



Bern, 6. Februar 2025

24.046 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Auftrag an die Verwaltung

1. Ausgangslage

Anlässlich ihrer Sitzung vom 16. Januar 2025 zum Geschäft 24.046 hat die RK-N einen Antrag der Verwaltung angenommen, der diese beauftragt, die Herausforderungen und vorgeschlagenen Regelungen in Bezug auf Treuhandverhältnisse zu klären und allfällige Alternativen aufzuzeigen. Dieser Auftrag erfolgt im Kontext des Entscheids des Ständerats vom 18. Dezember 2024, die in den Artikeln 15 bis 18 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Bestimmungen diesbezüglich zu streichen.

Art. 15 bis 18 E-TJPG sehen folgende Transparenzregeln für Treuhandverhältnisse vor:

- **Artikel 15** enthält die **Definition**: Es handelt sich um Konstellationen, bei der eine Person («Nominee») nach aussen in eigenem Namen auftritt, in Tat und Wahrheit aber die Instruktionen einer anderen Person («Auftraggeber») ausführt. Für die Zwecke des TJPG werden solche Konstellationen erfasst bei der Tätigkeit als Aktionär/Aktionärin, Gesellschafter/Gesellschafterin, Geschäftsführer/Geschäftsführerin oder Verwaltungsratsmitglied einer Gesellschaft. Eine weitere Konkretisierung des Begriffs inkl. nicht erfasster Konstellationen kann auf Verordnungsstufe erfolgen.
- **Artikel 16** regelt als erste Massnahme die **Meldung des Treuhandverhältnisses an die Gesellschaft**. Diese bleibt bei der Gesellschaft und daraus ergibt sich somit keine Veröffentlichung. So weiss die Gesellschaft, dass der Nominee gar nicht wirklich für sich selber handelt bzw. welches ihre wirklichen Verwaltungsräte und Aktionärinnen sind.

Eine Ausnahme gilt basierend auf den Leitlinien der FATF zur wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen vom März 2023 gemäss Absatz 2 für Nominees, die Finanzintermediäre sind (siehe unten, Ziff. 3.1, 8. Punkt): Sie müssen



lediglich das Bestehen eines Treuhandverhältnisses melden (und keine Informationen über die Person, auf deren Rechnung sie handeln).

Schliesslich muss die Gesellschaft die Meldung solcher Treuhandverhältnisse dokumentieren.

- **Artikel 17** regelt als zweite Massnahme die **Meldung des Treuhandverhältnisses an das Handelsregister**, aber nur für diejenigen **Personen, die bereits im Handelsregister eingetragen** sind. Konkret wird die Handelsregisteranmeldung um eine Zusatzinformation ergänzt. Betroffen sind namentlich die Verwaltungsratsmitglieder, die Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen und die Gesellschafter/Gesellschafterinnen einer GmbH. Entsprechend erfolgt keine Meldung ans Handelsregister für treuhänderisch tätige Aktionäre/Aktionärinnen – handelt es sich bei deren Auftraggeber jedoch um die wirtschaftlich berechtigten Personen, so erfolgt eine Meldung des Auftraggebers ans Transparenzregister (Kontrolle auf andere Weise).

Auch hier gilt die Ausnahme für Nominees, die Finanzintermediäre sind: Gemeldet wird nur deren Identität und das Bestehen eines Treuhandverhältnisses.

- **Artikel 18** regelt zuletzt die beschränkte **Veröffentlichung**: Es wird nur eine Information im Handelsregister veröffentlicht, nämlich der **Status als Nominee** (z.B. mittels einer Ergänzung «treuhänderisch tätig»). Sonst wird nichts öffentlich, insbesondere keine Namen der Auftraggeber. Nach aussen gibt es folglich nur eine beschränkte Transparenz. Die Veröffentlichung dieser Information ist vom Standard vorgesehen (vgl. nächstes Kapitel). Das Transparenzregister soll nicht öffentlich sein, das Handelsregister ist es hingegen. Folglich erfolgt die Veröffentlichung durch Angabe im Handelsregister.

2. Herausforderungen der Transparenzmassnahmen

Die Nominee-Konstellationen stellen ein **besonders hohes Risiko** im Hinblick auf die Bekämpfung von Kriminalität, insbesondere Geldwäscherei oder Finanzierung des Terrorismus dar. Es geht insbesondere um Tarnfirmen oder «Stroh Männer», die die Identität ihres Auftraggebers verschleiern. So sind namentlich sogenannte «Signatures for Sale» / «Unterschriften zum Verkauf» bekannt, bei denen jemand sich gegen Entgelt als Strohmann zur Verfügung stellt (vgl. Leitlinien der FATF zur wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen vom März 2023, Ziff. 141). Solche «Signatures for Sale» werden von Kriminellen gerne genutzt zur Verschleierung der involvierten Personen, meist über mehrere Stufen von Scheinfirmen.

Dieser Missbrauch erfolgt auch in der Schweiz, wie verschiedene Fälle belegen:

- Im Dezember 2020 erhob die Bundesanwaltschaft im Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation aus Bulgarien Anklage u.a. gegen den Vertrauensmann und Finanzberater des Anführers. Um die aus den Straftaten der kriminellen Organisation stammenden Gelder zu waschen, bediente sich der Anführer der Dienste dieser Person zur Einrichtung und Verwaltung einer juristischen und wirtschaftlichen Struktur insbesondere in der Schweiz, in Österreich und in Zypern. Dieser



Strohmännchen fungierte auch als Verbindungsglied zwischen den Banken in der Schweiz und den anderen Mitgliedern der Organisation.¹

- Im sogenannten «CH-Force/Sanierungsbetrug» ging es um ein breit angelegtes Betrugsverfahren, das seit 2015 zahlreiche Kredit suchende Personen in der Schweiz und Deutschland betroffen hat und zu einem Gesamtschaden von rund CHF 10 Millionen führte. Dabei setzte der Drahtzieher auch in der Schweiz Strohmännchen als Geschäftsführer ein, u.a. den einzigen im Handelsregister eingetragenen Gesellschafter und Geschäftsführer einer GmbH.²
- Das Urteil des Bundesgerichts 6B_199/2016 vom 8. Dezember 2016 betrifft die strafrechtliche Verurteilung eines Verwaltungsrats. Der Beschuldigte war formell Präsident des Verwaltungsrats einer überschuldeten Gesellschaft, kümmerte sich jedoch nicht um deren Belange, weil er als Strohmännchen fungierte. Dadurch nahm die Überschuldung (und damit die Gläubigerschädigung) weiter zu. Er war zudem treuhänderischer Aktionär und einziger Verwaltungsrat einer anderen Gesellschaft, zu deren Nachteil er mehrfach eine ungetreue Geschäftsbesorgung beging.
- Im Urteil des Bundesgerichts 6B_461/2018 vom 24. Januar 2019 wurde eine Strohmännchen verurteilt, deren Rolle darin bestand, ihren Namen zur Verfügung zu stellen («prêtait son nom»). Sie war Bestandteil einer Bande für gewerbsmässige Geldwäscherei, bei der es um die Verschleierung von mehreren Millionen aus einem MWSt-Betrug durch missbräuchliche Konkurse (MWSt-Karussell) ging.

Angesichts der besonderen Risiken, die mit Nominee-Konstellationen verbunden sind, soll deren **Offenlegung** erfolgen. Sie ermöglicht es Personen, die mit der Gesellschaft interagieren, zu erkennen, ob eine Geschäftsführerin oder ein Verwaltungsratsmitglied im Auftrag einer dritten Person handelt. Auch die Strafverfolgungsbehörden müssen wissen, wenn die im Handelsregister eingetragene Person nur die Instruktionen einer anderen Person ausführt. Diese Information kann auch im Zusammenhang mit ausländischen Rechtshilfeersuchen wichtig sein. Die Massnahmen bei Nominee-Konstellationen sind eine wichtige Komponente in der Gewährleistung der erforderlichen Transparenz.

¹ Vgl. Medienmitteilung der Bundesanwaltschaft vom 17.12.2020, abrufbar unter: <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81686.html>

² Vgl. Beschluss der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 25. Februar 2019, BG.2018.41-50 abrufbar unter: https://entscheide.weblaw.ch/cache.php?link=25.02.2019_bg.2018.41&sel_lang=en



Die Transparenzmassnahmen bei Treuhandverhältnissen wie vom Entwurf des Bundesrates vorgesehen werden von der revidierten **FATF-Empfehlung 24** gefordert:

Auslegungshinweis zu Empfehlung 24, Absatz 13³:

Die Länder sollen Massnahmen ergreifen, um das Risiko des Missbrauchs von treuhänderisch tätigen Aktionären und Direktoren (*nominee shareholders and nominee directors*) zu verhindern und zu mindern, durch Anwendung eines oder mehrerer der folgenden Mechanismen:

- (a) Verpflichtung von treuhänderisch tätigen Aktionären und Direktoren, diesen Umstand und die Identität ihres Auftraggebers (*nominator*) gegenüber der Gesellschaft und allen relevanten Registern offenzulegen, und dass diese Informationen in das entsprechende Register aufgenommen werden, und dass die Informationen von der Behörde oder Einrichtung oder dem in Absatz 7 genannten alternativen Mechanismus eingeholt, gespeichert oder aufgezeichnet werden. Der Status als Nominee soll Teil der öffentlichen Informationen sein;
- (b) Verpflichtung von treuhänderisch tätigen Aktionären und Direktoren, eine Bewilligung einzuholen⁴, und dass die Identität ihres Auftraggebers von der öffentlichen Behörde oder Einrichtung oder dem alternativen Mechanismus gemäss Absatz 7 eingeholt, gespeichert oder aufgezeichnet werden, und dass sie Informationen zur Identifizierung ihres Auftraggebers und derjenigen natürlichen Person, für welche der Nominee letztlich handelt, festhalten und den zuständigen Behörden auf Anfrage zur Verfügung stellen; oder
- (c) Durchsetzung eines Verbots von Nominee Shareholders und Nominee Directors.

3. Alternativen

3.1 Einschränkung des Anwendungsbereichs

Der Anwendungsbereich der Meldepflicht für Treuhandverhältnisse kann eingeschränkt werden, wenn die **Risiken eines Missbrauchs als gering** eingeschätzt werden und die **zuständigen Behörden über zufriedenstellende, richtige und aktuelle Informationen** über die wirtschaftlich berechtigten Personen der juristischen Person verfügen (Leitlinien der FATF zur wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen, März 2023, Ziff. 143). In Anwendung dieses risikobasierten Ansatzes könnte auf

³ Eigene deutsche Übersetzung, Original in Französisch und Englisch verfügbar.

⁴ Die Länder sind nicht verpflichtet, ein separates Lizenzierungs- oder Registrierungssystem für juristische oder natürliche Personen vorzuschreiben, die in diesem Land bereits als Finanzinstitute oder DNFBPs (im Sinne der FATF-Empfehlungen) lizenziert oder registriert sind und aufgrund dieser Genehmigung oder Registrierung zugelassen sind, Gesellschafter- oder Vertretungsgeschäftstätigkeiten auszuüben, und die bereits allen in den FATF-Empfehlungen vorgesehenen Pflichten unterliegen.



Gesetzes- oder Verordnungsstufe eine Liste mit Ausnahmen von der Meldepflicht vorgesehen werden. In dieser Liste von Ausnahmen könnten die folgenden Konstellationen ausdrücklich aufgeführt werden, bei denen ein tiefes Missbrauchsrisiko besteht:

- Vertretung durch einen unabhängigen Vertreter für den Fall, dass Aktionäre an der Hauptversammlung nicht teilnehmen können (Stimmrechtsvertreter, insbesondere der «unabhängige Stimmrechtsvertreter» und der «Depotvertreter»; sind durch die Definition grundsätzlich schon ausgeschlossen);
- Verwaltungsratsmitglieder, welche in einer Unternehmensgruppe die Muttergesellschaft vertreten (sind durch die Definition grundsätzlich schon ausgeschlossen);
- Andere Verwaltungsratsmitglieder, welche von einem Aktionär oder einer Aktionärsgruppe zur Vertretung ihrer Interessen auf Führungsebene ernannt wurden;
- Verwaltungsratsmitglieder, welche im Rahmen einer geschäftlichen oder finanziellen Zusammenarbeit in den Verwaltungsrat von Gesellschaften ernannt werden, beispielsweise um im Verwaltungsrat einer Gesellschaft spezifisches Fachwissen zur Verfügung zu stellen, Geschäftsentscheidungen zu koordinieren oder die Interessen der Aktionäre zu berücksichtigen;
- Verwaltungsratsmitglieder, die für die Vertretung der Interessen einer Aktionärsgruppe oder eines oder mehrerer spezifischer Interessenvertreter im Einklang mit dem Gesetz verantwortlich sind (z. B. Vertretung der Arbeitnehmer im Verwaltungsrat von Pensionskassen, Vertretung des Staats/der Regierung/der öffentlichen Körperschaft o.ä. bei (teilweise) staatseigenen Rechtseinheiten);
- Bestimmte Arten von Investmentfonds, die dem Geldwäschereigesetz unterliegen und im Namen ihrer Anleger handeln, oder Pensionskassen, die im Interesse ihrer zukünftigen Rentner handeln, welche ein geringes Risiko darstellen;
- Situationen, in denen die Delegation von Befugnissen zur Ausübung von Aktionärsrechten nur akzessorisch im Rahmen einer bestehenden Bankbeziehung erfolgt (z. B. an eine Depotbank);
- Finanzintermediäre, die als Aktionärsvertreter handeln, wenn sie Transaktionen im eigenen Namen, aber auf Rechnung des Kunden durchführen, beispielsweise im Rahmen einer Bank- oder Brokertätigkeit.

3.2 Keine Veröffentlichung (Streichung von Artikel 18 TJPG)

Eine weitere Möglichkeit ist es, obwohl dies eine Anforderung des FATF-Standards ist (siehe Auszug oben, Auslegungshinweis zu Empfehlung 24, Absatz 13, (a) *in fine*), keine Veröffentlichung der Informationen über Treuhandverhältnisse vorzusehen. Dies würde weniger Transparenz und weniger Effizienz bei der Prävention und Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bedeuten; würde jedoch den Bedenken bezüglich Veröffentlichung Rechnung tragen. Hierfür wäre Artikel 18 TJPG zu streichen.