondere müssen die berechtigten Nutzerinnen und Nutzer erkennen können, wer zu einem bestimmten Zeitpunkt die wirtschaftlich berechtigten Personen der unterstellten Rechtseinheit waren. Aus diesem Grund wird in Absatz 3 präzisiert, dass Änderungen chronologisch nachvollziehbar sein müssen. Der Zugang zu früheren Informationen ist jedoch durch die Regelungen über den Zugang (Art. 28) und den Datenschutz (Art. 45) eingeschränkt.

Art. 27 Wirkungen

Artikel 27 behandelt die Frage der Wirkungen des Registereintrags. Das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen unterscheidet sich in diesem Punkt vom Handelsregister.

Das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen ist kein öffentliches Register im Sinne von Art. 9 ZGB, da der Zugang auf gesetzlich bezeichnete Behörden und Personen beschränkt ist (vgl. Art. 28). Die Eintragung hat keine konstitutive Wirkung und ändert nichts an den betreffenden Rechtsverhältnissen: Eine Person wird nicht allein aufgrund ihrer Eintragung zur wirtschaftlich berechtigten Person einer Gesellschaft und verliert diese Eigenschaft auch nicht, wenn sie nicht im Register eingetragen ist. Tatsachen, die im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingetragen sind, profitieren daher auch nicht von der in Artikel 9 Absatz 1 ZGB aufgestellten Richtigkeitsvermutung.

Die Eintragung hat zur Folge, dass bestimmte wichtige Tatsachen über eine Rechtseinheit bestimmten gesetzlich festgelegten Behörden und Personen zugänglich gemacht werden. Sie soll keine Publizitätswirkung im Rechtsleben entfalten, sondern dient in erster Linie den Zielen der Bekämpfung der Finanzkriminalität im weiteren Sinne (vgl. Art. 1 Abs. 3). Das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen verfolgt einen öffentlich-rechtlichen Zweck und unterscheidet sich in diesem Punkt von öffentlichen Registern, die sich auf privatrechtliche Rechtsverhältnisse beziehen (Handelsregister, Grundbuch, Zivilstandsregister, Markenregister usw.). Der Zugang zu den Informationen des Registers und die Wirkungen der Eintragung richten sich daher auch nicht nach den Regeln, die für privatrechtliche Register gelten. Schliesslich dient das Register dazu, die Finanzintermediäre bei der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten nach dem GWG zu unterstützen.

Art. 28 Zugang

Im Interesse einer klaren Regelung und in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Datenschutzes werden die Behörden, die Zugang zu dem neuen Register der wirtschaftlich berechtigten Personen haben, im Gesetz abschliessend bezeichnet.

Onlinezugang (Abs. 1)

Behörden, die häufig oder dringend Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person einer Rechtseinheit benötigen, haben einen Onlinezugang zum Register. Es handelt sich um die in Absatz 1 aufgelisteten Behörden, namentlich die folgenden:

- *Bst. a:* Die Kontrollstelle im Sinne von Artikel 33 hat in dem Masse Zugang zum Register, wie es die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben verlangt.
- *Bst. b:* Die Strafbehörden der Kantone oder des Bundes haben ebenfalls Zugang zum Register. Ihre Nutzung ist nicht auf die Verfolgung von Geldwäschereidelikten im engeren Sinne beschränkt, sondern auf jedes Strafverfahren in Anwendung der StPO oder des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes.
- *Bst. c und d:* Die für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständigen Aufsichtsbehörden sowie die MROS, die SRO und die Aufsichtsorganisationen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben ebenfalls Zugang zum Register.
- *Bst. e:* Die für die Amtshilfe in Steuersachen zuständigen Behörden können im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss den internationalen, bilateralen und multilateralen Übereinkommen, dem Gesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen¹⁵⁵, dem Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne¹⁵⁶ und dem Steueramtshilfegesetz¹⁵⁷ ebenfalls auf das Register zugreifen. Dadurch können bestimmte Empfehlungen des Global Forums bezüglich der Verfügbarkeit

¹⁵⁵ SR 653.1

¹⁵⁶ SR 654.1

¹⁵⁷ SR 651.1

angemessener, genauer und aktueller Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen berücksichtigt werden.

- *Bst. f:* Ebenso kann die nach dem Embargogesetz zuständige Kontrollstelle (in der Regel das Staatssekretariat für Wirtschaft - SECO) die Informationen aus dem Register zur Durchsetzung von Zwangsmassnahmen nach dem EmbG, sei es im Rahmen eines Kontrollverfahrens, der Prüfung eines Antrags auf Ausnahmegenehmigung oder eines Verwaltungsstrafverfahrens nach Artikel 9 oder 10 EmbG.
- *Bst. g:* Die Steuerbehörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden können im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Informationen des Registers zugreifen, beispielsweise um Fälle von Steuerflucht bei der Grundstückgewinnsteuer zu identifizieren.
- *Bst. h:* Der Nachrichtendienst des Bundes hat bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996¹⁵⁸ und dem Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015¹⁵⁹ ebenfalls Zugang zu diesen Informationen. Er muss nämlich die wirtschaftlich berechtigten Personen der Unternehmen feststellen, die er im Rahmen seiner Aufgaben als Informationsdienst nach dem Güterkontrollgesetz und als Behörde im Zusammenhang mit der Durchsetzung der internationalen Sanktionen (vgl. Artikel 10 Absatz 2 des Güterkontrollgesetzes und Artikel 21 und 26 der Güterkontrollverordnung¹⁶⁰) überprüft. Er verfügt auch über Kompetenzen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. In diesem Rahmen hat er sich auch mit der Finanzierung von Organisationen und Gruppen zu befassen, die eine Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz darstellen. Informationen über die Finanzierungsquelle und die tatsächlich begünstigte Person einer Rechtsstruktur können ihm zusätzliche Beweise für die Erkennung und rechtzeitige Abwendung einer solchen Gefahr liefern.
- *Bst. i:* Es ist vorgesehen, dass das Bundesamt für Statistik (BFS) Zugang zu den Informationen des Registers hat. Der Zugang soll ihm zunächst bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Gesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG)¹⁶¹, namentlich bei den Validierungsarbeiten des globalen Identifikationssystems für Finanzmarktteilnehmer (Art. 6 Abs. 2 Bst. a Ziff. 5 UIDG), dienen. Das BFS ist seit 2017 akkreditierte LEI-Vergabestelle für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein (LEI-Schweiz) und wirkt so am Aufbau eines globalen Identifikatorensystems für Finanzmarktakteure (Global Legal Entity Identifier Foundation, GLEIF) mit. Mit dem Legal Entity Identifier (LEI), einem einheitlichen internationalen Identifikator, kann die Qualität von Finanzdaten verbessert und die Beurteilung von Systemrisiken vereinfacht werden. In diesem Bereich ist das BFS verpflichtet, die Kontrolle der «Level 2»-Daten durchzuführen, die die oberste Kontrolle einer Rechtseinheit beziehungsweise das «wer gehört wem» betreffen. Das oberste Ziel besteht darin, über eine konsolidierte Datenbank zu verfügen, mit der potenzielle Risiken anhand der Finanzbeziehungen (Eigentumsverhältnisse) zwischen den Einheiten analysiert werden können. Durch den Zugang des BFS zum Register wird die systematische Identifikation der UID-Einheiten vorangetrieben (vgl. Art. 8 Abs. 1 UIDG) und der Aufwand seitens der Unternehmen dadurch verringert, dass dieselben Daten nicht ein zweites Mal verlangt werden müssen. Auch im Bereich der statistischen Aufgaben des BFS erlauben die wichtigen Informationen aus dem Register die Führung der Unternehmensgruppen im UID-Register und garantieren so die Erstellung der Unternehmensstatistiken, die das BFS aufgrund der EU-Rahmenverordnung zur Unternehmensstatistik FRIBS (Framework

¹⁵⁸ SR 946.202

¹⁵⁹ SR 121

¹⁶⁰ SR 946.202.1

¹⁶¹ SR 431.03

Regulation Integrating Business Statistics) erstellen muss. Mit dem neuen Artikel 4 Absatz 1^{bis} BStatG, der mit dem EMBAG in Kraft treten wird, ist sodann vorgesehen, dass andere Bundesstellen dem BFS einen Online-Zugriff auf ihre Daten ermöglichen, sofern diese gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 BStatG für die Statistik geliefert werden müssen. Das BFS wird ebenfalls Zugang zu den Informationen im Register haben, um öffentliche Statistiken zu erstellen, insbesondere die Statistik der Unternehmensstruktur nach BStatG, die zudem nach den europäischen Vorgaben (FRIBS) aufgestellt werden muss. Gemäss dem neuen Absatz 1^{bis} des Artikels 4 BStatG, der gleichzeitig mit dem EMBAG in Kraft treten wird, ermöglicht der Bund dem BFS über ein elektronisches Abrufverfahren den Zugriff auf die für seine statistischen Aufgaben erforderlichen Daten, soweit andere Erlasse des Bundes nichts Abweichendes vorsehen. Der Bundesrat regelt für jeden Sachbereich den Umfang des Zugriffs und die verpflichteten Organisationen. Es ist daher wichtig, dass der Onlinezugang des BFS ausdrücklich in Artikel 28 genannt wird, damit kein rechtlicher Graubereich entsteht. In Anbetracht dessen, dass der Onlinezugang für statistische Zwecke errichtet wird, ist es sinnvoll, dass dies auch für die Zwecke des UIDG geschieht. Die «Wer gehört wem»-Informationen im Rahmen dieser neuen Regelung werden es mittelfristig ermöglichen, Skaleneffekte zu erzielen, da diese Daten zurzeit mangels anderer Quellen gekauft werden müssen, um den Prozess zur Verknüpfung von Unternehmensgruppen in Gang zu setzen, und zusätzliche Erhebungen erforderlich sein können. Durch den Zugang zum Register wäre eine zuverlässige Quelle vorhanden, um Daten für die Statistiken zur Globalisierung, für die strukturellen monetären und nichtmonetären Unternehmensstatistiken sowie für die Genderstatistiken im Hinblick auf die Unternehmensführung gemäss der vom Bundesrat am 28. April 2021 verabschiedeten Gleichstellungsstrategie 2030 zu erheben. Durch den Registerzugang des BFS verringert sich auch der Aufwand für Unternehmen, da auf die Durchführung zusätzlicher Erhebungen bei ihnen verzichtet werden kann.

Zugang auf Antrag (Abs. 2)

Behörden, bei denen der Zugang zum Register eher gelegentlich erfolgen dürfte, können diesen auf Antrag erhalten. Diese Unterscheidung steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Bereich des Datenschutzes. Es handelt sich um die folgenden Behörden:

- *Bst. a:* die Vergabestellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Hinblick auf die Prüfung oder die Vergabe eines öffentlichen Auftrags in Anwendung des öffentlichen Beschaffungsrechts. Die Vergabestellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden haben Zugang zum Register im Rahmen der Verfahren in Anwendung des öffentlichen Beschaffungsrechts. Sie erhalten keinen direkten Zugriff auf das Register, aber auf Gesuch hin Auskunft über die wirtschaftlich berechnete Person einer Anbieterin in einer öffentlichen Beschaffung, bevor der Zuschlag über den öffentlichen Auftrag erteilt wird. Die Informationen aus dem Register dienen der öffentlichen Auftraggeberin für die Beurteilung der Teilnahmevoraussetzungen eines Anbieters am Vergabeverfahren. Die mit dem Register geschaffene Transparenz über die wirtschaftlich berechnete Person erleichtert den öffentlichen Auftraggeberinnen die Umsetzung von embargo- und beschaffungsrechtlichen Sanktionen in Vergabeverfahren, wenn etwa die Besitzverhältnisse an einer Anbieterin unklar sind oder Hinweise darauf bestehen, dass aufgrund der Besitzverhältnisse einem Unternehmen ein öffentlicher Auftrag nicht erteilt werden darf. Die Informationen aus dem Register sind zudem geeignet, allfällige Ausschlussgründe von Anbieterinnen aus einem laufenden Vergabeverfahren gemäss Art. 44 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)¹⁶² bzw. Art. 44 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) 2019 festzustellen.

¹⁶² SR 172.056.1

- *Bst. b:* die kantonalen Grundbuchämter und die eidgenössische Aufsichtsbehörde: Der Zugang zum Register der wirtschaftlich berechtigten Personen kann für die Grundbuchämter erforderlich sein, um die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person einer Gesellschaft zu überprüfen, die eine Immobilie in der Schweiz besitzt (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. c).
- *Bst. c:* die erstinstanzlichen Behörden und beschwerdeberechtigten Behörden im Sinne des Gesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)¹⁶³: Um zu überprüfen, ob die Person, die ein Grundstück erworben hat, dazu berechtigt ist oder ob sie von einer ausländischen Person kontrolliert wird, kann die Behörde im Sinne von Kapitel 4 des BewG auf das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zugreifen.
- *Bst. d:* die Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, welche für die Prüfung und Ausrichtung von Finanzhilfen und Abgeltungen zuständig sind. Der Zugang ermöglicht es insbesondere, wirtschaftliche Verflechtungen zu erkennen und die Vergabe von Doppelsubventionen zu verhindern.
- *Bst. e:* das SECO bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen. Der Regelungsentwurf verlangt, dass ausländische Personen, die unmittelbar oder mittelbar die Kontrolle über ein Schweizer Unternehmen haben oder ein Schweizer Unternehmen übernehmen möchten, identifiziert werden müssen und somit der Kontrolle unterstellt wären. Dieser Buchstabe wird im Laufe der Entwicklung des betreffenden Gesetzesprojekts angepasst.

Onlinezugang der Personen, die Sorgfaltspflichten unterliegen

Die *Finanzintermediäre* haben einen Onlinezugang zu den Daten im Register, soweit diese zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten nach dem GwG erforderlich sind, sei es zum Zeitpunkt der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung oder der Überwachung von Transaktionen. Zum selben Zweck haben auch Beraterinnen und Berater im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c GwG und Anwältinnen und Anwälte, die eine Tätigkeit ausüben, die Sorgfaltspflichten unterliegt (Art. 13a ff. VE-BGFA), Zugang zum Register.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Pflicht der Finanzintermediäre zur Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person und zur Überprüfung dieser Identität (gemäss Art. 4 GwG) in formeller und materieller Hinsicht durch die Einführung dieses Zugangsrechts nicht in Frage gestellt wird. Sie bleibt sowohl bei Aufnahme der Geschäftsbeziehung als auch im Lauf der Beziehung bei Zweifeln, die im Rahmen der Überwachung der Beziehung oder der Transaktionen auftreten, unverändert. Der Finanzintermediär verfügt über eine neue Informationsquelle, die ihm die Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten erleichtert, aber die Existenz und der Umfang der Sorgfaltspflichten bleiben im GwG geregelt und werden durch das vorliegende Gesetz nicht geändert.

Es ist zu beachten, dass die Gesetzesvorlage keinen öffentlichen Zugang zu den Informationen des Registers vorsieht. Der Zweck des Registers besteht hauptsächlich in der Nutzung der im Register enthaltenen Informationen durch die zuständigen Behörden zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Eine weitere Öffnung des Registers für private Zwecke bringt in dieser Hinsicht nach Ansicht des Bundesrates keinen erheblichen Mehrwert und stellt unter Berücksichtigung des begrenzten öffentlichen Interesses einen unverhältnismässigen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und den Schutz von persönlichen Daten vor Missbrauch (Art. 13 BV) dar. Der Zugang zum Register aufgrund der Darlegung eines berechtigten Interesses (z. B. im Fall einer Journalistin oder eines

¹⁶³ SR 211.412.41

Journalisten, die bzw. der einen solchen Zugang beantragt) wird im Rahmen der Empfehlung 24 der FATF ebenfalls nicht verlangt. Der Zugang zum Register aufgrund der Darlegung eines überwiegenden öffentlichen Interesses kann sich im Einzelfall jedoch gestützt auf das BGÖ ergeben.

Damit die Datenbearbeitung verhältnismässig ist, unterscheidet Absatz 4 beim Zugang zwischen zwei verschiedenen Arten von Auszügen: Der erste enthält nur Informationen über die aktuell wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheit und ist allen Behörden zugänglich. Der zweite enthält zudem frühere Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheit, zum Beispiel über solche, die nach Artikel 24 aus dem Register entfernt wurden (sofern die in Art. 46 vorgesehene Frist von zehn Jahren noch nicht abgelaufen ist), sowie Informationen über den Inhalt von Meldungen nach den Artikeln 28 und 29. Dieser zweite Auszug ist online lediglich für einen kleineren Kreis von Behörden verfügbar, weil die Daten der Vergangenheit für die Erfüllung ihrer Aufgaben besonders relevant sind (Strafbehörden) oder weil sie selbst Daten innert besonders kurzer Fristen übermitteln können müssen (Behörden der Steueramtshilfe). Wenn in einem bestimmten Fall die in diesem zweiten Auszug enthaltenen Informationen für eine andere Behörde relevant sind, muss diese einen begründeten individuellen Antrag an die registerführende Behörde stellen.

Die Rechtseinheit selbst hat Zugang zu den sie betreffenden Informationen im Register. Nach Absatz 5 kann sie entweder einen Auszug nur mit den aktuellen Daten oder einen Auszug, der auch entfernte Daten und den Inhalt allfälliger Meldungen enthält, beantragen.

Gemäss Absatz 6 wird der Bundesrat die Bedingungen und Einzelheiten des Zugangsrechts auf dem Verordnungsweg festlegen. Es muss insbesondere die Vertraulichkeit der Daten, auf die der Finanzintermediär zugreift, gewährleistet sein: Der Finanzintermediär darf nur auf das Register zugreifen, wenn er nach dem GwG verpflichtet ist, die wirtschaftlich berechnete Person zu überprüfen. Er darf die abgerufenen Daten nur zu diesem Zweck verwenden, unter Ausschluss insbesondere jeglicher kommerziellen Weiterverwendung.

Art. 29 Meldung von Unterschieden durch Finanzintermediäre

In Artikel 29 werden die Pflichten der Finanzintermediäre festgelegt, die Unterschiede zwischen den in ihrem Besitz befindlichen Informationen über die wirtschaftlich berechnete Person einer unterstellten Rechtseinheit und den im Register eingetragenen Informationen (Verfahren zur Meldung von Unterschieden, «discrepancy reporting») feststellen.

Ziel der neuen Regelung ist es, den Zugang der Behörden zu qualitativ hochwertigen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen zu gewährleisten. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen verschiedene Mechanismen und Filter eingeführt werden, die gezielte Kontrollen ermöglichen und eine ausreichende Qualität der im Register eingetragenen Informationen sicherstellen. Die Meldung von Unterschieden ist eines der Instrumente, die zu diesem Zweck eingeführt werden: Finanzintermediäre sollen verpflichtet werden, der zuständigen Behörde Informationen aus dem Register zu melden, die ihrer Ansicht nach unrichtig sind; auf der Grundlage dieser Meldung kann die Behörde die Identität und den Status der im Register eingetragenen Person überprüfen. Obwohl die Massnahme keine Anforderung im Rahmen von Empfehlung 24 ist, wird sie von der FATF als mögliche Massnahme zur Ergänzung der Massnahmen zur Überprüfung des Registers empfohlen.¹⁶⁴ Sie wird bereits von allen europäischen Staaten umgesetzt. Ihre Einführung trägt auch der Tatsache Rechnung, dass die Qualität der von den Finanzintermediären gehaltenen Informationen in der Schweiz in der Regel gut ist.

Die Meldepflicht nach Artikel 29 untersteht drei kumulativen Bedingungen. Insgesamt besteht der Zweck dieser Bedingungen darin, diese Pflicht auf die für die Kontrollstelle und die verschiedenen Nutzerinnen und Nutzer des Registers wirklich relevanten Fälle zu beschränken

¹⁶⁴ Guidance on beneficial ownership of legal persons, Abs. 68–70.

und den Verwaltungsaufwand für die Finanzintermediäre zu begrenzen, indem für diese verhältnismässige Massnahmen eingeführt werden:

Erstens muss der Finanzintermediär dem Register einen Unterschied zwischen den Informationen im Register und den Informationen in seinem Besitz melden, wenn dieser Unterschied Zweifel an der Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität der Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person einer unterstellten Rechtseinheit aufkommen lässt. Dies bedeutet Folgendes:

- Der Finanzintermediär muss einen Unterschied nicht melden, wenn er sich auf einen nebensächlichen Punkt bezieht, ohne die Richtigkeit der im Register eingetragenen Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person in Frage zu stellen (zum Beispiel der zweite Vorname der Vertreterin oder des Vertreters, die oder der die Meldung gemacht hat; ein nicht wesentlicher Unterschied in dem im Register beschriebenen Organigramm in einem Fall von indirekter Kontrolle; das Datum einer Aktionärsvereinbarung, die eine Kontrolle durch andere Mittel begründet; Rechtschreibfehler; geringfügige Unterschiede beim Prozentsatz der gehaltenen Aktienbeteiligung usw.). Es sollte unter anderem eine Unterschiedsmeldung erfolgen, wenn eine juristische Person (zum Beispiel aus dem Ausland) diesem Gesetz unterstellt ist, sich aber nicht registriert hat, sofern die Unterstellung unter dieses Gesetz klar ist, zum Beispiel wenn der Finanzintermediär Kenntnis davon hat, dass eine Rechtseinheit eine Immobilie in der Schweiz besitzt. Hingegen wird von den Finanzintermediären nicht verlangt, kompliziertere Analysen vorzunehmen, beispielsweise um festzustellen, ob eine ausländische Rechtseinheit ihre tatsächliche Verwaltung in der Schweiz hat.
- Der Finanzintermediär muss keine Unterschiede melden, die sich aus den unterschiedlichen anwendbaren Vorschriften erklären lassen. Beispielsweise könnte er feststellen, dass er zusätzliche Personen im Sinne des GwG identifiziert hat, zum Beispiel für eine Sitzgesellschaft oder eine Stiftung, dass dieser Unterschied aber im Hinblick auf die in Artikel 4 aufgestellte Definition gerechtfertigt ist.
- Keine Meldung ist schliesslich erforderlich, wenn der Finanzintermediär einen Unterschied zwischen seinem Dossier und dem Register bemerkt, aber feststellt, dass die Informationen, die er selbst erhalten hat, unrichtig sind, zum Beispiel weil sie nicht oder nicht mehr auf dem neuesten Stand sind. Der Finanzintermediär kann jedoch nicht ausschliesslich davon ausgehen, dass das Register korrekt ist, und muss allenfalls Abklärungen vornehmen, um sein Dossier zu aktualisieren.

Zweitens darf der Finanzintermediär, der eine solche Abweichung feststellt, diese nicht sofort melden. Er muss zunächst die betroffene Klientin oder den betroffenen Klienten ansprechen und ihr oder ihm eine angemessene Frist zur Klärung der Situation einräumen (Abs. 1 Bst. b). Das Vorgehen sollte dem in den Artikeln 5 und 6 GwG vorgeschriebenen Vorgehen entsprechen und vor allem im Lauf der Geschäftsbeziehung erfolgen, wenn im Rahmen der Überwachung der Geschäftsbeziehung oder der Transaktionen Zweifel aufgetreten sind. Der Finanzintermediär, der die Identifikationsdaten aktualisiert, kann zum Beispiel feststellen, dass eine Information in seinem Dossier nicht korrekt ist. In einem ersten Schritt spricht er seine Klientin oder seinen Klienten an, zum Beispiel um sie oder ihn darüber zu informieren, dass die im Register angegebene Aktionärin oder der Aktionär nicht mehr aktuell ist oder dass eine zusätzliche Gesellschafterin oder ein zusätzlicher Gesellschafter nunmehr einen Kontrollanteil zu halten scheint. Daraufhin muss die Klientin oder der Klient die notwendigen Schritte unternehmen, um das Register oder die vom Finanzintermediär gehaltenen Informationen zu korrigieren, indem sie oder er die korrekten Informationen meldet (vgl. Art. 19). Nach Ablauf der Frist prüft der Finanzintermediär, ob die Unterschiede weiterhin besteht oder ob sie durch eine Aktualisierung des Registers oder des Dossiers, das sich in seinem Besitz befindet, behoben werden konnte. Wenn die Zweifel an der Richtigkeit des Registers nicht ausgeräumt werden konnten, muss er eine Meldung machen.

Drittens muss der Finanzintermediär einen Unterschied im Register nicht melden, wenn er im gleichen Dossier eine Meldung an die MROS auf der Grundlage von Artikel 9 GwG gemacht hat, in der er Zweifel an der Identität oder dem Status der wirtschaftlich berechtigten Person einer Gesellschaft oder einer anderen Rechtseinheit äussert (Abs. 1 Bst. c). Diese Bedingung dient dazu, administrative Doppelspurigkeiten zu vermeiden (doppelte Meldepflicht) und die Effizienz der Analysearbeit der MROS zu erhalten: Es muss vermieden werden, dass die von der Meldung betroffene Person indirekt über die Meldung an die MROS informiert wird, weil sie gleichzeitig einen Vermerk in ihrem Registereintrag bemerken könnte (vgl. Art. 32). Die Ausnahme bezieht sich nur auf Meldungen, die sich auf Artikel 9 GwG und nicht auf Artikel 305ter Absatz 2 StGB stützen: Andernfalls könnte der Finanzintermediär auch bei blossen Zweifeln systematisch eine Meldung an die MROS statt einer Meldung an das Register wählen, was die MROS tendenziell überlasten würde.

Die Meldung führt zu einem Vermerk im Register nach Artikel 32, der eine Kontrolle durch die Kontrollstelle auslösen kann. Die unterstellte Rechtseinheit kann diesen Vermerk auch anfechten (vgl. Art. 35 Abs. 2). Der Finanzintermediär ist weder Partei des Kontrollverfahrens noch des Verfahrens zur Anfechtung des Vermerks. Seine Pflichten in einem solchen Verfahren beschränken sich auf die Pflichten eines Dritten in einem Verwaltungsverfahren. Seine Position ist der eines Anzeigerstatters gleichgestellt, und er hat kein Recht, Rechtsmittel einzulegen. Gemäss den technischen Möglichkeiten wird geprüft, ob die Finanzintermediäre über das Ergebnis des Vermerks mittels einer elektronischen Benachrichtigung informiert werden können.

In Absatz 2 wird für die Meldepflicht der Haftungsausschluss übernommen, der in Artikel 11 Absatz 1 GwG im Zusammenhang mit der Meldepflicht nach Artikel 9 GwG festgelegt ist. Ein Finanzintermediär, der in gutem Glauben eine Meldung an das Register vornimmt, haftet weder zivilrechtlich noch vertraglich. Mit der Massnahme wird die Wirksamkeit des Meldesystems sichergestellt.

Artikel 29 lässt die Pflichten der Finanzintermediäre aus dem GwG unberührt. Finanzintermediäre, Beraterinnen und Berater und Anwältinnen und Anwälte, die eine Tätigkeit nach Artikel 13a BGFA ausüben, sind verpflichtet, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen und deren Identität zu überprüfen. Sofern die Person verpflichtet ist, die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen, hat sie auch die Pflicht, das Register einzusehen.

Art. 30 Meldung von Unterschieden durch Behörden

Ebenso wie die Finanzintermediäre müssen die Behörden eine Meldung machen, wenn sie feststellen, dass die Informationen im Register von den Informationen in ihrem Besitz abweichen und diese Abweichung zu Zweifeln an der Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Informationen führt (Abs. 1). Genau wie bei Finanzintermediären muss die Behörde also eine Abweichung nicht melden, wenn sie sich auf einen nebensächlichen Punkt bezieht, der die Richtigkeit der Informationen über die im Register eingetragene wirtschaftlich berechnete Person nicht in Frage stellt. Die Meldung eines Unterschieds sollte vorgenommen werden, wenn eine Behörde (zum Beispiel eine Steuerbehörde) feststellt, dass eine Rechtseinheit (zum Beispiel eine ausländische Rechtseinheit mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz) diesem Gesetz unterstellt ist, sich aber nicht eingetragen hat. Diese Pflicht gilt für alle Behörden auf Bundes- und Kantonsebene, ob Verwaltungs-, Straf- oder Justizbehörden, einschliesslich der GwG-Aufsichtsbehörden. Dabei kann es sich um eine Behörde handeln, die aufgrund des vorliegenden Gesetzes Zugang zum Register hat (vgl. Art. 28) oder die auf andere Weise einen Auszug aus dem Register erhält, zum Beispiel weil sie von der Rechtseinheit im Rahmen eines Verwaltungsantrags vorgelegt wird. Wenn die Behörden aufgrund von Informationen, die sie auf der Grundlage eines internationalen Übereinkommens aus dem Ausland erhalten, einen Unterschied feststellen, müssen sie das Spezialitätsprinzip berücksichtigen; dies ist

insbesondere bei Steuerbehörden der Fall, die im Rahmen der Amtshilfe in Steuersachen von den Behörden Informationen aus dem Ausland erhalten.

Im Gegensatz zu einem Finanzintermediär muss die Behörde die betroffene Rechtseinheit nicht unbedingt ansprechen, bevor sie auf den Unterschied hinweist. Sie kann, muss aber nicht auf diese Weise vorgehen, wenn sie der Ansicht ist, dass diese Massnahme geeignet ist, den Zweifel an der Richtigkeit des Registers zu beseitigen. Hierbei ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Behörde den zu meldenden Unterschied in jedem Stadium eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens feststellen könnte, da diese in ganz unterschiedlichen Bereichen liegen kann; es wäre nicht immer sinnvoll oder angemessen, von der Behörde selbst zu verlangen, Schritte zur Klärung des Registerinhalts zu unternehmen, ohne dass diese Schritte zu ihren gesetzlichen Aufgaben gehören würden. Wenn die Behörde es für notwendig erachtet, kann sie ihre Meldung begründen und nähere Angaben zum Gegenstand des Unterschieds sowie zur Quelle und zum Inhalt der in ihrem Besitz befindlichen Informationen machen.

Absatz 2 regelt insbesondere die Zusammenarbeit zwischen der MROS und der registerführenden Behörde. Gemäss Artikel 29 müssen die Finanzintermediäre eine einzige Meldung machen: entweder an die registerführende Behörde, wenn die Voraussetzungen von Artikel 29 erfüllt sind, oder an die MROS, wenn die Voraussetzungen von Artikel 9 GwG erfüllt sind. Danach muss sichergestellt werden, dass Meldungen, die auch für das Register von Interesse sind und zur Eröffnung eines Kontrollverfahrens führen können, weitergeleitet werden. So ist in Absatz 2 geregelt, dass die MROS, wenn sie eine Meldung erhält, die gleichzeitig dazu führt, dass Zweifel an einer Registerinformation aufkommen, dies der registerführenden Behörde meldet, die den entsprechenden Eintrag in Anwendung von Artikel 32 mit einem Vermerk versehen. Das Format der Meldungen an die MROS wird angepasst, um den Finanzintermediären die Möglichkeit zu geben, die für das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen relevanten Meldungen zu kennzeichnen und damit der MROS die Entscheidung zu erleichtern, die Informationen an die registerführende Behörde weiterzuleiten. Sobald der Eintrag mit einem Vermerk versehen ist, muss die registerführende Behörde die betroffene unterstellte Rechtseinheit grundsätzlich darüber informieren (vgl. Art. 32 Abs. 3). Diese Information könnte dazu führen, dass eine Person über das Vorliegen einer Meldung im Sinne von Artikel 9 GwG informiert wird, obwohl die Analyse dieser Meldung durch die MROS noch nicht abgeschlossen ist und die notwendigen Massnahmen zur Sperrung der betroffenen Vermögenswerte noch nicht getroffen werden konnten. Um dieser Situation vorzubeugen, ist vorgesehen, dass die MROS die relevanten Informationen erst dann an die registerführende Behörde weiterleitet, wenn diese Weiterleitung möglich ist, ohne die Effektivität der Arbeit der MROS und das Ziel des Informationsverbots (Art. 10a GwG) zu gefährden.

Genau wie die Meldung durch einen Finanzintermediär führt auch die Meldung durch eine Behörde zu einem Vermerk im Register in Anwendung von Artikel 32 (siehe Kommentar unten).

Absatz 3 präzisiert, dass die Steuerbehörden (auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene) berechtigt sind, Meldungen an das Register vorzunehmen. Zur Aufhebung des Steuergeheimnisses bedarf es einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage.

Die Einzelheiten des Meldeverfahrens und seine Behandlung werden im Rahmen der Verordnung geregelt (*Abs. 4*). Je nachdem welche Behörden beteiligt sind, könnte es beispielsweise sinnvoll sein, zu regeln, ob die Meldung eines Unterschieds zur Aussetzung des einen oder anderen Verfahrens führen kann oder soll (entweder des ursprünglichen Verfahrens, das von der Behörde durchgeführt wird, die den Unterschied meldet, oder des Kontrollverfahrens, das möglicherweise von der Kontrollstelle eingeleitet wird), oder vorzusehen, dass die Behörde, die einen Unterschied meldet und dann in einer späteren Entscheidung über die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person entscheidet, diesen Entscheid an die Kontrollstelle weiterleitet. Wenn beispielsweise die Kontrollstelle, die durch eine auf das EmbG gestützte Verordnung vorgesehen ist, einen Entscheid erlässt, in dem sie im Wege einer Vorabentscheidung

über die wirtschaftlich berechtigte Person einer im Register eingetragenen unterstellten Rechtseinheit entscheidet, könnte sie diesen Entscheid dem Register mitteilen, und die Kontrollstelle könnte ihr Verfahren auf die Folgen dieser Information an das Register und die zur Wiederherstellung der rechtlichen Ordnung erforderlichen Massnahmen beschränken, ohne die gleichen Überprüfungen vornehmen zu müssen.

Art. 31 Prüfung der Meldungen durch die registerführende Behörde

Gemäss *Absatz 1* prüft die registerführende Behörde, ob die übermittelten Meldungen die erforderlichen Angaben enthalten (vgl. Art. 18 und 19). Die Prüfung erfolgt automatisiert nach Eingang der Meldung. Sie wird sich insbesondere auf die Identifikationsdaten der gemeldeten Personen beziehen. Der Bundesrat regelt die Modalitäten für die Prüfung. Vor allem anhand eines Abgleichs mit dem Informationssystem SASUPI und anderen öffentlichen Datenbanken kann die registerführende Behörde überprüfen, ob die Identifikationsangaben in der Meldung richtig und vollständig sind. Informationen, die sich auf im Handelsregister eingetragene Tatsachen beziehen wie zum Beispiel die Eigenschaft als Gesellschafterin oder Gesellschafter einer GmbH oder als Präsidentin oder Präsident des Verwaltungsrates einer AG, werden ebenfalls insbesondere durch das Handelsregisteramt bei der Eintragung gemäss den Bestimmungen des OR und der Handelsregisterverordnung überprüft. Unter Vorbehalt der im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Fälle (zum Beispiel Vermerke gemäss Art. 32 oder von der Kontrollstelle angeordnete Massnahmen gemäss Art. 37) trägt die registerführende Behörde nur die von der betroffenen Rechtseinheit gemeldeten Tatsachen ein und nimmt keine Eintragungen von Amtes wegen vor.

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

Stellt die registerführende Behörde auf der Grundlage der durchgeführten Prüfung fest, dass die Meldung nicht vorgenommen wurde, unvollständig ist oder offensichtlich unrichtige Angaben enthält (wenn z. B. eine Gesellschaft den Namen einer Person als wirtschaftlich berechtigte Person nach Art. 4 Abs. 3 meldet, obwohl diese Person nicht als Verwaltungsratsmitglied der Gesellschaft eingetragen ist), fordert sie die unterstellte Rechtseinheit auf, ihre Meldung zu ergänzen oder zu korrigieren oder die Belege zu übermitteln, die für die Überprüfung erforderlich sind (*Abs. 3*). Eine Aufforderung an die Rechtseinheit ergeht auch, wenn eine Eintragung offensichtlich unrichtig wird. Dies wird der Fall sein, wenn die registerführende Behörde feststellt, dass eine eingetragene Tatsache nicht mehr der Realität entspricht, zum Beispiel nach einer Übertragung von Anteilen, einem Todesfall oder einem Wohnsitzwechsel.

Bei Meldungen, die über die elektronische Kommunikationsplattform übermittelt werden, kann die Aufforderung an die Gesellschaft über dieselbe Plattform übermittelt werden. Bei unterstellten Rechtseinheiten, die das Verfahren nach Artikel 20 oder 21 genutzt haben, wird sie in der Regel schriftlich zugestellt. Die registerführende Behörde muss der unterstellten Rechtseinheit eine Frist zur Übermittlung der geforderten Informationen setzen.

Die registerführende Behörde teilt die unterstellten Rechtseinheiten, für die sie eine Meldung erhalten hat, nach den von der Kontrollstelle festgelegten Risikokategorien ein (Art. 4 und Art. 33 Abs. 2 Bst. b). Wenn sie bei ihrer Analyse- oder Klassifizierungsarbeit eine Auffälligkeit (wenn zum Beispiel dieselbe Person als wirtschaftlich berechtigte Person mehrerer Gesellschaften eingetragen ist und bekanntermassen treuhänderisch handelt) oder etwas anderes von Interesse bemerkt, kann sie dies der Kontrollstelle melden.

Eine Meldung nach Artikel 18 Absatz 4 kann Einfluss auf die Risikoklassifizierung nach Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b haben.

Art. 32 Vermerk im Register

Erhält die registerführende Behörde eine Meldung von einem Finanzintermediär (Art. 29) oder einer anderen Behörde (Art. 30), bringt sie im Eintrag der entsprechenden unterstellten Rechtseinheit einen Vermerk an (*Abs. 1*). Sie verfährt ebenso, wenn eine unterstellte Rechtseinheit, die zur Berichtigung oder Ergänzung einer Information aufgefordert wurde, dieser Aufforderung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachkommt (Art. 31 Abs. 3).

In dem Vermerk ist anzugeben, dass Zweifel an der Richtigkeit der im Register eingetragenen Information bestehen (*Abs. 2*). Beruht der Vermerk auf einer Meldung, so sind auch das Datum und die Verfasserin oder der Verfasser der Meldung sowie allfällige Zusatzinformationen anzugeben (zum Beispiel die von der Behörde angegebene Begründung der Meldung oder die vom Finanzintermediär festgestellte Identität der wirtschaftlich berechtigten Person anstelle der im Register eingetragenen Person). Die Sichtbarkeit des Vermerks ist in Absatz 4 geregelt.

Der Zweck des Vermerks besteht darin, die Nutzerinnen und Nutzer des Registers darauf aufmerksam zu machen, dass die eingetragene Information Gegenstand von Zweifeln ist und nicht überprüft werden konnte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Information falsch ist. Finanzintermediäre, die das Register konsultieren, können diesen Vermerk in ihren Beziehungen mit der betreffenden unterstellten Rechtseinheit berücksichtigen, indem sie die erforderlichen Vorsichtsmassnahmen ergreifen.

Die unterstellte Rechtseinheit wird unverzüglich über den Vermerk informiert (*Abs. 3*). Es wird ihr eine weitere Frist zur Berichtigung oder Ergänzung der Information gesetzt, wobei sie in der Aufforderung auf die Folgen bei Nichteinhaltung der Frist hingewiesen wird.

Der Vermerk allein stellt keine Verfügung im Sinne von Artikel 5 VwVG dar und ist demnach nicht anfechtbar. Er kann jedoch zur Einleitung eines Kontrollverfahrens führen, das mit einem formellen, anfechtbaren Entscheid abgeschlossen wird (vgl. Art. 25 Abs. 3, 34 und 37). Darüber hinaus hat die unterstellte Rechtseinheit jederzeit das Recht, einen Antrag auf Löschung des Vermerks zu stellen und einen Entscheid darüber zu erwirken, den sie anfechten kann (vgl. Art. 35 Abs. 2).

Der Vermerk ist für alle Nutzerinnen und Nutzer des Registers sichtbar, das heisst sowohl für die nach Artikel 28 bezeichneten Behörden als auch für Finanzintermediäre, Beraterinnen und Berater oder Anwältinnen und Anwälte, die eine Tätigkeit nach Artikel 13a BGFA ausüben, (*Abs. 4*). Bestimmte Informationen müssen jedoch vertraulich behandelt werden, insbesondere die Identität der Verfasserin oder des Verfassers der Meldung und der Inhalt der Meldung, welche nur für die Behörden sichtbar sein werden. Diese Einschränkung ermöglicht in erster Linie die Einhaltung des Informationsverbots nach Artikel 10a GwG und verhindert, dass eine unterstellte Rechtseinheit auf diese Weise erfahren könnte, dass ein Finanzintermediär eine Meldung nach Artikel 9 GwG gemacht hat oder dass gegen sie ein Verfahren einer anderen Strafbehörde läuft, bei dem sie potenziell noch nicht das Recht hätte, darüber informiert zu werden. Sie schützt auch die persönlichen Daten der Verfasserin oder des Verfassers einer Meldung, die oder der in Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung handelt und dadurch keine negativen Konsequenzen zu befürchten hat.

Art. 33 Kontrollstelle

Die Kontrollstelle ist dem GS des EFD angegliedert (*Abs. 1*). Zusätzlich zu ihren eigentlichen Kontrollaufgaben (vgl. Art. 34 und 35) überwacht sie den Vollzug dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen. Die Kontrollstelle ist also nicht als Aufsichtsbehörde für das gesamte Register tätig. Vorbehalten bleiben die Befugnisse, die von Gesetzes wegen ausdrücklich der registerführenden Behörde übertragen werden.

Die Aufsichtskompetenz des EFD erlaubt es ihm insbesondere, Wegleitungen für den Vollzug dieses Gesetzes zu erlassen (Abs. 2). Dabei geht es nicht um die Übertragung einer Gesetzgebungskompetenz, sondern darum, der Kontrollstelle zu ermöglichen, Richtlinien zu erlassen, die den unterstellten Rechtseinheiten bei der Erfüllung der in diesem Gesetz vorgesehenen Pflichten helfen sollen. So kann die Kontrollstelle beispielsweise den Inhalt von Meldungen präzisieren, um die Effizienz ihrer Prüftätigkeit zu gewährleisten. Die Kontrollstelle legt die Kriterien fest, die für eine Kategorisierung der Risiken im Hinblick auf die Kontrolle der diesem Gesetz unterstellten Rechtseinheiten relevant sind. Diese Kategorisierung dient als Grundlage für die Risikoanalyse, die die Kontrollstelle auf der Grundlage der von der registerführenden Behörde übermittelten Daten durchführt, und ermöglicht eine effiziente und effektive gezielte Kontrolltätigkeit bei risikobehafteten Rechtseinheiten.

Art. 34 Prüfung der Meldungen durch die Kontrollstelle

Artikel 34 regelt die Kontrollen, die von der Kontrollstelle durchgeführt werden. Während die dem EJPD angegliederte registerführende Behörde das Register führt (Entgegennahme der Meldungen, Eintragung und Vermerk im Register), besteht die Hauptaufgabe der dem EFD angegliederten Kontrollstelle darin, die Informationen im Register und die Einhaltung der in diesem Gesetz vorgesehenen Verpflichtungen zu überprüfen. Die Aufgabenverteilung ist so organisiert, dass ein wirksames und verhältnismässiges Kontroll- und Sanktionssystem geschaffen wird, das die Qualität der Registerinformationen sicherstellt.

Laut *Absatz 1* zielen die Kontrollen darauf ab, zu überprüfen, ob die Informationen über die im Register eingetragene wirtschaftlich berechnete Person vollständig (keine andere wirtschaftlich berechnete Person als die im Register eingetragene), richtig (die eingetragene wirtschaftlich berechnete Person ist korrekt identifiziert und hat tatsächlich die Eigenschaft als wirtschaftlich berechnete Person dieser unterstellten Rechtseinheit) und aktuell (die Identifikationsdaten der wirtschaftlich berechneten Person sowie der Beschrieb der ausgeübten Kontrolle sind auf dem neuesten Stand) sind. Daher entsprechen sie den internen Erfordernissen, eine ordnungsgemässe Umsetzung des vorliegenden Gesetzes sicherzustellen. Gleichzeitig entsprechen sie den internationalen Empfehlungen, insbesondere jenen, die vom Global Forum im Rahmen der Überprüfung 2020 ausgesprochen wurden (Abschn. 47, 76, 77 und 80). Diese Kontrollen werden nicht systematisch, sondern stichprobenartig oder auf der Grundlage einer Risikoanalyse (Risiko, dass der wirtschaftliche Eigentümer der Gesellschaft nicht korrekt im Register gemeldet ist und folglich, indirekt, bestehende Risiken, dass die Gesellschaft zur Geldwäscherei oder zu anderen illegalen Zwecken missbraucht wird) unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen durchgeführt (Abs. 2). Sie können auch auf der Meldung eines Finanzintermediärs (Art. 29) oder einer anderen Behörde (Art. 30) oder auf einer anderen Information, die die registerführende Behörde erhalten hat, beruhen (Art. 31 Abs. 4). Die mit einem Vermerk versehenen Einträge werden nicht systematisch kontrolliert, sondern die Kontrollstelle führt eine Vorprüfung durch und eröffnet bei Vorliegen von hinreichenden Anhaltspunkten ein Kontrollverfahren (vgl. Art. 32 und 34).

In den meisten Fällen umfasst die Kontrolle eine Prüfung der Dokumente, die bei der Rechtseinheit, der Aktionärin bzw. dem Aktionär oder bei anderen an der Kontrollkette beteiligten Stellen vorhanden sind. Dabei werden die Eigentums- und Entscheidungsstrukturen der kontrollierten Unternehmen analysiert (und nicht die mit einer solchen Struktur verbundenen Geldwäschereirisiken, was auch eine Analyse der Finanzströme erfordern würde). Die Informationen über die Inhaber von Gesellschaftsanteilen (Aktienbuch, Liste der Anteilseignern und Anteilseigner nach Art. 9) können auch für die Kontrolle verwendet werden, was es ermöglicht, den diesbezüglichen Empfehlungen des Global Forums Rechnung zu tragen (Abschn. 76, 80, 126).

In komplexeren Fällen kann eine Überprüfung der Informationen bei anderen Behörden, anderen Registern oder Datenbanken oder bei einem Finanzintermediär erforderlich sein. Die

Kontrollstelle passt den Umfang und die Mittel der Kontrolle dem konkret von der Gesellschaft ausgehenden Risiko und den Unterlagen an, die sie direkt von der Rechtseinheit erhält.

Die Kontrollstelle führt Kontrollen selbst durch. Sie kann einzelne Kontrollen auch an fachkundige Expertinnen und Experten delegieren (*Abs. 3*). Die Delegation einzelner Kontrollen an Dritte ermöglicht es, in besonderen Fällen, in denen die Kontrolle bestimmte Fachkenntnisse erfordert, auf fachkundige Expertinnen und Experten zurückzugreifen. Die Verantwortung für die Kontrolle bleibt bei der Kontrollstelle. Diese kann Auskünfte bei anderen Behörden des Bundes oder der Kantone einholen; dabei kann es sich um die Behörde handeln, die selbst eine Meldung gemacht hat (vgl. Art. 30), oder um eine andere Behörde, die über Informationen verfügt, die für das Kontrollverfahren relevant sind (vgl. Art. 40).

Die Kontrollstelle hat mittels Abrufverfahrens Zugang zu bestimmten, im Gesetzesentwurf abschliessend aufgelisteten Informationssystemen, die für die Überprüfung der Identität und der Eigenschaft der im Register gemeldeten Personen oder der an der Kontrolle einer unterstellten Rechtseinheit beteiligten Dritten relevant sein können (*Abs. 4*). Damit soll die Kontrollstelle bei Bedarf in einem ersten Schritt überprüfen können, ob die zu kontrollierende Rechtseinheit bzw. die angegebenen wirtschaftlich berechtigten Personen in einem dieser Informationssysteme verzeichnet sind. Soweit dies der Fall ist, kann die Kontrollstelle in einem zweiten Schritt die für ihre Aufgaben nach Absatz 1 erforderlichen Daten gemäss den für das jeweilige Informationssystem geltenden Bestimmungen abrufen (analog zu Art. 35a GwG). Der Zugang zu den relevanten Informationssystemen wird bis zur Verabschiedung der Botschaft des Bundesrates in Absprache mit den betroffenen Dienststellen ausgearbeitet werden.

Das Kontrollverfahren untersteht dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG). Es sieht die Anhörung der Parteien vor. Die Parteistellung ist in Artikel 6 VwVG geregelt: Sie umfasst in jedem Fall die unterstellte Rechtseinheit selbst und muss auch für die Aktionärin oder den Aktionär mit Kontrollanteil und die wirtschaftlich berechtigte Person in ihrer Eigenschaft als Personen gelten, deren Rechte oder Pflichten durch die zu treffende Verfügung berührt werden sollen.

Art. 35 Kontrollen aufgrund eines Vermerks im Register

Artikel 35 regelt speziell die Kontrollen aufgrund eines Vermerks nach Artikel 32, sei es, weil ein Finanzintermediär oder eine Behörde einen Unterschied nach den Artikeln 29 oder 30 gemeldet hat oder weil die unterstellte Rechtseinheit einer Aufforderung nicht nachgekommen ist.

Wird ein Eintrag mit einem Vermerk versehen, nimmt die Kontrollstelle eine kurze Vorprüfung vor, ähnlich wie beispielsweise das Sekretariat der Wettbewerbskommission in Anwendung von Artikel 26 KG (*Abs. 1*). Diese Prüfung stellt noch keine Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens im Sinne des VwVG dar und erfordert weder eine Anhörung der Parteien noch eine Akteneinsicht. Die Kontrollstelle kann jedoch bereits eine solche Anhörung durchführen oder Untersuchungsmassnahmen ergreifen, die ihr für die Festlegung des weiteren Verfahrens nützlich erscheinen. Nach Abschluss dieser ersten Prüfung geht die Behörde wie folgt vor:

- Wenn sie den Vermerk für nicht gerechtfertigt hält, ordnet sie die Löschung des Vermerks bei der registerführenden Behörde an. Die Kontrollstelle entscheidet hier auf der Grundlage einer summarischen Prüfung der ihr vorliegenden Elemente. Wie bereits erwähnt, kann sie zusätzliche Beweismittel erheben, ist aber nicht dazu verpflichtet, wenn diese Massnahmen geeignet erscheinen, die Ungewissheit hinsichtlich der Richtigkeit der Registerinformationen sofort zu beseitigen (Bst. a).
- Wenn sie der Ansicht ist, dass die ihr vorliegenden Informationen es ihr noch nicht erlauben, einen Entscheid in der einen oder anderen Richtung zu erlassen oder ein

Kontrollverfahren einzuleiten, sieht sie von der Einleitung eines Verfahrens ab, behält aber den Vermerk aufrecht (Bst. b).

- Ist sie der Auffassung, dass die Informationen in ihrem Besitz ausreichend sind, so leitet sie ein Kontrollverfahren ein und benachrichtigt die unterstellte Rechtseinheit (Bst. c).

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

Es ist möglich, dass ein Vermerk für einen bestimmten Zeitraum bestehen bleibt, entweder weil die Kontrollstelle noch keine Vorprüfung durchgeführt hat oder weil sie darauf verzichtet, sofort ein Kontrollverfahren einzuleiten. Falls sie es wünscht, kann die unterstellte Rechtseinheit, deren Eintrag mit einem Vermerk versehen ist, diese Ungewissheit jedoch beenden. Wie in Absatz 2 vorgesehen ist, kann sie jederzeit die Löschung des Vermerks beantragen, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Registereintrag vollständig, richtig und aktuell ist. Wenn beispielsweise der Finanzintermediär einer Gesellschaft eine Meldung macht, weil er der Ansicht ist, dass eine zusätzliche wirtschaftlich berechtigte Person in das Register aufgenommen werden sollte, wird die Gesellschaft darüber informiert, dass ihr Registereintrag mit einem Vermerk versehen wurde; ab diesem Zeitpunkt kann sie die Kontrollstelle anrufen und verlangen, dass festgestellt wird, dass der Registereintrag in Wirklichkeit korrekt ist, beispielsweise weil die vom Finanzintermediär gemeldete zusätzliche Person eine Kontrolle ausübt, die nicht den Kriterien von Artikel 4 entspricht. Die Ausübung dieses Rechts entspricht für die Gesellschaft und im Falle eines Vermerks dem Recht, unrichtige Angaben im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes (DSG) (oder von Art. 32 nDSG) ändern oder streichen zu lassen.

Das Kontrollverfahren untersteht dem VwVG und ermöglicht den Parteien die Einsichtnahme in die Akten der Behörde. Diese kann jedoch in Anwendung von Artikel 27 VwVG die Einsichtnahme in bestimmte Akten verweigern oder einschränken. Absatz 2 präzisiert diese Regel in Bezug auf die in der Meldung enthaltenen Informationen. Diese Informationen sind grundsätzlich zugänglich, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Hiermit soll der Kontrollstelle ermöglicht werden, den Zugang zu bestimmten Informationen, insbesondere zum Namen der Verfasserin oder des Verfassers der Meldung und zu den von dieser oder diesem angegebenen Gründen, zu beschränken oder aufzuschieben, wenn die Meldung auf eine Meldung nach Artikel 9 GwG zurückgeht oder wenn parallel ein Strafverfahren läuft. Es geht darum, die Effizienz der Analysearbeit der MROS und der Strafverfolgungsbehörden zu wahren.

Nach Abschluss des gemäss Absatz 1 Buchstabe c eingeleiteten Kontrollverfahrens ergeht eine Entscheidung der Kontrollstelle (Abs. 3). Sie kann die in Artikel 37 vorgesehenen Massnahmen anordnen, wenn sie feststellt, dass die Informationen im Register unrichtig sind. Sie entscheidet auch über die Aufrechterhaltung, Änderung oder Löschung des Vermerks. Die Entscheidung ist zu begründen und kann nach den Regeln des VwVG angefochten werden.

Art. 36 Auskunftspflicht der Rechtseinheiten und anderer betroffener Dritter

Die Kontrollstelle kann die Mitwirkung der unterstellten Rechtseinheit selbst verlangen. Sie kann auch von direkt betroffenen Dritten, insbesondere von Gesellschafterinnen und Gesellschaftern, Aktionärinnen und Aktionären oder Personen mit gleichwertigen Positionen in einer Rechtseinheit (z. B. von der Begründerin oder dem Begründer eines Trusts), zusätzliche Informationen oder Unterlagen verlangen. Dazu gehören die Gesellschafterinnen und Gesellschafter oder Aktionärinnen und Aktionäre der unterstellten Rechtseinheit selbst sowie aller anderen an der Kontrollkette beteiligten Rechtseinheiten. Schliesslich ist auch die eingetragene oder vermutete wirtschaftlich berechtigte Person zur Zusammenarbeit verpflichtet. Falls

es sich bei der unterstellten Rechtseinheit um ein ausländisches Unternehmen handelt oder die wirtschaftlich berechtigte Person sich im Ausland befindet, könnte internationale Amtshilfe erforderlich sein, um die Zusammenarbeit mit der Kontrollstelle zu gewährleisten (vgl. Art. 41).

Absatz 2 regelt die Auskunftspflicht von natürlichen und juristischen Personen, die in einem Vertragsverhältnis zu einer kontrollierten Rechtseinheit, deren Aktionäre, Gesellschafter oder wirtschaftlich berechtigten Personen stehen (z.B. Kontobeziehung zu einem Finanzinstitut; Mandatsverhältnis mit Beratungsunternehmen). Diese sind verpflichtet, Auskunftersuchen der Kontrollstelle zu beantworten und gegebenenfalls damit zusammenhängende Unterlagen herauszugeben, wenn dies zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen und deren Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Personen erforderlich ist. Diese Regelung ist derjenigen von Artikel 12 Buchstabe c VwVG nachgebildet, wonach die Behörde für die amtliche Feststellung des Sachverhalts nötigenfalls Auskünfte von Drittpersonen verlangen darf. Die Kontrollstelle kann zum Beispiel Informationen von einem Finanzintermediär verlangen, wenn diese Massnahme für die Durchführung der Kontrolle erforderlich und relevant ist und sie den Umständen des Falls angemessen erscheint. Diese Informationspflicht ist eine bundesrechtliche Bestimmung im Sinne einer Auskunftspflicht gemäss Artikel 47 Absatz 5 BankG. Es ist zu beachten, dass das Berufsgeheimnis nach Artikel 321 Absatz 3 StGB dieser Mitwirkungspflicht vorgeht.

Art. 37 Massnahmen bei unrichtigen, unvollständigen oder nicht aktuellen Eintragungen

In Artikel 37 ist geregelt, welche Massnahmen die Kontrollstelle ergreifen kann, wenn sie feststellt, dass eine Information im Register unrichtig, unvollständig oder nicht auf dem neuesten Stand ist.

Die Kontrollstelle kann im Anschluss an eine Prüfung der Meldung nach Artikel 34 oder einer Kontrolle aufgrund eines Vermerks nach Artikel 35 die erforderlichen Verwaltungsmassnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Informationen im Register angemessen, richtig und auf dem neuesten Stand sind. Der Katalog der Massnahmen ist kaskadenartig konzipiert, indem sich die Massnahmen nach der Schwere der Verfehlungen richten. Die Massnahmen können nur unter Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze, einschliesslich des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und der Gewährleistung der Grundrechte, angeordnet werden. Diese Massnahmen verfolgen keinen Strafzweck, sondern dienen der Wiederherstellung der rechtlichen Ordnung, wenn nur dadurch die fehlende Meldung oder die falschen Informationen, die im Register gemacht wurden, korrigiert werden können.

Stellt die Kontrollstelle fest, dass ein Eintrag unrichtig, unvollständig oder nicht mehr aktuell ist, kann sie gemäss *Absatz 1 Buchstabe a* die Vorlage zusätzlicher Informationen durch die unterstellte Rechtseinheit verlangen. Gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* kann sie ferner die Änderung oder Löschung einer Information aus dem Register anordnen oder den Eintrag der Rechtseinheit unter Angabe des Ergebnisses der Prüfung mit einem Vermerk versehen.

In Fällen, in denen die Aktionärinnen oder Aktionäre oder die Gesellschafterinnen oder Gesellschafter ihre Meldepflicht wiederholt verletzen, kann die Kontrollstelle gemäss *Absatz 2* deren Mitwirkungs- und Vermögensrechte suspendieren. Kommt die betroffene Person nachträglich ihren Pflichten nach, wird die Suspendierung ihrer Rechte aufgehoben.

In besonders gravierenden Fällen der Verletzung der Meldepflichten durch die Rechtseinheit, d. h., wenn diese wiederholt und in schwerwiegender Weise ihre Pflichten verletzt, kann die Kontrollstelle gemäss *Absatz 3* als *ultima ratio* deren Auflösung und Liquidation nach den Vorschriften über den Konkurs anordnen. Bei ausländischen Rechtseinheiten, die eine Zweigniederlassung in der Schweiz haben, kann die Kontrollstelle deren Löschung aus dem Handelsregister verfügen. Dieselben Massnahmen kann die Kontrollstelle auch in Fällen verfügen, in denen die Rechtseinheit offensichtlich keine Geschäftstätigkeit mehr aufweist. Massnahmen

nach Absatz 3 können nur angeordnet werden, wenn sie in einem bestimmten Fall nach einer Abwägung der vorhandenen Interessen gerechtfertigt sind und dürften sich grundsätzlich auf Anwendungsfälle beschränken, in welchen eine Rechtseinheit offensichtlich lediglich eine «leere Hülle» ist, welche keinen Aufforderungen der Behörden mehr nachkommt. Von solchen «Mantelgesellschaften» gehen erhebliche Risiken betreffend deren missbräuchliche Verwendung für Zwecke der Geldwäscherei und Steuerhinterziehung aus. Es besteht deshalb ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Löschung aus dem Handelsregister. Die Bekämpfung solcher «Mantelgesellschaften» ist auch Gegenstand internationaler Bestrebungen.

Gemäss Absatz 4 können die betroffenen wirtschaftlich berechtigten Personen und die Rechtseinheiten bei der Kontrollstelle ihren Anspruch auf Änderung oder Löschung unrichtiger Daten geltend machen. Tatsächlich ist die im Register als wirtschaftlich berechtigte Person eingetragene Person durch den Eintrag indirekt in ihrer Rechtsstellung betroffen; so ist es beispielsweise denkbar, dass ein Finanzintermediär die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung verweigert oder diese einer vertieften Sorgfaltsprüfung unterzieht, wenn der Eintrag mit einem Vermerk versehen ist oder die Person dadurch mit einer Gesellschaft in Verbindung gebracht wird, die anderweitig hohe Risiken aufweist. Die eingetragene Person muss also die Möglichkeit haben, ihren Registereintrag ändern oder löschen zu lassen, wenn dieser unrichtig ist (zum Beispiel, weil sie in der Zwischenzeit ausgeschieden ist). Es ist auch möglich, dass eine oder mehrere Personen die Art und Weise anfechten, in der die unterstellte Rechtseinheit die Definition in Artikel 4 angewandt hat, um sie als wirtschaftlich berechtigte Personen zu qualifizieren. Auch in diesen Fällen entscheidet die Kontrollstelle und kann nach Abschluss des Verfahrens die registerführende Behörde anweisen, einen Eintrag aufrechtzuerhalten, zu ändern oder zu löschen und allenfalls den Vermerk zu löschen.

Gegen die Entscheide der Kontrollstelle kann grundsätzlich nach den allgemeinen Bestimmungen des VwVG beim BVGer Beschwerde erhoben werden.

Art. 38 Kosten

Die Eintragung in das Register ist unentgeltlich, ebenso wie die Abfrage durch die in Artikel 28 vorgesehenen Personen und Behörden (*Abs. 1*). Die Unentgeltlichkeit soll die Wahrnehmung der Meldepflichten durch die Rechtseinheiten, inklusive der Pflichten zur Aktualisierung ihres Eintrags, fördern. Sie soll zudem eine einfache und ungehinderte Nutzung des Registers ermöglichen.

Mahnungen, Aufforderungen und Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes ergehen bzw. erlassen werden, sind hingegen kostenpflichtig (*Abs. 2*). Kosten können auch den Rechtseinheiten auferlegt werden, die einen elektronischen Auszug beantragen. Der Bundesrat legt die Höhe der Kosten fest (*Abs. 4*). Es gelten die Grundsätze der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004.¹⁶⁵

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

Art. 39 Amtshilfe in der Schweiz

¹⁶⁵ SR 172.041.1

Die registerführende Behörde, die Kontrollstelle und die Handelsregisterbehörden arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen. *Absatz 1* ist die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von Daten zum Zweck dieser Zusammenarbeit. Beispielsweise muss die Handelsregisterbehörde manchmal selbst die Informationen über die wirtschaftlich berechnigte Person erfassen, die sie dann an die registerführende Behörde weiterleitet (vgl. Art. 21). Durch diese Zusammenarbeit kann die zusätzliche administrative Belastung der diesem Gesetz unterstellten Rechtseinheiten begrenzt werden: Sie können gleichzeitig das Handelsregister und das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen ändern lassen, wenn ein und dieselbe Person in beiden Registern eingetragen werden muss.

Die Handelsregisterbehörden könnten beispielsweise den für das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zuständigen Behörden neue unterstellte Rechtseinheiten oder solche Rechtseinheiten melden, die eine Eintragungsänderung vorgenommen haben, die zu einer Änderung der Kontrolle führen könnte, ohne das in dieser Bestimmung vorgesehene Meldeverfahren zu nutzen. Nach Ablauf der in Artikel 18 Absatz 4 und Artikel 19 Absatz 1 vorgesehenen Frist von einem Monat könnten die für das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen zuständigen Behörden diese unterstellten Rechtseinheiten kontaktieren und sie auffordern, ihrer Meldepflicht nachzukommen bzw. nachzuweisen, dass sie die Voraussetzungen für die in Artikel 3 vorgesehenen Ausnahmen erfüllen.

In *Absatz 2* wird der Grundsatz dieser Zusammenarbeit auf die übrigen Behörden ausgeweitet, die nach diesem Gesetz oder dem GwG zuständig sind. Dabei handelt es sich insbesondere um die MROS und die GwG-Aufsichtsbehörden.

Absatz 3 enthält eine detaillierte Regelung der Befugnisse der Kontrollstelle, die weitgehend an die Befugnisse der MROS gemäss Artikel 29 Absatz 2 GwG angeglichen sind. Um eine Information im Register überprüfen zu können, kann die Kontrollstelle sich an die anderen Behörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden wenden. Insbesondere kann sie zusätzliche Informationen von der MROS verlangen, wenn diese eine Meldung an das Register gemacht hat, die auch dazu führt, dass ein Registereintrag in Frage gestellt wird (Art. 30) und wenn der daraufhin vorgenommene Vermerk zur Eröffnung eines Kontrollverfahrens geführt hat (Art. 35). Sie kann auch bei den kantonalen Steuerbehörden oder Grundbuchämtern Informationen einholen, zum Beispiel um die Steuerpflicht einer ausländischen Rechtseinheit oder die Identität von deren wirtschaftlich berechtigten Person im Zusammenhang mit dem Besitz einer Immobilie zu überprüfen. Die Kontrollstelle kann sich auch bei den Strafbehörden der Kantone und des Bundes erkundigen; diese Möglichkeit erlaubt ihr beispielsweise den Zugriff auf Informationen aus einem Verfahren wegen Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB) oder wegen mangelnder Sorgfalt bei der Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 305^{ter} StGB). Damit soll die Kohärenz der verschiedenen laufenden Verfahren sichergestellt und eine Wiederholung der gleichen Untersuchungshandlungen vermieden werden.

Art. 40 Internationale Amtshilfe

Die Bestimmungen in Artikel 40 ermöglichen die Bereitstellung von Daten im Rahmen der internationalen Amtshilfe und der anwendbaren internationalen Abkommen. Die Daten dürfen nur unter der Voraussetzung übermittelt werden, dass die ausländischen Behörden an das Amtsgeheimnis oder eine gleichwertige Geheimhaltungspflicht gebunden sind und einen Datenschutz gewährleisten, der dem Datenschutz in der Schweiz gleichwertig ist. Die Bedingungen für die Verwendung und die Übermittlung der von anderen Behörden erhaltenen Daten durch die Kontrollstelle bleiben vorbehalten.

Art. 41 Verletzung der Melde- und Auskunftspflichten

Absatz 1 sanktioniert die Verletzung von Meldepflichten. Er entspricht Artikel 153 StGB, der unwahre Mitteilungen an das Handelsregister unter Strafe stellt, oder Artikel 153 FinFraG, der

die Erteilung falscher oder unvollständiger Angaben in einer Meldung nach Artikel 132 FinFraG unter Strafe stellt.

Mit *Buchstabe a* werden Personen sanktioniert, die vorsätzlich gegen in diesem Gesetz vorgesehene Meldepflichten verstossen. Es handelt sich hierbei zunächst um Personen, die es als Aktionärin bzw. Aktionär oder Gesellschafterin bzw. Gesellschafter unterlassen, der Rechtseinheit zu melden, dass sie eine Kontrollbeteiligung im Sinne von Artikel 10 erworben haben oder dass sich eine Änderung der relevanten Tatsachen ergeben hat. Auch die Abgabe einer unwahren oder unvollständigen Meldung wird von diesem Buchstaben erfasst. Strafbar macht sich auch eine wirtschaftlich berechnigte Person, die die Meldepflicht gemäss Artikel 11 gegenüber der Rechtseinheit, der Aktionärin oder dem Aktionär oder der Gesellschafterin oder dem Gesellschafter verletzt. Diese Sanktionen stellen sicher, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Meldepflichten umgesetzt werden, die wiederum gewährleisten, dass die Rechtseinheiten die erforderlichen Informationen erhalten, überprüfen und ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen können.

Gemäss *Buchstabe b* macht sich strafbar, wer gegenüber der registerführenden Behörde oder der Kontrollstelle falsche Angaben macht. Grundsätzlich handelt es sich dabei um die natürliche Person, die die Meldung an das Register vorgenommen hat, wobei unter den unten genannten Voraussetzungen ausnahmsweise auch juristische Personen verfolgt werden können (vgl. Art. 44). Wird die Straftat innerhalb eines Unternehmens begangen, können sich unter den Voraussetzungen von Art. 6 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) auch andere Personen innerhalb der Rechtseinheit strafbar machen. Die übermittelten Angaben müssen unwahr sein, das heisst der materiellen Wahrheit widersprechen. Die Angabe kann jeglicher Art sein. Die Person kann beispielsweise eine andere Person als wirtschaftlich berechnigte Person oder ein unzutreffendes Wohnsitzland, eine unzutreffende Staatsangehörigkeit oder einen unzutreffenden Kontrollanteil für die eingetragene wirtschaftlich berechnigte Person angegeben haben. Die Strafbehörde kann in weniger schweren Fällen von der Strafverfolgung absehen (Art. 52 StGB, anwendbar durch Verweis auf Art. 2 VStrR), zum Beispiel wenn eine wirtschaftlich berechnigte Person lediglich ein falsches Geburtsdatum angegeben hat. Die Straftat ist vollendet, sobald die Meldung an das Register erfolgt ist.

Der Verstoss nach *Buchstabe b* kann vorsätzlich oder fahrlässig begangen werden. Im ersten Fall wusste die Person, die die Meldung vornimmt, dass sie eine unrichtige Angabe übermittelt, oder hat zumindest wissentlich das Risiko in Kauf genommen, eine unrichtige Angabe zu übermitteln (Eventualvorsatz). Ein Eventualvorsatz könnte insbesondere dann vorliegen, wenn eine Gesellschaft ihren Identifikations- und Überprüfungspflichten hinsichtlich ihrer wirtschaftlich berechnigten Personen (Art. 6 ff.) nicht nachkommt und wissentlich in Kauf nimmt, dass sie infolgedessen ihre Meldepflichten gegenüber dem Register verletzt. Im zweiten Fall muss die Person ihre Sorgfaltspflicht verletzt und fahrlässig gehandelt haben, indem sie unrichtige Informationen übermittelt hat; dies ist nicht der Fall, wenn sie sich der Unrichtigkeit der von Dritten erhaltenen Informationen nicht bewusst sein konnte. Wie in Absatz 2 vorgesehen, muss die Strafe geringer ausfallen, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Täterin oder der Täter fahrlässig gehandelt hat.

Nach *Buchstabe c* macht sich strafbar, wer eine Meldung an das Register der wirtschaftlich berechnigten Personen unterlässt und dadurch gegen die Bestimmungen über die Meldepflicht an das Register (Art. 18 bis 22) verstösst. Dies betrifft auch Fälle, in denen eine Person, die der Definition einer wirtschaftlich berechnigten Person entspricht, dem Register nicht gemeldet wurde (unvollständige Meldung), oder eine Person, die die Eigenschaft einer wirtschaftlich berechnigten Person erworben hat, nicht gemeldet wurde (unrichtig gewordene Meldung). Ebenfalls erfasst sind Fälle, in denen die Meldung einer Änderung der im Register eingetragenen Tatsachen vorsätzlich unterlassen wurde (Art. 19).

Im Unterschied zu Buchstabe b, ist im Falle der Buchstaben a und c nur die vorsätzliche Verletzung der Meldepflicht strafbar. Damit soll verhindert werden, dass blosser Nachlässigkeiten

oder Verzögerungen bei der Durchführung der gesetzlichen Meldepflichten unter Strafe gestellt werden, da dies auch die Strafverfolgungsbehörde unnötig belasten würde.

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

Absatz 3 sieht bei wiederholten Verletzungen der Auskunftspflicht gemäss Artikel 36 nach erfolgter Mahnung eine Busse von bis zu CHF 5000 vor. Damit sollen Fälle geahndet werden, in denen sich jemand wiederholt weigert, der Kontrollstelle die verlangten Auskünfte zu erteilen.

Art. 42 Missachten von Verfügungen

Artikel 42 stellt die Nichtbefolgung einer Verfügung der Kontrollstelle unter Strafe, wenn diese unter Strafandrohung zugestellt wurde. Es handelt sich um eine Übertretung, die mit einer Busse von bis zu CHF 100 000 geahndet werden kann. Da die Verfügung der betroffenen Person unter Androhung der nach dieser Bestimmung vorgesehenen Strafe zugestellt werden muss, kann die Straftat nicht fahrlässig begangen werden. Daher wird nur die vorsätzliche Begehung bestraft.

Art. 43 Zuständigkeit und Verfolgung

In Anwendung von Artikel 43 ist das VStrR anwendbar (*Abs. 1*). Dieses Gesetz umfasst die für die Durchführung eines Verwaltungsstrafverfahrens erforderlichen Regelungen. Es regelt insbesondere die Behandlung von Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben (Art. 6 und 7 VStrR) und das abgekürzte Verfahren (Art. 65 VStrR). Der Strafrechtsdienst des EFD ist die Behörde, die Straftaten nach den Artikeln 42 und 43 verfolgt und beurteilt (*Abs. 2*). Gemäss *Absatz 3* zeigt die Kontrollstelle Widerhandlungen gegen dieses Gesetz beim Strafrechtsdienst des EFD an. Sie meldet den zuständigen Strafbehörden auch Verstösse gegen die gesellschaftsrechtlichen Pflichten betreffend die Registerführung, die sie möglicherweise bei ihren Kontrollen feststellt (Art. 31 ff.). Diese Verstösse sind in Artikel 327a StGB geregelt. Danach wird bestraft, wer eines der Register nicht gemäss den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften führt (Aktiengesellschaft: Aktienbuch; Gesellschaft mit beschränkter Haftung: Anteilbuch; Genossenschaft: Verzeichnis der Genossenschafterinnen und Genossenschafter; Investmentgesellschaft mit variablem Kapital: Aktienbuch über die Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionäre) oder wer die entsprechenden Pflichten verletzt. *Absatz 3* ist notwendig, da es sich bei Artikel 327a um eine Übertretung im Sinne von Artikel 103 StGB handelt und die Anzeigepflicht nach Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes¹⁶⁶ vom 24. März 2000 auf Verbrechen und Vergehen beschränkt ist, die von Amtes wegen verfolgt werden. Die *Absätze 5* und *6* orientieren sich an ähnlichen Bestimmungen bei Verstössen gegen die Finanzmarktgesetze (Art. 50 Abs. 2 und 3 FINMAG).

Art. 44 Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Durch Artikel 44 wird die in Artikel 7 VStrR festgelegte Regel teilweise geändert. Letztere Bestimmung ermöglicht es, anstelle von Personen, die nach Artikel 6 VStrR strafbar sind, ein Unternehmen zu sanktionieren, wenn deren Identifikation Untersuchungsmaßnahmen erfordern würde, die in keinem Verhältnis zur zu erwartenden Strafe stehen. So kann bei geringfügigen Verstössen auf langwierige und zeitraubende Untersuchungen zur Identifikation der oder des verantwortlichen Beschäftigten oder Organs innerhalb des betroffenen Unternehmens verzichtet werden; für das Unternehmen bedeutet diese Lösung auch, dass es keine mitunter erheblichen internen Kosten zu tragen hat und seine Tätigkeit durch die Untersuchungsmaßnahmen nicht unverhältnismässig beeinträchtigt wird. In Artikel 45 wird diese Regel

¹⁶⁶ SR 172.220.1

übernommen und die Schwelle für die nach Artikel 7 VStrR maximal drohende Busse von CHF 5000 auf CHF 20 000 angehoben.

Diese Bestimmung darf nicht mit der Verantwortlichkeit des Unternehmens gemäss Artikel 102 StGB verwechselt werden, die hier nicht anwendbar ist, da es sich um eine einfache Übertretung handelt. Es geht nicht darum, das Unternehmen für einen Organisationsmangel zu bestrafen, sondern um ein prozessökonomisches Vorgehen.

Die Bestimmung wird entsprechend der derzeit laufenden Revision des VStrR¹⁶⁷ angepasst werden. Allenfalls wird eine Koordinationsbestimmung in den Vorentwurf integriert.

Art. 45 Datenschutz

Absatz 1 ist die gesetzliche Grundlage dafür, dass die registerführende Behörde und die Kontrollstelle Personendaten bearbeiten dürfen (vgl. Art. 34 nDSG). Bei den nach Artikel 12 gemeldeten Informationen zur wirtschaftlich berechtigten Person einer Gesellschaft handelt es sich um Personendaten, die jedoch nicht besonders schützenswert sind (Identifikationsdaten und Informationen über den Umfang der Kontrolle). Das Register enthält dementsprechend keine besonders schützenswerte Daten im Sinne des DSG (vgl. Art. 21). Es ist allerdings möglich, dass in der Meldung einer Behörde oder eines Finanzintermediärs besonders schützenswerte Daten enthalten sind, zum Beispiel für deren Begründung (es könnte beispielsweise angegeben sein, dass die Person im Ausland strafrechtlich verfolgt wird und dass sie verdächtigt wird, als Strohmann einer PEP zu agieren). In einem solchen Fall ist die registerführende Behörde oder die Kontrollstelle berechtigt, besonders schützenswerte Daten von im Register eingetragenen Personen oder Rechtseinheiten zu bearbeiten, sofern dies im Rahmen ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Ebenso könnte die Kontrollstelle besonders schützenswerte Daten bearbeiten müssen, wenn sie ein Kontrollverfahren eröffnet und Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person sammelt, um zu überprüfen, ob der Eintrag korrekt ist. Dies zum Beispiel, wenn sie Daten über Strafverfolgungen oder strafrechtliche Sanktionen anderer Behörden gegenüber dieser Person oder Rechtseinheit erhält, sofern die Bedingungen von Artikel 39 eingehalten werden. Die Übermittlung von Daten an andere Behörden ist in den Artikeln 39 und 40 geregelt, sodass sie in diesem Abschnitt nicht gesondert geregelt werden muss.

Absatz 2 legt die Frist für die Aufbewahrung der Registerdaten fest, die zehn Jahre beträgt. Diese Frist entspricht derjenigen des GwG (Art. 7) und der gesellschaftsrechtlichen Aufbewahrungsfrist der Bücher und Papiere (Art. 958f OR).

Art. 46 Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat kann die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Bestimmungen erlassen. Dabei handelt es sich insbesondere um Bestimmungen über die Organisation der Kontrollstelle. Er kann auch bestimmte Definitionen oder gesetzliche Bedingungen präzisieren, beispielsweise zur Meldepflicht der Behörden oder zu den Einzelheiten des Zugangs zum Register.

¹⁶⁷ Vgl. Mo. 14.4122 Caroni «Für ein modernes Verwaltungsstrafrecht».

Art. 47 Änderung anderer Erlasse

Siehe den Kommentar zu den anderen geänderten Erlassen unten.

Art. 48 Übergangsbestimmungen zu den Pflichten der Aktionärinnen und Aktionäre sowie der Gesellschafterinnen und Gesellschafter

Artikel 48 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die Pflichten von Aktionärinnen und Aktionären und Gesellschafterinnen und Gesellschaftern, um eine Verbindung zwischen den aktuellen Pflichten nach Artikel 697j und 790a OR mit denjenigen, die mit den Artikeln 10 und 11 eingeführt werden, herzustellen. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Aktionärinnen oder Aktionäre, die bereits gemeldet sind und alle relevanten Pflichten gegenüber der Gesellschaft erfüllt haben, eine neue Meldung durchführen müssen.

Die Bestimmung sieht vor, dass bei Aktionärinnen und Aktionären, die der Gesellschaft nach Artikel 697j OR die Identifikationsdaten der natürlichen Person gemeldet haben, für die sie letztlich handeln, (oder bei Gesellschafterinnen und Gesellschaftern, die diese Meldung gegenüber einer GmbH nach Art. 790a OR vorgenommen haben) die Meldepflicht nach Artikel 10 Absatz 1 als beachtet gilt. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person nach Artikel 4 sich am GwG orientiert und nicht ganz derjenigen des OR entspricht, insbesondere bei unmittelbarer Kontrolle oder bei Kontrolle auf andere Weise. Nach Artikel 48 gilt die Meldung demnach nur als vorgenommen, wenn die gemeldete Person die wirtschaftlich berechnete Person der betreffenden Gesellschaft nach neuem Recht ist. Andernfalls ist eine neue Meldung oder eine zusätzliche Meldung erforderlich.

Im neuen Gesetz werden auch die Informationen präzisiert, die die Aktionärinnen und Aktionäre oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter angeben müssen, zum Beispiel das Geburtsdatum oder die Staatsangehörigkeit der wirtschaftlich berechtigten Personen oder Informationen über die Art und den Umfang der ausgeübten Kontrolle. Wenn in der nach den Regelungen des OR vorgenommenen Meldung der Aktionärinnen und Aktionäre oder der Gesellschafterinnen und Gesellschafter diese Details nicht enthalten sind, kann die juristische Person nach Absatz 2 diese zusätzlichen Informationen von ihnen verlangen. Diese müssen die Informationen innert eines Monats liefern.

Art. 49 Übergangsbestimmung zur Aufbewahrung der Liste der wirtschaftlich berechtigten Personen und der Belege

Artikel 49 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen, die die Gesellschaft aufbewahren muss. Er stellt die Verbindung zwischen den aktuellen Pflichten nach Artikel 697j OR und denjenigen von Artikel 7 des vorliegenden Gesetzes her. Der Artikel sieht vor, dass die Gesellschaften, die eine solche Liste erstellt haben, diese für einen Zeitraum von zehn Jahren ab Inkrafttreten der neuen Regelung aufbewahren müssen. Dasselbe gilt für Meldungsbelege, die sie nach dem alten Recht erhalten haben. Durch diese Bestimmung wird verhindert, dass bei den Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Schweizer Gesellschaften mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes «wieder bei null angefangen werden muss».

Art. 50 Übergangsbestimmung zur Meldepflicht juristischer Personen des schweizerischen Rechts

Artikel 50 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die mit dem neuen Gesetz eingeführten Meldepflichten juristischer Personen des schweizerischen Rechts. Er soll zum einen die Eintragungen zeitlich staffeln, um eine Überlastung des Registers in den ersten Tagen der Eintragungsfristen zu verhindern, und zum anderen die Umsetzung dieser Pflichten erleichtern, indem er die Gesellschaften über deren Pflichten informiert.

Die erste Bestimmung sieht somit vor, dass die juristischen Personen schweizerischen Rechts die wirtschaftlich berechtigten Personen innerhalb eines Monats nach der nächsten Änderung des Handelsregistereintrags an das Register melden müssen. Durch die Verknüpfung mit dem Handelsregistereintrag in Anlehnung an Artikel 52 kann sichergestellt werden, dass alle Gesellschaften und insbesondere die KMU ihre Pflichten kennen und die Gelegenheit haben, diese mit einem parallelen Verwaltungsvorgang problemlos zu erfüllen. Sie haben dafür so lange Zeit, wie die in den Absätzen 2 und 3 festgelegten maximalen Fristen noch laufen.

Die maximalen Fristen der Absätze 2 und 3 sind gestaffelt, um eine Überlastung des Registers zu vermeiden. Die Staffelung entspricht auch einem risikoorientierten Ansatz: Die Gesellschaften, die am ehesten über eine komplexe Struktur verfügen und sich im Besitz von wirtschaftlich berechtigten Personen befinden, die den Behörden nicht anderweitig bekannt sind, müssen sich vorrangig eintragen lassen. Es werden auch die Kategorien von Unternehmen vorrangig behandelt, die bereits zur Führung einer Liste ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen verpflichtet sind, was die Erfüllung dieser Pflicht erleichtern dürfte. Zu beachten ist, dass im Rechtsvergleich die Fristen für die Eintragung in das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von wenigen Tagen bis zu drei Monaten variieren; die in Artikel 48 vorgesehene Frist von sechs Monaten orientiert sich ebenfalls an diesen Fristen. Absatz 2 sieht zudem eine längere Frist von zwei Jahren für juristische Personen vor, bei denen alle wirtschaftlich berechtigten Personen im Handelsregister eingetragen sind. Diese entsprechen nämlich einer tieferen Risikokategorie, weil alle betroffenen Personen bereits identifiziert und im Handelsregister eingetragen sind.

Die in Absatz 2 vorgesehenen Fristen beginnen mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes; das Inkrafttreten wird vom Bundesrat unter Berücksichtigung des tatsächlichen Funktionierens des Informatiksystems, auf dem das elektronische Register beruht, festgelegt.

Art. 51 Übergangsbestimmung zur Information der Handelsregisterbehörden

Zur Ergänzung der in Artikel 50 vorgesehenen Regelung sieht Artikel 51 vor, dass die Handelsregisterbehörden die juristischen Personen schweizerischen Rechts auf ihre neue Meldepflicht aufmerksam machen, wenn diese ihren Eintrag im Handelsregister ändern. Sie informieren die registerführende Behörde anschliessend über diese Änderung. Auf diese Weise kann die registerführende Behörde die Einhaltung der in Artikel 50 festgelegten Fristen gewährleisten. Wenn sich eine Gesellschaft nicht innerhalb dieser Frist in das Register eintragen lässt, erhält sie von der registerführenden Behörde eine Aufforderung hierzu.

Art. 52 Übergangsbestimmung für die Meldepflicht ausländischer Rechtseinheiten

Artikel 52 regelt das Übergangsrecht in Bezug auf die Meldepflicht für ausländische Rechtseinheiten (vgl. Art. 2 Abs. 2). Diese Rechtseinheiten haben eine Frist von sechs Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes, um die nach Artikel 18 vorgesehenen Meldungen vorzunehmen.

4.2 Änderung anderer Erlasse

4.2.1 Obligationenrecht

Mit der Einführung des neuen Gesetzes werden die Bestimmungen des OR entsprechend angepasst. Das Ziel der Regelung fällt in den Bereich des öffentlichen Rechts (insbesondere die Bekämpfung von Geldwäscherei und Finanzkriminalität). Es ist sachgerechter, dass die

Bestimmungen, die privaten Gesellschaften Transparenzpflichten zur Erreichung dieses Ziels auferlegt werden, in einem Verwaltungsgesetz und nicht im OR enthalten sind.

Art. 656b Abs. 4 Ziff. 3, Art. 697j, l, m

Die im Gesetz vorgesehenen Pflichten der Gesellschaften, nämlich die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Person und die Führung eines Verzeichnisses, werden aufgehoben und durch gleichwertige Bestimmungen im Vorentwurf ersetzt (vgl. Art. 6, 7 und 10 VE-TJPG).

Art. 718 Abs. 4 dritter Satz

Nach dieser Bestimmung muss eine Aktiengesellschaft mindestens eine in der Schweiz wohnhafte Vertretung haben. Diese Vertretung muss künftig nicht mehr auf die Liste der wirtschaftlich Berechtigten im Sinne von Artikel 697/ OR, der aufgehoben wird, zugreifen können. Der Zugriff auf die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten, die nach der neuen Regelung festgehalten werden, ist neu in Artikel 7 Absatz 1 des Vorentwurfs vorgesehen.

Art. 731b Abs. 1 Ziff. 3

Die Bestimmung, die es einer Aktionärin oder einem Aktionär oder einer Gläubigerin oder einem Gläubiger erlaubt, ein Gericht anzurufen, zielt namentlich auf die Umsetzung der Pflicht gemäss Art. 697/ OR ab, das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen zu führen. Sie ist nicht mehr erforderlich, weil diese Pflicht aufgehoben wurde. Die neue Regelung, die in den Bereich des öffentlichen Rechts fällt, sieht andere Kontroll- und Sanktionsmechanismen zur Umsetzung vor.

Art. 747

Der Hinweis auf die Liste der wirtschaftlich berechtigten Personen wird aus den Dokumenten gestrichen, die von der Gesellschaft aufbewahrt und in der Schweiz verfügbar sein müssen. Hier ist ein Verweis auf die neue Regelung nicht nötig. Die Pflicht der dem Gesetz unterliegenden Rechtseinheiten, Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen in der Schweiz zu sammeln und aufzubewahren, wird separat geregelt.

Art. 790a

Die Bestimmung ist für die GmbH gleichbedeutend mit Artikel 697j, der für die AG gilt. Auch sie kann aufgehoben werden, weil die neue Regelung die Pflichten der Gesellschaften künftig horizontal festlegt.

Art. 814 Abs. 3 dritter Satz

Aus denselben Gründen wird die Bestimmung analog zu Artikel 718 Absatz 4 angepasst.

4.2.2 Gesetz über die Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren

Art. 9a Abs. 1 Bst. c

Artikel 9a legt die Voraussetzungen fest, die ein Revisionsunternehmen erfüllen muss, um Aufsichtsprüfungen bei Finanzinstituten durchführen zu können (Art. 24 Abs. 1 Bst. a FINMAG). Der geltende Text sieht insbesondere vor, dass das zugelassene Unternehmen keine anderen nach den Finanzmarktgesetzen genehmigungspflichtigen Tätigkeiten ausüben darf, und verweist auf Artikel 1 Absatz 1 FINMAG, in dem auch das GwG aufgelistet ist.

Treuhandgesellschaften und sonstige im Bereich der Buchhaltung tätigen Unternehmen unterstehen künftig dem GwG, sofern sie eine der in Artikel 2 Absatz 3^{bis} und 3^{ter} GwG speziell aufgeführten Tätigkeiten ausführen. Es muss vermieden werden, dass all diese Unternehmen, die keine Finanzintermediäre sind, keine Aufsichtsprüfungen mehr durchführen können. Beratungstätigkeiten sind mit der Durchführung solcher Prüfungen vereinbar, was nun in Artikel 9a Absatz 1 Buchstabe. c ausdrücklich vorbehalten ist. Es sei hier jedoch daran erinnert, dass die Regelung der Unvereinbarkeit mit Prüfmandaten nach Artikel 7 der Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) anwendbar bleibt.

4.2.3 Strafgesetzbuch

Art. 327 und 327a

Artikel 327 muss aufgehoben werden, da er dazu diente, die Umsetzung von Artikel 697j OR sicherzustellen, und diese Bestimmung ebenfalls aufgehoben wird.

Artikel 327a muss insofern geändert werden, als er auf die Pflicht zur Führung einer Liste der wirtschaftlich Berechtigten verweist, die in den Vorentwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen aufgenommen wird.

Die Umsetzung der im Vorentwurf vorgesehenen gleichwertigen Pflichten wird künftig durch andere Mechanismen geregelt. Strafrechtliche Sanktionen sind speziell in den Artikeln 41 und 42 VE-TJPG vorgesehen, die unter das Verwaltungsrecht fallen; diese Sanktionen werden dem VStrR unterstehen.

Zudem soll folgende Empfehlung des Global Forums umgesetzt werden:

Die Schweiz hat wirksame Durchsetzungsmassnahmen einzuführen, um sicherzustellen, dass bei Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz in jedem Fall aktuelle Informationen über deren Inhaber und Inhaberinnen erhältlich sind.

Zur Umsetzung der Empfehlung soll mit Artikel 327a Buchstabe e StGB eine Strafbestimmung eingeführt werden, wonach mit Busse bestraft wird, wer vorsätzlich bei einer ausländischen Rechtseinheit mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz das Verzeichnis der Inhaberinnen und Inhaber nach Artikel 9 VE-TJPG nicht vorschriftsgemäss führt oder die damit verbundenen gesetzlichen Pflichten verletzt (auch durch Unterlassung).

Für die Busse gilt gemäss Artikel 106 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 333 Absatz 1 StGB ein Höchstbetrag von CHF 10 000.

Die Sanktion soll in Artikel 327a StGB eingegliedert werden, weil diese Bestimmung auch entsprechende Sanktionen für den Fall einer Verletzung der analogen Pflichten zur Führung von Verzeichnissen bei einer Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Genossenschaft oder Investmentgesellschaft mit variablem Kapital vorsieht. Damit wird eine Gleichbehandlung der inländischen Gesellschaften und der ausländischen Rechtseinheiten mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz sichergestellt.

4.2.4 Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes

Art. 17 Abs. 4

Artikel 17 fügt die Kontrollstelle zur Liste der Behörden hinzu, die Onlinezugang zum nationalen Polizeiindex haben (vgl. auch Art. 34 Abs. 4 VE-TJPG).

4.2.5 Steueramtshilfegesetz

Art. 22^{bis}

Artikel 22^{bis} muss aufgehoben werden, da die Bestimmung nun in Artikel 9 VE-TJPG verlegt wird. Inhaltlich entspricht dieser Artikel eher dem Gegenstand des neuen Gesetzes als der internationalen Amtshilfe in Steuersachen.

4.2.6 Anwaltsgesetz

Abschnitt 3a

Während in Abschnitt 3 die Berufsregeln festgelegt sind, die für die Anwaltstätigkeit allgemein gelten, enthält der neue Abschnitt 3a Regeln, die speziell darauf abzielen, den Missbrauch von bestimmten Dienstleistungen, die durch Rechtsberufe erbracht werden, zum Zwecke der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Diese Regeln müssen von allen Anwältinnen und Anwälten beachtet werden, wenn sie eine Tätigkeit ausüben, die diesem Abschnitt unterstellt ist. Der Anwendungsbereich dieser Regeln deckt sich mit demjenigen des Anwaltsgesetzes. Diese Regeln gelten somit für Anwältinnen und Anwälte, die nach dem BGFA zur Parteienvertretung berechtigt sind, d. h. für Inhaberinnen und Inhaber eines Anwaltspatents, die in einem kantonalen Register eingetragen sind, oder für ausländische Anwältinnen und Anwälte, die nach Artikel 21 oder 27 BGFA zugelassen sind. Im Gegensatz dazu unterstehen Anwältinnen und Anwälte, die nicht dem BGFA unterstehen, z. B. weil sie bei einer Treuhandgesellschaft angestellt sind, nicht den Regeln von Abschnitt 3a; für sie gelten die Regeln des GwG, insbesondere die neuen Bestimmungen über den Status der Beraterin bzw. des Beraters. Sofern das kantonale Anwaltsgesetz die analoge Anwendung des BGFA vorsieht für Inhaberinnen und Inhaber, die ein Anwaltspatent haben und rechtsberatend tätig sind, ohne im Register eingetragen zu sein, oder für andere Kategorien von Fachleuten,¹⁶⁸ gelten nicht als Anwältinnen und Anwälte gemäss BGFA. Allerdings sind die Personen dieser zusätzlichen Kategorien keine dem BGFA unterstellten Anwältinnen oder Anwälte und fallen daher auch nicht unter Abschnitt 3a; deshalb gelten für sie nach wie vor die Vorschriften des GwG.

Art. 13a

In Artikel 13a sind die Tätigkeiten aufgeführt, die Sorgfaltspflichten nach diesem Abschnitt auslösen, wenn sie ausgeübt werden.

Eine Anwältin oder ein Anwalt untersteht den Pflichten nach diesem Abschnitt, wenn sie bzw. er für Rechnung einer Klientin oder eines Klienten ein Geschäft vorbereitet oder durchführt, das im Zusammenhang mit einer Tätigkeit steht, die in *Absatz 1* aufgeführt ist. Die Beratung oder die Abfassung eines Rechtsakts gilt als vorbereitende Tätigkeit im Sinne dieser Bestimmung (vgl. auch den Kommentar zu Art. 2 Abs. 3^{bis} GwG).

Die Unterstellung beginnt mit der Annahme eines Mandats, wenn dieses in Zusammenhang mit einer der in den Buchstaben a-g abschliessend aufgezählten Tätigkeiten steht. Sollte dies zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme der Klientin oder des Klienten mit der Anwältin oder dem Anwalt nicht ersichtlich sein, beginnt die Unterstellung in dem Moment, in dem die Anwältin oder der Anwalt erkennt, dass das Geschäft eine unter die Buchstaben a-g fallende Tätigkeit betreffen wird, und zwar bereits in der Konzeptphase. Das Geschäft muss allerdings einigermaßen konkretisiert worden sein, bevor die Sorgfaltspflichten greifen: Das erste

¹⁶⁸ Vgl. Art. 14 Anwaltsgesetz ZH.

Klientengespräch, in dem z. B. der Auftragsgegenstand und die damit verbundenen Kosten geklärt werden, reicht in der Regel nicht aus.

Tätigkeiten, die unter Artikel 13a fallen, müssen analog zu jenen Tätigkeiten ausgelegt werden, die unter Artikel 2 Absatz 3^{bis} und 3^{ter} GwG fallen, sodass auf den Kommentar zu dieser Bestimmung verwiesen werden kann. Bei diesen Tätigkeiten handelt es sich im Wesentlichen um Transaktionen im Zusammenhang mit der Gründung oder Strukturierung einer Gesellschaft sowie dem Kauf oder Verkauf von Immobilien. Zu beachten ist, dass es sich dabei sowohl um typische Tätigkeiten des Anwaltsberufs (z. B. Beratung im Zusammenhang mit dem Verkauf einer Gesellschaft) als auch um untypische Tätigkeiten (z. B. Domizilierung einer Gesellschaft) handeln kann.

Absatz 2 stellt klar, dass die Pflichten nach den Artikeln 13b-13e nicht für gerichtliche Tätigkeiten gelten. Wer eine Klientin oder einen Klienten in einem Verfahren vertritt, ist somit nicht verpflichtet, Sorgfaltspflichten zur Geldwäschereiprävention einzuhalten. Diese Ausnahme ist nicht nur auf das Anwaltsmonopol im Sinne Artikel 1 BGFA beschränkt, sondern gilt auch für forensische Tätigkeiten im weiteren Sinne wie beispielsweise die Vertretung in einem Verwaltungs- oder Schiedsverfahren.

Absatz 3 klärt die Beziehung zwischen der neuen Regelung im BGFA und der Regelung im GwG. Finanzintermediäre Tätigkeiten, die ihrem Wesen nach untypische anwaltliche Tätigkeiten darstellen, werden nicht durch das BGFA geregelt. Wenn eine Anwältin oder ein Anwalt also beschliesst, auch in der Finanzintermediation tätig zu sein, z. B. als Trustee oder Vermögensverwalter, ist sie bzw. er in dieser Eigenschaft wie bis anhin dem GwG unterstellt. Die Sonderregeln des BGFA haben indessen Vorrang vor der in das GwG eingeführten Aufsichtsregelung für Beratungsberufe (vgl. auch Art. 2b Abs. 3 VE-GwG und die Erläuterungen hierzu).

Art. 13b

Im Zusammenhang mit diesem Artikel besteht die erste Pflicht einer Anwältin oder eines Anwalts darin, die Identität der Klientin oder des Klienten festzustellen und zu überprüfen. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits weitgehend aus bestehenden Regelungen, wird nun aber explizit auf Gesetzesstufe geregelt.

Die Anwältin oder der Anwalt muss sodann mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person feststellen und überprüfen. Zu diesem Zweck kann sie bzw. er das Register der wirtschaftlich Berechtigten heranziehen, auf das sie bzw. er zugreifen kann (vgl. Art. 28 VE-TJPG). Wenn während des Mandats Zweifel aufkommen, muss die Überprüfung wiederholt werden. Der Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person im Sinne von Artikel 13b ist identisch mit demjenigen in Artikel 2a Absatz 3 GwG (vgl. auch Art. 4 VE-TJPG).

Und schliesslich muss die Anwältin oder der Anwalt Gegenstand und Zweck des Geschäfts abklären, das die Klientin oder der Klient abzuschliessen wünscht. Wenn die Umstände es erfordern, klärt die Anwältin oder der Anwalt auch den Zweck und die Hintergründe der Transaktion. Der Umfang der einzuholenden Informationen richtet sich nach dem Risiko, das die Klientin bzw. der Klient und die Transaktion darstellen.

Der Bundesrat wird den Umfang der Sorgfaltspflichten in einer Verordnung genauer definieren. Er wird insbesondere Kriterien festlegen, nach denen Anwältinnen und Anwälte vereinfachte Sorgfaltspflichten anwenden können oder diese verschärfen müssen. Aufgrund dieser Kriterien kann das Risiko, das eine Klientin bzw. ein Klient oder eine Transaktion darstellt, steigen oder sinken. Zu diesen Kriterien zählen:

- Der Grad der Regulierung, dem die Klientin oder der Klient untersteht: Handelt es sich bei der Klientin oder beim Klienten um ein Finanzinstitut, eine börsennotierte Gesellschaft oder um einen Angehörigen eines aus einem Land mit gleichwertiger Regelung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, ist das Risiko gering.
- Die geografische Herkunft der Parteien, die an der Transaktion beteiligt sind, einschliesslich Verbindungen zu einem Land, das auf der grauen oder schwarzen Liste der FATF steht; es wird auch berücksichtigt, ob die Anwältin oder der Anwalt mit den Vorschriften der betreffenden Länder vertraut ist;
- Der Ruf einer Klientin oder eines Klienten und die Informationen, die über sie bzw. ihn öffentlich verfügbar sind; juristische Personen, die transparent und in der Öffentlichkeit gut bekannt sind, stellen ein geringeres Risiko dar als eine neu gegründete Gesellschaft oder eine Gesellschaft, die gerade abgewickelt wird/insolvent ist.
- Die Beständigkeit der Beziehung zur Klientin oder zum Klienten sowie die Kenntnis, die die Anwältin oder der Anwalt von ihr bzw. ihm sowie von ihrer bzw. seiner Tätigkeit hat und die Art der Referenz der Klientin oder des Klienten;
- Die Struktur der Klientin bzw. des Klienten des Geschäfts; Strukturen oder Transaktionen, die keinen offensichtlichen rechtlichen, wirtschaftlichen oder kommerziellen Hintergrund haben, erfordern eine erhöhte Aufmerksamkeit und ein hinreichendes Verständnis der Anwältin oder des Anwalts, die bzw. der eine solche Transaktion vorbereitet oder durchführt.

Auf der Grundlage dieser Kriterien, die mit dem von der Klientin oder vom Klienten und von der Transaktion ausgehenden Risiko zusammenhängen, können die Sorgfaltspflichten vereinfacht werden. Die Anwältin oder der Anwalt kann also den Umfang, die Art oder die Fristen der erforderlichen Sorgfaltsmassnahmen begrenzen. Sie bzw. er kann die erforderlichen Identitätsdaten der Klientin bzw. des Klienten reduzieren. Sie bzw. er kann ihre bzw. seine Methoden zur Überprüfung der Identität der Klientin bzw. des Klienten oder der wirtschaftlich berechtigten Person anpassen und vereinfachen. Sie bzw. er kann die Klärungen des Gegenstands und der Art der Transaktion einschränken, die Daten weniger häufig aktualisieren oder den Grad und den Umfang der Risikoüberwachung im Zusammenhang mit einer Transaktion reduzieren.

Wenn es allerdings Hinweise für ein erhöhtes Risiko gibt, muss die Anwältin oder der Anwalt die Überprüfungen verschärfen und z. B. zusätzliche Informationen über das Risikoprofil der Klienten aus unabhängigen Quellen einholen oder Nachforschungen über die wirtschaftlich berechnete Person anstellen, um das Risiko, dass diese in illegale Aktivitäten verwickelt sein könnte, besser einschätzen zu können. Die Anwältin bzw. der Anwalt muss von der Klientin bzw. vom Klienten oder aus externen Quellen zusätzliche Informationen über den Ursprung des Vermögens oder der Mittel der Klientin bzw. des Klienten einholen und sicherstellen, dass diese nicht aus kriminellen Aktivitäten stammen. Die Anwältin oder der Anwalt muss die Daten häufiger aktualisieren.

Art. 13c

Die Anwältin oder der Anwalt muss die nach Artikel 13b erforderlichen Überprüfungen angemessen dokumentieren. Diese Dokumente müssen auf dem neuesten Stand gehalten werden, solange das Mandat aktiv ist. Es ist keine Dokumentation in Schriftform erforderlich; die Aufzeichnungen können auch elektronisch gespeichert werden. Die Dokumentation muss so erstellt werden, dass sie für sachverständige Dritte verständlich ist, die überprüfen sollen, ob die Pflichten nach den Artikeln 13b–13e eingehalten werden; hierbei handelt es sich in erster Linie um die Personen der Aufsichtsbehörde gemäss BGFA. Nach Beendigung des Mandats muss

die Anwältin oder der Anwalt sämtliche Unterlagen im Zusammenhang mit ihren bzw. seinen Pflichten nach den Artikeln 13b–13e für einen Zeitraum von zehn Jahren aufbewahren.

Art. 13d

Die Anwältin bzw. der Anwalt/ trifft die notwendigen Massnahmen, um Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu verhindern und um der Verletzung von Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz vorzubeugen. Diese Pflicht wird analog zu Artikel 8 GwG und dem neuen Artikel 8d GwG (Beraterinnen und Berater) ausgelegt. Der Bundesrat kann diese Pflicht in einer Verordnung genauer definieren.

Um dieser Pflicht nachzukommen, muss die Anwältin oder der Anwalt die Risiken analysieren, die mit ihrer bzw. seiner Tätigkeit verbunden sind, und dabei das Profil der Klientin bzw. des Klienten, die Art des Mandats und die zu erbringenden Leistungen berücksichtigen. Die Anwältin bzw. der Anwalt muss das Ergebnis dieser Risikoanalyse bei der Organisation ihrer bzw. seiner Tätigkeit berücksichtigen. Je nachdem, wie komplex die Mandate und wie hoch das damit verbundene Risiko für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung ist, kann es notwendig sein, dass ein eine Anwältin oder ein Anwalt interne Richtlinien festlegt, beispielsweise über die Annahme von Mandaten oder darüber, wie in der Kanzlei mit Mandaten zu verfahren ist, die unter Artikel 13a fallen. Anwältinnen und Anwälte müssen auch bei der Auswahl und Anweisung ihrer Mitarbeitenden und Hilfspersonen angemessene Massnahmen treffen, und zwar gilt das sowohl für die eigene Ausbildung als auch für diejenige aller anderen Beschäftigten der Kanzlei.

Art. 13e

Artikel 13e legt die Meldepflicht für Anwältinnen und Anwälte fest. Dieser Artikel entspricht Artikel 9 GwG.

Nach *Absatz 1* müssen Anwältinnen und Anwälte ihre Zweifel der MROS melden, wenn sie im Namen und für Rechnung ihrer Klientin oder ihres Klienten eine Finanztransaktion ausführen. Der Fall dürfte in der Praxis eher selten sein, kann aber eintreten, wenn die Kriterien für eine Finanzintermediation nicht erfüllt sind, eine Anwältin oder ein Anwalt aber dennoch unmittelbar an einer Finanztransaktion mitwirkt, z. B. weil die Transaktion über ihr bzw. sein Klientenkonto abgewickelt wird oder weil die Schwellenwerte für die Finanzintermediation nicht erreicht sind. In einer solchen Situation müssen Anwältinnen oder Anwälte ihren Verdacht unter den gleichen Bedingungen wie in Artikel 9 GwG der MROS melden, nämlich wenn sie wissen oder den begründeten Verdacht haben, dass das Geschäft, das sie im Namen und für Rechnung ihrer Klienten vorbereiten oder ausführen, mit Vermögenswerten verbunden ist, die einen kriminellen Ursprung haben, oder dass eine andere der in Artikel 9 GwG genannten Hypothesen vorliegt. Anwältinnen oder Anwälte, die nicht an Finanztransaktionen beteiligt sind, brauchen sich hingegen keine Gedanken über eine Meldung an die MROS zu machen, ganz gleich worin ihr Mandat oder ihre Tätigkeit besteht. Anwältinnen und Anwälte, die nicht an Finanztransaktionen beteiligt sind, also eine klassische Tätigkeit der Rechtsberatung und -vertretung ausüben, sind somit nicht von der Meldepflicht betroffen.

Absatz 2 schränkt die Meldepflicht weiter ein: Anwältinnen und Anwälte sind nicht verpflichtet, einen Verdacht zu melden, wenn die betreffenden Informationen unter das Berufsgeheimnis fallen. In Artikel 9 Absatz 2 GwG ist eine ähnliche Einschränkung vorgesehen. Sie ist wichtig, um das Vertrauen zu schützen, das eine Klientin oder ein Klient berechtigterweise in eine Anwältin bzw. einen Anwalt haben darf, bei der bzw. dem die persönliche Lage offen besprochen und rechtliche Beratung eingeholt werden kann.

Nach *Absatz 3* dürfen Anwältinnen oder Anwälte, die Meldung erstatten (d. h., wenn sie eine Finanztransaktion im Auftrag einer Klientin oder eines Klienten tätigen und die betreffenden

Informationen nicht unter das Berufsgeheimnis fallen), die betroffene Person nicht informieren. Absatz 4 gestattet es der MROS, von der Anwältin bzw. vom Anwalt zusätzliche Informationen zu verlangen, wenn diese zur Untersuchung der gemachten Meldung erforderlich sind.

Art. 14

Die bereits nach geltendem Recht für die Aufsicht über Anwältinnen und Anwälte zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörden gemäss Artikel 14 sollen auch dafür zuständig sein, die neuen Pflichten nach den Artikeln 13b–13e zu überwachen. Um sicherzustellen, dass diese Aufsichtsbehörde in allen Kantonen ausreichende Befugnisse hat und die Pflichten zur Geldwäschereiprävention einheitlich durchgesetzt werden, legt Absatz 2 neu fest, dass die kantonale Behörde die Befugnis haben muss, anhand von Kontrollen die Einhaltung der Pflichten nach dem BGFA zu überprüfen. Diese Kontrollen müssen nicht systematisch durchgeführt werden; die Behörde kann risikoorientiert vorgehen. Damit effektive Kontrollen möglich sind, muss die Behörde von den betroffenen Personen zumindest verlangen können, dass sie Auskünfte geben und Dokumente vorlegen. Die Behörde wird unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips vorgehen: Es ist unter Umständen nicht erforderlich oder verhältnismässig, dass eine Anwältin oder ein Anwalt personenbezogene Daten von Klientinnen oder Klienten übermittelt oder Dokumente preisgibt, die unter das Berufsgeheimnis fallen; erst wenn die Kontrolle der Behörde genügend Anhaltspunkte liefert, um die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens zu rechtfertigen, können diese Informationen angefordert werden, sofern sie zur Feststellung der massgeblichen Tatsachen erforderlich sind.

Nach Absatz 3 kann eine Anwältin oder ein Anwalt in einem Disziplinarverfahren nicht das Berufsgeheimnis gegenüber der Aufsichtsbehörde geltend machen. Diese Regel entspricht der Praxis mehrerer kantonalen Behörden sowie der diesbezüglichen Lehre¹⁶⁹ und wird künftig bundesweit aufgestellt. Es wäre nicht sinnvoll, wenn eine Anwältin oder ein Anwalt erst beantragen müsste, vom Berufsgeheimnis entbunden zu werden, weil dieser Antrag an dieselbe Behörde gerichtet werden müsste, die auch das Disziplinarverfahren durchführt. Es ist daher einfacher und erscheint gerechtfertigt, wenn die Aufsichtsbehörde Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, anfordern und erhalten kann, sofern sie dies für die Durchführung des Disziplinarverfahrens für erforderlich hält.

Art. 15

Die Absätze 1 und 2 werden leicht angepasst. Stellt eine Justiz- oder Verwaltungsbehörde des Bundes oder eines Kantons einen Verstoss gegen eine Pflicht nach den Artikeln 13b–13e fest, so muss auch die kantonale Aufsichtsbehörde informiert werden.

Art. 17a

Während der Artikel 17 ganz allgemein festlegt, welche Disziplinarmassnahmen die Aufsichtsbehörde treffen kann, sieht der neue Artikel 17a speziell die Massnahmen bei Verstössen gegen die Pflichten nach den Artikeln 13b–13e vor.

Bis auf eine Einschränkung werden diese Massnahmen an Artikel 17 Absatz 1 angeglichen: Die maximale Geldbusse wird auf CHF 100 000 angehoben. Es geht darum, die Gleichbehandlung zwischen einer Person mit Beraterstatus nach GwG und einer Anwältin oder einem Anwalt zu gewährleisten, die denselben Verstoss begehen. Denn es gibt keinen legitimen Grund, die Strafe für Anwältinnen und Anwälte im Vergleich zu derjenigen für Notarinnen und Notare oder Angehörigen einer Treuhandgesellschaft abweichend festzulegen.

¹⁶⁹ Vgl. z.B. MICHIG/WYLER, in: Graf (Hrsg.), StGB Annotierter Kommentar, Bern 2020, zu Art. 32 N 25; LLCA-CHAPPUIS/MAURER, 2. Auflage, Basel 2022, zu Art. 13 N 284 sowie zitierte Hinweise.

Zusätzlich kann die Aufsichtsbehörde Verwaltungsmassnahmen verhängen; diese decken sich weitgehend mit denen, die einer SRO zur Verfügung stehen (vgl. Art. 19 GwG), sofern sie nicht bereits in Artikel 17 aufgelistet sind und im Rahmen eines Disziplinarverfahrens sinnvoll sind. So kann die Aufsichtsbehörde einer Anwältin oder einem Anwalt personelle oder organisatorische Auflagen machen und z. B. verlangen, das Kanzleipersonal schulen zu lassen oder die Akten angemessen zu organisieren; in schwerwiegenderen Fällen kann sie eine Anwältin oder einen Anwalt zwingen, bestimmte Tätigkeiten, die nach Artikel 13a den Pflichten nach den Artikeln 13b–13e unterstehen, einzustellen (z. B. keine PEP mehr als Klientinnen oder Klienten zu akzeptieren); die Aufsichtsbehörde kann auch verlangen, dass eine Anwältin oder ein Anwalt eine Person, die PEP in der Kanzlei betreut, von solchen Tätigkeiten ausschliesst.

Art. 19 Abs. 4

Absatz 4 wird neu formuliert, um im Falle eines Verstosses gegen die Sorgfaltspflichten auch die Verjährungsfrist anzupassen.

Art. 25 Titel und Abs. 2

Absatz 2 wird neu formuliert, damit dienstleistungserbringende Anwältinnen und Anwälte, die nach Artikel 28 BGFA im Anwaltsverzeichnis eingetragen sind, auch den Regeln zur Bekämpfung der Geldwäscherei unterstehen, wenn sie ein relevantes Mandat ausüben.

4.2.7 Kollektivanlagengesetz

Art. 46 Abs. 3

In Artikel 46 Absatz 3 wird der Verweis auf das Verzeichnis der wirtschaftlich Berechtigten gestrichen. Im neuen Gesetz über die Transparenz juristischer Personen besteht künftig für alle Gesellschaftsformen die Pflicht, Informationen über ihre wirtschaftlich Berechtigten zu dokumentieren. Die SICAV wird dem Gesetz unterstehen. Die Besonderheiten der SICAV werden in Artikel 5 Absatz 1 dieses neuen Gesetzes gebührend berücksichtigt.

Art. 46a

Artikel 46a muss aufgehoben werden, da die Meldepflicht für wirtschaftlich Berechtigte künftig für alle Gesellschaftsformen einheitlich in Artikel 10 des Gesetzes über die Transparenz von wirtschaftlich Berechtigten festgelegt ist. Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionäre der SICAV unterstehen künftig der Meldepflicht, die in diesem neuen Gesetz vorgesehen ist.

4.2.8 Bankengesetz

Art. 14b

Artikel 14b, der die Meldepflicht der wirtschaftlich Berechtigten und die Pflicht zur Führung eines Verzeichnisses der wirtschaftlich Berechtigten für Genossenschaftsbanken regelt, muss aufgehoben werden. Im neuen Gesetz über die Transparenz juristischer Personen, das auch für Genossenschaften gelten wird, sind diese Pflichten künftig für alle Gesellschaftsformen vorgesehen.

4.2.9 Finanzinstitutsgesetz

Es wird auf die Erläuterungen von Ziffer 4.2.8 verwiesen.

4.2.10 Geldwäschereigesetz

Art. 1

Das GwG regelt nebst der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung die sicherzustellende Sorgfalt bei Finanzgeschäften. Dieser Gegenstand des Gesetzes soll nun leicht präzisiert werden: die Sorgfalt bei Finanzgeschäften, die von den dem GwG unterstehenden Personen verlangt wird, soll unter anderem auch ausdrücklich dazu dienen, Verstössen gegen internationale Sanktionen vorzubeugen, die auf dem EmbG basieren. Diese Änderung dient als Grundlage für die neue Anforderung, die in Artikel 8 und 8d GwG diesbezüglich gestellt wird. Sie ändert weder die für Privatpersonen geltenden strengen Pflichten, die durch Verordnungen auf der Grundlage des EmbG erlassen wurden, noch die Befugnisse der Behörden, die der Bundesrat in diesen Verordnungen benennt. Alle Personen, einschliesslich der Finanzintermediäre, müssen sich an die Verbote halten, die in den Verordnungen auf der Grundlage des EmbG festgelegt sind. Grundsätzlich und in dem Umfang, der in den entsprechenden Bundesratsverordnungen vorgesehen ist, bleibt das SECO allein dafür zuständig, die Umsetzung der Verordnungen zu überwachen und, vorbehaltlich der Zuständigkeit der BA, etwaige Verstösse zu ermitteln und zu ahnden. Die GwG-Aufsichtsbehörden sind künftig dafür zuständig, Finanzintermediäre oder Beraterinnen und Berater bei der Umsetzung ihrer Pflicht zu überwachen, organisatorische Massnahmen zu treffen, um Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG vorzubeugen. Dies umfasst insbesondere die Pflicht der Finanzintermediäre, eine Risikoanalyse in Bezug auf Sanktionen zu erstellen. Diese Analyse kann in die Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken miteinbezogen werden. Im Übrigen müssen die Finanzintermediäre grundsätzlich ein elektronisches System zur Überprüfung von Kundinnen und Kunden sowie Auftraggeberinnen und Auftraggebern und Begünstigten von Transaktionen im Hinblick auf Sanktionen einrichten. Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen ist diese Revision gerechtfertigt und steht auch im Einklang mit der von der EU geplanten Revision ihrer Geldwäschereigesetze. Sie dient auch der Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlung 1, welche die Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen betrifft und künftig vorsieht, dass die Staaten von Finanzintermediären verlangen müssen, ihre Risiken in diesem Bereich zu ermitteln und angemessene Massnahmen zu treffen, um darauf zu reagieren. Es ist anzumerken, dass andere Sorgfaltspflichten, namentlich die Meldepflicht, von dieser Änderung nicht betroffen sind.

Art. 2 Abs. 1 Bst c, 3^{bis} und 3^{ter}

Die Änderung von Artikel 2 führt den neuen Status der Beraterin bzw. des Beraters im Sinne des GwG ein. Dieser Artikel gilt für bestimmte berufsmässig ausgeführte Tätigkeiten in nicht-finanziellen Berufen, die keine Verfügungsgewalt über die Vermögenswerte Dritter voraussetzen, aber konkret erhöhte Risiken im Hinblick auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung darstellen.

Die Änderung wird in Artikel 2 integriert:

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, dass das GwG künftig für drei Kategorien von Personen gilt: für Finanzintermediäre (Bst. a), Händlerinnen und Händler (Bst. b) und neuerdings auch für gewerbsmässig tätige Beraterinnen und Berater (Bst. c). Die Tätigkeit der Finanzintermediation bzw. die Verfügungsgewalt über die Werte Dritter ist daher – wie bereits bei der Kategorie der Händlerinnen und Händlern – nicht das entscheidende Kriterium für die Unterstellung unter das GwG. Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des GwG auf die Finanzintermediation beziehungsweise auf Fälle, in denen jemand über die Vermögenswerte eines Dritten verfügen kann, ist mit Blick auf eine wirkungsvolle Bekämpfung der Geldwäscherei und damit auch der organisierten Kriminalität nicht zielführend, zumal sich weder Geldwäschereiproblematik noch die einschlägigen internationalen Definitionen und Standards oder die Regelungen anderer Jurisdiktionen an dieser dogmatischen Unterscheidung orientieren. Kriminelle

versuchen laufend neue Wege zu finden, um die bestehenden Präventivmassnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu umgehen. Aufgrund der Regulierungsunterschiede zwischen dem Finanz- und dem Nichtfinanzsektor greifen sie für Geldwäschereizwecke immer häufiger auf Dienstleistungen des Nicht-Finanzsektors zurück. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs des GwG im Vergleich zu gleichwertigen ausländischen Regelungen führt zu Lücken, durch die Schweizer Dienstleister, die in bestimmten Sektoren tätig sind, einem erhöhten Risiko ausgesetzt werden, dass sie ohne ihr Wissen für Geldwäschereizwecke genutzt werden. Um die Geldwäschereirisiken in der Schweiz weiter einzudämmen, den legalen Wirtschaftskreislauf zu schützen und die Reputation der Angehörigen der Rechtsberufe zu wahren, ist die vorgeschlagene Ausweitung des Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes dringend geboten.

In *Absatz 3^{bis} und 3^{ter}* werden die Personen und Tätigkeiten definiert, die unter den Beraterstatus im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c fallen.

- *Abs. 3^{bis}: Rechts und buchhalterische Beratungen*

Es handelt sich zunächst um Personen, die berufsmässig Rechts- und buchhalterische Beratungen anbieten. Darunter fallen freie Rechtsberufe, d. h. Notarinnen bzw. Notare und andere freiberufliche Juristinnen und Juristen oder Anwältinnen und Anwälte, die nicht dem BGFA unterstehen (z. B. Anwältinnen und Anwälte, die in Treuhandgesellschaften tätig sind oder eine Beratungstätigkeit ausüben, ohne im Register eingetragen zu sein, z. B. weil sie einen Anwaltstitel aus einem Drittstaat ausserhalb der EU/EFTA haben), sowie freiberuflich tätige Revisorinnen und Revisoren oder Buchhalterinnen und Buchhalter. Betroffen sind somit Fachleute, die Dritte in rechtlichen oder buchhalterischen Angelegenheiten beraten, um eine Handels- oder Finanztransaktion zu planen oder durchzuführen. Sie können in eigenem Namen und auf eigene Rechnung oder innerhalb einer Rechtsstruktur (Kanzlei oder Treuhandgesellschaft) tätig sein, vorausgesetzt dass diese Struktur Dienstleistungen für Dritte in den aufgelisteten Tätigkeitsbereichen erbringt.

Im Gegensatz dazu sind Juristinnen und Juristen oder Buchhalterinnen und Buchhalter, die in einem Unternehmen und für dessen Rechnung tätig sind, wie z. B. Mitarbeitende der Rechtsabteilung oder der Buchhaltung einer Gesellschaft, nicht betroffen; auch konzerninterne Dienstleistungen (zwischen Gesellschaften einer Gruppe) sind nicht Gegenstand der Regelung (vgl. analog Art. 2 Abs. 2 Buchst. a, Ziff. 5 GwV; eine entsprechende Ausnahme wird für die Beratungstätigkeit eingeführt werden). Auch Angestellte des öffentlichen Rechts sind ausgenommen, da sie nicht die Aufgabe haben, private Gesellschaften bei der Vorbereitung oder Durchführung einer geschäftlichen oder finanziellen Transaktion zu beraten. Der Status der Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen, ist im Übrigen vorbehalten (vgl. Art. 2b Abs. 3 und Änderung des BGFA).

Diese erste Gruppe von Fachleuten untersteht dem GwG nicht generell für alle, sondern nur für bestimmte berufliche Tätigkeiten. Diese sind unter den Buchstaben a–e vollständig aufgelistet. Das heisst, dass das GwG auf andere Tätigkeiten dieser Fachleute nicht anwendbar ist. Nicht betroffen ist etwa die gerichtliche Tätigkeit: Wer eine Klientin oder einen Klienten in einem Gerichts-, Verwaltungs-, Schieds- oder Schlichtungsverfahren vertritt, braucht keine geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten einzuhalten; ebenso wenig ist, von ganz besonderen Ausnahmen (z. B. von einer Scheidung, die auch die Übertragung einer Gesellschaft regeln würde) abgesehen, eine Juristin oder ein Jurist betroffen, die oder der ein Testament, eine Scheidungs- oder Unterhaltsvereinbarung aufsetzt oder eine Klientin bzw. einen Klienten über Rechte oder Pflichten in Zusammenhang mit einem klassischen Unternehmens-, Miet- oder Arbeitsvertrags berät.

Eine unter das Gesetz fallende Tätigkeit besteht im Allgemeinen darin, eine Klientin oder einen Klienten bei der Vorbereitung oder Durchführung eines Geschäfts zu unterstützen. Dazu gehört insbesondere die Beratung (z. B. bei der Wahl einer Rechtsform) oder die Abfassung von

Rechtsakten im Zusammenhang mit der Transaktion (z. B. Formulierung eines Grundstückskaufvertrags oder der Statuten einer Gesellschaft), vorausgesetzt dass diese Tätigkeiten im Zusammenhang mit einer Transaktion stehen, die unter Buchstabe a-e genannt ist. Die Transaktion kann gewerblicher oder finanzieller Art sein; sie umfasst jede Form der Umwandlung oder Übertragung von Vermögenswerten. Beschränkt sich die Beratung auf bestimmte Aspekte einer Transaktion und bezieht sie sich nicht anderweitig auf die Vorbereitung oder Durchführung der betreffenden Transaktion, so fällt sie normalerweise nicht unter die Regelung; z. B. ist die blosser Rechtsberatung über die Zulässigkeit einer vertraglichen Pflicht keine der Regelung unterstellte Tätigkeit, während hingegen die Formulierung der entsprechenden Vertragsklausel der Regelung unterstellt wäre, weil mit dieser Tätigkeit eine Transaktion unterstützt wird.

Die Unterstellung unter das Gesetz beginnt mit der Annahme des Mandats für eine Transaktion, die unter Buchstaben a-e definiert ist. Sollte dieses Merkmal zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme der Klientin oder des Klienten mit der Beraterin bzw. dem Berater nicht ersichtlich sein, beginnt die Unterstellung in dem Moment, in dem die Beraterin bzw. der Berater erkennt, dass die Transaktion eine unter die Buchstaben a-e fallende Tätigkeit betreffen wird, und zwar bereits in der Konzeptphase. Eine gewerbliche oder finanzielle Transaktion muss aber schon einigermaßen konkretisiert worden sein, bevor die GwG-Pflichten greifen: Das erste Klientengespräch, in dem z. B. das Projekt, die möglichen Leistungen und ggf. die Folgekosten geklärt werden, reicht in der Regel nicht aus.

- *Bst. a: Verkauf oder Kauf eines Grundstücks*

Der Verkauf und Kauf von Grundstücken birgt ein erhebliches Geldwäschereisiko: Grundstücke haben einen hohen Wert, der normalerweise mit der Zeit steigt. Sie können zur Erzielung eines Zusatzeinkommens vermietet und dann schnell wieder veräussert werden, sodass grosse Geldbeträge, die schwer nachzuverfolgen sind, durch den Verkauf eine scheinbar legitime Grundlage erhalten. Die Tatsache, dass Grundstücke, sowohl Gewerbe- als auch Wohnimmobilien einen erheblichen Anteil der von den Strafbehörden eingezogenen inkriminierten Werte ausmachen,¹⁷⁰ zeigt, dass der Immobilienmarkt weltweit in erheblichem Ausmass für Geldwäschereizwecke benutzt wird. Die Vorbereitung oder Durchführung einer Immobilientransaktion unterstehen daher den geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten.

Dies gilt für jede Mitwirkung am Verkauf oder Kauf eines Grundstücks, inklusive des Verkaufsversprechens, des Kaufvertrags oder des Abschlusses eines Asset Deals oder Share Deals, wenn die Transaktion sich auf einen Anteil an der betreffenden Immobiliengesellschaft bezieht oder die Übertragung eines Grundstücks ermöglicht. Auch Transaktionen im Zusammenhang mit der Zwangsversteigerung eines Grundstücks sind betroffen. Nicht betroffen ist hingegen die Beratung im Zusammenhang mit der Schaffung, Änderung oder Löschung einer Dienstbarkeit, eines beschränkten dinglichen Rechts oder eines Grundpfandrechts (z. B. die Beratung über die Aufnahme einer Hypothek). Im Immobiliensektor unterliegt die typische Tätigkeit einer unabhängigen Notarin bzw. eines unabhängigen Notars dieser Regelung, z. B. wenn sie bzw. er einen notariell beurkundeten Kaufvertrag vorbereitet oder ausführt, den Kaufpreis für eine Immobilie über ihr bzw. sein Geschäftskonto überweist oder Zahlungen vornimmt, die für die ordnungsgemässe Durchführung der Eigentumsübertragung erforderlich sind.

Die Transaktion muss eine Gegenleistung nach sich ziehen, die auch in Form eines Tausches erfolgen kann. Ausgenommen sind also unentgeltliche Übertragungen (Schenkungen, Erbschaften) sowie Transaktionen im Rahmen einer Scheidung oder eines Erbvertrags, sofern die Transaktion im Kreis der involvierten Personen (z. B. zwischen Ehegatten) und nicht mit einer dritten Person durchgeführt wird.

¹⁷⁰ Vgl. FATF (2019), Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals, FATF, Paris, S. 14, Rz. 46 www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-legal-professionals.html¹⁷¹ SR 941.31

Die Beratung untersteht der Regelung, sobald die Klientin oder der Klient eine Transaktion beabsichtigt. Hingegen sind Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare, die zu einer Rechtsfrage im Zusammenhang mit dem Immobilienrecht im Allgemeinen beraten, nicht von der Regelung betroffen, wenn die Klientin oder der Klient sie nicht über die mögliche nachfolgende Transaktion informiert hat. Ebenfalls nicht von der Regelung betroffen ist die Rechtsberatung bei Streitigkeiten nach einer Immobilientransaktion: Wenn eine Beraterin bzw. ein Berater beispielsweise eine Klientin oder einen Klienten über die Gewährleistung bei Mängeln an einem Grundstück berät, unterstützt sie bzw. er diese Klientin bzw. diesen Klienten nicht bei der Vorbereitung oder Durchführung eines Immobilienkaufs, da dieser Kauf bereits stattgefunden hat, und ist daher nicht von der Regelung betroffen.

- *Bst. b: Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts*

Juristische Personen und andere Rechtseinheiten können missbraucht werden, um unrechtmässig erworbene Vermögenswerte zu transferieren, zu verschieben oder zu legalisieren, eine kriminelle Transaktion zu verschleiern oder um die Identifizierung einer Person zu erschweren, bei der es sich um die wirtschaftlich berechnete Person handelt, z. B. wenn gegen diese ein Strafverfahren eingeleitet wurde oder Zwangsmassnahmen nach dem EmbG verhängt wurden. Aus diesem Grund sind Massnahmen für eine höhere Transparenz juristischer Personen weltweit ein wichtiges Thema. Zu den wichtigen Massnahmen in diesem Bereich gehört die Sorgfaltspflicht von Mittelpersonen, die an der Gründung von Gesellschaften oder Trusts beteiligt sind und beispielsweise Empfehlungen zur Strukturierung einer Rechtseinheit geben oder die Gründungsurkunde aufsetzen. Ein besonderes Risiko stellen Sitzgesellschaften dar, die weder eine reguläre Geschäftstätigkeit noch Vermögenswerte aufweisen, oder «schlafende» Gesellschaften, die von Fachleuten gegründet und als solche an Dritte abgetreten werden, die sie dann häufig in ein komplexes Netz von Scheinfirmen eingliedern. Indem sich Kriminelle Zugang zu solchen Gesellschaften verschaffen, versuchen sie, den Eindruck zu erwecken, dass es sich um ein seriöses Unternehmen handelt, das einer ordentlichen Geschäftstätigkeit nachgeht, zumal es bereits seit mehreren Jahren existiert.

Von der Regelung betroffen sind daher Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder Durchführung von Transaktionen, die für die Gründung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts erforderlich sind. Hierzu gehören sämtliche Verträge oder Urkunden, die zur Gründung einer solchen Rechtseinheit führen, sowie Fusionen oder Aufspaltungen, aus denen eine neue Gesellschaft hervorgeht. Darunter fallen z. B. die Erstellung, Änderung oder Überprüfung der Gründungsdokumente einer Gesellschaft, die Beratung über die geeignete Gesellschaftsform, die Strukturierung einer Unternehmensgruppe oder andere Vorgänge im Zusammenhang mit der Struktur einer Gesellschaft oder ihrer Verwaltung sowie mit ihrer Finanzierung (Eigen- oder Fremdkapital), wie auch die Bearbeitung von Anträgen auf Eintragung ins Handelsregister oder in andere gleichwertige Register. Die Transaktionen einer Anwaltskanzlei oder die M&A-Abteilung einer Kanzlei oder eines Beratungsunternehmens sind in der Regel betroffen, darunter auch die Abgabe von *legal opinions*, wenn diese mit einer konkreten Transaktion verbunden sind, und Due-Diligence-Tätigkeiten, sofern die Prüfungen im Vorfeld einer Transaktion durchgeführt werden, also der Vorbereitung dienen und eng mit ihrer Durchführung verknüpft sind. Erbringt eine Beraterin bzw. ein Berater zusätzlich Dienstleistungen im Zahlungsverkehr, z. B. durch Überweisung einer Zahlung von ihrem Geschäftskonto, so gilt sie als Finanzintermediär und fällt unter die Regelung. Wenn Anwältinnen oder Anwälte nicht als Finanzintermediär handeln und dem BGFA unterstellt sind, bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes vorbehalten.

- *Bst. c: Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, Stiftung oder eines Trusts*

Die Beraterin bzw. der Berater untersteht der Regelung auch dann, wenn sie bzw. er eine Transaktion im Zusammenhang mit der Führung oder der Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts vorbereitet oder durchführt. Es gibt zwei Kriterien, mit denen die unter Buchstabe c fallende Tätigkeit umrissen werden kann:

Erstens betrifft die Tätigkeit die Rechtsstruktur als solche und nicht ihre Geschäftstätigkeit. Somit untersteht eine Beraterin bzw. ein Berater der Regelung, wenn sie bzw. er eine Transaktion vorbereitet, die mit dem «Leben der Gesellschaft», mit der Ernennung oder mit den Befugnissen der Organe oder der Personen der Gesellschaft im Zusammenhang steht, die eine gleichwertige Funktion innehaben. Beispielsweise kann es darum gehen, eine Kapitalerhöhung der Gesellschaft zu organisieren, die Begünstigten eines Trusts zu ändern oder die Beteiligungen innerhalb einer Unternehmensgruppe neu zu ordnen. Auch das Führen, Kontrollieren oder Überprüfen der Buchhaltung einer Gesellschaft stellt im Prinzip eine von der Regelung betroffene Tätigkeit dar, sofern diese Tätigkeit von der betreffenden Person berufsmässig ausgeübt wird. Hingegen ist die Beratung im Zusammenhang mit der operativen Tätigkeit einer Gesellschaft, wie z. B. die Ausarbeitung von Verträgen über das Vertriebsnetz eines Produkts, arbeitsrechtliche oder sozialversicherungsrechtliche Beratungsleistungen, einschliesslich für die Geschäftsleitungsmitglieder, der Abschluss von Versicherungen oder die strategische Analyse von Geschäftsvorgängen, nicht betroffen.

Zweitens muss die von der Regelung betroffene Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Finanz- oder Handelstransaktion stehen, d. h. es muss ein Geldfluss oder eine anderweitige Vermögensverschiebung stattfinden. Betroffen sind daher nur die Geschäftstätigkeiten von Gesellschaften, Stiftungen oder Trusts, die finanzielle Auswirkungen haben. Folglich sind Handlungen im Zusammenhang mit der Bestellung eines Verwaltungsratsmitglieds oder einer Prokuristin bzw. eines Prokuristen (Ernennung, Eintragung ins Handelsregister usw.) in der Regel nicht betroffen, es sei denn sie stehen in engem Zusammenhang mit einer Finanztransaktion. Ebenso kann die Rechtsberatung im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Aktionärsvereinbarung relevant sein, wenn gleichzeitig Vermögenswerte übertragen werden, aber nicht, wenn sie sich nur auf den Abschluss einer Vereinbarung beschränkt.

Die Beratung unterliegt der Regelung, sobald die Klientin oder der Klient eine Transaktion beabsichtigt. Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare, die in einer Rechtsfrage im Zusammenhang mit der allgemeinen Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft beraten, unterliegen dagegen nicht der Regelung, sofern die Klientin oder der Klient keinerlei Anweisungen für eine potenzielle anschliessende Transaktion erteilt hat. Ohne solche Anweisungen wäre die Erstellung eines Rechtsgutachtens über die Verjährung von Haftungsklagen gegenüber dem Verwaltungsrat zum Beispiel nicht der Regelung unterstellt.

Ebenfalls von Buchstabe c nicht betroffen ist die Tätigkeit als Organ einer Gesellschaft als solche, die auch von einer Beraterin bzw. einem Berater im Sinne des GwG ausgeübt werden kann. Die Ausübung eines Mandats in einer Sitzgesellschaft entspricht einer Tätigkeit als Finanzintermediär im Sinne des GwG (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. d GwV); operative Gesellschaften weisen mit Blick auf Geldwäscherei geringere Risiken auf, und die blossе Ausübung eines Mandats als geschäftsführende Gesellschafterin bzw. geschäftsführender Gesellschafter oder Verwaltungsratsmitglied entspricht keiner Beratungstätigkeit in Rechts- oder Buchhaltungsfragen im Sinne von Absatz 3^{bis}, selbst wenn es sich beim Verwaltungsratsmitglied oder der geschäftsführenden Gesellschafterin bzw. dem geschäftsführenden Gesellschafter um eine Anwältin bzw. einen Anwalt oder eine Buchhalterin bzw. einen Buchhalter handelt.

- *Bst. d: Organisation der Einlagen einer Gesellschaft*

Unter Organisation der Einlagen einer Gesellschaft sind Tätigkeiten wie z. B. die Eröffnung von Bankkonten zur Hinterlegung des Kapitals zu verstehen. Darunter fällt auch die Vorbereitung der notwendigen Dokumente, z. B. Beschlüsse der Generalversammlung oder des Verwaltungsrates oder Sitzungsprotokolle.

- *Bst. e: Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft*

Von der Regelung betroffen sind die Vorbereitung oder Durchführung eines Verkaufs oder Kaufs einer Gesellschaft. Damit ist jedes Rechtsgeschäft gemeint, das die Übertragung des Hauptanteils an einer Gesellschaft direkt oder indirekt ermöglicht. Auch die Veräusserung

eines «Geschäftsbetriebs», also die separate Veräusserung immaterieller Bestandteile einer Gesellschaft wie die Übertragung eines Mietvertrags, die Übergabe eines Kundenstamms oder die Veräusserung einer Marke unterliegt der Regelung. Die Umwandlung einer Gesellschaft, die nicht zur Gründung einer neuen Rechtseinheit führt, kann ebenfalls eine wirtschaftliche Transaktion darstellen, die als Kauf oder Verkauf eines Betriebs angesehen werden kann.

- *Abs. 3^{ter}: Spezialisierte Dienstleistungen für Gesellschaften*

Die zweite Gruppe von Fachleuten, die der Regelung unterstehen, umfasst all jene, die bestimmte Dienstleistungen für Gesellschaften erbringen, die unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung als besonders kritisch gelten. Jede Person, die berufsmässig eine der folgenden drei Tätigkeiten ausübt, untersteht dieser Bestimmung und muss daher entsprechende Sorgfaltspflichten einhalten. Es kann sich um eine Anwältin bzw. einen Anwalt, eine Wirtschaftsprüferin bzw. einen Wirtschaftsprüfer oder eine andere Person handeln, die ihre Tätigkeit selbstständig, in einer Treuhandgesellschaft oder in einem ähnlichen Unternehmen ausübt.

Die unter Abs. 3^{ter} aufgelisteten Tätigkeiten stehen in engem Zusammenhang mit der Transparenz juristischer Personen. Es handelt sich um folgende Tätigkeiten:

- *Bst. a: Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts*

Wer die Gründung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts auf professioneller Basis anbietet, untersteht der Regelung und muss die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person sowie den Gesellschaftszweck ermitteln. Für die Definition dieser Tätigkeit wird auf die Erläuterungen zu Absatz 3^{bis} Buchstabe b verwiesen. Es wird darauf hingewiesen, dass die betreffenden Dienstleistungen berufsmässig erbracht werden müssen, d. h. im Rahmen einer freiberuflichen Erwerbstätigkeit mit dem Ziel eines regelmässigen Einkommens. Eine Dienstleistung, die nur gelegentlich erbracht wird, beispielsweise das Ausfüllen eines Formulars für die Eintragung in das Handelsregister, erfüllt diese Definition nicht.

- *Bst. b: Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust*

Die Domizilierung besteht in der Bereitstellung einer Adresse oder von Räumen als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust. Diese Tätigkeit muss berufsmässig ausgeübt werden, d. h. mit der Absicht, ein regelmässiges Einkommen zu erzielen, und ihr Hauptzweck muss die Bereitstellung einer Adresse sein, die nach Kenntnis der leistungserbringenden Person als Sitz der Gesellschaft dienen wird. Es können Nebenleistungen angeboten werden (Bereitstellung von Büroräumlichkeiten, Bearbeitung/Zustellung von Korrespondenz, Anrufweiterleitung usw.) In den meisten Fällen wird es sich bei der angebotenen Adresse um die Geschäftsadresse der Beraterin bzw. des Beraters handeln.

Wer nur eine Liegenschaft an eine Gesellschaft vermietet, ist von der Regelung nicht betroffen; der Vermieterin bzw. dem Vermieter geht es in der Regel nicht um das Bereitstellen einer Adresse als Firmensitz, sondern um die Nutzungsüberlassung einer Liegenschaft.

- *Bst. c: Handeln als Aktionärin oder Aktionär für Rechnung eines Dritten*

Von der Regelung betroffen ist hier das Handeln als treuhänderische Aktionärin oder treuhänderischer Aktionär (vgl. auch Art. 12 VE-TJPG). Die Beraterin bzw. der Berater tritt an die Stelle der eigentlichen Aktionärin oder des eigentlichen Aktionärs und handelt in deren oder dessen Namen gegenüber der betreffenden Gesellschaft. Die Beraterin bzw. der Berater kann sich im Namen einer Aktionärin oder eines Aktionärs in das Aktienregister der Aktiengesellschaft eintragen lassen. Die echte Aktionärin bzw. der echte Aktionär kann dann all ihre bzw. seine Gesellschaftsrechte über die Beraterin bzw. den Berater ausüben. Nach den Transparenzvorschriften in den Artikeln 12 und 13 VE-TJPG ist nun vorgesehen, dass die treuhänderische

Aktionärin bzw. der treuhänderische Aktionär sich bei der Gesellschaft melden und, falls sie bzw. er einen Kontrollanteil hält, im Register der wirtschaftlich Berechtigten eingetragen sein muss. Eine Beraterin bzw. ein Berater, die bzw. der solche Dienstleistungen anbietet und als treuhänderische Aktionärin oder treuhänderischer Aktionär handelt, ist dem GwG unterstellt, d. h. sie bzw. er ist verpflichtet, die Identität der Klientin oder des Klienten sowie der wirtschaftlich berechtigten Person zu ermitteln. Angesichts dieser GwG-Unterstellung ist die Beraterin bzw. der Berater von den neuen Meldepflicht nach Artikel 13 VE-TJPG ausgenommen.

Zu beachten ist, dass für beide Gruppen von Fachleuten (Abs. 3^{bis} und Abs. 3^{ter}) nur jene Personen der Regelung unterstehen, die ihre Leistungen berufsmässig erbringen. Dieser Begriff wird per Verordnung festgelegt und an die Kriterien angepasst, die für die Definition des gewerbmässigen Handels gelten: Als berufsmässig gilt eine Tätigkeit, die eine unabhängige wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, die zur Erzielung eines regelmässigen Einkommens ausgeübt wird, unabhängig davon, ob es sich um eine Haupt- oder eine Nebentätigkeit handelt. Ebenfalls per Verordnung festgelegt werden zusätzliche Kriterien, um Beraterinnen und Berater auszuklammern, die mit einem geringen Risiko arbeiten, sei es aufgrund der Anzahl der Mandate oder der transferierten Vermögenswerte.

Art. 2b Regeln über die materielle Koordination

In Anbetracht der Einführung der Bestimmungen für Beraterinnen und Berater parallel zu den bereits vorhandenen Bestimmungen für Finanzintermediäre gilt es die Fragen der Koordination zu regeln. Artikel 2b enthält die erforderlichen Bestimmungen für diese Koordination im Hinblick auf die materielle Unterstellung, während Artikel 12a die Koordination der Aufsicht regelt.

Gemäss *Absatz 1* sind die Bestimmungen, die den Anwendungsbereich der Beratungstätigkeiten festlegen, subsidiär zu denjenigen, die den Begriff der finanzintermediären Tätigkeit bestimmen. Wenn bei einer Tätigkeit sowohl eine finanzintermediäre Tätigkeit im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 oder 3 als auch eine Beratungstätigkeit nach den Artikeln 3^{bis} oder 3^{ter} ausgeübt wird, gelten die auf die Finanzintermediäre anwendbaren Bestimmungen. Das heisst, dass die Tätigkeiten, die aktuell unter den Begriff der Finanzintermediation fallen, denselben Bestimmungen wie jetzt unterliegen. Die Beratungstätigkeiten umfassen lediglich zusätzliche Aktivitäten, die aktuell nicht unter Artikel 2 Absatz 2 oder 3 GwG fallen. Wenn eine Person eine finanzintermediäre Tätigkeit ausübt, weil sie als Escrow Agent handelt und über eine Verfügungsgewalt über die Vermögenswerte eines Dritten verfügt, bleibt sie den für die Finanzintermediäre geltenden Bestimmungen unterstellt, selbst wenn diese Tätigkeit im Rahmen einer Transaktion im Zusammenhang mit der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft im Sinne von Artikel 2 Absatz 3^{bis} Ziffer 3 ausgeübt wird.

Absatz 2 regelt eine andere Frage: Es ist möglich, dass eine Person oder ein Unternehmen verschiedene Tätigkeiten ausübt, die teilweise unter den Begriff der finanzintermediären Tätigkeit und teilweise unter den Begriff der Beratungstätigkeit fallen. Dies wäre zum Beispiel der Fall bei einer Bank, die ihre Klientinnen und Klienten bei der Gründung eines Unternehmens unterstützt, oder bei einem Vermögensverwalter, der seine Klientinnen und Klienten beim Verkauf eines Unternehmens berät. In einem solchen Fall gilt folgende Bestimmung nach Absatz 2: Jede Tätigkeit unterliegt den Bestimmungen, die für sie jeweils gelten. Die Umsetzung dieser Trennung in die Praxis könnte bei manchen Branchen aufwendig sein, wenn sich die verschiedenen Tätigkeiten schwer abgrenzen lassen. In einem solchen Fall bietet Absatz 2 eine zusätzliche Möglichkeit: Der Finanzintermediär kann erklären, dass er seine gesamte Tätigkeit den auf die Finanzintermediäre anwendbaren Bestimmungen unterstellen will. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten für diese Erklärung (Form, Frist usw.). Sie sollte prinzipiell der zuständigen Aufsichtsbehörde nach Artikel 12 zugestellt werden, und zwar nur auf die Zukunft gerichtet und einmal pro Jahr.

Nach dem neuen *Absatz 3* bleiben die in das BGFA aufgenommenen Bestimmungen vorbehalten. Dem BGFA unterstellte Anwältinnen und Anwälte können eine für den Anwaltsberuf typische Tätigkeit ausüben, die der Tätigkeit eines Beraters oder einer Beraterin im Sinne des GwG entspricht. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sie einen Vertrag für die Fusion zweier Unternehmen aufsetzen oder eine Gesellschaft bei der Gründung einer Tochtergesellschaft beraten. Die Vorschriften für diese Tätigkeit, einschliesslich der Vorschriften zur Geldwäschereiprävention, werden daher im BGFA zusammengefasst. Wer hingegen als Finanzintermediär handelt, übt nie eine typische Anwaltstätigkeit aus, auch wenn er im kantonalen Register eingetragen ist und den Anwaltstitel besitzt. Die Tätigkeit der Finanzintermediation untersteht daher weiterhin dem GwG.

Art. 8

Artikel 8 enthält nun zusätzlich die Pflicht, die nötigen Massnahmen zu treffen, damit nicht gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG verstossen wird. Die verschiedenen, auf Artikel 8 basierenden Massnahmen sind daher mit der für diesen Bereich gebotenen Sorgfalt zu treffen. Für Finanzintermediäre, die Artikel 8 unterstehen, werden diese Massnahmen in Kapitel 7 der GwV-FINMA näher erläutert. Zunächst muss analysiert werden, welche Risiken betreffend die Verletzung der Massnahmen nach dem EmbG mit der Tätigkeit des Finanzintermediärs verbunden sind, und danach müssen diese Risiken anhand eines Risikomanagements begrenzt und angemessen überwacht werden. Die organisatorischen Massnahmen umfassen insbesondere die Pflicht zur Einführung interner Weisungen sowie die Pflicht zur Errichtung eines Systems für die Überprüfung der Geschäftsbeziehungen sowie der Auftraggeberinnen und Auftraggeber und Begünstigten von Transaktionen im Hinblick auf Sanktionen. Eine solche Risikoanalyse muss in regelmässigen Abständen durchgeführt und in die Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken integriert werden.

Die Umsetzung der Pflicht nach Artikel 8 wird von den Aufsichtsbehörden und den Selbstregulierungsorganisationen überwacht (Art. 12 GwG).

Art. 8a Abs. 4, 4^{bis} und 5 zweiter Satz

Art. 8a regelt die Sorgfaltspflichten von Händlerinnen und Händlern und gilt auch für den Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen. Aufgrund der Kritik der FATF in der vierten Länderprüfung der Schweiz wird vorgeschlagen, den Schwellenwert für den Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen von CHF 100 000 auf CHF 15 000 zu senken (Abs. 4). Nicht betroffen sind Edelmetallhändlerinnen und -händler, die in Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c GwG in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und e GwV aufgeführt sind und die auf eigene Rechnung oder im Auftrag von Dritten mit Bankedelmetallen handeln und damit als Finanzintermediäre arbeiten. Der für die Branche akzeptable Lösungsvorschlag klammert den Handel mit fertig verarbeiteten edelmetall- und edelsteinhaltigen Produkten, die üblicherweise für den Verkauf an Endkunden bestimmt sind, vom Anwendungsbereich der Regelung aus. In diesem Zusammenhang ist Absatz 5 entscheidend. Darin ist vorgesehen, dass der Bundesrat die unter Absatz 4 fallenden Edelmetalle und Edelsteine bestimmt. Die Beschreibung muss in der GwV enthalten sein. Es geht nicht um eine Neudefinition dieser Begriffe, sondern um eine Beschreibung der Produkte, die unter diese Bestimmung fallen. Bei Edelmetallen stützt sich der Vorentwurf auf die gesetzliche Definition in Artikel 1 Absatz 1 des Edelmetallkontrollgesetzes (EMKG).¹⁷¹ Nach dieser Definition gelten Gold, Silber, Platin und Palladium als Edelmetalle. Laut dem EMKG und der EMKV liegen Edelmetalle in den folgenden Produktformen vor:

- Edelmetallwaren: vollständig fertige Produkte aus Edelmetallen, wie Schmuck oder Statuetten;

¹⁷¹ SR 941.31

- Mehrmetallwaren: Waren aus Edelmetallen mit einem gesetzlichen Feingehalt und unedlen Metallen, z. B. Gold mit einem Feingehalt von 750 Tausendsteln, das mit Stahl legiert ist;
- Halbfertigprodukte: Produkte wie Platten, Drähte, Rohre, Profile und vorgefertigte Teile, die einen gesetzlichen Feingehalt haben und für die Weiterverarbeitung bestimmt sind;
- Schmelzgut: Edelmetalle aus der Rohstoffgewinnung oder Edelmetallscheidung; rückgewinnbare Abfälle aus der Verarbeitung von Edelmetallen oder ihren Legierungen; Materialien, die rückgewinnbare Edelmetalle enthalten;
- Schmelzprodukte: Barren, Platten, Stäbe oder Granalien, die durch Schmelzen oder Umschmelzen von Edelmetallen oder Schmelzgut gewonnen werden.

Edelmetall- und Mehrmetallwaren werden üblicherweise an Endkundinnen und Endkunden verkauft, dagegen werden Halbfertigprodukte, Schmelzgut und Schmelzprodukte im Prinzip nicht an diesen Kundentyp verkauft. Aus diesem Grund wird der Handel mit Edelmetall- und Mehrmetallwaren vom Anwendungsbereich ausgenommen. Folglich wird Artikel 8a Absatz 4 nur für Personen gelten, die mit Gold, Silber, Platin und Palladium in Form von Halbfertigprodukten, Schmelzgut und Schmelzprodukten handeln. Für Edelsteine existiert keine Definition im Bundesrecht. Im Sinne des risikobasierten Ansatzes geht es also darum, die neue Regelung auf die teuersten Steine anzuwenden, die in der Schweiz am häufigsten gehandelt werden. Nach Rücksprache mit Vertreterinnen und Vertretern der Branche wird vorgeschlagen, die folgenden Steine in den neuen Absatz aufzunehmen: Rubine, Saphire, Smaragde und Diamanten. Diese Edelsteine werden sowohl lose als auch gefasst als Bestandteil von Schmuck und anderen ähnlichen Produkten gehandelt. Gemäss dem Zolltarif gelten Edelsteine, die nicht aufgereiht, nicht montiert und nicht gefasst sind, als noch nicht zu einem Endprodukt verarbeitet. Die Definitionen des Zolltarifs werden auf internationaler Ebene angewendet. In den Anwendungsbereich von Artikel 8a Absatz 4 fallen daher Personen, die mit Rubinen, Saphiren, Smaragden oder Diamanten handeln, die nicht aufgereiht, nicht montiert und nicht gefasst sind.

Artikel 8a regelt die Sorgfaltspflichten von Händlerinnen und Händlern und der neue Absatz 4^{bis} gilt insbesondere für den Handel mit Immobilien. Aufgrund des Risikos der Geldwäscherei im Immobiliensektor und der Kritik, die die FATF in der vierten Länderprüfung der Schweiz bezüglich des Immobiliensektors geäussert hat, wird vorgeschlagen, den Schwellenwert für die Sorgfaltspflicht beim Handel mit Immobilien von CHF 100 000 auf CHF 0 zu senken. Der Vorentwurf stützt sich auf Artikel 15 der GwV, der die gesetzliche Umschreibung eines Grundstücks enthält, welche auf Grundstückskaufverträge im Sinne des OR (Art 216 OR) verweist.

Abschnitt 1b Sorgfaltspflichten von Beraterinnen und Beratern

Art. 8b Sorgfaltspflichten

Der neue Abschnitt 1b legt die Sorgfaltspflichten von Beraterinnen und Beratern fest.

Erstens muss eine Beraterin bzw. ein Berater die Identität der Klientin oder des Klienten überprüfen. Sie bzw. er muss wissen, für wen sie bzw. er handelt, und diese Information überprüfen.

Zweitens muss sie bzw. er die wirtschaftlich berechtigte Person feststellen und deren Identität überprüfen. Im Rahmen der Gründung, der Führung und der Verwaltung einer Gesellschaft kann die wirtschaftlich berechtigte Person Gegenstand der Überprüfung sein; im Rahmen der Organisation von Kapitaleinlagen kann auch die Feststellung der an den verwendeten Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person entscheidend sein.

Drittens muss die Beraterin bzw. der Berater ihre bzw. seine Überprüfungen angemessen dokumentieren.

Für jede Sorgfaltspflicht in *Absatz 1* wird analog auf die entsprechenden Normen des GwG für Finanzintermediäre verwiesen.

Die *Absätze 2 und 3* legen fest, welche Sorgfaltspflichten eine Beraterin bzw. ein Berater bei einer Transaktion für eine Klientin oder einen Klienten zu wahren hat. Die Beraterin bzw. der Berater muss in jedem Fall den Gegenstand und den Zweck des Geschäfts ermitteln. Ist ein Geschäft mit hohen Risiken verbunden, muss die Beraterin bzw. der Berater zusätzliche Massnahmen treffen, um dessen Zweck und Hintergründe zu klären.

Der Bundesrat wird den Umfang der Pflichten in einer Verordnung näher bestimmen. Die Bestimmungen werden an die für Finanzintermediäre geltenden Bestimmungen angeglichen, sofern dies sinnvoll ist, oder angepasst, um die Besonderheiten der Beratungstätigkeit zu berücksichtigen.

Art. 8c Vereinfachte oder erhöhte Sorgfaltspflichten

Absatz 1 definiert den allgemeinen Grundsatz des risikobasierten Ansatzes: Der Umfang der von den dem GwG unterstellten Beraterinnen und Beratern zu erfüllenden Sorgfaltspflichten richtet sich nach den Risiken, die mit der von der Klientin oder vom Klienten gewünschten Dienstleistung einhergehen. Die Beraterin oder der Berater berücksichtigt dabei das Risikoprofil der Klientin oder des Klienten und die Risikofaktoren, die mit dem geplanten Geschäft verbunden sind. Börsenkotierte Unternehmen stellen zum Beispiel ein geringes Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko dar; die Beraterin oder der Berater muss von ihnen demnach keine Erklärung bezüglich ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen verlangen. Der risikobasierte Ansatz bedeutet, dass die Beraterinnen und Berater verstärkte Massnahmen zur Risikosteuerung und Risikominderung zu ergreifen haben, wenn sie eine Tätigkeit ausführen, die mit Blick auf die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mit erhöhten Risiken verbunden ist. In der Praxis werden somit der Umfang und die Intensität der Nachforschungen zu den Hintergründen und dem Zweck eines Geschäfts und den daran beteiligten Personen sich je nach der konkret vorliegenden Konstellation massgeblich unterscheiden. Lässt sich beispielsweise der einzige wirtschaftliche Berechtigte eines lokalen Schreinereiunternehmens, das bereits seit Jahrzehnten geschäftlich aktiv ist, über die Gründung einer Tochtergesellschaft beraten, so ist diese Situation aus Sicht der Risikobeurteilung nicht vergleichbar mit jener, in welcher ein junger, angeblich erfolgreicher Geschäftsmann aus einem Hochrisikoland mit Kontakten zu einer PEP um die Errichtung einer komplexen Truststruktur unter Einbezug mehrerer Offshore-Jurisdiktionen nachsucht, in die er 100 Mio. USD aus dem angeblichen Familienvermögen einbringen möchte. Es liegt auf der Hand, dass in ersterem Fall verhältnismässig weniger Massnahmen zu ergreifen sind, um das konkrete Risiko angemessen zu begrenzen. Demgegenüber sollten im zweiten Fall angesichts der stark erhöhten Risikosituation verstärkte Sorgfaltspflichten zur Anwendung kommen.

Gemäss *Absatz 2* soll der Bundesrat diesen Grundsatz auf dem Verordnungsweg ausformulieren, indem er auf der Grundlage der allgemeinen Regelung, die sich weitgehend an den Pflichten der Artikel 3–8 GwG orientiert, auch vereinfachte und erhöhte Sorgfaltspflichten festlegt. Die Festlegung dieser allgemeinen Regelungen soll die Umsetzung des risikobasierten Ansatzes auf der Grundlage von Kriterien erleichtern, deren Anwendung für die Beraterinnen und Berater einfacher ist.

Art. 8d Organisatorische Massnahmen

Neben den Sorgfaltspflichten nach Artikel 8b muss eine Beraterin bzw. ein Berater Massnahmen treffen, die auf ihre bzw. seine Tätigkeit ganz allgemein anwendbar sind, um der

Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung oder Verstössen gegen Zwangsnahmen nach dem EmbG vorzubeugen. Es ist klar, dass die Art und der Umfang der zu ergreifenden Massnahmen der Grösse des betreffenden Unternehmens (Anwaltskanzlei, Beratungsbüro, Treuhandgesellschaft etc.) und dem Risikograd von dessen Tätigkeitsbereich und Klientenkreis angepasst und angemessen sein müssen. Der Wortlaut dieser Bestimmung wird aus Artikel 8 GwG übernommen: In ähnlicher Weise muss die Beraterin bzw. der Berater organisatorische Massnahmen treffen, deren Ziel es sein muss, ihr bzw. sein Personal ausreichend zu schulen und die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu kontrollieren. Auch hier kann die Beraterin bzw. der Berater das Risikoprofil ihrer bzw. seiner Tätigkeit berücksichtigen: Die Schulung ihres bzw. seines Personals muss anspruchsvoller sein, wenn es häufig Geschäfte mit hohem Risiko abwickelt. Ebenso muss die Art und Häufigkeit der Kontrollen auf das Risikoprofil der Kundschaft abgestimmt werden. Wer einen mit einem hohen Risiko verbundenen Klientenkreis (z. B. PEP) hat oder sich mit der Strukturierung des Vermögens einer internationalen Klientel mittels der Errichtung von Trusts oder anderen Rechtsstrukturen befasst, muss andere Kontroll- oder Schulungsmassnahmen treffen als Treuhänderinnen oder Treuhänder, deren Klientinnen und Klienten mehrheitlich lokale Unternehmen mit einem langjährigen «Track Record» sind. Es wird auch berücksichtigt, dass die unterstellten Tätigkeiten für viele Beraterinnen und Berater nur einen Teil ihrer berufsmässigen Tätigkeit ausmachen. Die Anforderungen an die Schulung oder an interne Prozesse müssen entsprechend auch angepasst werden.

Art. 9, Abs. 1^{ter}, 1^{quater}, 1^{quinquies}, 1^{sexies} und 2

Abs. 1^{ter}, 1^{quater}, 1^{quinquies} und 1^{sexies}

Der neue Absatz 1^{ter} regelt die Meldepflicht für die neue Kategorie der Beraterinnen und Berater. Eine Beraterin bzw. ein Berater ist grundsätzlich verpflichtet, einen Verdacht unter den gleichen Bedingungen zu melden wie ein Finanzintermediär, allerdings unter Berücksichtigung ihrer bzw. seiner Tätigkeit. Sie bzw. er muss den Verdacht also der MROS melden, wenn sie bzw. er weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass das Geschäft, das sie oder er im Namen und für Rechnung ihrer Klientin oder ihres Klienten vorbereitet oder ausführt, einen Bezug zu Vermögenswerten hat, die im Zusammenhang mit Geldwäscherei verbunden sind, durch ein Verbrechen oder ein qualifiziertes Steuervergehen erlangt wurden, unter der Verfügungsgewalt einer kriminellen Organisation stehen oder der Terrorismusfinanzierung dienen. Dieser Absatz wird analog zu Absatz 1 und 1^{bis} ausgelegt, die für die Tätigkeitsbereiche Finanzintermediation und Handel gelten. Es kann also auf die bestehende Rechtsprechung zu den verschiedenen Kriterien verwiesen werden, die eine Meldepflicht begründen können.

Die Änderungen in Absatz 1^{quater} und 1^{quinquies} ergeben sich aus der Einführung von Absatz 1^{ter}: Absatz 1^{quater} stellt klar, dass der Name der Beraterin bzw. des Beraters in der Mitteilung erscheinen muss, nicht aber die Namen der Mitarbeitenden, die mit dem Fall beauftragt sind. Absatz 1^{sexies} stellt klar, dass das Konzept des begründeten Verdachts für Beratungsberufe dasselbe ist wie für Finanzintermediäre. Beraterinnen und Berater haben demnach einen begründeten Verdacht im Sinne von Artikel 9, wenn sie über einen konkreten Hinweis oder mehrere Indizien verfügen, die vermuten lassen, dass die in Absatz 1^{ter} Buchstabe a festgelegten Kriterien hinsichtlich der mit der Transaktion verbundenen Vermögenswerte erfüllt sein könnten und dass der Verdacht durch die nach Artikel 8b Absatz 3 durchgeführten zusätzlichen Abklärungen nicht ausgeräumt werden kann.

Abs. 2

Absatz 2 regelt die Meldepflicht der Finanzintermediäre und der Beraterinnen und Berater, die in ihrer Eigenschaft als Anwältin bzw. Anwalt oder Notarin bzw. Notar handeln. Dieser Absatz übernimmt die bestehende Regel und erläutert die im geltenden Recht vorgesehene Ausnahme. Artikel 9 gilt für Personen, die in den Anwendungsbereich des GwG fallen, d. h. Finanzintermediäre (darunter auch Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen und

eine Finanzintermediationstätigkeit ausüben) oder Beraterinnen und Berater (die ein Anwaltspatent haben, aber nicht dem BGFA unterstellt sein können). Die Bestimmungen des BGFA, vor allem Artikel 13e BGFA, der die Meldepflicht regelt, gelten nur für Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen und nicht als Finanzintermediäre tätig sind.

Mit dieser Ausnahme soll das Berufsgeheimnis von Anwältinnen, Anwälten, Notarinnen und Notaren gewahrt werden, die in den Anwendungsbereich des GwG fallen. Das Berufsgeheimnis erfüllt die Notwendigkeit, dass sich jeder Mensch an eine Anwältin oder an einen Anwalt wenden kann, um seine gesetzlichen Rechte und Pflichten zu verstehen und um vor Gericht vertreten zu werden. Diese Garantie besteht nur, wenn Rechtssuchende sich frei an eine Anwältin oder an einen Anwalt wenden und alle relevanten Fakten offenbaren können, um eine fundierte Rechtsberatung zu erhalten; abgesehen von Ausnahmesituationen müssen Rechtssuchende berechtigterweise darauf vertrauen können, dass die Anwältin oder der Anwalt die übermittelten Informationen ohne ihre Zustimmung an niemanden weitergeben wird. Die vorgeschlagene Regelung wird diesem Erfordernis gerecht und wahrt das Berufsgeheimnis in vollem Umfang. Sie deckt sich mit der Rechtsprechung der EMRK¹⁷², die auch vom EuGH¹⁷³ übernommen wurde. Dieser entschied, dass die Informationspflicht, die Anwältinnen und Anwälten in der EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäscherei auferlegt wird, mit Artikel 6 und 8 EMRK vereinbar ist; der Schutz ist sogar umfassender als die derzeitige oder vorgeschlagene EU-Regelung.

Erstens muss eine Anwältin bzw. ein Anwalt oder eine Notarin bzw. ein Notar nur dann eine Verdachtsmeldung erstatten, wenn sie oder er im Namen und für Rechnung einer Klientin oder eines Klienten an einer Finanztransaktion beteiligt ist. In der Regel ist dies der Fall, wenn solche Fachleute als Finanzintermediäre handeln. Dies kann auch bei einer Beratungstätigkeit der Fall sein, wenn eine Anwältin bzw. ein Anwalt oder eine Notarin bzw. ein Notar eine Finanztransaktion für Rechnung einer Klientin oder eines Klienten vornimmt, z. B. wenn sie oder er eine Einzahlung auf das eigene Geschäftskonto entgegennimmt und den Betrag dann an eine dritte Person überweist.

Zweitens, und dies ist grundlegender, muss eine Person, die in ihrer Eigenschaft als Anwältin bzw. Anwalt oder Notarin bzw. Notar handelt, ihren Verdacht nicht mitteilen, wenn die betreffenden Informationen unter das Berufsgeheimnis im Sinne von Artikel 321 StGB fallen.

Das GwG verzichtet darauf, den Umfang des Berufsgeheimnisses separat zu definieren, und zieht stattdessen einen Verweis auf Artikel 321 StGB vor. Diese Lösung garantiert, dass das Berufsgeheimnis einheitlich gewahrt bleibt, und macht es einfacher, die Ausnahme anzuwenden, die sich auf eine seit langem entwickelte eidgenössische Rechtsprechung stützen kann. Der Verweis auf Artikel 321 StGB ermöglicht es, diesen Schutz, der nicht nur auf Anwältinnen und Anwälte beschränkt ist, die dem BGFA unterstehen, umfassend zu garantieren.

Es muss von Fall zu Fall entschieden werden, ob die Tätigkeit einer Anwältin bzw. eines Anwalts oder einer Notarin bzw. eines Notars dem Berufsgeheimnis unterliegt, wobei die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zu beachten sind. Grundsätzlich stellen Rechtslehre und Rechtsprechung fest, dass durch das Berufsgeheimnis nur die typischen

¹⁷² Vgl. EMRK, Urteil Nr. 12323/11 vom 6. Dezember 2012, Michaud gg. Frankreich: Die in der EU-Richtlinie vorgesehene Verpflichtung zur Meldung von Verdachtsmomenten berührt nicht den Wesenskern des Verteidigungsauftrags, sie ist vielmehr Bestandteil einer Reihe internationaler Rechtsinstrumente, die einem wichtigen öffentlichen Interesse gerecht werden, nämlich der Verhütung von Geschäften, die eine ernsthafte Bedrohung für die Demokratie darstellen. Sie verletzt nicht Artikel 8 der EMRK.

¹⁷³ Vgl. EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2022, C-694/20, Orde van Vlaamse Balies et al. gg. Vlaamse Regering, Abs. 27 ff; ebenso Urteil vom 26. Juni 2007, C-305/05, Ordre des barreaux francophones et al. gg. Conseil des ministres: Die den Anwältinnen und Anwälten auferlegte Pflicht zur Information und Zusammenarbeit mit den für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständigen Behörden verletzt nicht das Recht auf ein faires Verfahren, wie es durch Artikel 6 EMRK garantiert ist.

Anwaltstätigkeiten abgedeckt sind, d. h. die Vertretung vor Gericht und die Rechtsberatung.¹⁷⁴ Im Gegensatz dazu sind so genannte untypische Tätigkeiten, wie etwa die Vermögensverwaltung oder Verwaltungsmandate, nicht durch das Berufsgeheimnis abgedeckt. Tätigkeiten der Finanzintermediation fallen in diese zweite Kategorie, während Beratungstätigkeiten typisch oder nicht typisch sein können: Die Anwendung von Artikel 321 StGB muss unter Berücksichtigung der konkret ausgeübten Tätigkeit geprüft werden. Diese Beurteilung wird jedenfalls durch die erste Bedingung in Absatz 2 Buchstabe a erleichtert: Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare, die nicht bei einer Finanztransaktion mitwirken, sind unabhängig von der Qualifikation ihrer Tätigkeit nicht von der Meldepflicht betroffen.

Art. 9b Abs. 2^{bis}

Aus Gründen der Rechtssicherheit sieht Artikel 9b Absatz 2^{bis} ausdrücklich vor, dass es einer Beraterin bzw. einem Berater, die bzw. der eine Verdachtsmeldung erstattet, nicht verboten ist, die Geschäftsbeziehung abubrechen, wie dies für Finanzintermediäre vorgesehen ist. Sie bzw. er hat das Recht, ihr bzw. sein Mandat jederzeit zu beenden. Denn Beraterinnen und Berater haben im Prinzip keine Verfügungsgewalt über die Vermögenswerte ihrer Klientschaft und verwahren sie auch nicht in einem Depot, wie es Finanzintermediäre tun. Es ist daher nicht angebracht, auf Beraterinnen und Berater in diesem Punkt die gleiche Regelung wie auf Finanzintermediäre anzuwenden. Eine Beraterin bzw. ein Berater soll nicht gezwungen werden, ein Mandat zu behalten, obwohl sie bzw. er eine illegale Transaktion vermutet. Sie bzw. er kann das Mandat fristlos kündigen, jedenfalls auf Grundlage des GwG. Eine Beraterin bzw. ein Berater muss die MROS unverzüglich über das Datum der Beendigung der Geschäftsbeziehung informieren (Abs. 4). Es sei darauf hingewiesen, dass es sich notwendigerweise um ein Dauermandat handeln muss, damit die Frage der Kündigung gestellt werden kann.

Art. 10a Abs. 5

Wie Finanzintermediären sowie Händlerinnen und Händlern ist es einer Beraterin bzw. einem Berater untersagt, Betroffene oder Dritte darüber zu informieren, dass sie bzw. er eine Meldung erstattet hat. Die Ausnahme in Absatz 6 (Wahrung eigener Interessen) gilt auch für Beraterinnen und Berater.

Anders als Händlerinnen und Händler unterliegen Beraterinnen und Berater auch der Aufsicht. Deshalb muss in Absatz 5 genau wie in Absatz 1 nun klargestellt werden, dass Aufsichtsbehörden sowie Auditorinnen und Auditoren nicht als Dritte angesehen werden und daher über eine Meldung informiert werden können.

Zu beachten ist, dass Artikel 11 auch auf Beraterinnen und Berater anwendbar ist, ohne dass er neu formuliert werden muss: Eine Beraterin bzw. ein Berater, die bzw. der aufgrund von Artikel 9 redlicherweise Informationen an die MROS weiterleitet, haftet weder straf- noch zivilrechtlich und kann nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses verfolgt oder für einen Vertragsbruch verantwortlich gemacht werden.

Art. 11a Abs. 1, 2, 3 und 4

Artikel 11a regelt die Herausgabe von Informationen an die MROS. Er wird leicht umformuliert, um den neu eingeführten Status der Beraterin bzw. des Beraters zu berücksichtigen.

Beraterinnen und Berater, die eine Meldung erstatten, müssen auf Anfrage der MROS zusätzliche Information zu Verfügung stellen, falls solche vorhanden sind, genau wie Finanzintermediäre. Die MROS kann sich auch an andere Beraterinnen und Berater wenden, die an einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung mitgewirkt haben, die Gegenstand einer Meldung

¹⁷⁴ BGE 143 IV 462 E. 2.2; CR-BGFA-Chappuis/Maurer, Art. 13 BGFA N 133 ff; zur Tätigkeit, die in der Gründung einer Gesellschaft besteht, vgl. Urteil des BGer 1B_264/2018 vom 28. September 2018 E. 2.2.

war. Eine Beraterin bzw. ein Berater muss diesem Ersuchen allerdings dieselben Ausnahmen entgegenhalten können wie im Falle der Meldepflicht. Mit anderen Worten: Eine Anwältin bzw. ein Anwalt oder eine Notarin bzw. ein Notar ist nicht verpflichtet, Informationen zu offenbaren, die unter das Berufsgeheimnis fallen. Ebenso ist es Finanzintermediären, Beraterinnen und Beratern oder Händlerinnen und Händlern, die ein Auskunftersuchen der MROS erhalten, untersagt, jegliche betroffene Personen oder Dritte über das Ersuchen zu informieren (vgl. Abs. 4, der auf Art. 10a verweist).

Art. 12 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. d

Artikel 12 legt die Befugnisse der GwG-Aufsichtsbehörden fest. Nach dem neuen Absatz 1 Buchstabe d werden Beraterinnen und Berater künftig von einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation beaufsichtigt. Die gewählte Lösung ist an diejenige für Finanzintermediäre des Parabankensektors angeglichen (Art. 2 Abs. 3). Damit wird der Umstand berücksichtigt, dass Beraterinnen und Berater verschiedenen Berufen angehören, die zum Teil schon reglementiert sind, dass einige als Finanzintermediäre bereits Mitglieder einer SRO sein können und dass die Selbstregulierung, soweit rechtlich möglich, vorzuziehen ist (vgl. Ziff. 1.1.2.2).

Art. 12a Regeln betreffend die Koordination der Aufsicht

Die Aufsicht hinsichtlich des GwG ist, wo immer möglich, in die Aufsicht bestehender Behörden (FINMA, ESBK usw.) oder SRO integriert. Diese Regelung birgt das Risiko einer gewissen Fragmentierung der Aufsichtsbehörden. Dadurch könnte die Tätigkeit einer Person, die von mehreren Organen gleichzeitig beaufsichtigt wird, komplizierter werden, was auch die Aufsicht erschweren würde, da dieselbe Person und dieselbe Tätigkeit oder sogar derselbe Sachverhalt nicht von derselben Aufsichtsbehörde untersucht würden. Solche Risiken könnten zunehmen, da neue Tätigkeiten dem GwG unterstellt werden und ein neuer Status, derjenige der Beraterinnen und Berater, eingeführt wird. Artikel 12a legt die Koordinationsregeln fest, die für die Klärung und die im gewünschten Masse durchgeführte Bündelung dieser Aufsicht erforderlich sind.

Nach Absatz 1 unterstehen Personen, die als Finanzintermediär im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 GwG einer spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde unterstehen und auch als Beraterin oder Berater tätig sind, für sämtliche Tätigkeiten in Bezug auf die Einhaltung der Pflichten nach dem 2. Kapitel der Aufsicht dieser Behörde. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass in solchen Fällen die Zuständigkeit für die Aufsicht auf mehrere Behörden aufgeteilt wird.

Nach Absatz 2 unterstehen Personen, die aufgrund ihrer Tätigkeit als Finanzintermediär nach Artikel 2 Absatz 3 bereits einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sind und auch eine Beratertätigkeit ausüben, hinsichtlich der Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Pflichten im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit ebenfalls der Aufsicht dieser Selbstregulierungsorganisation.

Absatz 3 führt eine analoge Bestimmung zu derjenigen von Absatz 1 und 2 ein. Folglich unterstehen Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a^{bis}, die der laufenden Aufsicht durch eine Aufsichtsorganisation gemäss Artikel 43a FINMAG unterstellt sind, für sämtliche Tätigkeiten hinsichtlich der Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Pflichten der Aufsicht dieser Selbstregulierungsorganisation.

Art. 14 Abs. 1 und 2 Einleitungssatz und Bst. a-d

Das Aufsichtssystem für Beraterinnen und Berater gleicht demjenigen für Finanzintermediäre des Parabankensystems, um die Möglichkeiten der Selbstregulierung voll auszuschöpfen (vgl. Ziff. 1.1.2.2). Diese Übereinstimmung ist auch insofern sinnvoll, als Notarinnen, Notare, Treuhänderinnen und Treuhänder bereits SRO für Tätigkeiten haben, die unter den Begriff der

Finanzintermediation fallen; dieselben SRO könnten künftig auch die Beratungstätigkeit derselben Fachleute beaufsichtigen. Artikel 14 wird deshalb geändert: Für Beraterinnen und Berater wird die Mitgliedspflicht in einer SRO und gleichzeitig das Recht eingeführt, eine solche Mitgliedschaft zu erlangen, wenn die Person die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Es obliegt der SRO, die Einhaltung der Beitrittsbedingungen nach Absatz 2 Bst. a-d ihrer Mitglieder zu überprüfen, anschliessend die laufende Aufsicht auszuüben und die notwendigen Verwaltungsmassnahmen zu treffen, wenn eine Beraterin bzw. ein Berater ihre bzw. seine Pflichten verletzt. Eine SRO kann ihren Tätigkeitsbereich nach Artikel 14 Absatz 3 einschränken: Sie kann z. B. die Mitgliedschaft auf Personen mit einem Berufstitel oder bestimmten beruflichen Tätigkeiten, z. B. Beratungstätigkeiten, beschränken.

Art. 17 Abs. 1 Einleitungssatz

Im Interesse der Rechtssicherheit und um den Wortlaut mit dem neuen Artikel 17a zu harmonisieren, wird die in Artikel 17 GwG vorgesehene Delegation genauer erläutert: Es handelt sich um die Sorgfaltspflichten, die im 1. Abschnitt des 2. Kapitels des GwG, d. h. in den Artikeln 3–8 GwG, festgelegt sind. Es obliegt dem Bundesrat, die Pflichten, die in den anderen beiden Abschnitten des 2. Kapitels 2 des GwG (Pflichten bei Verdacht auf Geldwäscherei und Herausgabe von Informationen) für Beraterinnen und Berater vorgesehen sind, zu konkretisieren.

Art. 17a Konkretisierung der Sorgfaltspflichten

In das GwG wird der neue Artikel 17a aufgenommen. Er benennt die Behörde, die den Inhalt der Sorgfaltspflichten festlegt, und entspricht dem Artikel 17 GwG, der für Finanzintermediäre des Parabankensektors (Art. 2 Abs. 3 GwG) und für Beraterinnen und Berater gilt.

Nach Absatz 1 ist die FINMA dafür zuständig, die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 zu konkretisieren. Die Risikoprofile, Praktiken und die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten der Finanzintermediäre des Parabankensektors können sehr unterschiedlich sein (Kreditgeschäft, Übertragung von Geldern oder Werten, Geldwechsel, Verwaltung von Sitzgesellschaften, Anbieten virtueller Vermögenswerte usw.). Angesichts dieser Vielfalt ist es nach wie vor wünschenswert, dass die von den Berufsverbänden gegründeten SRO nach Möglichkeit selbst in ihren Reglementen festlegen können, wie ihre Mitglieder die vom GwG geforderte Sorgfalt umsetzen. Die FINMA wird daher diese Selbstregulierung berücksichtigen und sie anerkennen (in Anlehnung an Artikel 35 und 42 GwV-FINMA, die auf die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken, sowie auf das Reglement der Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes verweisen). Sie kann dies tun, sofern das Reglement die Einhaltung der relevanten internationalen Empfehlungen (insbesondere der FATF) ermöglicht, es angemessene risikobasierte Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung enthält und seine Anwendung den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, einschliesslich der Gleichbehandlung, entspricht. Nach ihrer Anerkennung werden die Reglemente der SRO den Status von öffentlich-rechtlichen Normen haben, sofern sie die Sorgfaltspflichten des GwG umsetzen. Andere Normen des Reglements, die z. B. die Beiträge oder die interne Organisation der SRO betreffen, werden ihren privatrechtlichen Charakter behalten.

Allerdings sind Beraterinnen und Berater keine Finanzintermediäre, sodass die Kompetenz beim Bundesrat und nicht bei der FINMA liegt. Der Bundesrat wird ebenso wie die FINMA die Selbstregulierung berücksichtigen und kann diese anerkennen.

Art. 18 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. d sowie Abs. 2 und 3 und 4

Artikel 18 wird geändert, um die Einführung des Aufsichtssystems für Beraterinnen und Berater zu berücksichtigen, das an dasjenige der Finanzintermediäre des Parabankensektors angeglichen wird (vgl. Ziff. 1.1.2.2). Buchstabe d muss ebenfalls geändert werden, um das neue

Sanktionssystem der SRO zu berücksichtigen, das künftig eine gesetzliche Grundlage haben muss und nicht mehr nur auf dem privatrechtlichen Reglement der betreffenden SRO beruhen darf.

Die Absätze 3 und 4 werden aufgehoben. Ihr Inhalt wird in den neuen Artikel 18a übernommen. (vgl. Kommentar unten).

Art. 18a Wahrung des Berufsgeheimnisses

Artikel 18a Absatz 1 und 2 übernimmt den Inhalt von Absatz 3 und 4 des aktuellen Artikels 18. Diese Absätze legen nämlich nicht die Aufgaben der FINMA fest, wie es der Titel von Artikel 18 ankündigt, sondern garantieren das Berufsgeheimnis bei der Beaufsichtigung von Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren, die Tätigkeiten ausüben, die dem GwG unterstellt sind (d. h. Anwältinnen und Anwälte, die als Finanzintermediäre oder beratend im Sinne des GwG tätig sind; zu den besonderen Regeln für Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstellt sind, vgl. Kommentar zu Art. 13a ff. BGFA).

Absatz 4 sieht ausdrücklich eine Ausnahme vom Berufsgeheimnis vor, die für die Einrichtung dieser Aufsicht unerlässlich ist: Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare können Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, nur insofern weitergeben, als dies für die Kontrollen unbedingt erforderlich ist; sie geben diese Informationen nur an Anwältinnen und Anwälte oder Notarinnen und Notare weiter, die Kontrollen nach dem GwG durchführen und die Voraussetzungen nach Absatz 1 und 2 erfüllen. Zu beachten ist, dass diese Aufsicht für die Tätigkeiten von Anwältinnen und Anwälten gilt, die der Aufsicht einer SRO unterstellt sind, d. h. im Wesentlichen für Tätigkeiten, die in den Bereich der Finanzintermediation fallen und grundsätzlich nicht vom Berufsgeheimnis gedeckt sind. Für im Register eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die eine Beratungstätigkeit im Sinne des GwG ausüben, gelten ausschliesslich die Regeln des BGFA. Die Ausnahme in Absatz 3 ist jedoch sinnvoll, um Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, übermitteln zu können, wenn sie für die Aufsicht der SRO unerlässlich sind.

Art. 18b Öffentliches Verzeichnis

Artikel 18b übernimmt den bisherigen Artikel 18a GwG. Allerdings wird er leicht umformuliert, um den neu eingeführten Status der Beraterin bzw. des Beraters zu berücksichtigen. Die Mitglieder der SRO werden in ein von der FINMA geführtes, öffentlich zugängliches Verzeichnis eingetragen.

Art. 19 Massnahmen bei Verletzung der Pflichten nach dem 2. Kapitel

Artikel 19 legt die Verwaltungsmassnahmen fest, die von den SRO verhängt werden können, wenn ein Finanzintermediär im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG oder eine Beraterin bzw. ein Berater ihre bzw. seine Pflichten nach dem Geldwäschereigesetz verletzt. Inhaltlich decken sich diese Massnahmen weitgehend mit denen, die bereits in den Reglementen der SRO vorgesehen sind. Durch die neue Bestimmung werden sie nun gesetzlich verankert und als Verwaltungsmassnahmen eingestuft, was bedeutet, dass sie nach Abschluss eines Verwaltungsverfahrens in Form einer Verfügung im Sinne von Artikel 5 VwVG erlassen werden müssen.¹⁷⁵ Der Gesetzgeber kann nämlich eine öffentliche Aufgabe sowie die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderliche Entscheidungsbefugnis an eine private Einrichtung delegieren.¹⁷⁶ Allerdings muss eine solche Delegation auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen, die nun in Artikel 19 enthalten ist.

¹⁷⁵ SR 172.021

¹⁷⁶ Vgl. BGE 138 II 134 E. 5.1

Absatz 1 lehnt sich an Artikel 30 FINMAG an. Er sieht vor, dass die SRO ein formelles Verfahren einleitet und das Mitglied benachrichtigt, wenn es Hinweise für eine Verletzung des Gesetzes oder seiner Ausführungsbestimmungen gibt. Für dieses Verfahren gelten die Bestimmungen des VwVG. Das Mitglied kann also sein Recht auf Anhörung geltend machen und an der Beweisaufnahme teilnehmen. Die SRO kann eine unabhängige Sachverständige oder einen unabhängigen Sachverständigen mit der Aufklärung der relevanten Fakten beauftragen, was in komplizierten Fällen notwendig sein kann. Diese Möglichkeit ist bereits in vielen SRO-Regularien vorgesehen und entspricht einem praktischen Bedürfnis, denn die personellen Ressourcen der SRO sind begrenzt. Wenn sie beschliesst, eine solche Sachverständige oder einen solchen Sachverständigen zu beauftragen, muss die SRO eine Einsetzungsverfügung erlassen und darin die Aufgaben der Person festlegen (vgl. diesbezüglich ähnlich Art. 36 Abs. 2 FINMAG). Das Mitglied muss bei den Untersuchungen kooperieren und der oder dem Sachverständigen sachdienliche Informationen zur Verfügung stellen. Wie in Absatz 5 präzisiert können die Kosten für den Einsatz einer solchen Sachverständigen oder eines solchen Sachverständigen dem Mitglied auferlegt werden. Nach Abschluss der Untersuchung, die entweder von einer bzw. einem unabhängigen Sachverständigen oder der SRO selbst durchgeführt wird, erlässt die SRO einen Beschluss. Dieser kann nach den normalen Regeln des Verwaltungsverfahrens angefochten werden, d. h. zunächst vor dem BVGer und dann vor dem BGer.

Absatz 2 sieht vor, dass die SRO die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der gesetzlichen Ordnung trifft, wenn ein Finanzintermediär oder eine Beraterin bzw. ein Berater ihre bzw. seine Pflichten verletzt hat. Dieser Absatz enthält eine nicht vollständige Liste von Massnahmen, die in Betracht kommen können und weitgehend aus Artikel 30 ff. FINMAG übernommen werden. Mit Rücksicht auf die Unterschiede zwischen dem FINMAG-Aufsichtsverfahren und dem Sanktionsverfahren, das von einer SRO durchgeführt wird, werden diese Massnahmen allerdings angepasst. Es werden auch einige bewährte Elemente der bestehenden Reglemente übernommen. So kann die SRO im Falle eines Verstosses das Mitglied anweisen, die Missstände zu beheben, eine Feststellungsverfügung erlassen, die Vollstreckung einer Verfügung auf Kosten des Mitglieds anordnen oder personelle oder organisatorische Auflagen festlegen (z. B. Schulungen für Mitarbeitende oder bestimmte Anforderungen an die Aktenführung).

Für den Fall einer groben oder wiederholten Verletzung der Pflichten nach dem GwG sind in *Absatz 3* zusätzliche Massnahmen aufgelistet, die eine SRO treffen kann. Auch diese Massnahmen orientieren sich an den Möglichkeiten, die der FINMA in ähnlichen Fällen zur Verfügung stehen. Hier wurde allerdings auf die Übernahme bestimmter, besonders einschneidender Massnahmen (Berufsausübungsverbot) verzichtet, die vor allem im Aufsichtsrecht angemessen erscheinen. Die schärfste Massnahme, die von einer SRO verhängt werden kann, dürfte der Ausschluss eines ihrer Mitglieder sein.

Absatz 4 stellt klar, dass Verwaltungsmassnahmen kumulierbar sind (z. B. ein Beschluss, der das Mitglied anweist, sowohl festgestellte Mängel zu beheben als auch geeignete organisatorische Massnahmen zu treffen, um weiteren Verstössen vorzubeugen, oder ein Beschluss, der den Ausschluss eines Mitglieds und die Veröffentlichung dieser Sanktion anordnet). Sie können auch zusätzlich zu den in Artikel 19b festgelegten Geldbussen verhängt werden.

Die *Absätze 5 und 6* enthalten zwei Klarstellungen, die mögliche Fragen zum Übergang vom derzeitigen privatrechtlichen System zu den neuen Verwaltungsverfahren, die von den SRO durchgeführt werden, vorwegnehmen. Wenn Finanzintermediäre oder Beraterinnen oder Berater ihre Pflichten verletzt, die Eröffnung des Verfahrens verursacht oder dessen Durchführung erschwert haben, tragen sie die Kosten des Verfahrens. Die SRO ist für Angelegenheiten zuständig, die sich während der gesamten Mitgliedschaft ereignet haben, auch wenn ihr Mitglied während des Verfahrens kündigt oder aus einem anderen Grund aus der SRO austritt.

Absatz 7 stellt die Verbindung zwischen der Verhängung von Verwaltungsmassnahmen durch die SRO und der Verhängung von pekuniären Verwaltungssanktionen durch das EFD nach Artikel 37 GwG (Straftatbestimmung) her: Wenn die Umstände es aufgrund der Schwere der Straftat oder ihrer Häufigkeit rechtfertigen, informiert die SRO das EFD, das nach Artikel 19b zuständig ist; wenn die SRO eine Verletzung der Meldepflicht vermutet, informiert sie die zuständige Strafbehörde, d. h. nach Artikel 50 FINMAG ebenfalls das EFD. Da zwei verschiedene Behörden aufgrund desselben Sachverhalts Verwaltungsmassnahmen oder pekuniäre Verwaltungssanktionen verhängen können, muss bei deren Verhängung der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden: Artikel 19b Absatz 3 erlaubt es dem EFD, die von der SRO verhängten Massnahmen bei der Festlegung der Geldbusse zu berücksichtigen; es kann auch ganz auf die Verhängung einer solchen Sanktion verzichten, wenn die Umstände dies rechtfertigen (Art. 19b Abs. 2), was unter Berücksichtigung bereits verhängter Verwaltungsmassnahmen oder in Anbetracht des Verhaltens der beschuldigten Person während des von der SRO geführten Verfahrens der Fall sein könnte.

Art. 19a *Mitwirkungspflicht*

Nach Artikel 19a sind Finanzintermediäre oder Beraterinnen und Berater verpflichtet, bei einer SRO-Untersuchung zu kooperieren. Diese Pflicht ergibt sich zum Teil bereits aus Artikel 13 Absatz 1 VwVG. Sie wird hier auf Prüfgesellschaften und Revisionsstellen ausgedehnt (vgl. Art. 29 Abs. 1 FINMAG). Die Mitwirkungspflicht in dem von einer SRO geführten Verwaltungsverfahren kann in Konflikt stehen mit dem Recht, sich in einem Strafverfahren nicht selbst belasten müssen zu (*nemo tenetur*), das durch Artikel 6 EMRK und Artikel 29 und 32 BV¹⁷⁷ geschützt ist, wenn später ein Sanktionsverfahren durch das EFD eröffnet wird. Der Grundsatz *nemo tenetur* gilt jedoch nicht uneingeschränkt, vor allem nicht, wenn das Verfahren gegen eine juristische Person eröffnet wird. So verbietet der Grundsatz nicht, dass Informationen oder Dokumente übermittelt werden, die bereits unabhängig vom Verfahren existieren (*pre-existing documents*) oder die in Erfüllung einer gesetzlichen Dokumentationspflicht erstellt wurden.¹⁷⁸ Insofern können die von der SRO gesammelten Informationen zwecks Verhängung einer Sanktion nach Artikel 19b an das EFD weitergeleitet werden. Das Mitglied kann sich ihrer Verwendung in diesem Verfahren unter Berufung auf den Grundsatz *nemo tenetur* widersetzen, und es obliegt dem EFD, bei der Beurteilung dieser Frage die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien anzuwenden.

Art. 19b *Verwaltungssanktionen bei Verletzung der Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel*

Nach geltendem Recht können die SRO bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihrer Reglemente Bussen verhängen. Diese Bussen werden als Konventionalstrafen im Sinne des Privatrechts eingestuft. Finanzintermediäre akzeptieren, sich ihnen unterzuordnen, wenn sie Mitglied einer SRO werden oder eine von der SRO unterbreitete Beitrittserklärung unterzeichnen. Nach Auffassung des BGer (vgl. Ziff. 1.1.2.2) sollte diese Einstufung aufgrund der Entwicklung des GwG neu beurteilt werden. Festzuhalten ist jedoch, dass eine Verletzung der Sorgfaltspflichten über das öffentliche Recht sanktioniert wird und dass diese Sanktionen strafrechtlichen Charakter im Sinne von Artikel 6 EMRK haben.¹⁷⁹ Im Unterschied zu einer Verwaltungsmassnahme kann die Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen nicht an ein privatrechtliches Organ delegiert werden. Deshalb muss das Sanktionssystem, das derzeit in Artikel 25 GwG vorgesehen ist, neu organisiert werden, damit eine öffentlich-rechtliche Stelle künftig zur Sanktionierung befugt ist.

Der neue Artikel 19b ist das Ergebnis dieser Analyse. Er sieht vor, dass das EFD (vgl. Abs. 7) künftig befugt ist, Verletzungen der Sorgfaltspflicht zu sanktionieren, aber nur, wenn diese Verstösse von Beraterinnen und Beratern oder Finanzintermediären im Sinne von Artikel 2

¹⁷⁷ Vgl. BGE 142 IV 207 E. 8.3; BGE 140 II 384 E. 3.3.2.

¹⁷⁸ Vgl. BGE 142 IV 20 E. 8

¹⁷⁹ Zur Anwendung dieser Garantie auf verwaltungsrechtliche Sanktionen vgl. Bericht BR Sanktionen, S. 23.

Absatz 3 GwG begangen werden (die übrigen Berufe werden von anderen Behörden beaufsichtigt) und nur für die Verhängung von Geldbussen (andere Massnahmen werden von der SRO in Anwendung des neuen Artikels 19 verhängt). Die Zuständigkeit des EFD leuchtet ein, weil es bereits Straftaten verfolgt und ahndet, die nach den Finanzmarktgesetzen (Art. 50 FINMAG), einschliesslich der Artikel 37 und 38 GwG, strafbar sind. Im Unterschied zu den oben genannten Sanktionen wird es sich hier aber um Verwaltungssanktionen handeln, und es werden keine Straftaten im eigentlichen Sinne geahndet.¹⁸⁰ Eine systematische Kriminalisierung der Verletzung von Sorgfaltspflichten nach dem GwG wird vom Bundesrat als unverhältnismässig angesehen (vgl. Ziff. 1.2.2.2).

Nach *Absatz 1* werden die Sanktionen bei Verletzung der Sorgfaltspflichten im Sinne von Artikel 3–8 GwG oder den entsprechenden Ausführungsbestimmungen verhängt. Die Höchststrafe muss gesetzlich festgelegt werden und soll höchstens CHF 100 000 betragen.

Absatz 2 ermöglicht es der Behörde, anstelle einer pekuniären Verwaltungssanktion eine Verwarnung oder einen Verweis auszusprechen oder ganz auf die Eröffnung eines Verfahrens oder eine Strafe zu verzichten, sofern die Umstände es rechtfertigen. Auf diese Weise kann das Verhältnismässigkeitsprinzip berücksichtigt werden. Diese Möglichkeit dürfte in der Praxis selten genutzt werden, da einfache oder minderschwere Fälle von der SRO behandelt und nicht der Behörde gemeldet werden.

Absatz 3 zählt die Kriterien für die Festlegung der Geldbusse auf. Diese Kriterien wurden in der Praxis und der Rechtsprechung entwickelt und sind auch gänzlich oder teilweise in anderen ähnlichen gesetzlichen Bestimmungen enthalten (vgl. z. B. Art. 49a Abs. 1 und 50 KG, Art. 90 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, Art. 60 Abs. 3 Fernmeldegesetz, Art. 109 Abs. 1 BGS). Im Wesentlichen identische Kriterien werden auch bereits von den SRO in Anwendung ihrer Reglemente verwendet. Die Behörde muss daher das Fehlverhalten der betroffenen Finanzintermediäre oder Beraterinnen oder Berater, die objektive Schwere des Verstosses sowie ihre subjektiven persönlichen und finanziellen Umstände berücksichtigen. Sie kann auch andere Sanktionen oder Massnahmen berücksichtigen, die aufgrund desselben Sachverhalts verhängt wurden, um zu vermeiden, dass dieselbe Person unverhältnismässig oder mehrfach sanktioniert wird. Beispielsweise kann sie in diesem Zusammenhang eine nach Artikel 19 verhängte Verwaltungsmassnahme oder eine nach Artikel 37 verhängte Geldbusse oder auch andere anwendbare strafrechtliche oder disziplinarische Sanktionen berücksichtigen.

Absatz 4 behält Artikel 37 sowie die Befugnis des EFD vor, bei Verletzung der Meldepflicht strafrechtliche Sanktionen zu verhängen. Es wäre sowohl nach Artikel 19b als auch nach Artikel 37 unverhältnismässig, eine doppelte Sanktion vorzusehen. Eine Verletzung der Meldepflicht muss daher an das EFD weitergeleitet werden, damit dieses eine Sanktionierung nach Artikel 37 prüft.

Absatz 5 präzisiert, dass sich das vom EFD durchgeführte Verfahren nach dem VwVG richtet, und regelt die Verjährungsfrist für pekuniäre Verwaltungssanktionen. Die Frist von sieben Jahren entspricht derjenigen in Artikel 52 FINMAG. Dabei handelt es sich um eine absolute Verjährungsfrist.

Art. 22a Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c

Absatz 1 wird geändert, um die Weiterleitung von Daten zu Personen, die von einem Staat gestützt auf die Resolution 1373 (2001) des UNO-Sicherheitsrates eine Liste gesetzt worden sind, an die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Anwältinnen und Anwälte zu ermöglichen.

¹⁸⁰ Vgl. Bericht BR Sanktionen, S. 11 und 15.

Der Wortlaut in Absatz 2 Buchstabe c wird geändert, um die Tatsache zu berücksichtigen, dass die SRO künftig nicht mehr ausschliesslich Finanzintermediäre, sondern auch Beraterinnen und Berater zu ihren Mitgliedern zählen werden. Die allgemeinere Bezeichnung «angeschlossene Person» ist daher dem Begriff «Finanzintermediär» vorzuziehen.

Art. 23 Abs. 5 und 7

Abs. 5

Der Wortlaut in Absatz 5 wird geändert, um den neu eingeführten Status der Beraterin bzw. des Beraters zu berücksichtigen. So muss die MROS, falls sie die nach Artikel 9 Absatz 1^{ter} Buchstabe a übermittelten Informationen an eine Strafverfolgungsbehörde weiterleitet, die Beraterin bzw. den Berater ebenfalls informieren, sofern diese bzw. dieser die Geschäftsbeziehung nicht abgebrochen hat.

Abs. 7

Mit Einführung von Artikel 23 Absatz 7 erster Satz GwG fällt die Möglichkeit der Einreichung einer Meldung auf dem Papierweg weg. Mit der Ergänzung des zweiten Satzes von Artikel 23 Absatz 7 GwG wird festgehalten, dass bezüglich des Datenstandards (in welcher Form und in welchem Format die Meldungen im System zu erfassen sind) fedpol die Vorgaben machen kann. Welche Mindestinhalte und welche Daten für eine Verdachtsmeldung geliefert werden müssen, ergibt sich aus Artikel 3 MGwV. Mit dem goAML Web-Handbuch und dem XML-Schema gibt die MROS bereits heute den Inhalt der Daten und die Form (Datenstandard) der Verdachtsmeldungen vor, wie diese in das goAML-System eingepflegt werden müssen. Und zwar unabhängig von der Art, wie diese übermittelt werden (vollautomatisch, halbautomatisch, Online-Formular). Diese drei Möglichkeiten bestehen weiter. Ohne diese klaren (technischen) Vorgaben würde die effiziente Verwendung eines Datenverarbeitungssystems verunmöglicht. Ziel der Anpassung von Artikel 23 Absatz 7 GwG ist, die bereits bestehenden Spezifizierungen verbindlich zu erklären, damit bei allen Beteiligten Rechtssicherheit entsteht, gleich lange Spiesse für alle Finanzintermediäre gelten und das Datenbearbeitungssystem korrekt und effizient angewendet werden kann.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass keine zwingenden Mehrkosten auf die Finanzintermediäre zukommen werden. Ihnen ist es selbst überlassen, allfällige Investitionen in Schnittstellen zu erarbeiten, um damit den Aufwand von manuellen Eingaben einzusparen. Die Kosten pro Meldung können dadurch durch die Finanzintermediäre im Ergebnis gesenkt werden. Überdies ist festzuhalten, dass durch korrekte und vollständige Eingaben in goAML der Aufwand der MROS deutlich gesenkt und die Bearbeitung der Meldungen durch die MROS schneller vorgenommen und damit die Effizienz aber auch die Effektivität gesteigert werden kann. Bereits heute ist es so, dass gemäss Artikel 4 MGwV die MROS den Eingang der Meldung erst nach Erhalt aller Informationen und Dokumente nach Artikel 3 und Artikel 3a MGwV bestätigen kann. Eine solche Eingangsbestätigung erfordert somit heute wie auch zukünftig eine Vollständigkeit der Daten wie aber auch eine genügende Datenqualität, damit die Meldungen überhaupt korrekt erfasst und bearbeitet werden können. Als Datum des Einganges gilt somit der Tag, an welchem die Dokumente vollständig eingereicht sind und nicht das Datum der erstmaligen (allfällig unvollständigen) Meldung. Dies kann tatsächlich dazu führen, dass Meldungen somit nicht als unverzüglich i.S.v. Artikel 9 Absatz 1 GwG erstattet gelten können.

Indem die fedpol-Datenstandards als verbindlich erklärt werden, kann diese Problematik zukünftig weiter entschärft werden, zumal so verbindlich ist, welche Daten in welcher Qualität einzureichen sind, damit es nicht zu unerwünschten Verzögerungen kommt. Dies dient schliesslich auch der Rechtssicherheit in Bezug auf Zeitpunkt und Vollständigkeit der Meldung.

Nationen wie Luxemburg, die Niederlande und Italien haben dies bereits erfolgreich umgesetzt. Die jeweiligen FIUs sind in der Lage, überdurchschnittlich viele Meldungen innert kürzester Zeit zu bearbeiten und so den erforderlichen Informationsfluss an nationale und internationale Behörden sicherzustellen. Des Weiteren sind die strategischen Analysefähigkeiten der erwähnten FIUs stark ausgebaut und effektiv.

Art. 24 Abs. 1 Bst. b

Der Wortlaut in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b wird geändert, um die Tatsache zu berücksichtigen, dass die SRO künftig nicht mehr ausschliesslich Finanzintermediäre, sondern auch Beraterinnen und Berater zu ihren Mitgliedern zählen werden. Die allgemeinere Bezeichnung «die ihnen angeschlossenen Personen» ist daher dem Begriff «Finanzintermediär» vorzuziehen.

Art. 25 Abs. 2, 3 und 4

Artikel 25 wird angepasst, um das neue Sanktionssystem zu berücksichtigen, das die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesgerichts widerspiegelt (vgl. Ziff. 1.1.2.2 und 1.2.2.2): Das absolut zwingende Recht im Bereich des GwG und die von den SRO verhängten Sanktionen müssen öffentlich-rechtlicher Natur sein und dürfen nicht nur auf einem privatrechtlichen Reglement beruhen, das von einem Verband erlassen wurde.

Im Reglement einer SRO müssen also künftig die Organisation (Verwaltungsrat, Geschäftsführung usw.), die privatrechtlichen Aspekte (Mitgliederbeitrag, Beitrittsbedingungen usw.) sowie das einzurichtende Aufsichtskonzept festgelegt sein.

Auf freiwilliger Basis können die SRO auch in Leitlinien festlegen, wie die Mitglieder ihre Sorgfaltspflichten erfüllen müssen. Diese SRO-Leitlinien können das zwingende Recht ergänzen, indem sie z. B. die Ausbildungspflichten oder die internen Kontrollen festlegen, die ein Mitglied befolgen muss. Sie können auch als Grundlage für eine von der FINMA oder dem Bundesrat genehmigte Selbstregulierung dienen, sofern die Bedingungen für eine solche Anerkennung erfüllt sind (vgl. Kommentar zu Art. 17a).

Art. 26 Abs. 1, 27 Abs. 5 und Art. 28 Abs. 2

Der Wortlaut in Artikel 26 Absätze 1, 5 und 27 sowie in Artikel 28 Absatz 2 wird geändert, um die Tatsache zu berücksichtigen, dass die SRO künftig nicht mehr ausschliesslich Finanzintermediäre, sondern auch Beraterinnen und Berater zu ihren Mitgliedern zählen werden. Die allgemeinere Bezeichnung «angeschlossene Person» ist daher dem Begriff «Finanzintermediär» vorzuziehen.

Art. 29 Abs. 1 und 3

Zum Kreis der Behörden, die Informationen und Auskünfte austauschen können, die zur Umsetzung des GwG erforderlich sind, gehören künftig auch die Aufsichtsbehörde im Sinne des VE-TJPG sowie die kantonale Aufsichtsbehörde im Sinne des BGFA. Letztere kann die für die Anwendung von Artikel 13a-e BGFA relevanten Informationen von anderen zuständigen Behörden einholen und Informationen nur weitergeben, sofern die Grenzen des Berufsgeheimnisses der Anwältinnen und Anwälte eingehalten werden. In Anbetracht des neuen Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen, das auch der Bekämpfung der Geldwäscherei dienen soll, erscheint es angemessen, den in Absatz 1 vorgesehenen Informationsaustausch anzupassen und auszuweiten. Dieser soll sich nicht mehr nur auf Auskünfte beschränken, die für die Anwendung des GwG benötigt werden, sondern künftig auch möglich sein im Zusammenhang mit Informationen oder Dokumenten zum Zwecke der Bekämpfung der

Geldwäscherei, von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität oder der Terrorismusfinanzierung. Diese Formulierung orientiert sich am Wortlaut von Artikel 2^{bis} des aktuellen Gesetzes.

Dadurch dass den kantonalen Aufsichtsbehörden für Anwältinnen und Anwälte künftig die Aufgabe zukommt, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die Anwältinnen und Anwälte zu kontrollieren, die bestimmte Tätigkeiten ausüben (vgl. Art. 13a BGFA), werden diese in die Liste der Behörden aufgenommen, an die die MROS die von den kantonalen Strafverfolgungsbehörden getroffenen Entscheide übermitteln kann.

Art. 29c

Die Aufsichtsorganisationen (AO) sind für die laufende Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter (UVV) und Trustees zuständig. Artikel 88 FIDLEG ermöglicht zwar eine Übermittlung von nicht öffentlich zugänglichen Informationen zwischen der FINMA, den AO, den Registrierungsstellen, den Prüfstellen, den Ombudsstellen und dem EFD, wenn diese zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich sind. Es besteht jedoch insofern eine Rechtsunsicherheit, als dass Artikel 88 FIDLEG, wenn er streng ausgelegt wird, nur für Sachverhalte gilt, die sich auf die Aufsicht im Rahmen des FIDLEG stützen. Mit Blick auf den Sinn und Zweck des Aufsichtssystems muss der Informationsaustausch zwischen der FINMA und den AO aber auch die Sachverhalte abdecken, die Trustees und UVV in den Bereichen des FINIG, des GwG sowie der Rechts- und der Amtshilfe betreffen. Diese Informationen sind erforderlich, damit sowohl die FINMA als auch die AO ihren Auftrag erfüllen können. Dies gilt auch für die Informationen im Zusammenhang mit den Prüfgesellschaften und Prüfern der von der FINMA beaufsichtigten Institute, die von einer AO gemäss den Artikeln 12 ff. AOV und/oder einer SRO zugelassen sind. Ferner kann ein Informationsaustausch zwischen einer AO und einer SRO notwendig sein, zum Beispiel, wenn eine Person, die einer SRO angeschlossen ist, einer AO beitrifft oder wenn eine Konzerngesellschaft den Anschluss an eine AO oder eine SRO beantragt. Mit der Einführung der neuen Artikel 29c GwG und 61a FINIG werden diese Lücken folglich geschlossen.

Art. 30 Abs. 2 Bst. a, Art. 32 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 1

Der Wortlaut in Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 32 Absatz 3 und Artikel 34 Absatz 1 wird geändert, um den neu eingeführten Status der Beraterin bzw. des Beraters zu berücksichtigen.

Art. 35 Abs. 2

Die Kontrollstelle und die registerführende Behörde (Art. 25 und 33 VE-TJPG) werden zum Kreis der Behörden hinzugefügt, mit denen die MROS anhand eines Abrufverfahrens Informationen austauschen kann.

4.2.11 Bucheffektengesetz

Art. 23a

Artikel 23a regelt die Pflicht der verwahrenden Person, die von einer Aktiengesellschaft nach Artikel 697i Absatz 4 oder Artikel 697j Absatz 3 OR ernannt wird und dafür zu sorgen hat, dass die nachgeschalteten verwahrenden Personen ihr die Daten zur Identifizierung der Aktionärin oder des Aktionärs und der wirtschaftlich berechtigten Person übermitteln. Diese Pflicht wurde 2015 eingeführt, um die Empfehlungen der FATF für Inhaberaktien umzusetzen¹⁸¹ (vgl. Mitteilung S. 674). In der Zwischenzeit wurde Artikel 697i OR aufgehoben, so wie auch Artikel 697j

¹⁸¹ Vgl. die Erläuterungen in der Mitteilung zur Umsetzung der 2012 überarbeiteten GAFI-Empfehlungen, BBI 2014 585, S. 674.

OR durch das vorliegende Gesetz aufgehoben wird. Deshalb muss auch die Pflicht der verwahrenden Person aus dem Bucheffektengesetz gestrichen werden.

5 Folgen

Die folgenden Erläuterungen stützen sich vor allem auf die vom Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und vom BJ vorgenommene Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) sowie auf die Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen, die das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG im Auftrag des SIF durchgeführt hat.

5.1 Folgen für den Bund

5.1.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

Für die Entwicklung des Registers bis zu seiner Inbetriebnahme soll die Dauer des IT-Projekts voraussichtlich ab 2024 drei Jahre betragen und die Kosten werden auf insgesamt CHF 7,015 Millionen geschätzt. Für 2024 sind zwei zusätzliche Stellen sowie externe Dienstleistungen im Umfang von CHF 1,33 Millionen notwendig.

Für den Betrieb des Registers ab 2027 wurde ein Bedarf von neun Vollzeitstellen ermittelt und die Betriebs-, Wartungs- und Entwicklungskosten wurden auf insgesamt CHF 2,52 Millionen geschätzt. Für das erste Betriebsjahr wird zudem mit fünf temporären Vollzeitstellen und für das zweite Jahr mit drei temporären Vollzeitstellen gerechnet, deren Kosten sich auf insgesamt CHF 3,42 Millionen bzw. CHF 3,06 Millionen belaufen. Diese Schätzungen und die Projektplanung sind im Lichte der Ergebnisse der Vernehmlassung und der endgültigen Aufgabenverteilung zwischen der registerführenden Behörde und der Kontrollstelle zu überprüfen.

Die Umsetzung der Vorlage bringt ab deren Inkrafttreten und der Inbetriebnahme des Registers neue Aufgaben für das EFD (Kontrollstelle) und das Bundesamt für Polizei (fedpol) mit sich. Bei der Kontrollstelle wurde ein Ressourcenbedarf von maximal 25 Vollzeitstellen ermittelt. 10 Stellen davon werden vorübergehend für die Initialphase des Registers benötigt. Hinzu kommen noch nicht bezifferbare Kosten für Informatiklösungen zur Erfüllung der Aufgaben der Kontrollstelle. Bei fedpol beträgt der Bedarf zwischen 19 und 25 Vollzeitstellen (zusätzlicher Aufwand aufgrund der Meldepflicht und der Amtshilfe nach dem Vorentwurf des Gesetzes sowie aufgrund der Neuunterstellung der Anwältinnen und Anwälte und Beraterinnen und Berater unter das GwG). Diese Schätzungen hängen weitgehend von der endgültigen Form der Bestimmungen ab, unter anderem von der vorgesehenen Strafbarkeit von auf Fahrlässigkeit zurückzuführende Falschangaben gegenüber der registerführenden Behörde und der Kontrollstelle, von der Verwendung der polizeilichen Informationssysteme des Bundes durch die Kontrollstelle sowie von der Anzahl Verdachtsmeldungen aus dem Nichtbanken-Sektor. Diese Schätzungen müssen ebenfalls im Lichte der Ergebnisse der Vernehmlassung überprüft werden.

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

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

Die Selbstregulierungsorganisationen bzw. die kantonalen Aufsichtsbehörden für Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen, werden dafür sorgen, dass das Beratungsgewerbe seine Sorgfaltspflichten umsetzt. Der Bund wird voraussichtlich indirekt gewisse Kosten tragen: Schwere oder wiederholte Verletzungen einer Sorgfaltspflicht müssen dem EFD gemeldet werden, das Geldbussen verhängen muss. Zudem dürfte die Unterstellung einer neuen Berufskategorie zu einem Anstieg der Meldungen führen und dadurch die Ressourcen der MROS stärker beanspruchen. Finanzintermediäre, die auch als Anwältin bzw. Anwalt oder

Treuhänderin bzw. Treuhänder tätig sind, erstatten nur sehr wenige Meldungen, deshalb dürften auch die Meldungen des Beratergewerbes eher gering ausfallen, zumal eine Ausnahme für Informationen gilt, die unter das Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte fallen.

5.1.2.2 Sanktionen von Selbstregulierungsorganisationen (SRO)

Für die neue, beim EFD angesiedelte Verwaltungsbehörde, die dafür zuständig sein wird, pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 sowie Beraterinnen und Berater zu verhängen, sind zusätzliche Ressourcen nötig. Die Zahl der von den SRO verhängten Sanktionen belief sich zwischen 2016 und 2021 im Schnitt auf etwa 170 pro Jahr. Diese Zahl dürfte jedoch von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden. Zunächst sinkt die Zahl der einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre (2022 rund 4200) ab 2023 dadurch, dass sich ein Teil von ihnen neu einer Aufsichtsorganisation anschliessen muss (Trustees und Vermögensverwalterinnen und -verwalter; 600 ausgestellte Bewilligungen per 1. Januar 2023, 1000 Gesuche noch hängig). Dieser Rückgang dürfte durch die neu der Anschlusspflicht unterstellten Beraterinnen und Berater kompensiert werden (Zahl schwer abzuschätzen, da kein klar definierter Berufsstand; es gibt etwa 2000 Revisionsunternehmen, die davon wahrscheinlich grösstenteils betroffen sind, sowie eine bestimmte Anzahl nicht unterstellter Treuhandgesellschaften; diese Zahl deckt sich in etwa mit den 1821 Unternehmen der NOGA-Kategorie «Rechts- und Steuerberatung»). Zudem dürfte ein Teil der ausgesprochenen Sanktionen von nun an zu Verwaltungsmassnahmen auf SRO-Ebene werden (Verwarnungen etc.). In Anbetracht dieser Faktoren dürfte die Zahl der dem GwG unterstellten Personen, gegen die das EFD Sanktionen verhängen könnte, zwischen 4500 und 5700 und die Zahl der Verfahren bei 80–120 pro Jahr liegen. Ausgehend davon, dass eine angestellte Person etwa 20–30 Verfahren pro Jahr bearbeiten kann, wäre es daher erforderlich, 3–5 Vollzeitstellen zu besetzen.

5.1.2.3 Sonstige Massnahmen

Die übrigen Massnahmen, die in der Teilrevision des GwG vorgesehen sind, werden dem Bund keine nennenswerten Kosten verursachen. Durch strengere Präventivpflichten im Bereich der Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz sollen die Finanzintermediäre veranlasst werden, zusätzliche Massnahmen zur Verhütung von Straftaten zu ergreifen. Mit mehr Meldungen an die MROS ist deswegen nicht zu rechnen. Die Senkung des Schwellenwerts für Bartransaktionen in bestimmten Sektoren wird voraussichtlich auch keinen wesentlichen Einfluss auf das Volumen der Meldungen an die MROS haben. Die Verpflichtung, künftig das von der MROS festgelegte Format für Meldungen zu verwenden, dürfte die Qualität der Meldungen erhöhen und damit die Arbeit der MROS erleichtern sowie zu einem tieferen Aufwand führen.

5.2 Folgen für die Kantone

5.2.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

Die kantonalen Handelsregisterbehörden werden bei der Umsetzung der neuen Meldepflichten eine Rolle spielen: In bestimmten Fällen werden sie Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen übermitteln müssen. Diese zusätzliche Tätigkeit ist prinzipiell immer noch mit der Eintragung im Handelsregister verbunden und verlangt keine zusätzlichen Überprüfungen. Ihnen dürften damit nur begrenzte zusätzliche Kosten anfallen, die jedoch *a priori* nicht quantifizierbar sind. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass die Einführung des Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen und das Ende der Übergangsregelungen vorübergehend zu einer Überlastung der kantonalen Handelsregisterbehörden führen werden. Es ist zudem möglich, dass sie auf Auskunftersuchen der betreffenden Rechtseinheiten eingehen müssen.

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

Anwältinnen und Anwälte, die dem BGFA unterstehen und eine Tätigkeit ausüben, die die Erfüllung von Sorgfaltspflichten nach Artikel 13a BGFA erfordert, werden von den kantonalen BGFA-Aufsichtsbehörden beaufsichtigt werden. Diese Kontrolle wird in das System zur Überwachung der Pflichten nach dem BGFA integriert, dürfte aber zusätzliche Kosten für die bestehenden kantonalen Behörden verursachen, die diesen Aspekt ebenfalls in ihre Kontrollen einbeziehen müssen.

Die übrigen Massnahmen, die in der Teilrevision des GwG vorgesehen sind, werden den Kantonen oder den Gemeinden keine nennenswerten Kosten verursachen.

5.3 Wirtschaftliche Folgen

5.3.1 Neues Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen

Die Gesetzesvorlage ermöglicht es der Schweiz, mit den Entwicklungen der einschlägigen Empfehlungen der FATF und des Global Forums Schritt zu halten. Eine strengere Bekämpfung der Geldwäscherei trägt zudem zur Reputation und Attraktivität des Finanzplatzes und des Wirtschaftsstandorts bei. Ausserdem wird die Wahrscheinlichkeit von wirtschaftlichen Gegenmassnahmen verringert.

Die Einführung des Registers und erweiterter Pflichten für Gesellschaften dürften – insbesondere in der Anfangsphase – zu einem gewissen Anstieg der Verwaltungslast der Unternehmen führen.

Die grössten Kosten werden bei jenen Unternehmen anfallen, die aktuell noch keine Regelung zur Identifikation und Dokumentation ihrer wirtschaftlich Berechtigten kennen und nicht von einem vereinfachten Identifikations- und Meldeverfahren profitieren können. Insbesondere der Identifikationsaufwand fällt ins Gewicht. Allerdings betrifft dies mit schätzungsweise rund 2,5 Prozent nur einen sehr kleinen Teil der insgesamt dem Transparenzgesetz unterstellten Rechtseinheiten. Die übrigen 97,5 Prozent kennen entweder bereits eine Regelung und haben entsprechend geringen Zusatzaufwand (AG, GmbH) oder werden in den meisten Fällen das vereinfachte Verfahren anwenden können (Stiftungen und Vereine), oder beides. Bei der grossen Mehrheit der AG und GmbH wird das vereinfachte Meldeverfahren via Handelsregister zur Anwendung kommen – fast alle Firmen in der Schweiz sind Mikrounternehmen oder kleine Unternehmen, mehrheitlich in Familienbesitz und mit einfachen Besitzstrukturen. Dies bedeutet, dass die wirtschaftlich berechtigten Personen bereits im Handelsregister eingetragen sind. Dies impliziert kleine Aufwände für eine grosse Zahl an Unternehmen und eher grössere Aufwände für eine kleine Zahl an Unternehmen.

Gemäss ersten Schätzungen im Rahmen der partiellen Regulierungsfolgenabschätzung werden für die dem Gesetz über die Transparenz juristischer Personen direkt unterstellten, meldepflichtigen juristischen Personen (rund 500 000) bei der Einführung des Gesetzes einmalige Kosten von insgesamt zwischen CHF 10 und 15 Millionen entstehen. Weiter ist für die Mitwirkungspflicht bei den wirtschaftlich berechtigten Personen und weiteren involvierten Dritten (gut eine Million) mit Kosten von insgesamt zwischen CHF 5 und 10 Millionen zu rechnen. Es handelt sich um eine grosse Zahl an Unternehmen respektive betroffenen Personen – die Kosten pro Unternehmen respektive pro betroffene Person sind entsprechend sehr tief. In den Folgejahren wird jeweils ungefähr ein Viertel der genannten Einführungskosten für Aktualisierungen anfallen.

Für die Finanzintermediäre hängt die Kosten-Nutzen-Rechnung sehr stark von der Ausgestaltung und der Qualität des Registers ab. Einerseits fallen bei der Nutzung des Registers zusätzliche Kosten durch das Discrepancy Reporting an, andererseits werden Einsparungen aufgrund einer leicht vereinfachten Erfüllung der Sorgfaltspflicht erzielt, wenn das Register

genutzt wird. In der Folge reicht die Bandbreite der Schätzung hier von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis (Einsparungen in Höhe von ca. CHF 5 Millionen) bis zu Nettokosten in Höhe von rund CHF 4 Millionen.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen sind hauptsächlich im Hinblick auf die internationale Akzeptanz, die Reputation des Finanzplatzes und des Wirtschaftsstandorts und die Rechtssicherheit zu erwarten. Diese sind positiv.

Für die genauen Ausführungen zur Kostenschätzung inkl. einer transparenten Darstellung aller getroffenen Annahmen wird auf den Bericht der RFA verwiesen. Dieser Bericht beinhaltet ebenfalls eine Sensitivitätsanalyse, bei der gewisse Annahmen/Berechnungsparameter variiert werden und deren Effekt auf die Schätzung aufgezeigt wird.

5.3.2 Weitere Massnahmen zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung

Die in der Vorlage enthaltene Revision des GwG hat das Ziel, effektiver gegen Geldwäscherei vorzugehen und damit die Integrität des Schweizer Finanzplatzes zu stärken. Diese Vorschläge kommen der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität der Schweiz als Finanzplatz zugute. Die Wahrung der Integrität der Finanzintermediäre und des Schweizer Finanzplatzes liegen nicht nur im Interesse des Finanzplatzes, sondern des gesamten Wirtschaftsstandorts. Wenn die Schweiz die internationalen Empfehlungen einhält, sinkt unter Umständen auch die Wahrscheinlichkeit von wirtschaftlichen Gegenmassnahmen, was die Zuverlässigkeit der Rahmenbedingungen erhöht.

In der Teilrevision des GwG sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, darunter in erster Linie die Unterstellung bestimmter Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Strukturierung von Gesellschaften, Stiftungen oder Trusts sowie Immobilientransaktionen unter das GwG. Diese Leistungen werden üblicherweise von Notarinnen und Notaren, Anwältinnen und Anwälten, Treuhänderinnen und Treuhändern oder anderen in der Unternehmensberatung tätigen Personen erbracht. Diese Fachleute unterstehen zum Teil bereits dem GwG, sofern sie auch als Finanzintermediäre arbeiten, aber das ist nicht bei allen der Fall. Die in der Finanzintermediation tätigen Personen entsprechen keiner vordefinierten Berufskategorie, deshalb ist es schwierig ihre Zahl zuverlässig zu schätzen.

Ein Teil der beratenden Personen übt eine Anwaltstätigkeit aus. Zum Jahresende zählte der Schweizerische Anwaltsverband nach eigenen Angaben 11 154 Mitglieder, die in rund 250 Kanzleien organisiert sind (Stand 2018). Eine von der Universität St. Gallen im Jahr 2019 veröffentlichte Studie ergab, dass 60 Prozent der Mitglieder in kleinen Strukturen (1–5 Anwältinnen und Anwälte) arbeiten. Allerdings nimmt die Marktkonzentration rasch zu: Etwa 2000 (18 Prozent) von ihnen arbeiten in den 15 grössten Kanzleien des Landes. Aber nicht alle Anwälte und Anwältinnen arbeiten in den neu unterstellten Bereichen, die im Wesentlichen Immobilien und Gesellschaftsrecht betreffen, nicht aber beispielsweise gerichtliche Tätigkeiten oder Familienrecht. Schätzungen zufolge waren in Deutschland im Jahr 2020 etwa 22 Prozent der Anwältinnen und Anwälte in Bereichen tätig, die den Geldwäschereibestimmungen unterstehen.¹⁸² Auf den schweizerischen Markt übertragen, müsste diese Schätzung tiefer ausfallen, da der Anwendungsbereich in Deutschland breiter ist als in der Schweiz. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass in der Schweiz bereits 720 Anwältinnen und Anwälte (Stand 2022) dem GwG unterstellt sind, weil sie als Finanzintermediäre tätig sind. Letztendlich kann man davon ausgehen, dass etwa 1500–2500 Anwältinnen und Anwälte, die wahrscheinlich vorwiegend in den grossen Kanzleien des Landes arbeiten, von der neuen Regelung betroffen sein dürften.

¹⁸² Länderprüfung Deutschland, August 2022, S. 31.

Ein weiterer Teil der Beraterinnen und Berater arbeitet in Revisionsunternehmen. Nach Angaben der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde gab es Ende 2022 1978 zugelassene Revisionsunternehmen. Dies entspricht in etwa der Zahl der Unternehmen, die nach Angaben der NOGA buchhalterische oder juristische Tätigkeiten ausüben (1821 Unternehmen nach den Zahlen des BFS). Eine gewisse Anzahl von Beraterinnen und Beratern dürfte in Strukturen tätig sein, die weder Anwaltskanzleien noch zugelassene Revisionsunternehmen sind (z. B. Family Offices), wobei deren Anzahl schwer zu schätzen ist, aber begrenzt sein dürfte.

Für jedes Mandat, das dem GwG untersteht, ist die Erfüllung der Sorgfaltspflichten mit zusätzlichen Kosten verbunden: Die Beraterin bzw. der Berater muss den Namen der Klientin oder des Klienten erheben, und wenn der Klient eine juristische Person ist, müssen auch die wirtschaftlich berechnete Person der Struktur sowie Art und Zweck der Transaktion ermittelt werden. Nach Brancheninformationen werden diese Formalitäten von den meisten Beraterinnen und Beratern bereits erledigt und stellen daher keine zusätzlichen Kosten dar. Die meisten Mandate (Gründung einer Gesellschaft, Grundstückverkauf) führen nicht zu einer Dauerbeziehung, so dass im Unterschied zu den Finanzintermediären keine Kosten für die Datenpflege oder die Einrichtung und Kontrolle einer Transaktionsüberwachung entstehen. Strengere Anforderungen an die Berichterstattung könnten jedoch gewisse Kosten verursachen. Die meisten Kosten dürften durch organisatorische Massnahmen entstehen (Einführung von Prozessen, Risikobewertung, Schulung und interne Kontrollen). Diese Kosten lassen sich nur schwer abschätzen, da sie stark von den inhärenten Risiken der Beratungstätigkeit abhängen (Kundenprofil, Art der Transaktion usw.) und mit der Struktur der betreffenden Anwaltskanzlei verbunden sind. Hinzu kommen die Kosten für interne Aufsicht und für die Mitgliedschaft in einer SRO für Beraterinnen und Berater, die dem VVG unterstehen; hingegen fallen diese Kosten nicht für Anwältinnen und Anwälte an, die dem BGFA unterstehen.

5.4 Folgen für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung

Das Register der wirtschaftlich Berechtigten und die damit verbundenen Pflichten der Gesellschaften sollen die Transparenz juristischer Personen erhöhen. Dieses Register ermöglicht den zuständigen Behörden, die wirtschaftlich berechnete Person einer Rechtsstruktur zu ermitteln, wenn dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der betreffenden Behörde relevant ist. Es unterstützt somit den Kampf gegen Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Finanzkriminalität im weiteren Sinne sowie die Durchsetzung von Steuergesetzen und Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz. Die Wahrung der Integrität des Schweizer Finanzplatzes liegt im Interesse des Landes und trägt zur öffentlichen Ordnung bei.

Die anderen in der Teilrevision des GwG vorgesehenen Massnahmen haben dieselben Ziele.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen stützt sich auf die Artikel 95 und 98 BV.

Nach Artikel 95 BV kann der Bund privatwirtschaftliche Tätigkeiten reglementieren. Es gibt bereits zahlreiche Bundesgesetze (einschliesslich des GwG), die sich auf diesen Artikel stützen, dessen Absatz 1 dem Bund umfassende Befugnisse verleiht. Der Bund kann alle Aspekte und Phasen einer dem Privatrecht unterliegenden wirtschaftlichen Erwerbstätigkeit reglementieren. Diese Befugnis umfasst auch die Zugangs- oder Ausübungsbedingungen der privaten Wirtschaftstätigkeit. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind im öffentlichen Interesse (vgl. Art. 1 Abs. 4) und verhältnismässig (Massnahmen, die der Form der Rechtseinheit und den von ihr ausgehenden Risiken angepasst sind, Ausnahmen, vereinfachte Pflichten und Meldeverfahren zur Berücksichtigung relevanter Besonderheiten, mehrstufiges Sanktionssystem).

Artikel 98 BV ermöglicht dem Bund die Reglementierung von Banken und Börsen, privaten Versicherungen und Finanzdienstleistern in anderen Bereichen. Diese Befugnis bildet die Grundlage für die Regeln des neuen Gesetzes, die insbesondere auf Finanzintermediäre abzielen (vgl. Art. 29 und 13 Abs. 3).

Die vorgesehenen Anpassungen bestehender Gesetze, insbesondere des GWG, fassen auf genau denselben verfassungsrechtlichen Grundlagen, auf die sich die betreffenden Gesetze stützen.

6.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vorzugehen. Sie ist u. a. Gründungsmitglied der FATF, deren Empfehlungen in diesem Bereich die internationalen Standards bilden. Empfehlungen der FATF sind nicht gleich verbindlich wie Pflichten, die sich aus dem Völkerrecht ergeben, aber jeder Staat, der diese Empfehlungen befürwortet, geht die politische Verpflichtung ein, sie in seiner Rechtsordnung umzusetzen. Die FATF ist sich bewusst, dass die Rechts- und Finanzsysteme der Staaten unterschiedlich sind und daher nicht alle Staaten die gleichen Massnahmen zur Umsetzung des gemeinsamen Ziels treffen können. Aus diesem Grund legen die Empfehlungen Mindeststandards fest: Jedes Land muss spezifische Umsetzungsmassnahmen ergreifen, die auf seine besonderen Umstände und seinen verfassungsrechtlichen Rahmen abgestimmt sind. Auch Staaten, die nicht Mitglied der FATF sind, haben deren Empfehlungen umgesetzt. Diese Empfehlungen gehören zudem zu den «Key Standards for Sound Financial Systems», die vom Financial Stability Board festgelegt wurden.

Im März 2022 hat die Schweiz, wie auch die anderen FATF-Mitgliedstaaten, die Revision der FATF-Empfehlung 24 über die Transparenz juristischer Personen angenommen. Damit hat sie sich verpflichtet, die Empfehlung in ihr nationales Recht zu übertragen.

Die Umsetzung der FATF-Empfehlungen umfasst Massnahmen, die sich auf den Handel mit Dienstleistungen und die Investitionen auswirken, aber weder mit den Pflichten der Schweiz nach dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen der WTO noch mit den Pflichten aus den von der Schweiz geschlossenen Freihandelskommen unvereinbar sind.

Auch im Bereich der Steuertransparenz hat sich die Schweiz als Mitglied des Global Forums politisch verpflichtet, die internationalen Standards zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung umzusetzen. Anlässlich der Länderprüfung 2020 hat das Global Forum der Schweiz verschiedene Empfehlungen ausgesprochen, welche teilweise mit dieser Vorlage umgesetzt werden.

6.3 Form des zu erlassenden Rechtsakts

Der Entwurf legt Rechtssätze fest und muss daher in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden. Da Vorschriften für das Register eingeführt wurden und die neue Regelung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. Art. 1, Abs. 3), erscheint es angemessen, die bestehenden Vorschriften über die Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten aus dem Obligationenrecht herauszunehmen und in einem neuen Rechtsakt zusammenzufassen.

6.4 Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen

Der Vorentwurf enthält Delegationsnormen, die es dem Bundesrat ermöglichen, auf dem Verordnungsweg und im Rahmen der gesetzlich festgelegten Grenzen konkrete Anwendungsbestimmungen zu erlassen. Die übertragenen Gesetzgebungsbefugnisse sind angemessen definiert und umgrenzt.

Vorentwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen sieht die Delegation folgender Befugnisse vor:

- Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 5: Der Bundesrat legt fest, was als «auf andere Weise» gilt.
- Artikel 17: Der Bundesrat kann für bestimmte Kategorien von Rechtseinheiten vereinfachte Identifikations- und Überprüfungsregeln oder ein vereinfachtes Meldeverfahren vorsehen.
- Artikel 18: Der Bundesrat legt die Einzelheiten des Meldeverfahrens fest, insbesondere die allenfalls einzureichenden Belege und den Inhalt der zu meldenden Informationen über den Umfang der Kontrolle.
- Artikel 22: Der Bundesrat kann vorschreiben, dass für die Meldung an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen oder für die Übermittlung von Belegen eine elektronische Kommunikationsplattform verwendet werden muss; das EJPD legt mittels Verordnung die technischen Vorschriften für die Verwendung dieser Plattform fest.
- Artikel 26 Absatz 2: Der Bundesrat kann den Inhalt der zusätzlichen Registerinformationen präzisieren.
- Artikel 28: Der Bundesrat kann die Einzelheiten für den Zugang der Finanzintermediäre zum Register festlegen, insbesondere in Bezug auf die Vertraulichkeit des Zugangs und der abgerufenen Daten.
- Artikel 31: Der Bundesrat regelt die Einzelheiten für die von der registerführenden Behörde durchzuführende Überprüfung, z. B. mittels Abgleichs mit der Datenbank der Zentralen Ausgleichsstelle.
- Artikel 30: Der Bundesrat kann die Einzelheiten des Verfahrens zur Meldung von Unterschieden regeln.
- Artikel 38: Der Bundesrat kann die Kosten festlegen.
- Artikel 45: Der Bundesrat kann die Einzelheiten der Datenbearbeitung, namentlich die Datensicherheit, die Organisation und die Führung des Registers, festlegen.
- Artikel 53 Absatz 2: Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.

Teilrevision des GwG

Der Vorentwurf zur Teilrevision des GwG sieht eine Delegation folgender Befugnisse vor:

- Artikel 2b Absatz 2: Der Bundesrat regelt die Einzelheiten für die Erklärung, die es einer Person ermöglicht, ihre gesamte Tätigkeit den auf die Finanzintermediäre anwendbaren Bestimmungen zu unterstellen.
- Artikel 8c Absatz 2: Der Bundesrat kann vereinfachte oder erhöhte Sorgfaltspflichten vorsehen, um gewissen Risiken Rechnung zu tragen (vgl. auch Art. 13b BGFA).

- Artikel 17a: Der Bundesrat oder die FINMA können die Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater beziehungsweise für Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 festlegen.

6.5 Datenschutz

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Transparenz juristischer Personen wahrt die Grundsätze des Datenschutzes.

Das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen enthält personenbezogene Daten, da es Informationen zur Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen der dem Gesetz unterstellten Rechtseinheiten umfasst. Diese Informationen werden nach den Datenschutzgrundsätzen verarbeitet (vgl. Art. 45).

Die Bekanntgabe der Daten des Registers ist gemäss den Artikeln 28, 39 und 40 wie folgt vorgesehen: Der Zugang zum Register ist den im Gesetz abschliessend genannten Behörden vorbehalten. Damit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Nutzungshäufigkeit der genannten Behörden berücksichtigt werden, sieht Artikel 28 zwei Zugangsarten vor: online und auf Antrag. Der Artikel gewährt auch den Personen, die dem GwG unterstellt sind, im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten Zugriff auf das Register und hält diesbezüglich fest, dass die abgerufenen Daten zu keinem anderen Zweck verwendet werden dürfen. Es wurde darauf verzichtet, einen breiteren Zugang zu den Daten des Registers zu gewähren, da dies einen schweren Eingriff in die Privatsphäre der betroffenen Personen darstellen würde und der Nutzen im Hinblick auf die mit dem Vorentwurf verfolgten öffentlichen Interessen begrenzt wäre. Artikel 39 und 40 regeln die Weitergabe von Daten zwischen Behörden auf nationaler und internationaler Ebene.

Zur Wahrung der Datenschutzgrundsätze, insbesondere der Richtigkeit und des Rechts aller Personen auf Korrektur unrichtiger Daten, räumt der Vorentwurf einer eingetragenen Person die Möglichkeit ein, den Inhalt des sie betreffenden Eintrags jederzeit anzufechten (Art. 35 Abs. 2). Die Person wird darüber informiert, wenn Dritte dem Register Unterschiede zwischen dem Eintrag und den Informationen, die sie besitzen, melden. Der Eintrag erhält daraufhin einen Vermerk, den die Person ebenfalls anfechten kann (vgl. Art. 35 Abs. 3).

Die Löschung von Daten aus dem Register erfolgt nach Artikel 24. Nach ihrer Löschung werden sie gemäss Artikel 45 für einen Zeitraum von zehn Jahren aufbewahrt.

Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten Daten

Anhang x: Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten Daten			
Zitat, Fundstelle	Quelle, Herleitung, Annahmen	Stand	Bemerkungen
<p>Ziff. 2 (Rechtsvergleich)</p> <p>Stand Anfang 2023 präsentierte sich die Situation wie folgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operationelle Register: 78 Staaten und 11 Territorien; • Informationen einzig bei den Unternehmen verfügbar: 9 Staaten; • Informationen einzig bei den Finanzintermediären verfügbar: 41 Staaten; • Informationen bei den Unternehmen und den Finanzintermediären verfügbar (aktuelle Situation in der Schweiz): 30 Staaten; • Informationen bei den Finanzintermediären und einer Behörde (Steuer- oder spezifische Aufsichtsbehörde) verfügbar, aber kein eigentliches Register: 9 Staaten; • Meldung der Unternehmen an eine Behörde (Steuerbehörde oder Handelsregister), welche aber kein eigentliches Register führt: 11 Staaten. 	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, Abklärungen im Rahmen des internationalen Rechtsvergleichs zum Thema der Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen und Rechtskonstruktionen	Ende März 2023	Die Abklärungen des SIF tragen zahlreichen Quellen Rechnung (insb. Länderberichte FATF/Global Forum, länderspezifische Webseiten)
<p>Ziff. 5.1.1.1 (Kosten für die Einführung des Registers: Konzept, Entwicklung und Inbetriebnahme)</p> <p>[...] und die Kosten [für das Informatikprojekt] werden auf insgesamt <u>CHF 7,015 Millionen</u> geschätzt. Für 2024 sind zwei zusätzliche Stellen sowie externe Dienstleistungen im Umfang von <u>CHF 1,33 Millionen</u> notwendig.</p>	Zweiacker & Partners AG, Studie und Grobkonzept «Elektronisches Register für die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen» sowie und weitere Entwicklungen des Projekts über den Bedarf an Ressourcen	18. April 2023	Studie zum Register der wirtschaftlich berechtigten Personen im Auftrag des Bundesamtes für Justiz BJ
<p>Ziff. 5.1.1.1 (Betriebskosten)</p> <p>[...] wurde ein Bedarf von <u>neun Vollzeitstellen</u> ermittelt und die Betriebs-, Wartungs- und Entwicklungskosten wurden auf insgesamt <u>CHF 2,52 Millionen</u> geschätzt. Für das erste Betriebsjahr wird zudem mit <u>fünf temporären Vollzeitstellen</u> und für das zweite Jahr mit <u>drei temporären Vollzeitstellen</u> gerechnet, deren Kosten sich auf insgesamt <u>CHF 3,42 Millionen</u> bzw. <u>CHF 3,06 Millionen</u> belaufen.</p>			

<p>Ziff. 5.1.1.1 (Kontrollstelle)</p> <p>Eine neue Behörde, die dem EFD (GS) angegliedert ist, führt Kontrollen der Informationen im Register durch und kann Verstösse gegen die neuen gesetzlichen Verpflichtungen ahnden. Die Kontrollen werden nicht systematisch sein, aber sie müssen ausreichen, um (auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes) zu überprüfen, ob die Informationen über die im Register eingetragenen wirtschaftlich berechtigten Personen vollständig, richtig und aktuell sind. Auf der Grundlage einer vorläufigen Schätzung wurde der Ressourcenbedarf der Kontrollstelle auf maximal <u>25 Vollzeitstellen</u> veranschlagt.</p>	<p>GS-EFD, zu melden-der Ressourcenbedarf für eine Kontrollstelle für den BRB</p>	<p>3. Mai 2023</p>	<p>Schätzungen des GS-EFD auf der Grundlage der verfügbaren Daten sowie aufgrund von Erfahrungswerten</p>
<p>Ziff. 5.3.1 (Anzahl Rechtseinheiten)</p> <p>Die grössten Kosten pro Unternehmen werden bei jenen Unternehmen anfallen, die aktuell noch keine Regelung zur Identifikation und Dokumentation ihrer wirtschaftlich Berechtigten kennen und nicht von einem vereinfachten Identifikations- und Meldeverfahren profitieren können. ... Allerdings betrifft dies mit rund <u>2,5 %</u> nur einen sehr kleinen Teil der insgesamt dem neuen Gesetz unterstellten Rechtseinheiten. Die übrigen <u>97,5 %</u> kennen entweder bereits eine Regelung und haben entsprechend geringen Zusatzaufwand (AG, GmbH) oder werden in den meisten Fällen das vereinfachte Verfahren anwenden können (Stiftungen und Vereine), oder beides. ...</p>	<p>Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Regulierungsfolgenabschätzung zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung für ein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen, Zwischenbericht mit entsprechenden Quellenangaben</p>	<p>August 2023</p>	<p>Regulierungsfolgenabschätzung zum Register der wirtschaftlich berechtigten Personen im Auftrag des Staatssekretariats für internationale Finanzen SIF</p>
<p>Ziff. 5.3.1 (unterstellte Rechtseinheiten)</p> <p>Gemäss ersten Schätzungen ... werden für die dem Gesetz über die Transparenz juristischer Personen direkt unterstellten, meldepflichtigen juristischen Personen (rund <u>500 000</u>) bei der Einführung des Gesetzes Kosten zwischen <u>CHF 10 und 15 Millionen</u> entstehen.</p>			

<p>Ziff. 5.3.1 (betroffene Personen)</p> <p>Weiter ist für die Mitwirkungspflicht bei den wirtschaftlich berechtigten Personen und weiteren involvierten Dritten (gut <u>eine Million</u>) mit zwischen <u>CHF 5 und 10 Millionen</u> zu rechnen. Es handelt sich um eine grosse Zahl an Unternehmen respektive betroffenen Personen – die Kosten pro Unternehmen respektive pro betroffene Person sind entsprechend sehr tief. In den Folgejahren wird jeweils ungefähr ein <u>Viertel</u> der genannten Einführungskosten für Aktualisierungen anfallen.</p>			
<p>Ziff. 5.3.1 (Finanzintermediäre)</p> <p>Für die Finanzintermediäre hängt die Kosten-Nutzen-Rechnung sehr stark von der Ausgestaltung des Registers und in der Folge der Nutzung des Registers durch die Finanzintermediäre selbst ab. Die zusätzlichen Kosten durch das Discrepancy Reporting fallen nur bei einer Nutzung des Registers an – gleichzeitig werden die Einsparungen aufgrund einer leicht vereinfachten Erfüllung der Sorgfaltspflicht auch nur dann erzielt, wenn das Register genutzt wird. In der Folge reicht die Bandbreite der Schätzung hier von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis (Einsparungen in Höhe von ca. <u>CHF 5 Millionen</u>) bis zu Nettokosten in Höhe von rund <u>CHF 4 Millionen</u>.</p>			