



Ausschliesslich per E-Mail

An die Damen und Herren Mitglieder
bürgerlicher Parteien des Ständerates

cc: Generalsekretariate

Bern, 19. November 2024

24.046 Position der SwissHoldings zum Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen TJPG)

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

An ihrer letzten Sitzung am 29. Oktober 2024 hat die Rechtskommission des Ständerates (RK-S) entschieden, den Teil zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Transparenzregister | TJPG) als Entwurf 1 in den Ständerat in der kommenden Wintersession zur Beratung zu bringen. Dabei ist geplant, dieses Geschäft im Ständerat am 18. Dezember 2024 zu behandeln. Die Sorgfaltspflichten in der Beratertätigkeit soll als Entwurf 2 nach Abklärungen durch die Verwaltung zu einem späteren Zeitpunkt beraten werden.

Gerne unterbreiten wir Ihnen unsere Empfehlungen zu den wichtigsten Punkten und zu dieser Vorgehensweise.

Das Wichtigste in Kürze:

1. Eintreten auf die Vorlage, aber ohne Verzögerungen

Grundsätzlich befürwortet SwissHoldings das Eintreten auf das gesamte Geschäft «24.046 BRG. Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen», da aus Sicht der Wirtschaft insbesondere das Transparenzregister einen wichtigen Meilenstein im Abwehrdispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und in der Stärkung der Integrität des Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz darstellt.

Über die Zweiteilung des Geschäftes in Entwurf 1 und Entwurf 2 ist die Schweizer Wirtschaft unglücklich. Vor dem Hintergrund des kommenden OECD-Länderexams durch die Financial Action Task Force (FATF) im Jahr 2027 ist diese Zweiteilung aus wirtschaftlicher Sicht nicht opportun. Denn sollte der Entwurf 2, das heisst die Sorgfaltspflichten in der Beratertätigkeit, nicht genügend weit fortgeschritten sein, könnte der Schweiz das Setzen auf die «graue» Liste mit den daraus



resultierenden Konsequenzen drohen. Die Folgen davon dürfte vor allem die Schweizer Wirtschaft spüren und nicht die Berater:innen.

Daher appelliert SwissHoldings an Sie, geschätzte Ständerätinnen und Ständeräte, dass das Geschäft wieder zusammengeführt und zusammen behandelt wird.

Wir sehen zudem an der Vorlage weiteren Anpassungsbedarf.

Der Entwurf regelt entscheidende Themen ungenau und nicht auf Gesetzesstufe, sondern delegiert deren Regelung in die Kompetenz des Bundesrates und dessen entsprechenden Ausführungsverordnungen. Dies lässt ein abschliessendes Urteil über das gesamte Geschäft nicht zu. Für eine informierte und grundsätzliche Debatte sind die Begrifflichkeiten und Kernpunkte auf Gesetzesstufe zu regeln und alle Dokumente, so insbesondere die Ausführungsverordnung, zugänglich zu machen. Der Verordnungsentwurf ist daher parallel zur parlamentarischen Beratung zu publizieren und deren Ausarbeitung sollte im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe erfolgen, welche ausgewählte Wirtschaftsfachleute einbezieht.

Wir sind der Ansicht, dass bei grundsätzlichen Themen und mehreren Bestimmungen Klärungs- und Anpassungsbedarf besteht und begrüssen es, wenn unsere Überlegungen in der Diskussion des Ständerates einbezogen werden. Die Anpassungen sollten zielgerichtet erfolgen und übermässiger bürokratischer Aufwand vermieden werden.

2. Anwendbarkeit des TJPGs: Vollständige Ausnahmen für börsenkotierte Gesellschaften und ihre Tochtergesellschaften

Ein besonders bedeutsamer Aspekt betrifft den Umgang mit börsenkotierten Gesellschaften und ihren Tochtergesellschaften. Bei diesen bestehen bereits griffige Melde- und Offenlegungspflichten für Aktionäre und wirtschaftlich Berechtigte, die bei einer Schwelle von 3 Prozent der Stimmrechte zu greifen beginnen (5% Schwellenwert, vorgeschlagen in der laufenden FinfraG Revision). Zudem schreiben die für börsenkotierte Unternehmen geltenden Rechnungslegungsstandards und Berichterstattungspflichten der SIX Swiss Exchange eine Offenlegungspflicht von Tochtergesellschaften vor, was bereits zu einer erhöhten und geforderten 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 Gesetzgebung soll zielführend und verhältnismässig sein. Daher besteht bei den börsenkotierten Unternehmen kein Handlungsbedarf. Für die börsenkotierten Unternehmen bestehen bereits umfassende Transparenzvorschriften.

3. Zugang zum Register

Beim Transparenzregister muss der Zugriff auf die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten den einschlägigen Behörden, deren Tätigkeiten für die Erfüllung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung dienen, vorbehalten und das Register daher nicht öffentlich zugänglich sein.

Unsere Position zu den wichtigsten Punkten im Einzelnen:

1. Anwendbarkeit des TJPGs: Vollständige Ausnahmen für börsennotierte Gesellschaften und ihre Tochtergesellschaften

Die Vorlage trägt dem Umstand, dass es Ausnahmen vom Anwendungsbereich gibt, grundsätzlich Rechnung. Eine präzise Abstimmung mit den gesellschafts- und rechnungsrechtlichen 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 E-TJPG entsprechend anzupassen ist. Eventualiter gilt es zu bemerken, dass die Kontrolle auf jeden Fall bei einer Schwelle von 50% erreicht ist. Positiv hervorheben möchten wir, dass der Entwurf das Erfordernis der direkten sowie indirekten Haltung einer Gesellschaft berücksichtigt.

Vollständige Ausnahme von börsennotierten Gesellschaften und ihre Tochtergesellschaften, wie in Art. 3 Bst. a E-TJPG vorgesehen, bedingt eine Klarstellung zu den Verweisen auf börsennotierte Unternehmen in Art. 7 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 E-TJPG.

Wir empfehlen, den Vorschlag der RK-S aus den erwähnten Gründen wie folgt anzupassen:

Vorschlag für einen entsprechenden Antrag:

Art. 3 Bst. a TJPG:

Vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind:

- a. juristische Personen, deren Beteiligungsrechte ganz oder teilweise an der einer Börse kotiert sind, sowie Tochtergesellschaften, die zu mehr als 75 Prozent direkt oder indirekt von einer oder mehreren Gesellschaften im Sinne von Art. 963 OR kontrolliert gehalten werden, deren Beteiligungsrechte ganz oder teilweise an der einer Börse kotiert sind;

oder eventualiter:

Art. 3 Bst. a TJPG:

Vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind:

- a. juristische Personen, deren Beteiligungsrechte ganz oder teilweise an der einer Börse kotiert sind, sowie Tochtergesellschaften, die zu mehr als 75 50 Prozent direkt oder indirekt von einer oder mehreren Gesellschaften gehalten werden,

deren Beteiligungsrechte ganz oder teilweise an ~~der~~ einer Börse kotiert sind;

Konsequente Umsetzung der vollständigen Ausnahme vom Anwendungsbereich des Gesetzes benötigt unseres Erachtens folgende klärende Zusätze bei den Verweisen auf börsenkotierte Unternehmen in Art. 7 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 E-TJPG.

Art. 7 Abs.3 TJPG:

Wenn sie vorbehältlich Art. 3 Bst. a teilweise direkt oder indirekt von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten wird, so muss sie für die von dieser Gesellschaft gehaltenen Beteiligungen als Informationen nur die Firma dieser Gesellschaft, ihren Sitz und die Einzelheiten zur Kotierung beschaffen.

Art. 9 Abs. 2 TJPG:

Wird sie vorbehältlich Art. 3 Bst. a teilweise direkt oder indirekt von einer börsenkotierten Gesellschaft gehalten, so meldet sie nur diese Tatsache zusammen mit den gemäss Artikel 7 Absatz 3 beschafften Informationen.

Art. 13 Abs. 2 TJPG:

Ist die Aktionärin oder Gesellschafterin eine Gesellschaft, deren Beteiligungsrechte teilweise an einer Börse kotiert sind, so muss sie vorbehältlich Art. 3 Bst. a als Informationen nur diese Tatsache sowie ihre Firma, ihren Sitz und die Einzelheiten ihrer Kotierung melden.

Art. 16 Abs. 1 TJPG:

Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die treuhänderisch tätig sind, müssen der Gesellschaft, soweit sie nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach Art. 3 ausgenommen ist, die folgenden Informationen über die Personen, auf deren Rechnung sie handeln, melden

- a. bei einer natürlichen Person: Name und Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Adresse und Wohnsitzstaat;
- b. bei einer juristischen Person: Firma, Sitz, Adresse und Unternehmens-Identifikationsnummer.

Art. 17 Abs.1:

Die Gesellschaften, soweit sie nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach Art. 3 ausgenommen sind, melden dem Handelsregister die Identität der folgenden Personen:

- a. die treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter;
- b. die Personen, auf deren Rechnung die Personen nach Buchstabe a handeln

Begründung

Im Zusammenhang mit börsenkotierten Unternehmen besteht aufgrund der Melde- und Offenlegungspflichten umfassende Transparenz, von den wirtschaftlich Berechtigten bis hin zu den kontrollierten Gruppengesellschaften. So sieht Art. 120 FinfraG beispielsweise bereits vor, dass Anleger unter anderem bereits ab dem Grenzwert von drei Prozent oder mehr der Stimmrechte dies melden müssen und diese Informationen werden veröffentlicht.

Zudem bestehen weitere Meldepflichten bei börsenkotierten Unternehmen, welche der Transparenz am Markt dienen (z.B. Art 134 FinfraG). Aus dieser Sicht rechtfertigt sich auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit eine weitere Offenlegungspflicht und Meldepflicht hinsichtlich Transparenzregister bei börsenkotierten Unternehmen nicht.

2. Zugang zum Register

Die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden ist 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 immer noch nicht nachvollziehbar, warum beispielsweise die Auftraggeberin bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags ein Zugangsrecht eingeräumt wird. Die Zugangsbestimmungen sind im Sinne der Beschränkung des Zugangs entsprechend auf ein Minimum anzupassen.

Wir empfehlen, weder dem Vorschlag der Mehrheit noch der Minderheit der RK-S zu folgen, sondern den Zugang zum Register wie folgt zu regeln:

Vorschlag für einen entsprechenden Antrag:

Art. 34 Abs. 2 TJPG:

Folgende Behörden können Daten des Transparenzregisters, ausgenommen die nach Artikel 32 gelöschten Daten, online abrufen:

- a. die im GWG vorgesehenen administrativen Aufsichtsbehörden sowie die Selbstregulierungsorganisationen und die Aufsichtsorganisationen bei der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz;
- a^{bis} ~~die Steuerbehörden der Gemeinden, der Kantone und des Bundes bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss den Steuergesetzen;~~
- b. der Nachrichtendienst des Bundes bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996 und dem Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015;
- c. ~~das Bundesamt für Statistik bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 und dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer;~~
- d. ~~die Grundbuchämter, die kantonalen Aufsichtsbehörden sowie die Oberaufsicht des Bundes in Anwendung der Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (ZGB) betreffend das Immobiliarsachenrecht;~~
- e. die Vollzugsbehörden des BewG;
- f. das Staatssekretariat für Wirtschaft bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Bundesgesetz vom ...27 über die Prüfung ausländischer Investitionen;
- g. das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit für die Zulassung und Kontrolle von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten nach Artikel 42a des Zollgesetzes vom 18. März 2005 sowie für die Beantragung und Prüfung von Sicherheitsleistungen nach Artikel 14 des Schwerverkehrsabgabegesetzes vom 19. Dezember 1997;
- h. das Bundesamt für Polizei bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 6b Buchstabe a des Ausweisgesetzes vom 22 Juni 2001, den Artikeln 24–24c des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997 und den Artikeln 9 und 14a des

- Sprengstoffgesetzes vom 25. März 1997;
- i. die zuständigen kantonalen Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach Artikel 17 des Waffengesetzes und Artikel 10 des Sprengstoffgesetzes;
 - j. ~~die Auftraggeberinnen im Hinblick auf die Prüfung oder die Vergabe eines öffentlichen Auftrags, wenn sie dem öffentlichen Beschaffungsrecht des Bundes oder der Kantone unterstehen;~~
 - k. ~~die Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden, welche für die Prüfung und Ausrichtung von Finanzhilfen und Abgeltungen zuständig sind~~
 - l. ~~die zuständigen Durchführungsstellen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge (einschliesslich Auffangeinrichtung BVG und Sicherheitsfonds BVG), der Erwerbsersatzordnung, der Arbeitslosenversicherung, der Ergänzungsleistungen, der Familienzulagen und der Unfallversicherung im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit in Anwendung:

 1. ~~des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000; SR 830.1~~
 2. ~~des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946; SR 831.10~~
 3. ~~des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959; SR 831.20~~
 4. ~~des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006; SR 831.20~~
 5. ~~des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982; SR 831.40~~
 6. ~~des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA) vom 17. Juni 2005; SR 822.41~~
 7. ~~des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) vom 20. März 1981; SR 832.20~~
 8. ~~des Erwerbsersatzgesetzes (EOG) vom 25. September 1952; SR 834.1~~
 9. ~~des Familienzulagengesetzes (FamZG) vom 24. März 2006; SR 836.2~~
 10. ~~des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) vom 25. Juni 1982; SR 837.0~~~~

Art. 34 Abs. 3bis TJPG:

Die folgende Behörde hat auf Anfrage für ihre Aufgabenerfüllung eingeschränkten Zugang zu den Daten des Registers:

- a. ~~Das Bundesamt für Statistik bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 und dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer.~~

Begründung

Der Zugriff auf das Transparenzregisters soll dem Gesetzeszweck, nämlich die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, folgen und daher auch auf die Behörden, welche diesen Zweck verfolgen beschränkt sein. Weder ist der Gesetzeszweck Versicherungsmissbrauch oder -betrug zu verhindern noch den Steuerbehörden

Steuerinformationen zu beschaffen. Der Gesetzgeber soll und muss sich unseres Erachtens an den Gesetzeszweck halten und daher ist der Einheit der Materie Rechnung zu tragen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen und für die Vertiefung der Themen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SwissHoldings
Geschäftsstelle



Gabriel Rumo
Direktor



Felix Küng
Manager Recht