



Eidg. Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 29. November 2023

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen TJPG) – Positionsbezug SwissHoldings

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur titelerwähnten Vorlage Stellung nehmen zu dürfen.

Die Vorlage beabsichtigt die Einführung eines eidgenössischen Registers für wirtschaftlich Berechtigte und will weitere gezielte Massnahmen einführen, um die Integrität des schweizerischen Finanz- und Wirtschaftsstandorts zu stärken. Dabei sollen auch die internationalen Standards der FATF zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erfüllt werden.

SwissHoldings hat bereits im Rahmen früherer Konsultationen die vorgesehenen Massnahmen, insbesondere die Einführung eines Transparenzregisters, evaluiert und Position bezogen. Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme deshalb auf unsere wichtigsten Anliegen.

1. Vorbemerkungen zur «Kontrolle»

Wir sind der Ansicht, dass der Begriff «Kontrolle» im VE-TJPG vielfältig und missverständlich verwendet wird, womit die Klarheit des aktuellen Art. 697j OR verloren geht. Gemäss unserer Auffassung handelt es um die «Transparenz» all derjenigen, die als wirtschaftlich Berechtigte mindestens 25 Prozent an Schweizer Gesellschaften halten. Es besteht die Rechtsvermutung, dass dadurch «Kontrolle» über die Gesellschaft besteht. «Kontrolle» ist jedoch bereits ein im Gesellschaftsrecht verwendeter Begriff, der mit der Beteiligungstransparenz nicht vermischt oder verwechselt werden sollte. Mit anderen Worten muss ein wirtschaftlich Berechtigter, der 25 Prozent oder mehr hält, Transparenz herstellen, unabhängig davon, ob damit Kontrolle ausgeübt wird oder nicht (ratio legis).

Entsprechend muss die Definition in Art. 4 Abs. 2 VR-TJPG («letztlich dadurch kontrolliert, dass...») geändert werden. Dies betrifft auch Art. 18 Abs. 1 VE-TJPG, wo es höchstens um den prozentualen Anteil gehen kann, den der wirtschaftlich Berechtigte am Unternehmen hält; hingegen kann es nicht um «Art und Umfang der von den wirtschaftlich berechtigten Personen ausgeübten Kontrolle» gehen. Welche Schwierigkeiten der VE-TJPD mit diesem Ansatz bereitet, lässt



sich nach unserem Verständnis auch aus der Formulierung in Art. 18 Abs. 2 VE-TJPG ableiten: Das «teilweise von einer börsenkotierten Gesellschaft kontrolliert» nimmt wohl eher den Umstand ins Visier, bei dem eine börsenkotierte Gesellschaft in der Haltekette auftaucht. Falls das nicht die Absicht dieser Bestimmung ist, würde dies im Umkehrschluss bedeuten, dass kontrollierte Gruppengesellschaften meldepflichtig würden, obwohl sie von einer börsenkotierten Gesellschaft kontrolliert sind.

Zudem sind wir der Auffassung, dass der VE-TJPG mit der Pflicht des Aktionärs oder des wirtschaftlich Berechtigten beginnen sollte und nicht mit der Pflicht des Unternehmens. Andernfalls würden die Unternehmen zu den neuen Hauptverantwortlichen, die wirtschaftlich Berechtigte erforschen und kontrollieren und deren Angaben überprüfen müssen (vgl. Art. 6 Abs. 2 VE-TJPG). Diese Pflicht ist auch für Gruppengesellschaften börsenkotierter Mütter vorgesehen, sofern eine 25-prozentige Minderheitsbeteiligung Dritter besteht.

2. Vollständige Ausnahmen für börsenkotierte Gesellschaften und ihre Tochtergesellschaften

Ein für uns besonders bedeutsamer Aspekt betrifft den Umgang mit börsenkotierten Gesellschaften und ihren Tochtergesellschaften. Bei diesen bestehen bereits greifbare Melde- und Offenlegungspflichten für Aktionäre und wirtschaftlich Berechtigte, die bei einer Schwelle von 3 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmrechte zu greifen beginnen. Zudem schreiben die für börsenkotierte Unternehmen geltenden Rechnungslegungsstandards und Berichterstattungspflichten der SIX Swiss Exchange eine Offenlegungspflicht von Tochtergesellschaften vor, was bereits zu einer erhöhten Transparenz führt. Damit besteht im Zusammenhang mit börsenkotierten Unternehmen umfassende Transparenz, von den wirtschaftlich Berechtigten bis hin zu den kontrollierten Gruppengesellschaften. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass mit der Einführung eines Transparenzregisters eine umfassende und klar formulierte Ausnahme für börsenkotierte Gesellschaften vorgesehen wird. Diese Ausnahme hat auch für die durch börsenkotierte Gesellschaften kontrollierten Tochter- bzw. Gruppengesellschaften zu gelten.

Die Vorlage trägt diesem Umstand grundsätzlich Rechnung, eine präzise Abstimmung mit den gesellschafts- und rechnungslegungsrechtlichen Regelungen ist aus unserer Sicht aber dringend angezeigt. Insbesondere ist die Definition des Schwellenwerts von «zu mehr als 75 Prozent gehalten» zu ungenau und zu hoch angesetzt. Das massgebende Kriterium muss die Kontrolle über eine Gesellschaft sein, wie sie in Art. 963 OR definiert ist. Wir vertreten deshalb die Auffassung, dass Art. 3 lit. a VE-TJPG entsprechend anzupassen ist.

Ferner wäre es von Nutzen, wenn in Art. 3 lit. a VE-TJPG von «direkten und indirekten» Tochtergesellschaften von börsenkotierten Unternehmen gesprochen würde. Damit kann eindeutig klar gestellt werden, dass auch Gross- und Urgrosstochtergesellschaften von der Ausnahme erfasst sind, sofern sie durch das börsenkotierte Unternehmen kontrolliert werden.

Die Nichtunterstellung von börsenkotierten Gesellschaften und der von ihr kontrollierten Gruppengesellschaften muss unseres Erachtens zur Folge haben, dass weder für die Aktionäre und wirtschaftlich Berechtigten Meldepflichten noch für diese Gesellschaften selbst Pflichten nach dem VE-TJPG bestehen sollten.

Der Vollständigkeit halber möchten wir darauf hinweisen, dass an nicht-börsenkotierte Gesellschaften ausserhalb des Finanzsektors, welche folglich nicht von der Ausnahme in Art. 3 VE-TJPG profitieren, keine unrealistischen Erwartungen gestellt werden dürfen. Die Qualität der durch diese Unternehmen erhobenen Daten, soweit überhaupt erheb- und insbesondere überprüfbar, ist nicht mit den weiterhin bestehenden und anzuwendenden Möglichkeiten der Finanzintermediäre, belast- und überprüfbare BO-Informationen von ihren Kunden einzufordern, vergleichbar. Es ist erforderlich, dies angemessen zu berücksichtigen, und der VE-TJPG muss entsprechend angepasst werden.

3. Zugriff auf BO-Informationen auf das notwendige Minimum beschränken

Beim Transparenzregister muss der Zugriff auf die BO-Informationen den einschlägigen Behörden vorbehalten und nicht öffentlich zugänglich sein. Die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden ist daher auf ein Minimum zu beschränken, nämlich auf diejenigen Behörden, die gesetzlich dazu beauftragt sind, sich mit der Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und gegebenenfalls der Durchsetzung von Sanktionsmassnahmen zu befassen. Daher ist es nicht nachvollziehbar, warum beispielsweise dem Bundesamt für Statistik und den Steuerbehörden gemäss Art. 28 VE-TJPG ein Zugangsrecht eingeräumt wird. Die Bestimmung ist entsprechend anzupassen.

4. Keine Strafbarkeit bei fahrlässiger Begehung

Wir sind der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Strafbestimmungen in Art. 41 VE-TJPG weder zweckmässig noch gerechtfertigt sind. Der Bussenrahmen von bis zu 500'000 Franken bei Vorsatz und bis zu 150'000 Franken bei Fahrlässigkeit bei Verletzung der Melde- und Auskunftspflicht scheint überzogen und unverhältnismässig hoch. Insbesondere bloss fahrlässiges Verhalten darf nicht unter Strafe gestellt werden. Zu denken ist an Fälle wie Flüchtigkeitsfehler oder organisatorisches Ungenügen. Solches Verhalten darf nicht mit Strafe bedroht werden.

Es ist entscheidend, dass auch die Fahrlässigkeit bei Verletzung der Meldepflicht in Art. 37 GwG zurückgenommen wird. Die Beurteilung von Sachverhalten hinsichtlich ihrer geldwäschereirechtlichen Relevanz gestaltet sich in der Praxis äusserst komplex und erfordert spezialisiertes Personal. Mitarbeitende, die von dieser Regelung betroffen sind, müssen zahlreiche Abklärungen vornehmen und daraufhin entscheiden, ob eine Meldung erforderlich ist oder nicht. Dem steht die Gefahr gegenüber, dass bereits einfache Fehler ohne Weiteres zu strafrechtlichen Konsequenzen führen können. Auch in diesem Fall darf fahrlässiges Verhalten nicht sanktioniert werden.

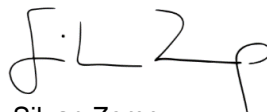
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Erläuterungen zu unseren Ausführungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SwissHoldings
Geschäftsstelle



Dr. Gabriel Rumo
Direktor



Silvan Zemp
Fachreferent Recht