

TREUHAND|SUISSE  
Monbijoustrasse 20, Postfach, 3001 Bern

Per E-Mail [[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)]

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bern, 29. November 2023

Schweizerischer  
Treuhänderverband

Zentralsekretariat  
Monbijoustrasse 20  
Postfach  
3001 Bern

T +41 31 380 64 30  
F +41 31 380 64 31  
[treuhandswiss.ch](http://treuhandswiss.ch)

## Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen: Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2023 haben Sie uns zur Konsultation bezüglich des Vorentwurfs des Bundesgesetzes über die Transparenz von juristischen Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG) eingeladen. Gerne nehmen wir innerhalb der Vernehmlassungsfrist wie folgt Stellung zum Vorentwurf TJPG:

### 1 Einleitende Bemerkungen

TREUHAND|SUISSE ist der grösste Berufsverband für KMU-Treuhänder in der Schweiz. Als anerkannter Partner von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit bei Entscheiden, welche die Treuhandbranche betreffen, erlauben wir uns folgende Anmerkungen zum Vorentwurf TJPG zu machen:

### 2 Ablehnung VE-TJPG

TREUHAND|SUISSE lehnt den Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen, TJPG) ab.

Die Vorlage schießt weit über das angebliche Ziel der Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Wirtschaftskriminalität hinaus. Sie führt in mehreren Hinsichten zu einem Paradigmenwechsel und zu einer massiven administrativen Mehrbelastung der Unternehmen. Sie stellt Unternehmen und Wirtschaftsakteure unter den Generalverdacht der Verschleierung von Vermögenswerten<sup>1</sup> und räumt dem Staat – in rechtsstaatlicher Hinsicht zumindest

---

<sup>1</sup> vgl. z.B. erläuternder Bericht, S. 6/148 «*Juristische Personen werden weltweit in hohem Masse eingesetzt, um Vermögenswerte zum Zwecke von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Steuerhinterziehung oder Korruption zu verschleiern.*»

TREUHAND|SUISSE ist das Sprachrohr der KMU-Treuhänderinnen und -Treuhänder Schweiz, welche wiederum unser wirtschaftliches Rückgrat, die Schweizer KMU, allumfassend betreuen. Wir sorgen für Gehör auf nationaler Ebene und vernetzen Treuhänderinnen und Treuhänder regional.

TREUHAND|SUISSE ist nah an seinen 4'200 KMU-Mitgliedern, welche sich bei uns seriös und persönlich betreut fühlen. Diese Nähe und Fachkompetenz auf dem Gebiet des KMU-Treuhands, macht uns einzigartig. Genau dort schaffen wir durch Weiterbildung und Informationen einen entscheidenden Mehrwert.

zu hinterfragende – weitreichende Kompetenzen ein. Zu viele Regelungen werden dem Parlament als Gesetzgeber entzogen und an eine bundesrätliche Ausführungsverordnung delegiert. Zudem ist die Vorlage in sich und zu geltenden Vorschriften wenig stringent und kongruent. Die Vorlage ist überreguliert und wirtschaftsschädigend.

### 3 Zu ausgewählten Punkten des VE-TJPG

Wie erläutert lehnt TREUHAND|SUISSE den VE-TJPG ab. An dieser Stelle weisen wir in der Chronologie des Vorentwurfs auf einzelne ausgewählte Bestimmungen und Punkte hin, die uns besonders problematisch erscheinen.

#### 3.1 Allgemeine Bestimmungen

##### Artikel 1 VE-TJPG Gegenstand und Zweck

Art. 1 VE-TJPG verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip von Art. 5 Abs. 2 BV und die rechtsstaatlich geforderte Zweck-Mittel-Relation.

Für die Erreichung des Zwecks der Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorimusfinanzierung und der Wirtschaftskriminalität bestehen bereits genügend Vorschriften und Instrumentarien. Es besteht insbesondere keine Notwendigkeit für zusätzliche Identifikationspflichten für wirtschaftlich berechnigte oder treuhänderisch tätige Personen und für die Einführung eines zentralen Registers der wirtschaftlich berechnigten Personen, das in Verbindung mit Art. 28 VE-TJPG einem weiten Kreis von Behörden und Personen ohne gesetzliche Einschränkung zugänglich ist. Die vom VE-TJPG verlangten Informationen sind bereits auf Stufe der Gesellschaft vorhanden und die berechnigten Behörden können diese dort erhältlich machen.

##### Artikel 4 und 5 VE-TJPG Definition der wirtschaftlich berechnigten Personen

Der VE-TJPG übernimmt die Definition der wirtschaftlich berechnigten Person von Art. 697j OR, dehnt diese aber unnötig und vor allem unbestimmt aus. Art. 4 Abs. 1 lit. b erklärt ohne einschränkende gesetzliche Angaben auch Personen, die die Kontrolle «auf andere Weise» ausüben als wirtschaftlich berechnigt und überlässt die Definition der bundesrätlichen Ausführungsverordnung. Diese umfassende Definitionsdelegation ohne nähere Abgrenzungskriterien ist abzulehnen. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der VE-TJPG selbst bereits Definitionen verwendet, die – weil sie schlicht falsch sind – abgelehnt werden müssen.

So definiert der VE-TJPG etwa das oberste Mitglied des Leitungsorgans als wirtschaftlich berechnigte Person, wenn es keine wirtschaftlich berechnigte Person gibt, die eine 25%-Beteiligung hält (Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 1 VE-TJPG), wenn es sich um einen Verein oder ein Stiftung handelt (Art. 5 Abs. 2 und 3 VE-TJPG) oder es gelten bei einem Trust die Begründerin, der Protektor, die Begünstigte oder «jede andere natürliche Person, die letztendlich die Kontrolle über den Trust ausübt» ex lege als wirtschaftliche Person.

Diese Definition ist lebensfremd, absurd und zielt am Gesetzeszweck der Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und der Wirtschaftskriminalität vorbei. Sie führt beispielsweise dazu, dass der Präsident des Tennisvereins die wirtschaftlich berechnigte Person des Tennisvereins ist, oder der Verwaltungsratspräsident der Volks-AG – sogar, wenn er selbst nicht einmal Aktionär ist.

### 3.2 Pflichten der Rechtseinheiten

#### Artikel 6 und 16 VE-TJPG Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Person

Bereits unter geltendem Recht muss die wirtschaftlich berechtigte Person der Gesellschaft innerhalb Monatsfrist resp. innerhalb von drei Monaten Vor- und Nachname und Adresse melden (Art. 697j OR). Die Identifizierung der Vertragspartei und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen erfolgt für Finanzintermediäre bereits unter geltendem Recht. Der VE-TJPG bricht nun unnötigerweise die Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre ungeachtet ihrer Grösse, ihrer wirtschaftlichen Bedeutung oder Geschäfts auf jede beliebige Rechtseinheit herunter. Der VE-TJPG nimmt damit nicht nur einen Paradigmenwechsel vor (von der Meldepflicht des wirtschaftlich Berechtigten zur Feststellungspflicht der Rechtseinheit), sondern schafft entweder unnötigerweise Doppelspurigkeiten oder administrativen Mehraufwand.

### 3.3 Erleichterte Vorschriften für bestimmte Kategorien von Rechtseinheiten

#### Artikel 17 VE-TJPG

Entsprechend dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit sind die Kategorien von Rechtseinheiten, für die erleichterte Vorschriften gelten (können), bereits im Gesetz zu nennen. Zudem ist dem im gesamten VE-TJPG Rechnung zu tragen, insbesondere beim Geltungsbereich und bei den Definitionen.

### 3.4 Register der wirtschaftlich berechtigten Personen

TREUHAND|SUISSE lehnt die Schaffung eines neuen zusätzlichen zentralen Registers ab. Ein solches wird auch von der Financial Action Task Force (FATF) nicht gefordert.

#### Artikel 18 ff. VE-TJPG Eintragung, Änderung und Entfernung

Der im März 2022 revidierte Standard der Financial Action Task Force (FATF) über die Transparenz und wirtschaftliche Berechtigung an juristischen Personen (Empfehlung R24) fordert kein wie im VE-TJPG vorgesehenes zentrales Register. Die FATF empfiehlt, dass staatliche Behörden rasch und effizient Zugang haben auf adäquate, akkurate und aktuelle Information über wirtschaftlich berechtigte Personen, entweder via ein nicht näher (und schon gar nicht als zusätzliches zentrales staatliches) definiertes Register oder alternative Mechanismen.<sup>2</sup> In seiner Stellungnahme vom 18. Mai 2022 zur Interpellation 22.3346 (Mahaim Raphael) führt der Bundesrat denn auch entsprechend aus: «*Gemäss der revidierten R24 können die Mitgliedstaaten entweder ein Register einführen oder durch einen alternativen Mechanismus einen effizienten Zugriff der zuständigen Behörden auf die Informationen zur wirtschaftlich berechtigten Person einer Gesellschaft sicherstellen [...] Das Schweizer Rechtssystem sieht bereits verschiedene Regeln zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten einer Gesellschaft vor. [...] Diese Regeln ermöglichen es den zuständigen Behörden, auf Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten von schweizerischen Gesellschaften zuzugreifen und diese zu identifizieren. [...] Der Bundesrat hatte deshalb bei der Umsetzung der Massnahmen nach Artikel 15 Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen im*

---

<sup>2</sup> vgl. The FATF Recommendations, updated February 2023, R24 (abrufbar unter <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%2020212.pdf.coredownload.inline.pdf>)

*Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72) keine besonderen Schwierigkeiten, die auf das Fehlen eines Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen in der Schweiz zurückzuführen wären. Inwiefern die Schaffung eines solchen Registers zusätzlich zu den bestehenden Massnahmen zur Feststellung von Vermögenswerten unter Kontrolle russischer Staatsangehöriger oder Gesellschaften beitragen könnte, ist ebenfalls ungewiss.»*

Der FATF-Follow-up Report Switzerland vom Oktober 2023<sup>3</sup> rated die Schweiz bezüglich FATF-Empfehlung denn auch mit der zweithöchsten Stufe (largely compliant, LC). Die Schweiz erfüllt folglich die Empfehlung bereits heute weitestgehend. Der Follow-up Report bemängelt insbesondere nicht, dass es kein zentrales Register über die wirtschaftlich berechtigten Personen gibt.

Die heutigen Mechanismen zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (z.B. die Pflicht zur Führung eines Aktienbuchs gemäss Art. 686 OR, zur Führung des Verzeichnisses über die wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss Art. 697l OR oder die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person durch den Finanzintermediär gemäss Art. 4GwG) sind ausreichend und erfüllen auch den entsprechenden FATF-Standard. Die Informationen sind heute bereits vollständig bei den Gesellschaften und den Finanzintermediären vorhanden.

#### Artikel 25 ff. VE-TJPG Organisation und Zugang

Der gesetzlich vorgesehene Zugang zum Register ist umfassend und geht weit über den Zweck der Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und der Wirtschaftskriminalität hinaus. Er führt zu einem zumindest behördenöffentlichen Register (Informationsaustausch via Register) und bietet aufgrund der Zugriffsmöglichkeit für Finanzintermediäre, Berater, Anwälte ein erhebliches Missbrauchsrisiko.

#### Artikel 29 VE-TJPG Meldung von Unterschieden durch Finanzintermediäre

Wie bereits ausgeführt, sind die Informationen, die der VE-TJPG im zentralen Register führen will, bereits vollständig bei den Gesellschaften und den Finanzintermediären vorhanden und für die Behörden – unter den entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen – greifbar. Dass einem zusätzlichen Register das Risiko inkongruenter Informationen immanent ist, ist nicht lebensfremd. Dieses Risiko mit einer Meldepflicht von Finanzintermediären mindern zu wollen, muss dezidiert abgelehnt werden. Die Pflicht von Finanzintermediäre, das staatliche (!) Register auf Unterschiede zu den eigenen Informationen regelmässig zu analysieren (denn nur so können sie der Meldepflicht nachkommen) und Unterschiede zu melden, ist abzulehnen. Eine solche Pflicht wäre vergleichbar mit einer Pflicht, dem Handelsregister Unterschiede zu melden.

---

<sup>3</sup> FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, Oktober 2023 (abrufbar unter <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Switzerland-FUR-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>)

## 4 Zu ausgewählten Punkte der Änderung GwG

TREUHAND|SUISSE lehnt die Verschärfung des GwG als Teil des VE-TJPG ab. Auch hier erfolgt mit der Unterstellung von Personen, die keinerlei Kontrolle über fremde Gelder haben und keinerlei Finanzgeschäfte tätigen, sondern rein beratende Funktionen ausüben, ein Paradigmenwechsel, der mit dem Zweck des GwG, zu verhindern, dass Gelder kriminellen Ursprungs ins Finanzsystem gelangen, nicht vereinbar ist. Zudem sollen die strengen für Finanzintermediäre geltenden Sorgfalts- und weiteren Pflichten auf Berater heruntergebrochen werden. Diese Überregulierung ist weder notwendig noch sinnvoll.

TREUHAND|SUISSE äussert sich an dieser Stelle namentlich zu den Bestimmungen über Berater, deren Unterstellung unter das GwG im VE-TJPG weiter geht und umfassender ist, als in der erst kürzlich abgelehnten Teilrevision.

### 4.1 Unterstellung von Beratern

#### Artikel 2 Abs. 1 Bst. c, c<sup>bis</sup> und c<sup>ter</sup> VE-GwG Beraterinnen und Berater

TREUHAND|SUISSE lehnt sowohl die grundsätzliche Unterstellung von Anwälten und Beratern unter das GwG, die materiell uferlose Definition der Berater als auch die konkrete Ausgestaltung der Unterstellung, der Sorgfalts- und Meldepflichten sowie der Aufsicht entschieden ab. Die Ausdehnung des GwG auf Berater führt zu einem Paradigmenwechsel und unterstellt neu auch Personen dem GwG, die keinerlei fremde Vermögenswerte bewirtschaften oder Finanzgeschäfte tätigen. Die Unterstellung ist nicht nur nicht vom Zweck des GwG gedeckt, sondern ist im Einzelnen auch nicht praktikabel.

Die Definition des Begriffs «Beraterinnen und Berater» ist um ein Vielfaches ungenauer und weiter gefasst als die abgelehnte Teilrevision des GwG von 2019. Der Text des VE-TJPG schöpft in inkongruenter Art und Weise eigene untechnische und unjuristische Begriffe wie zum Beispiel den Begriff des Beraters selbst, aber auch denjenigen der «buchhalterischen Beratungen».

#### Artikel 8b und 8c und Art. 17a VE-GwG Sorgfaltspflichten

Der VE-TJPG definiert die Sorgfaltspflichten aus unerfindlichen Gründen für die Berater separat und neu, was erstens nicht nötig ist und zweitens dazu führt, dass für Berater andere und teilweise weitreichendere Sorgfaltspflichten gelten als für Finanzintermediäre.

Die weitgehende Delegation der Regelung der Sorgfaltspflichten an den Bundesrat ist aus unserer Sicht nicht opportun. Der Rahmen muss gesetzlich vorgegeben sein.

#### Art. 17a ff. VE-GwG Aufsicht und Selbstregulierungsorganisation

Der VE-TJPG verpflichtet Berater im weit und ungenau gefassten Sinn des Vorentwurfs zum Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation (SRO) und unterstellt sie deren Aufsicht. Damit behandelt der VE-TJPG Berater, die keinerlei Finanzgeschäfte tätigen und keine fremden Vermögenswerte verwalten, strenger als Händler, die sich keiner SRO anschliessen müssen. Die SRO-Anschlusspflicht für Berater ist inkongruent und schiesst weit über das eigentliche Ziel hinaus. Bereits die Unterstellung der Berater unter das GwG ist abzulehnen, entschiedener aber noch ihre Einbettung in das AO/SRO-Konzept des GwG.

## 5 Fazit

TREUHAND|SUISSE lehnt den VE-TJPG integral als unnötig, unausgereift und überregulierend ab, namentlich auch die ungenaue Unterstellung von Beratern unter das GwG und deren faktische Gleichstellung mit Finanzintermediären und Einbettung in die Struktur der Aufsicht und Selbstregulierung.

An dieser Stelle sei noch einmal erwähnt, dass TREUHAND|SUISSE der weitgehenden Delegation von entscheidenden Definitionen und Pflichten an den Bundesrat resp. die Ausführungsbestimmungen aus Überlegungen der Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Verlässlichkeit äusserst kritisch gegenübersteht.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse  
**TREUHAND|SUISSE**



Vanessa Joy Jenni  
Geschäftsführerin



Marc Bräutigam  
Leiter Institut Treuhand und Recht