

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Frau Patricia Matthews-Steck
Bundesgasse 3
3011 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

4. Dezember 2023

Stellungnahme zur Vernehmlassung des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen TJPG)

Sehr geehrte Frau Matthews-Steck, sehr geehrte Damen und Herren

Im August 2023 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economie suisse nimmt gestützt auf den Input der betroffenen Mitglieder und unserer Arbeitsgruppe Finanzmarkt innert freundlicherweise erstreckten Frist aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economie suisse anerkennt die Notwendigkeit, dass die Schweiz bei ihrem Abwehrdispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung auch die jüngsten internationalen Entwicklungen aufgreift. Dies ermöglicht, die Integrität des Finanzplatzes weiter zu stärken. Vor diesem Hintergrund erachtet economie suisse das vorliegende Gesetzesprojekt mit Anpassungen im GwG und BGFA als wichtigen Schritt. economie suisse unterstützt darüber hinaus die geplante Einführung eines Registers für wirtschaftlich Berechtigte in einem neuen TJPG im Grundsatz.

In Bezug auf die folgenden Punkte sind jedoch Anpassungen notwendig:

1. Allgemeine Ausführungen zur Vorlage

- Präzisere Abstimmung der Terminologie unter dem GwG und dem neuen TJPG namentlich in Bezug auf den Begriff des/der wirtschaftlich Berechtigten (Ziff. 1.2).
- Keine überschüssenden Strafbestimmungen, namentlich nicht in Bezug auf die fahrlässige Begehung (Ziff. 1.3).

2. Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen TJPG)

- Die Einführung des Registers als Informationsquelle für die wirtschaftlich berechtigten Personen wird von allen unseren Mitgliedern unterstützt. Bei der konkreten Ausgestaltung gibt es jedoch Differenzierungen (Ziff. 2.1).
- In jedem Fall ist der Anwendungsbereich des Transparenzregisters einzugrenzen und Doppelspurigkeiten sind auszuschliessen (Ziff. 2.1).
- Bei Ausnahmen für börsenkotierte Gesellschaften muss das massgebende Kriterium die Kontrolle über eine Gesellschaft sein (Ziff. 2.2).
- Ausnahmen für nicht-börsenkotierte Institute, die bereits heute umfassend von der FINMA überwacht werden (Ziff. 2.2).
- Einschränkung des behördlichen Zuganges zum Register (Ziff. 2.3).
- Konkretisierungen im Verhältnis zum BGÖ zur Verhinderung eines unkontrollierbaren Zuganges zum Register (Ziff. 2.3).
- Anpassungen beim sog. Discrepancy Reporting (Ziff. 2.4).
- Klar definierte Frist für Differenzmeldungen durch Finanzintermediäre sowie ergänzende Möglichkeit der Eigenmeldung durch die Rechtseinheit für eine effiziente Differenzklärung im Transparenzregister (Ziff. 2.4).
- Keine Ermächtigung der Kontrollstelle, Informationen mit ausländischen Behörden auszutauschen (Ziff. 2.5).

3. Geldwäschereigesetz (GwG)

- Sicherstellen der privatrechtlichen Grundlage der Selbstregulierung (Ziff. 3.2).
- Keine Ausweitung des Geldwäschereigesetzes auf die Verhinderung von Verstössen gegen das Embargogesetz (Ziff. 3.3).

1 Generelle Ausführungen

1.1 Einordnung der Vorlage aus Sicht der Gesamtwirtschaft

economiesuisse unterstützt das Revisionsprojekt. Die nationale Gesetzgebung muss regelmässig an die internationalen Entwicklungen in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei angeglichen werden. Solche Anpassungen haben dabei mit dem Ziel zu erfolgen, die Integrität des Finanzplatzes gesamthaft weiter zu stärken.

Ein zentraler Bestandteil des Revisionsprojektes ist die Einführung eines neuen Transparenzregisters für wirtschaftlich Berechtigte von Unternehmen. Dieser Schritt schafft neuen administrativen Mehraufwand und erfordert entsprechendes Augenmass. Dies einerseits bei den von der neuen Regelung erfassten Unternehmen, andererseits aber auch beim Zugang zum Register, das nur einem möglichst kleinen und klar definierten Kreis offenstehen darf.

Während economiesuisse das Projekt im Grundsatz unterstützt, so sind doch wichtige Anpassungen zwingend. Bei allen Anpassungen gilt es eine ausgewogene Linie zu finden, welche die Effizienz bei der Bekämpfung von Geldwäscherei erhält und dabei die traditionellen Stärken des Landes berücksichtigt. In Bezug auf die Gesamtvorlage sind vor allem die folgenden Punkte hervorzuheben:

1.2 Notwendigkeit der präziseren Abstimmung der Terminologie bei beiden Gesetzen

Insbesondere der Begriff der wirtschaftlich berechtigten Personen muss in allen Gesetzen identisch definiert sein. So gibt es bedeutende Unterschiede zwischen dem Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person im VE-TJPG, im Geldwäschereigesetz (GwG) und in den Standesregeln der SBVg (SBVg-VSB 20). Diese Unterschiede müssen aus Gründen der Konsistenz und um Fehlzuordnungen bei der Rechtsanwendung zu vermeiden, beseitigt werden.

1.3 Keine ausufernden Strafbestimmungen

Die vorgesehenen Strafbarkeitsbestimmungen, insbesondere in Bezug auf die fahrlässige Begehung, sind überschüssend und anzupassen. Die Strafbestimmung in Art. 41 Abs. 2 VE-TJPG, welche fahrlässige fehlerhafte Angaben vor den Registerbehörden oder der Kontrollstelle unter Strafe stellt, ist unverhältnismässig. Es handelt sich hier nicht um strafwürdiges Verhalten, sondern eher um Flüchtigkeitsfehler oder organisatorisches Ungenügen. Die Regelung in Art. 41 Abs. 2 VE-TJPG ist daher zu streichen.

Die Strafbarkeit einer fahrlässigen Verletzung der Meldepflicht nach Art. 37 GwG wurde schon in der letzten Revision thematisiert. Die Beurteilung von Sachverhalten auf deren geldwäschereirechtliche Relevanz ist in der Praxis äusserst komplex und erfordert spezialisiertes Personal. Betroffene Mitarbeiter müssen viele Abklärungen vornehmen und entscheiden, ob gemeldet wird oder nicht. Demgegenüber steht die Gefahr, dass ein einfacher Fehler ohne weiteres zu strafrechtlichen Konsequenzen führen kann. Im Zuge der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 41 Abs. 2 VE-TJPG und der diesbezüglichen Überlegungen regen wir deshalb auch an, die bestehende Fahrlässigkeitsbestimmung in Art. 37 GwG zu streichen.

2 Anpassungen am Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen (VE-TJPG)

2.1 Bedeutung und Funktion eines Transparenzregisters

Die Einführung eines neuen Zentralregisters durch das TJPG stellt ein wichtiges Element zur Schärfung des Abwehrdispositivs der Schweiz zur Geldwäschereibekämpfung dar. Es wird allgemein unterstützt. Das Register wird aber für die betroffenen Unternehmen gleichzeitig zu einem grossen administrativen Mehraufwand führen. Bei der konkreten Ausgestaltung des Registers gibt es aus dem Kreise daher differenzierte Vorstellungen.

Aus Sicht der Finanzwirtschaft ist es zentral, dass das Register so ausgestaltet ist, dass es sowohl von den Behörden als auch von Finanzintermediären als verlässliche Informationsquelle für wirtschaftlich Berechtigte genutzt werden kann, um die Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Die Behörden und die Finanzintermediäre sollten sich bei ihrer Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten auf Angaben im Register verlassen können. Dies ermöglicht es dem Register, eine verlässliche Datenquelle für Finanzintermediäre zu sein. Von zentraler Wichtigkeit ist dabei aber nebst der Verlässlichkeit auch die Sicherheit der im Register erfassten Daten.

Aus Sicht von Unternehmen ausserhalb der Finanzindustrie soll das Register als Quelle für die Informationen der wirtschaftlich berechtigten Personen dienen, nicht nur für die verantwortlichen Behörden, sondern auch für Finanzintermediäre. Finanzintermediäre sollen die Datenqualität durch eine Plausibilitätsprüfung weiter und kontinuierlich steigern können.

Unser Mitglied EXPERTsuisse spricht sich schliesslich für eine dezentrale Lösung (Einführung eines dezentralen Registers in der Zuständigkeit der Handelsregisterämter) aus.

Für das Funktionieren des Registers in der Praxis ist es zwingend, dass in Bezug zum GwG einheitliche Regeln zur Anwendung gelangen. Wie unter Ziff. 1.2 ausgeführt, bestehen zwischen dem Begriff

der wirtschaftlich berechtigten Person im VE-TJPG und jenem im GwG sowie in der SBVg-VSB 20 noch Differenzen, welche im Sinne der Konsistenz bereinigt werden müssen. Das bestehende «Discrepancy Reporting» kann sonst nicht bewältigt werden.

2.2 Ausnahmen

Art. 3 VE-TJPG sieht Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Registers in denjenigen Fällen vor, in denen die Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten bereits öffentlich zugänglich sind oder bereits umfassende Transparenzvorschriften gelten. Entsprechend sind börsenkotierte Unternehmen von den Bestimmungen des VE-TJPG ausgenommen.

Eine präzisere Abstimmung mit den gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen ist dabei aber unumgänglich. Die Definition des Schwellenwerts «zu mehr als 75 Prozent gehalten» ist zu unpräzise und zu hoch angesetzt. Massgebendes Kriterium muss die Kontrolle über eine Gesellschaft sein, so wie sie in Art. 963 OR definiert ist. Eine Präzisierung hat entsprechend dahingehend zu erfolgen, dass die Kontrolle der börsenkotierten Gesellschaft mittels der Stimmenmehrheit über die direkt und indirekt gehaltenen Gesellschaften dazu führt, dass ein Unternehmen vom Anwendungsbereich ausgenommen ist.

Nicht-börsenkotierte, jedoch behördlich beaufsichtigte Institute wie Banken, Fondsleitungen, Versicherungsunternehmen sowie Finanzmarktinfrastrukturen (inkl. die entsprechenden Finanzgruppen), die bereits umfassend von der FINMA überwacht werden und gesetzlich verpflichtet sind, ihre qualifizierten Beteiligten gegenüber der FINMA offenzulegen, sind vom TPJG auszunehmen. Die Behörden haben bereits umfassend Kenntnis von den jeweils wirtschaftlich Berechtigten, es erübrigt sich damit eine zusätzliche Meldung an das Transparenzregister.

In diesem Zusammenhang sind die schweizerischen Stiftungen vom Anwendungsbereich (Art. 2 VE-TJPG) auszunehmen, da diese ebenfalls staatlich beaufsichtigt werden und es daher fraglich ist, inwiefern die Registerpflicht hier einen Mehrwert generiert.

2.3 Zugang zum Register

Die Liste der Behörden, welche Zugriff auf die Informationen im Register (Art. 28 VE-TJPG) haben, ist zu umfangreich und geht über den Zweck des Registers hinaus. Das Register darf nicht zu einem Zentralregister für generelle Ausforschungen werden. Ein Zugangsrecht des Bundesamtes für Statistik und der Steuerbehörden beispielsweise ist abzulehnen. Der Begriff der wirtschaftlichen Berechtigung im Steuerrecht weicht oftmals von jenem im GwG und VE-TJPG ab, sodass bei einer Einsichtnahme der Steuerbehörden nur Verwirrung im Rahmen des Diskrepanzreportings entsteht. Jeder sachfremde Zugriff würde faktisch zu einer Aufhebung des Bankgeheimnisses im Inland führen. Der Zugang ist klar auf diejenigen Behörden einzuschränken, die gesetzlich beauftragt sind, sich mit der Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und gegebenenfalls der Durchsetzung von Sanktionsmassnahmen zu befassen.

Schliesslich gilt es zu verhindern, dass Informationen, die von Behörden abgerufen werden und die vom BGÖ erfasst sein könnten, nicht im Rahmen eines allfälligen Auskunftsgesuches unter BGÖ herausgegeben werden müssen. Das würde den nicht-öffentlichen Charakter des Registers unterlaufen. Sämtliche in Art. 28 VE-TJPG genannten Behörden sind daher für Registerdaten vom BGÖ auszunehmen oder es sind zumindest die Registerdaten inkl. Meldungen gemäss VE-TJPG generell vom BGÖ auszunehmen.

2.4 Meldung von Unterschieden («Discrepancy Reporting»)

Das VE-TJPG enthält eine umfassende Bestimmung für das Diskrepanzreporting durch Finanzintermediäre. Diese ist in der vorgesehenen Form nicht praxistauglich. Die Meldung von Unterschieden gemäss Art. 29 VE-TJPG bedeutet für Finanzintermediäre einen hohen Aufwand. Es ist notwendig,

Unterschiede zu melden, dies muss aber unter Berücksichtigung der Tatsache erfolgen, dass Finanzintermediäre regelmässig unterschiedliche Informationen vorliegen werden. Aktuell führt bereits die inhaltlich nicht deckungsgleiche Definition der wirtschaftlichen Berechtigung im GwG und im neuen TJPG zu unterschiedlichen Meldungen. Im Sinne der Rechtsklarheit sollte zudem in Art. 29 Abs. 1 VE-TJPG ausdrücklich festgelegt werden, dass ausschliesslich die Identifizierung von Diskrepanzen im Rahmen der Sorgfaltspflichten von der Pflicht zur Meldung von Unterschieden erfasst ist.

Damit eine Differenz zeitnah geklärt werden kann, braucht es eine klare Frist für die Meldung, wenn ein Finanzintermediär einen Kunden auf Unterschiede zwischen dem Eintrag im Transparenzregister und den ihm vorliegenden Angaben informiert hat. Können die Differenzen innert dieser Frist (z.B. 60 oder 90 Tage) nicht ausgeräumt werden, ohne dass daraus Zweifel i.S. des GwG entstehen - namentlich bei fehlender oder unvollständiger Antwort -, so erstattet der Finanzintermediär dem Register Meldung. Nach erfolgter Meldung ist es sachgerecht, dass die registerführende Behörde selbst tätig wird. Differenzen können zudem am effizientesten behoben werden, wenn diese durch die betroffene Rechtseinheit selbst an das Transparenzregister gemeldet werden. Eine solche Möglichkeit (als Alternative zur Meldung durch den Finanzintermediär) sollte deshalb ebenfalls in die Gesetzesvorlage integriert werden.

2.5 Internationale Amtshilfe

Die Kontrollstelle braucht keine Kompetenz, Informationen mit ausländischen Behörden auszutauschen. Die Behörden, die einen Zugriff auf das Register haben, unterliegen eigenen nationalen Rechts- und Amtshilferegeln. Art. 40 VE-TJPG ist daher zu streichen.

3. Geldwäschereigesetz (GwG) und weitere Gesetzesbestimmungen

3.1 Unterstellung von besonders risikobehafteten Tätigkeiten wie Rechtsanwälte (VE-BGFA)

economiesuisse unterstützt erweiterte Sorgfaltspflichten bei bestimmten Beratungstätigkeiten (insbesondere in der Rechtsberatung) soweit diese ein erhöhtes Risiko von Geldwäsche bergen. Beratungstätigkeiten, einschliesslich die von Rechtsanwälten, sollen in die Anwendung des GwG einbezogen werden. Der Anwendungsbereich muss dabei aber klarer definiert werden, damit es nicht zu Rechtsunsicherheiten führt.

3.2 Keine Systemanpassung bei von den SRO verhängten Sanktionen (VE-GwG)

Die Vorlage will auch das bestehende und bewährte System der von den SRO verhängten Sanktionen anpassen. Hintergrund ist eine zumindest interpretationsbedürftige Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Gemäss Art. 17a VE-GwG soll die FINMA die Sorgfaltspflichten neu auch für die Finanzintermediäre des Parabankensektors gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG auf dem Verordnungsweg konkretisieren. Diese Bestimmung ist geeignet, das sehr gut etablierte und bestens funktionierende System der Selbstregulierung über die SRO massgeblich zu beschädigen.

Bisher wurden die Sorgfaltspflichten des Parabankensektors durch die SRO in den Reglementen konkretisiert, die von der FINMA genehmigt wurden. Zukünftig sollen die Reglemente lediglich die Voraussetzungen für den Anschluss und Ausschluss von Personen sowie die Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten enthalten (Art. 25 Abs. 3 VE-GwG). Art. 17a Abs. 2 VE-GwG sieht vor, dass die FINMA eine SRO anerkennen kann und deren Reglemente berücksichtigt. Diese Änderungen erweitern die Kompetenzen der FINMA und schränken die Selbstregulierung der SRO ein. Dies ist jedoch nicht notwendig und schränkt die Selbstregulierung massgeblich ein.

Art. 19 VE-GwG sieht vor, dass SRO die Kompetenz erhalten, Verwaltungsmassnahmen in Form von Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG anzuordnen, um Sorgfaltspflichtverletzungen zu korrigieren. Diese

Kompetenz erfordert es, dass Verwaltungsverfahren unter Einhaltung der VwVG-Vorgaben durchgeführt werden können. Die Vorlage sieht aber vor, dass die SRO in Zukunft keine repressiven Sanktionen mehr verhängen dürfen. Die Kompetenz zur Ausfällung einer Sanktion von bis zu CHF 100'000, die gemäss dem VE-GwG nicht mehr als privatrechtliche Konventionalstrafe, sondern als pekuniäre Verwaltungssanktion ausgestaltet sein soll, soll dem EFD zukommen (Art. 19b Abs. 6 VE-GwG).

Diese Anpassungen sind abzulehnen. Die SRO müssen weiterhin für die Aussprechung von Sanktionen kompetent bleiben. Es gibt keinen Grund, das bestehende und funktionierende Sanktionssystem für Finanzintermediäre anzupassen. Die Beziehungen zwischen den SRO und ihren Mitgliedern sind privatrechtlicher Natur, und die verhängten Sanktionen stellen privatrechtliche Konventionalstrafen dar. Die bewährte privatrechtliche Natur des Verhältnisses zwischen den SRO und den angeschlossenen Finanzintermediäre ist durch eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung sicherzustellen. Dies schafft Rechtssicherheit und vermeidet komplizierte Verfahren und Abgrenzungen. Es gibt keine grundlegende Kritik seitens der FATF am bestehenden System (Follow-up-Bericht vom Oktober 2023). Statt das System aufzugeben, sollte es als stabile und etablierte Schweizer Lösung vielmehr durch geeignete Regelungen aufrechterhalten werden. Für detaillierte Ausführungen verweisen wir auf die Eingabe des Forums SRO.

3.3 Keine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf das EmbG (VE-GwG)

Das Geldwäschereigesetz ist nicht auf Verstösse gegen das Embargogesetz (Art. 1 VE-GwG) auszuweiten. Eine entsprechende Verknüpfung der Gesetze ist nicht zielführend. Risiken, Verhaltensweisen und Massnahmen zur Risikominderung im Zusammenhang mit Wirtschaftssanktionen unterscheiden sich von denen im Zusammenhang mit der Verhinderung von Geldwäscherei und der Finanzierung des Terrorismus. Den Vorschlag, die Risikoanalyse für Wirtschaftssanktionen in diejenige für die Bekämpfung von Geldwäscherei zu integrieren, lehnen wir klar ab.

Eine Änderung des GwG zur Einführung einer Pflicht der Finanzintermediäre, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, um Verstösse gegen das EmbG vorzubeugen, ist nicht zielführend. Eine zielgerichtete Gesetzesvorlage zur Umsetzung des EmbG, die alle Betroffenen umfassend berücksichtigt, ist zielführender und erlaubt eine technisch überzeugendere Lösung, die vorgängig auch im angemessenen Rahmen politisch diskutiert werden kann.

4. Schlussbemerkungen

Der vorgesehene Gesetzesentwurf, die Anpassungen des Geldwäschereigesetzes, weiterer Gesetze sowie die Einführung des Registers für wirtschaftlich Berechtigte in einem neuen TJPG bedeuten einen wichtigen Schritt bei der Revision des schweizerischen Abwehrdispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

economiesuisse unterstützt die Vorlage dahingehend, dass sie die Reputation des Finanzplatzes weiter fördert. Die Vorlage darf aber nicht dahingehend genutzt werden, die etablierte Selbstregulierung der Branchen zu gefährden, unnötige Bürokratie zu schaffen oder mit überschüssenden Strafbestimmungen nicht mehr vertretbare Risiken für die Praxis zu schaffen. Entscheidend ist schliesslich, dass die Anpassungen sinnvoll und konsistent in die bestehende Praxis und Gesetzeslandschaft integriert werden können. Für technische Details zu den einzelnen Bestimmungen verweisen wir schliesslich auf die Stellungnahmen unserer Mitglieder und insbesondere der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), der Selbstregulierungsorganisation des SVV (SRO-SVV), des Forum SRO und von SwissHoldings.

Seite 7

Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung

Isabelle Meier
Projektmitarbeiterin Wettbewerb & Regulatorisches