

Eidgenössisches Finanzdepartement  
EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Per E-Mail:

[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Bern, 16. November 2023

## **Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage zum BG über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (VE-TJPG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2023 haben Sie unsere Konferenz eingeladen, zur erwähnten Vorlage Stellung zu nehmen. Dafür danken wir bestens.

### **Grundsätzliche Anmerkungen**

Vorab möchten wir festhalten, dass die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz SSK-CPS die Gesetzesvorlage ausdrücklich begrüsst. Die geplanten Neuerungen betrachten wir nicht nur für die Aufrechterhaltung des guten Rufes und des Erfolgs des Schweizer Finanzplatzes, sondern auch für eine wirksame Strafverfolgung als unabdingbar. Die Gesetzesvorlage zum TJPG stellt eine moderate aber letztlich über weite Strecken überfällige und inhaltlich durchaus dringliche Anpassung im Geldwäschereiabwehrdispositiv der Schweiz dar. Sie strebt die Annäherung an internationale Standards an und schliesst durch die neuen Regeln kritische Lücken des geltenden Abwehrdispositivs. Zu betonen ist jedoch, dass die Gesetzesvorlage sich inhaltlich – gemessen an den internationalen Vorgaben und dem kriminellen Lagebild der Schweiz – am noch vertretbaren Minimum orientiert. In einigen Punkten wären aus Sicht der Geldwäschereibekämpfung weitergehende Massnahmen wünschenswert gewesen und das Abwehrdispositiv bleibt im internationalen Vergleich stark temperiert. Die Vorlage verträgt insofern keine massgeblichen Einschränkungen, ohne dass dadurch wieder empfindliche – und international kontroverse – Lücken aufgerissen würden. Bei Abstrichen an den vom Bundesrat aktuell vorgeschlagenen Neuerungen würde das Ziel, das schweizerische Geldwäschereiabwehrdispositiv auf ein international akzeptiertes Niveau zu heben, erneut verfehlt.

Gesetzgebungstaktisch stellt sich daher die Frage, ob die Vorlage mit Blick auf die parlamentarischen Beratungen nicht bereits zu sehr den Mittelweg zwischen internationalen Standards bzw. Forderungen einerseits und nationaler politischer Machbarkeit andererseits einschlägt. Ob die Taktik aufgeht, bereits mit dem 'Helvetischen Kompromiss' in die parlamentarische Debatte einzusteigen, in der Hoffnung, dieser bleibe dadurch mehrheitlich unangetastet, wird sich weisen. Seitens der Strafverfolgungsbehörden besteht die Hoffnung, insbesondere die vorgeschlagenen Teilrevisionen des GwG und des BGFA mögen so im Parlament eine Mehrheit finden.

Die Gesetzesvorlage erhöht die Transparenz betreffend sämtlicher Rechtsstrukturen und verschärft die einzuhaltenden Sorgfaltspflichten verschiedener Akteure des Finanzplatzes. Der Geldwäschereiarartikel des Art. 305<sup>bis</sup> StGB hingegen bleibt auch in der aktuellen Gesetzesrevision unverändert. Damit bleibt auch die Beweisführung für die Vortat, die in den meisten Fällen im Ausland begangen wurde,

für die Strafverfolgungsbehörden unverändert die grösste Herausforderung. Eine Anpassung der Beweislastregeln der einschlägigen Strafnorm wäre für eine effektive Strafverfolgung eine nach wie vor vertieft zu prüfende Verbesserung des Geldwäschereiabwehrdispositivs, welche die Wirksamkeit der nun vorgeschlagenen Massnahmen allesamt übertreffen dürfte.

## Stellungnahme und Anmerkung zu den Auswirkungen auf die Strafverfolgungsbehörden

In der konkreten Ausgestaltung bestehen Seitens SSK namentlich Vorbehalte

- bei der unzureichenden Regelung von Mischmandanten aus Treuhand und Beratung im Kontext der Offenlegungspflichten der wirtschaftlichen Berechtigung sowie dem sehr eingeschränkten Zugang zum Register der wirtschaftlich Berechtigten (Art. 12 VE TJPG)
- bei der aus unserer Sicht regulatorisch unzureichenden SRO-Unterstellung von dem GwG unterworfenen Beraterinnen und Beratern (VE-GwG 9<sup>ter</sup>) sowie
- bei der sachlich nicht nachvollziehbaren Beschränkung der Senkung von Bargeld-Schwellenwerten auf den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel (vgl. Ziff. 4).

### 1. VE-TJPG

Das mit dem VE-TJPG zu schaffende Bundesregister der wirtschaftlich berechtigten Personen begrüssen wir. Dank dem vorgesehenen Onlinezugang zum in elektronischer Form geführten, bundesweiten Register wird sich ein Effizienzgewinn ergeben, da damit aktuelle Informationen zu den Eigentumsstrukturen und der effektiven Kontrolle sämtlicher Rechtsstrukturen rascher und zentral abgefragt werden können. Wir begrüssen ausdrücklich auch die Registrierungspflicht der Rechtseinheiten des ausländischen Rechts nach Art. 2 VE-TJPG, die eine hinreichende, die Registrierung rechtfertigende Verbindung zur Schweiz aufweisen<sup>1</sup>.

#### VE-TJPG 12 ff.

Die neuen Meldepflichten gemäss Art. 12 ff. VE-TJPG versprechen mehr Transparenz. Treuhandverhältnisse werden gemäss den Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden gezielt genutzt, um die Identität der tatsächlich Begünstigten zu verbergen. Neu wird im Handelsregister die Information über eine treuhänderische Tätigkeit veröffentlicht. Über das Handelsregister und das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen ist so für die Strafverfolgungsbehörden effizienter zu eruieren, in wessen Auftrag die treuhänderische Tätigkeit ausgeübt wird. Soweit die treuhänderisch tätige Person (Nominee) den Sorgfaltspflichten des GwG oder des BGFA unterstellt ist, entfällt allerdings diese Meldepflicht.

*Beraterinnen und Berater*, welche im gleichen Kontext als treuhänderische Verwaltungsräte tätig sind, sind nicht zu Transparenz gehalten. Gerade diese Kombination ist in der Praxis im Kontext der Geldwäscherei und Sanktionsumgehung aber als «All-Inclusive-Package» sehr häufig, und **es ist nicht ersichtlich, warum treuhänderisch tätige Personen allein deshalb von der Meldepflicht bezüglich der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse ausgenommen sein sollen, weil sie auch noch als Berater tätig sind oder waren**. Hier besteht eine allenfalls kritische Gesetzeslücke. Die Meldepflicht betrifft im Ergebnis nur reine Strohpersonen ohne besondere Qualifikationen und **belässt dem gesamten Bereich der professionellen Mischmandate die bisherige Intransparenz**. Dieser Umstand wird von den Strafverfolgungsbehörden sehr negativ beurteilt und stellt die Wirksamkeit des Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen stark in Frage. Die Ausgestaltung dürfte namentlich auch im internationalen Verhältnis zu (fortgesetzter) Kritik führen, weil genau die kritischen Strukturen lediglich der generellen Meldepflicht der GwG-Unterstellung unterliegen.

---

<sup>1</sup> Bei ausländischen Rechtseinheiten, deren einzige Bindung zur Schweiz ein Bankkonto in der Schweiz darstellt, werden die wirtschaftlich berechtigten Personen vom Finanzintermediär nach Art. 4 GwG identifiziert und deren Identität kann von den Strafverfolgungsbehörden direkt bei diesem, aber eben nur bei diesem Finanzintermediär erhoben werden.

Nicht festgelegt wird in Art. 13 VE-TJPG, wann die Meldungen zu erfolgen haben. Die Meldung an die juristische Person über den Nominator sollte spätestens bei Eintrag im Handelsregister, zumindest aber analog Art. 18 Abs. 4 bzw. Art. 10 Abs. 3 / Art. 11 Abs. 2 VE-TJPG erfolgen, was so in Art. 13 VE-TJPG aufgenommen werden sollte.

#### VE-TJPG 25 ff.

Der Onlinezugang zum Register der wirtschaftlich berechtigten Personen ist für die Strafbehörden vorgesehen, was aus Sicht der Strafverfolgungsbehörde auch zwingend ist. Begrüsst wird insbesondere der Zugang zu einem Auszug aus dem Register, welcher auch frühere Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen und Informationen zu Meldungen von Unterschieden nach den Art. 29 und 30 VE-TJPG enthält. Ein Zugang zu den Informationen des Registers *für die breite Öffentlichkeit* ist hingegen nicht vorgesehen. Gerade die im [erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage](#) erwähnten «Panama Papers» und andere Vorfälle zeigen, dass Recherchen des Investigativjournalismus in zahlreichen Ländern wichtige Erkenntnisse über den zu bekämpfenden Missbrauch von Rechtsstrukturen erst ins Bewusstsein der Öffentlichkeit und in zahlreichen Konstellationen erst in den Fokus der zuständigen Strafverfolgungsbehörden gebracht haben. Es ist widersprüchlich, wenn die Schweiz zur Bekämpfung der Geldwäscherei massgeblich auf solche Vorarbeiten angewiesen ist, selbst aber einen extrem restriktiven Umgang mit entsprechenden Registerinformationen pflegt. Strafverfolgungsbehörden können letztlich nur reaktiv tätig sein.

Ein Zugang zum Register im Einzelfall aufgrund der Darlegung eines überwiegenden öffentlichen Interesses gestützt auf das BGÖ ist für eine effektive Überprüfung der Informationen im Register durch die Zivilgesellschaft nicht hinreichend. Wir plädieren deshalb für einen vereinfachten Zugang zumindest für NGOs und Medienschaffende, die ein berechtigtes Interesse geltend machen können. Nicht nur Strafverfolgungsbehörden haben ein Interesse daran, die tatsächlich wirtschaftlich berechnete Person in Erfahrung zu bringen, werden doch vorgeschobene Strukturen und Strohleute auch im regulären Rechtsverkehr zur Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse oder gar für eigentliche Missbräuche eingesetzt (Konkursreiterei, Bestellungsbetrüge etc.). Es ist daher **nicht nachvollziehbar, wieso die Einsicht in dieses Register an bedeutend strengere Voraussetzungen geknüpft wird als etwa diejenige in das Grundbuch oder das Betreibungsregister, zumal sie im Kern dem gleichen Zweck dienen: Transparenz im Geschäftsverkehr.** Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden sind diese Register komplementär und die Einsichtnahme müsste - damit sie ihre präventive Schutzwirkung entfalten kann - an die gleichen Voraussetzungen geknüpft sein, nämlich an die Geltendmachung eines glaubhaften Interesses.

#### VE-TJPG 29 ff.

Soll das Register für die Strafverfolgungsbehörden einen signifikanten Mehrwert bringen, ist die Qualität der registrierten Daten entscheidend. Die Meldepflichten der Finanzintermediäre und der Behörden gemäss Art. 29f. VE-TJPG sind deshalb wichtig. Für eine effiziente Geldwäschereibekämpfung wäre über das geplante Register hinaus ein zentrales, bundesweites Bankenregister wünschenswert, welches sämtliche Bankbeziehungen (oder gar Bankkonten) einer bestimmten Person oder Gesellschaft enthält, wie es heute in vielen anderen europäischen Ländern vorhanden ist. Die Kombination zweier solcher Bundesregister würde die Ermittlungen im Bereich der Geldwäscherei massiv beschleunigen und erleichtern, da die Strafverfolgungsbehörden so bei Vorliegen eines hinreichenden Anfangsverdachts zeitnah einen umfassenden Überblick über die Vermögenswerte einer bestimmten Rechtseinheit und damit der letztlich wirtschaftlich berechtigten Personen erlangen könnten.

## **2. Anpassungen des StGB (VE-Art. 327a StGB)**

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 327 StGB in Art. 327a StGB kodifiziert die angepassten Verpflichtungen im Rahmen des neu geschaffenen Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen. Bereits Art. 327 StGB führte zu keiner nennenswerten Praxis, weil allfällige Vorgänge als Übertretung schon nach kurzer Zeit verjährten. Diese Ausgestaltung wird vorliegend beibehalten und dürfte daher mit Blick auf die Durchsetzung wahrheitsgemässer Meldungen kaum Wirkung entfalten. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern damit mehr als auf dem Papier den Empfehlungen der OECD nachgekommen

werden soll, wie im erläuternden Bericht ausgeführt wird. Eine Strafbarkeit eines bewussten Falscheintrags als Urkundenfälschung wird durch die Schaffung einer Lex Specialis im Ergebnis verunmöglichlicht.

### 3. Anpassungen des BGFA und des GwG

Durch die Einführung von geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten für gewisse, als risikobehaftet geltende Beratertätigkeiten wird eine Lücke im schweizerischen Geldwäschereiabwehrdispositiv geschlossen, welche schon längst hätte geschlossen werden sollen. Um die Akzeptanz der neuen Pflichten bei den betroffenen Berufsgruppen zu steigern, werden diese vom Gesetzgeber nicht als solche den neuen Sorgfaltspflichten unterstellt, sondern es werden erneut nach einem tätigkeitsbezogenen Ansatz lediglich bestimmte nichtfinanzintermediäre Dienstleistungen von Beraterinnen und Beratern den neuen Regeln unterstellt. Für Anwältinnen und Anwälte sind die neuen Pflichten im BGFA geregelt, für alle anderen natürlichen und juristischen Personen, die berufsmässig eine der spezifizierten Beratungsdienstleistungen ausführen im GwG.

Die aufgeführten Tätigkeiten in VE-BGFA 13a und VE-GwG 2 III<sup>bis</sup> und III<sup>ter</sup> sind als zwingender Minimalstandard der risikobehafteten Tätigkeiten anzusehen. Das Berufsgeheimnis von Anwältinnen und Anwälten wird gemäss E-BGFA 13a II zwar im Bereich der forensischen Tätigkeiten gewahrt, gemäss dem erläuternden Bericht sollten aber auch andere Dienstleistungen (z.B. Beratungsdienstleistungen zu Scheidungsfragen, Regulierungsvorschriften, Compliance, Insolvenz und Konkurs) nicht unter die Sorgfaltspflichten auslösenden Tätigkeiten fallen<sup>2</sup>. Die bundesrätliche Gesetzesvorlage versucht mit diesen Ausnahmeregelungen ein erneutes Scheitern der Unterstellung der Anwältinnen und Anwälten sowie Beraterinnen und Berater im Parlament zu verhindern, was für die Reputation der Schweiz im internationalen Umfeld taktisch klug erscheint und im Interesse der Strafverfolgungsbehörde liegt. Die Erfahrungen zeigen, dass immer wieder schweizerische Dienstleistende aus dem Nichtfinanzsektor in dubiose oder kriminelle Machenschaften verwickelt sind. Die zusätzlichen Sorgfaltspflichten für die nun definierten risikobehafteten, konkreten Tätigkeiten werden nicht nur einen abschreckenden Effekt auf kriminelle Exponenten im In- und Ausland haben, solche Dienstleistungen in der Schweiz überhaupt nachzusehen, sie werden in Strafverfahren gegen sogenannte «Enabler» oder «Gatekeeper» auch die Beweisführung für die Strafverfolgungsbehörde vereinfachen. Allerdings droht eine Reduktion des Umfangs der nun im Gesetz definierten, risikobehafteten Tätigkeiten die Wirksamkeit der Unterstellung als solche zu untergraben. Die aktuelle Ausgestaltung ist – dies sei erneut betont – das absolute Minimum, um den geltenden Anforderungen gerecht zu werden.

#### VE-BGFA 13e und VE-GwG 9 I<sup>ter</sup>

Enger gefasst als die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater sind die Meldepflichten gegenüber MROS. Nur Anwältinnen und Anwälte, welche im Namen und für Rechnung ihrer Klientin oder ihres Klienten im Zusammenhang mit einer risikobehafteten Tätigkeit eine Finanztransaktion ausführen, müssen einen Verdacht betreffend Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung neu der MROS melden, soweit die Informationen nicht dem Berufsgeheimnis unterstehen. Beraterinnen und Berater müssen einen entsprechenden Verdacht neu zwar der MROS melden, wenn das im Namen und für Rechnung einer Klientin oder eines Klienten vorbereitete oder ausgeführte Geschäft im Zusammenhang steht mit unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten. Der erläuternde Bericht geht davon aus, dass die Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten bei der Beraterin oder dem Berater zur Verweigerung der gewünschten Dienstleistungen führt, wenn die Kundschaft keine oder fragwürdige Antworten liefert. Die Erstattung einer Verdachtsmeldung an MROS dürfte deshalb in der Praxis die Ausnahme bleiben, weshalb die Strafverfolgungsbehörde auch keine höhere Geschäftslast in diesem Bereich zu erwarten hat.

Die Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten durch die Angehörigen der Beratungsberufe soll durch die Aufsichtsbehörden sichergestellt werden. Für die Anwältinnen und Anwälte, welche dem BGFA unterstehen, wird die bestehende Aufsichtsregelung durch kantonale Aufsichtsbehörden übernommen. Für die Beraterinnen und Berater, welche neu dem GwG unterstellt sind, setzt die

<sup>2</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 30. August 2023, Seite 10.

bundesrätliche Gesetzesvorlage auf das bereits für den Parabankensektor angewendete System der SRO, welchem die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich schon seit längerem skeptisch gegenüberstehen. **Erkenntnisse aus verschiedenen Strafverfahren haben gezeigt, dass die geltenden Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen im Nichtbankensektor schwach sind.** Die Kontrolltätigkeiten der SRO sind qualitativ verbesserungswürdig, wobei die FINMA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit nur indirekt auf deren Verbesserung hinwirken kann. Wir würden deshalb eine direkte aufsichtsrechtliche Unterstellung unter die FINMA bevorzugen (für den Parabankensektor und Beraterinnen und Berater nach GwG). Die Ausgestaltung der Aufsicht hat letztlich jedoch nur indirekt Auswirkungen auf die Strafverfolgungsbehörden.

#### 4. Bargeldtransaktionen: Senkung der Schwellenwerte

Die Senkung des Schwellenwerts für Barzahlungen im Edelmetall- und Edelsteinhandel wird begrüsst, dürfte sich im Bereich der Strafverfolgungsbehörden jedoch kaum auswirken. Nach wie vor werden aus der Branche «Rohwaren- und Edelmetallhandel» nur vereinzelt Verdachtsmeldungen erstattet, was durch die Senkung des Schwellenwertes kaum massgeblich beeinflusst werden wird. Der Immobilienhandel fällt aktuell nur aufgrund der Bestimmungen für Händlerinnen und Händler in den Anwendungsbereich des GwG. Es unterliegen nur Barzahlungen von mehr als CHF 100'000.00 entsprechenden Sorgfaltspflichten. Im vierten Länderbericht zur Schweiz aus dem Jahr 2016 hat die FATF das geltende Geldwäschereiabwehrdispositiv der Schweiz im Immobiliensektor als mangelhaft bezeichnet. Dieser Mangel soll in der Gesetzesvorlage mit mehreren Massnahmen behoben werden: Registrierungspflicht im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen für ausländische Rechtseinheiten, die in der Schweiz ein Grundstück besitzen, Definition von Beratungstätigkeiten im Zusammenhang mit dem Verkauf oder Kauf eines Grundstücks als risikobehaftete Tätigkeiten und Unterstellung unter die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten und die Senkung des Schwellenwertes. All diese Massnahmen werden begrüsst, erlaubt seien aber folgende ergänzende Bemerkungen:

Die Beschränkung der Senkung des Schwellenwerts bei Bargeldtransaktionen auf den Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel ist fragwürdig. Auch der Fahrzeug- und Luxusgüterhandel (insb. Luxusuhren und Occasionsautos) ist im Geldwäschereikontext regelmässig anzutreffen und diese Branchen wären gleichermassen in die Pflicht zu nehmen wie der Immobilien-, Edelmetall- und Edelsteinhandel. Nach im Strafverfolgungsbereich gesammelten Erfahrungen wäre eine **Ausweitung der Senkung des Schwellenwerts für Bargeldtransaktionen auf Händlerinnen und Händlern aller Branchen angezeigt und notwendig.**

- Der Nachweis einer im Ausland begangenen Vortat ist nicht nur im Immobiliensektor eine Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden<sup>3</sup>. Zusätzliche Informationen von weiteren gewerbsmässigen Händlerinnen und Händlern könnten wichtige Hinweise für eine effiziente Strafverfolgung liefern.
- Der nur schwach kontrollierte, im Vergleich zu den umliegenden Ländern kaum regulierte Bargeldfluss in der Schweiz stellt eine zentrale Schwäche im Geldwäschereiabwehrdispositiv dar. Dies wird von einer internationalen Täterschaft im Rahmen von organisierten Strukturen gezielt ausgenutzt und namentlich der Kanton Zürich sah sich schon vor Jahren gedrängt, eine eigene Task Force zu dieser Thematik zu bilden. Der Gesetzesentwurf wird diesem Lagebild nicht gerecht, was nicht nachvollziehbar ist. Die Senkung von Schwellenwerten tangiert den Bargeldverkehr aus Sicht der Konsumenten nicht.

<sup>3</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 30. August 2023, Seite 12.

## **5. Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz (EmbG)**

Die neuen Verpflichtungen werden grundsätzlich begrüsst, haben aber kaum Auswirkungen auf die kantonalen Strafverfolgungsbehörden. EmbG-Aufsichtsbehörde bleibt das SECO, für die Untersuchung und Beurteilung allfälliger schwerer Verstösse ist grundsätzlich die Bundesanwaltschaft zuständig. Der fachliche Austausch mit dem SECO und der Bundesanwaltschaft hat gezeigt, dass es im Kern die gleichen Akteure und Strukturen sind, welche sowohl im Bereich der Geldwäscherei als auch im Bereich der Umgehung von Zwangsmassnahmen nach Embargogesetz tätig sind.

## **6. Datenstandard der Mitteilungen an MROS**

Die vorgesehene Rechtssetzungskompetenz des fedpol für einen einheitlichen Datenstandard der Verdachtsmeldungen begrüssen wir. Ein einheitlicher Datenstandard und eine hohe Datenqualität sind für die der MROS nachgelagerte, effiziente Bearbeitung der Verdachtsmeldungen durch die Strafverfolger von entscheidender Bedeutung. Ein geeigneter und aktiver Einbezug der kantonalen Strafverfolgungsbehörden durch das fedpol bei der Ausarbeitung dieser Standards wird deshalb ausdrücklich gewünscht. Insbesondere erfolgte bis dato keine angemessene Einarbeitung der SSK-Empfehlungen zur elektronischen Datenlieferung in die Datenspezifikationen der MROS.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüssen



Michel-André Fels, Präsident

### **Kopie an:**

Mitglieder SSK-CPS  
Generalsekretariat KKJPD