



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 die Verwaltung beauftragt, ihr die Folgen der Einführung einer Richtigkeitsvermutung darzulegen, insbesondere im Vergleich mit dem Entwurf des Bundesrates.

Der Auftrag 1 lautet wie folgt:

L'administration est chargée de présenter les conséquences de l'introduction d'une présomption d'exactitude au sens de l'art. 31 selon le projet modifié par le CE, de les comparer avec le projet du Conseil fédéral ainsi qu'avec d'éventuelles options pouvant entrer en ligne de compte.

Der Auftrag 2 lautet wie folgt:

L'administration est priée d'étudier les conséquences de la modification apportée par le Conseil des Etats concernant la présomption d'exactitude du registre, notamment sur le devoir de diligence des intermédiaires financiers et sur les procédures KYC (know your customer). Une analyse du droit applicable dans les Etats voisins accompagnera cette étude.



2 Zusammenfassung

Nachfolgend werden die Auswirkungen der Richtigkeitsvermutung für die Einträge des Transparenzregisters gemäss Entscheid des Ständerates dargelegt und mit den Auswirkungen des Entwurfs des Bundesrates und drei Alternativen verglichen. Abschliessend wird die Situation in verschiedenen anderen Staaten dargelegt (Rechtsvergleich). Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse sind zusammengefasst:

A) Vorlage gemäss Entscheid des Ständerates: Der Ständerat hat eine Richtigkeitsvermutung für die Einträge im Register eingeführt. Diese Änderung hat die folgenden Auswirkungen:

- Die Einführung der Richtigkeitsvermutung verlangt nach einer **systematischen Kontrolle** der gemeldeten Informationen, wofür Belege erforderlich sind. Diese Kontrollen führen zu Kosten für den Staat und die Gesellschaften, welche weit über den Schätzungen der RFA in der Botschaft des Bundesrates liegen. Diese Kosten werden insbesondere auch dadurch generiert, dass die Richtigkeit ab dem Moment, wo sie festgestellt werden konnte, jederzeit und somit auch innert kürzester Frist nach Prüfung der Richtigkeit nicht mehr gegeben ist, da sich die Verhältnisse in den Gesellschaften jederzeit ändern können. Nicht nur muss dauernd jede gemeldete Änderung überprüft werden (Eingangskontrolle), auch müssen laufend alle Meldungen und bestehenden Einträge auf ihre Richtigkeit (Dauerkontrolle) geprüft werden. Die Richtigkeit des Registers kann daher grundsätzlich nicht garantiert werden, ausser Änderungen im Bereich der wirtschaftlich Berechtigten würden, ähnlich wie beim Grundbuch, einer Bewilligung unterliegen, die gleichzeitig die Meldung im Transparenzregister nach sich zieht.
- Die **Finanzintermediäre** können sich auf die Einträge im Transparenzregister verlassen. Sie überprüfen nicht mehr unabhängig, wer der wirtschaftlich Berechtigte einer Geschäftsbeziehung ist, was den Umfang ihrer eigenen Sorgfaltspflichten stark vermindern könnte. Dies würde das Geldwäscherei-Abwehrdispositiv an entscheidender Stelle schwächen. Mit der 2023 in Kraft getretenen Revision des Geldwäschereigesetzes hat die Schweiz die Sorgfaltspflicht zur Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Person verschärft. Dadurch konnte sie im gleichen Jahr den sog. «Enhanced Follow-up» der FATF verlassen. Jede Reduktion dieser Sorgfaltspflichten stellt diesen Fortschritt und somit ein zentrales Ziel der letzten Gesetzesrevision in Frage.
- Die Eintragung im Register führt für die **betroffenen Unternehmen und Dritte** (Aktionäre, wirtschaftlich berechtigte Personen, etc.), insb. KMUs, zu höheren Kosten, welche die Schätzungen der RFA in der Botschaft deutlich übersteigen. Trotz Richtigkeitsvermutung bedeutet die Eintragung als wirtschaftlich berechtigte Person nicht zwingend, dass diese Person tatsächlich die Kontrolle über die Gesellschaft ausübt. Die eingetragene Person wird als wirtschaftlich Berechtigter vermutet, ohne Überprüfung und möglicherweise ohne im Voraus informiert zu werden. Dies kann Nachteile haben (z.B. könnte eine ausländische Behörde annehmen, dass die Person eine sanktionierte Gesellschaft kontrolliert).
- Paradoxerweise verschlechtert die Richtigkeitsvermutung die Qualität des Registers, anstatt sie zu verbessern. Unterschiedsmeldungen der Banken bringen



eine neue Perspektive, die für die staatlichen Prüfungen des Registers essentiell ist. Der **Staat** verfügt nicht über Informationen über die Finanzflüsse, welche auf eine unrichtige Eintragung hinweisen können. Das Dispositiv zur Geldwäschereibekämpfung verliert an Effektivität und entspricht nicht den Empfehlungen der FATF, was der Integrität und Reputation des schweizerischen Finanzplatzes schadet.

B) Entwurf des Bundesrates: Gemäss dem Entwurf des Bundesrates sind die Einträge deklaratorisch. Die Finanzintermediäre haben Zugriff auf die Informationen im Register und können sie bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten nutzen; sie müssen Unterschiede melden zwischen den Informationen im Register und den Informationen gemäss ihren eigenen Abklärungen (z.B. ausgelöst durch die Analyse der Transaktionen bzw. das Transaction Monitoring). Sie gehen durch die Unterschiedsmeldung weder ein Risiko für Strafen noch irgendeine Verantwortung ein.

C) Alternativen: Die Wirkungen des Registers für Dritte, einschliesslich Finanzintermediäre, könnte alternativ wie folgt geregelt werden:

- *Alternative 1:* Beibehaltung der Richtigkeitsvermutung (gemäss Entwurf Ständerat) aber beschränkt auf Einträge, die tatsächlich einer erfolgreich abgeschlossenen Kontrolle (kein Vermerk) unterzogen wurden, und nur für eine gewisse Zeit.
- *Alternative 2:* Streichung von Artikel 31 und damit keine Regelung der Wirkungen im TJPG, so dass die Frage der Nutzung der Informationen im Register durch die Finanzintermediäre in der Selbstregulierung geklärt werden kann. Die Selbstregulierung (Reglemente von SRO SAV/SNV, SRO Treuhand, etc. bzw. VSB) legt die Wirkung des Registers fest; dabei trägt sie den Risiken und Besonderheiten der Angeschlossenen Rechnung.
- *Alternative 3:* Streichung des Zugriffs der Finanzintermediäre und ihrer Pflicht zur Unterschiedsmeldung im Sinne einer kompletten Trennung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre von der Einführung des Registers

Diese Alternativen bergen **Risiken** für die Realwirtschaft, das öffentliche Interesse und **die Konformität mit den internationalen Entwicklungen und Standards, welche auch negative Folgen für die Finanzintermediäre haben (Risiko für die Integrität und Reputation des schweizerischen Finanzplatzes)**. Sie sind jedoch weniger problematisch als der Entwurf des Ständerates. Darunter ist Alternative 2 je nach Regelung in der Selbstregulierung am vorteilhaftesten, während Alternative 3 den Nutzen des Registers am stärksten beeinträchtigt.

D) Rechtsvergleich: Aktuell haben 96 Staaten ein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen. Eine Richtigkeitsvermutung für die Einträge im Register wie vom Ständerat vorgesehen kennt kein einziges der identifizierten Rechtssysteme. Ein solches System wäre nicht konform mit den Empfehlungen der FATF, welche einen mehrdimensionalen Ansatz (*multipronged approach*) verlangen. In Polen dürfen Personen die Richtigkeit der Einträge im öffentlichen Register vermuten, dies gilt aber nicht für Finanzintermediäre oder Behörden.



3 Analyse der Auswirkungen

Nachfolgend werden die Auswirkungen anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse der vom Ständerat beschlossenen Änderung (Richtigkeitsvermutung) auf die primären Themenbereiche (Finanzintermediäre, Unternehmen, andere Dritte wie Aktionäre und wirtschaftlich Berechtigte, Staat sowie Konformität mit internationalen Standards und Entwicklungen) dargestellt. Es erfolgt in Vergleich mit dem Entwurf des Bundesrates (deklaratorische Wirkung) und drei möglichen Alternativen.

Bedeutung der verwendeten Farben:



Nutzen höher als Entwurf Bundesrat -----> Nutzen tiefer als Entwurf Bundesrat

Kosten tiefer als Entwurf Bundesrat -----> Kosten höher als Entwurf Bundesrat

A) Auswirkungen der Richtigkeitsvermutung gemäss Entscheid des Ständerates (Art. 31)

Änderung des Entwurfs:

Der Text von Art. 31 wurde wie folgt geändert:

«Für die Einträge im Transparenzregister gilt die Vermutung der Richtigkeit.»

Beschreibung:

- Gemäss Art. 31 in der Fassung des Ständerates gilt für die Einträge im Register eine «Vermutung der Richtigkeit». So verwendet findet sich der Begriff der «Vermutung der Richtigkeit» an keiner Stelle im Bundesrechts. Materiell **entspricht eine solche Vermutung dem guten Glauben**, welcher **für die öffentlich-rechtlichen Register** gilt (Handelsregister, Grundbuch, Zivilstandsregister): Gemäss Art. 9 ZGB erbringen öffentliche Register «für die durch sie bezeugten Tatsachen vollen Beweis, solange nicht die Unrichtigkeit ihres Inhaltes nachgewiesen ist.» Art. 9 ZGB stellt somit eine Vermutung auf: **die in einem solchen Register eingetragenen Tatsachen werden als richtig vermutet.**¹
- Grundsätzlich ist die **Vermutung eine Beweisregel**, die von demjenigen angerufen werden kann, welcher daraus ein Recht ableitet (z.B. stützt sich derjenige, welcher das Eigentum an einem Grundstück behauptet, auf das Grundbuch, um dies nachzuweisen). Diese Regel des Zivilrechts lässt sich **nicht mit der Richtigkeitsvermutung gemäss**

¹ BSK ZGB I-Lardelli/Vetter, Art. 9 N. 2 : «Praktisch kommt [Art. 9 ZGB] dennoch einer gesetzlichen Vermutung gleich; danach wäre als Vermutungsbasis nur der Registereintrag bzw. die öffentliche Urkunde zu beweisen und deren Richtigkeitsvermutung mit dem Beweis des Gegenteils zu widerlegen»; CR CC I-Mooser, art. 9 N 17.



Art. 31 vereinbaren, gemäss welcher sich die Finanzintermediäre bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten und die Behörden auf die Richtigkeit der Einträge im Transparenzregister verlassen können.

- Es besteht zudem ein grundlegender Unterschied zwischen den öffentlich-rechtlichen Registern, in welche durch den Staat überprüfte Informationen eingetragen werden und die meist eine konstitutive Wirkung haben, und dem **(nicht öffentlichen) Transparenzregister**. Letzteres hat **keine konstitutive Wirkung, da die wirtschaftliche Berechtigung unter Privaten erworben wird und nicht von einem Registereintrag abhängig ist**. Im Gegenteil geht es darum, diejenige Person zu identifizieren, die tatsächlich und nicht rechtlich eine Gesellschaft wirklich kontrolliert.
- Die Einträge entfalten gegenüber Dritten keine Wirkung wie die Register des Bundeszivilrechts: wer als wirtschaftlich berechtigte Person eingetragen ist, kann daraus keine Rechte ableiten. Im Gegensatz zum Eigentümer eines Grundstücks oder dem Geschäftsführer einer Gesellschaft hat der wirtschaftlich Berechtigte **keinen Anreiz, sich im Register einzutragen, um sein Recht gegenüber Dritten zu schützen oder nachzuweisen**. Unehrlische Personen und Kriminelle haben im Gegenteil ein Interesse, die falsche Person einzutragen und die Richtigkeitsvermutung anzurufen, um ihre Identität zu verschleiern.
- Wenn sich ein Finanzintermediär oder eine Behörde auf einen Eintrag im Register mit Richtigkeitsvermutung «verlassen» kann, erachtet er bzw. sie alle Informationen im Register als richtig, ausser er verfügt über einen Beweis des Gegenteils. Ein Finanzintermediär hat daher ein Interesse, möglichst wenig Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten (und damit allfällige Gegenbeweise) zu erheben, damit er sich auf die Richtigkeitsvermutung des Registers berufen kann.
- Damit der Staat die Richtigkeit der Informationen so weit wie möglich garantieren kann und damit sich Dritte darauf verlassen können, **genügt der Mechanismus der zielgerichteten Kontrollen gemäss einem risikobasierten Ansatz gemäss Entwurf des Bundesrates nicht**: die Behörde muss jede dem Register gemeldete Information kontrollieren, bevor sie diese einträgt. Sie muss diese in der Folge zudem ständig kontrollieren für den Fall, dass eine Änderung nicht gemeldet wird.
- Wie vom Ständerat verabschiedet sieht der Entwurf eine **Richtigkeitsvermutung** vor, **ohne aber solche systematischen vertieften Prüfungen** vorzusehen. Dieser Widerspruch führt dazu, dass ungeprüften Informationen ein staatliches Gütesiegel verliehen wird.
- Die Einführung einer Richtigkeitsvermutung sollte als korrekte und logische Konsequenz haben, dass jede Eintragung **systematisch** überprüft werden muss. Jede Meldung (erstmalige Meldung oder Änderung) einer der ca. 500'000 im Register eingetragenen Rechtseinheiten muss folglich durch die Behörde vor ihrer Eintragung auf der Basis ausreichend beweiskräftige Belege überprüft werden. Zudem muss die Behörde ständig die Qualität der Informationen überprüfen, da das Gesetz ihnen die Vermutung der Richtigkeit zuschreibt, indem sie prüft, dass auch Änderungen gemeldet werden.
- Selbst bei systematischen Kontrollen kann aber der Staat **die Richtigkeit eines Eintrags nicht garantieren**: Die Person, welche die Gesellschaft kontrolliert, kann direkt nach dem Abschluss der Kontrolle ändern. Zudem verfügt der Staat nicht über die gleichen Informationen wie die Finanzintermediäre, solange er nicht ständig Zugriff auf die Informationen über die Konten und Banktransaktionen der betroffenen Gesellschaft hat.



Kosten-Nutzen-Analyse:

<u>Kosten</u>	<u>Nutzen</u>
A. Finanzintermediäre	
✓ Erhebliche Reduktion der Kosten für die Geldwäscherei-Compliance ⊗ Kosten für die Unterschiedsmeldungen	✓ Reduktion der Sorgfaltspflichten (Finanzintermediäre nutzen das Register, um ihre Sorgfaltspflichten zu erfüllen und den wirtschaftlich Berechtigten zu überprüfen) ✓ Reduktion der Risiken bei der Beachtung der Geldwäschereiregeln (in der Schweiz können Finanzintermediäre bei der Sorgfalt die Richtigkeitsvermutung anrufen, um ihre Verantwortung zu reduzieren) ⊗ Erhöhung der Risiken aus strafrechtlicher und internationaler Sicht, insbesondere Reputations- und Rechtsrisiken (schweizerische Banken prüfen nicht mehr eigenständig, wer der wirtschaftlich Berechtigte einer Geschäftsbeziehung ist, sondern verlassen sich auf ein staatliches Register von tiefer Qualität mit nicht-überprüften Informationen) ⊗ Risiko, sich auf unzutreffende Informationen zu verlassen, die auf einer einfachen Erklärung der Gesellschaft beruhen, was zu Rechtsunsicherheit führt.
B. Unternehmen	
⊗ Erhöhung der Kosten für die Eintragung (Belege, etc.) ⊗ Erhöhung der Kosten bei Einführung systematischer Kontrollen	⊗ Notwendigkeit, einer staatlichen Behörde alle Informationen über die Unternehmensstruktur zu geben, z.B. Verträge oder Statuten oder gar alle Bankinformationen (Schaffung eines Bankkontenregisters notwendig)
C. Andere Dritte (Aktionäre, wirtschaftlich Berechtigte, etc.)	
⊗ Erhöhung der Kosten für die Eintragung (Zusammenarbeit mit der Unternehmung)	⊗ Reduktion des Schutzes des Privatlebens und der Daten über die Zusammensetzung des Vermögens der wirtschaftlich Berechtigten ≈ Möglichkeit der Anrufung der Richtigkeitsvermutung in anderen Verfahren (z.B. im Privatrecht)



D. Staat

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">⊗ Bei Einführung systematischer Kontrollen: Erhebliche Erhöhung von Art und Ausmass der staatlichen Kontrollen (500'000 zu kontrollierende Rechtseinheiten + Stichproben zu Prüfung, dass Änderungen gemeldet wurden → unmöglich mit vernünftigen Mitteln zu bewältigen, bei der Kontrollstelle müssten schätzungsweise hunderte von Mitarbeitenden die Meldungen überprüfen, damit ihre Eintragung im Register innert vernünftiger Frist erfolgt)⊗ Mehr Verfahren im Zusammenhang mit dem Register (die Qualität ist nicht mehr gewährleistet und es kann falsche Anmeldungen enthalten, welche zur Korrektur ein Verfahren der wirtschaftlich Berechtigten oder anderer Dritter benötigen) | <ul style="list-style-type: none">⊗ Verlust von Effektivität bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (die Prüfungen der Finanzintermediäre verlieren an Qualität, da sie auf nicht-überprüften Informationen beruhen; die Kontrollen des Staates können keinen Nutzen aus den Prüfungen der Finanzintermediäre ziehen)⊗ Reduktion der Sorgfaltsanforderungen an den Finanzsektor und der Integrität des Finanzplatzes⊗ Reduktion der Qualität des Registers trotz der systematischen Kontrollen (keine Synergien mit den Ergebnissen der Sorgfaltspflichten, keine Informationen bei der Kontrollstelle über die Finanztransaktionen (ausser ein Bankkontenregister wird geschaffen), keine gezielten Kontrollen aufgrund der Unterschiedsmeldungen der Finanzintermediäre)⊗ Erhöhung des Reputationsrisikos für den schweizerischen Finanzplatz (nicht-konform mit den Empfehlungen der FATF, Finanzintermediäre verlassen sich auf Informationen minderer Qualität)⊗ Risiko, dass falsche Anmeldungen ein Gütesiegel des Staates erhalten (Richtigkeitsvermutung), und Risiko von Staatshaftung gegenüber Dritten, die sich auf die Vermutung verlassen⊗ Behinderung von Verwaltungs- (FINMA) oder Strafverfahren für Geldwäscherei (wenn eine Gesellschaft die falsche Person meldet, muss die Behörde zuerst die Vermutung widerlegen) |
|---|--|

E. Konformität mit internationalen Standards und Entwicklungen

- ⊗ FATF E. 10 (Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre): nicht konform
- ⊗ FATF E. 24 (Transparenz der juristischen Personen): nicht konform
- ⊗ EU (GwG-Regulierung): nicht angeglichen



B) Auswirkungen bei deklaratorischer Wirkung des Registers (Entwurf des Bundesrates)

Beschreibung: Die Finanzintermediäre können das Register bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten nutzen, doch der Staat garantiert nicht die Richtigkeit der Informationen und signifikante Unterschiede (welche der Kunde nicht erklären kann) müssen gemeldet werden (ohne dass diese Meldung zu einer Strafe oder einer Verantwortung des Finanzintermediärs führt). Die Kontrollstelle führt risikobasierte Kontrollen durch, insbesondere bei Eintragungen, zu denen ein Finanzintermediär eine Unterschiedsmeldung gemacht hat. Die Qualität der Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten beruht auf einer Kombination der Prüfpflichten der Gesellschaften, der gezielten Kontrollen der Behörde und der Prüfungen der Finanzintermediäre im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten.

Kosten-Nutzen-Analyse:

<u>Kosten</u>	<u>Nutzen</u>
A. Finanzintermediäre	
✓ Gesicherte Reduktion der Kosten für die Geldwäscherei-Compliance (neue kostenlose Informationsquelle bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten) ✗ Kosten für die Unterschiedsmeldungen	✓ Nutzung des Registers als zusätzliche Quelle bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten (gar einzige Quelle zur Überprüfung, falls das Formular des Kunden mit dem Registereintrag übereinstimmt und die Geschäftsbeziehung ein geringes Risiko aufweist) ✗ Keine Möglichkeit, sich nur auf die Informationen im Register zu verlassen
B. Unternehmen	
✓ Beschränkte Kosten (Eintragung ohne Belege, ausschliesslich elektronisches Verfahren, Aufwand gemäss RFA von ca. 20 Min. im ersten Jahr, 5 Min. in den Folgejahren)	✓ Rechtssicherheit (Zentralisierung der Information bei einem Register, Aufbewahrung der Informationen) ✓ Schutz des Privatlebens und der Informationen bei der Gesellschaft (nur wenige Details im Register eingetragen)
C. Andere Dritte (Aktionäre, wirtschaftlich Berechtigte, etc.)	
✓ Beschränkte Kosten für die Vorbereitung der für die Eintragung erforderlichen Informationen oder für die Mitarbeit bei den (nicht systematischen) Kontrollen	= Neutral (keine Vermutung in Folge der Meldung als wirtschaftlich Berechtigter durch eine Gesellschaft, = geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts über die Erklärung zum wirtschaftlich Berechtigten)



D. Staat

✓ Kontrollen risikobasiert, gezielt auf Rechtseinheiten, die Gegenstand einer Unterschiedsmeldung sind	✓ Verbesserung der Effektivität bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (neues effizientes Mittel zur Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten) ✓ Kohärenz der Informationen im Register und der Ergebnisse der Sorgfaltspflichten
--	--

E. Konformität mit internationalen Standards und Entwicklungen

- ✓ FATF E. 10 (Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre): mehrheitlich konform
- ✓ FATF E. 24 (Transparenz der juristischen Personen): mehrheitlich konform
- ✓ EU (GwG-Regulierung): Kompatibel

Formulierung der Änderung am Gesetzesentwurf:

Art. 31 - Die Einträge sind deklaratorisch und haben keine Konstitutivwirkung.



C) Alternativen

Alternative 1: Vermutung der Richtigkeit für kontrollierte Einträge

Änderung des Entwurfs: Die Richtigkeitsvermutung wird eingeführt, aber beschränkt auf diejenigen Einträge, die vor kurzem durch die Kontrollbehörde kontrolliert wurden und keinen Vermerk aufweisen.

Beschreibung: Die Finanzintermediäre und die Behörden können sich auf die Einträge im Register verlassen, wenn diese kürzlich kontrolliert wurden. Weist ein Eintrag einen Vermerk auf (weil die Kontrolle zu keinem Ergebnis führte, die Rechtseinheit auf eine Aufforderung nicht reagiert hat oder ein Finanzintermediär seine Zweifel an der Richtigkeit gemeldet hat), so gilt die Richtigkeitsvermutung nicht. Die Kontrollstelle führt risikobasierte Kontrollen durch, insbesondere auf der Grundlage der Unterschiedsmeldungen der Finanzintermediäre. Die Rechtseinheiten müssen bei der Eintragung keine beurkundeten oder beglaubigten Informationen als Belege einreichen und die Meldungen werden nicht systematisch überprüft, bevor sie in das Register aufgenommen werden.

Kosten-Nutzen-Analyse:

<u>Kosten</u>	<u>Nutzen</u>
A. Finanzintermediäre	
✓ Gesicherte Reduktion der Kosten für die Geldwäscherei-Compliance (neue kostenlose Informationsquelle bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten + Richtigkeitsvermutung der kontrollierten Einträge) ⊗ Kosten für die Unterschiedsmeldungen und für das Management der Kontrollen in Folge Ablauf der Richtigkeitsvermutung	✓ Vereinfachung der Sorgfaltspflichten: Nutzung des Registers als zusätzliche Quelle bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten + Richtigkeitsvermutung der kontrollierten Einträge ✓ Gesicherte Reduktion der Risiken bei der Beachtung der Geldwäschereiregeln ⊗ Risiko, sich auf unzutreffende Informationen zu verlassen, deren Richtigkeit nicht nachhaltig garantiert ist, was zu Rechtsunsicherheit führt
B. Unternehmen	
= Neutral in Bezug auf die Kosten der Eintragung (keine Belege erforderlich, ausser bei ausdrücklicher Aufforderung der Behörde)	= Neutral
C. Andere Dritte (Aktionäre, wirtschaftlich Berechtigte, etc.)	
= Neutral	≈ Möglichkeit der Anrufung der Richtigkeitsvermutung in anderen Verfahren (z.B. im Privatrecht) während einer beschränkten Zeit



D. Staat

- | | |
|--|---|
| <p>= Neutral in Bezug auf die Kosten der Kontrolle (risikobasierte Kontrollen)</p> | <ul style="list-style-type: none">✓ Moderate Verbesserung der Effektivität bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung⊗ Risiko, insbesondere bei einer langen Frist, dass falsche Anmeldungen ein Gütesiegel des Staates erhalten (Richtigkeitsvermutung, obwohl die Qualität der Informationen im Register nicht garantiert werden kann, da die wirtschaftliche Berechtigung direkt nach Abschluss der Kontrolle übertragen werden kann und der Registereintrag hierfür nicht konstitutiv ist), und Risiko von Staatshaftung gegenüber Dritten, die sich auf die Vermutung verlassen⊗ Erhöhung des Reputationsrisikos⊗ Behinderung von Verwaltungs- (FINMA) oder Strafverfahren für Geldwäscherei in beschränktem Umfang (wenn die Behörde während ihrer Dauer zuerst die Richtigkeitsvermutung widerlegen muss) |
|--|---|

E. Konformität mit internationalen Standards und Entwicklungen

- ✓ FATF E. 10 (Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre): mehrheitlich konform
- ✓ FATF E. 24 (Transparenz der juristischen Personen): mehrheitlich konform (wenn die anwendbare Frist für die Finanzintermediäre angemessen ist)
- ⊗ EU (GwG-Regulierung): nicht angeglichen

Fazit:

Alternative 1 übernimmt den Vorschlag des Ständerates (Richtigkeitsvermutung), aber begrenzt auf Fälle, welche der Staat tatsächlich kontrolliert hat. Sie hat Vorteile für die Finanzintermediäre und die Konformität mit den Empfehlungen der FATF, aber Nachteile für den Staat (je länger die Frist ist, desto mehr nimmt die Qualität der Daten ab und desto bedeutender sind die Nachteile).

Formulierung:

Art. 31

Für die Einträge im Transparenzregister, die [kürzlich] kontrolliert wurden und die nicht mit einem Vermerk versehen sind, gilt die Vermutung der Richtigkeit.



Alternative 2: Streichung von Artikel 31

Änderung des Entwurfs: Art. 31 wird gestrichen; das Gesetz regelt die Wirkung des Registers nicht.

Beschreibung: Das TJPG regelt die Wirkung der Einträge des Registers gegenüber Dritten nicht, insbesondere nicht die Auswirkungen der Konsultation des Registers auf die Sorgfaltspflichten gemäss GwG oder die Beweisregeln im Strafverfahren. Das Gesetz sieht keine Richtigkeitsvermutung vor. Die Selbstregulierung Banken bzw. die (Reglemente von SRO SAV/SNV, SRO Treuhand, etc. bzw. VSB) legt die Wirkung des Registers fest; dabei trägt sie den Risiken und Besonderheiten der Angeschlossenen Rechnung. Für die Finanzintermediäre, für welche diese Anwendung findet, wird die Frage durch eine Anpassung der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) geregelt, welche die Pflicht zur Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten konkretisiert (Selbstregulierung). Die VSB und die SRO-Reglemente können keine Richtigkeitsvermutung im Sinne von Art. 9 ZGB vorsehen, aber können regeln, wie die Finanzintermediäre die Informationen des Registers bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten nutzen. Für die anderen Finanzintermediäre wird die Frage in den verschiedenen Verordnungen zum GwG geregelt (GwV-FINMA, GwV-EJPD, GwV-ESBK, GwV-BAZG).

Kosten-Nutzen-Analyse:

<u>Kosten</u>	<u>Nutzen</u>
A. Finanzintermediäre	
✓ Reduktion der Kosten für die Geldwäscherei-Compliance (neue kostenlose Informationsquelle bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten), Wirkung abhängig von der Regelung in der VSB	✓ Nutzung des Registers als zusätzliche Quelle bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten, Wirkung abhängig von der Regelung in der VSB
⊗ Kosten für die Unterschiedsmeldungen	
B. Unternehmen	
= Neutral in Bezug auf die Kosten der Eintragung (keine Belege erforderlich, ausser bei ausdrücklicher Aufforderung der Behörde)	= Neutral
C. Andere Dritte (Aktionäre, wirtschaftlich Berechtigte, etc.)	
= Neutral	= Neutral (keine Vermutung in Folge der Meldung als wirtschaftlich Berechtigter durch eine Gesellschaft)



D. Staat

- | | |
|--|--|
| <p>= Neutral in Bezug auf die Kosten der Kontrolle (risikobasierte Kontrollen)</p> | <ul style="list-style-type: none">✓ Grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Effektivität bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, vorbehaltlich der Auswirkungen der Regelung in der VSB✓ Effizientes Mittel für die Behörden zur Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten einer schweizerischen Rechtseinheit |
|--|--|

E. Konformität mit internationalen Standards und Entwicklungen

- ✓ FATF E. 10 (Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre): mehrheitlich konform
- ✓ FATF E. 24 (Transparenz der juristischen Personen): mehrheitlich konform (vorbehaltlich neuer Lücken durch die Regelung in der VSB)
- ✓ EU (GwG-Regulierung): Kompatibel (vorbehaltlich neuer Lücken durch die Regelung in der VSB)

Fazit:

Die Alternative 2 verweist die Frage der Wirkung des Registers an die Selbstregulierung der Finanzintermediäre. Damit werden die Kosten der Einführung des Registers für den Staat und die Realwirtschaft reduziert und sie ist konform mit den Empfehlungen der FATF. Die Finanzintermediäre können einen Nutzen aus dem Register ziehen, ohne dass dieses aber ihre Sorgfaltspflichten ersetzt.

Formulierung:

Art. 31 - **streichen**



Alternative 3: Kein Zugang und keine Pflicht zur Meldung von Unterschieden für die Finanzintermediäre

Änderung des Entwurfs: Art. 35 (Recht auf Online-Abruf zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten) und 38 (Meldung von Unterschieden durch Finanzintermediäre) werden gestrichen; Art. 31 wird gestrichen oder, alternativ, die Sorgfaltspflichten werden in einem Absatz 2 vorbehalten.

Beschreibung: Das Transparenzregister ist nur für die im Gesetz aufgeführten Behörden, in erster Linie die Strafverfolgungsbehörden, zugänglich. Die Finanzintermediäre erfüllen ihre Sorgfaltspflichten weiterhin gemäss aktuellem Recht (Art. 31 Abs. 2 könnte diese ausdrücklich vorbehalten). Sie haben keinen Zugang zum Register und auch keine Pflicht, Unterschiede zu melden. Das Register hat keine Wirkung auf die privatrechtlichen Rechtsbeziehungen, sondern ist ein Mittel für die Behörden. Das TJPG ist komplett vom GwG getrennt. Die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre sind unabhängig von der Transparenz der juristischen Personen gemäss TJPG geregelt.

Kosten-Nutzen-Analyse:

<u>Kosten</u>	<u>Nutzen</u>
A. Finanzintermediäre	
✓ Keine Kosten für die Unterschiedsmeldungen ⊗ Keine neue kostenlose Informationsquelle zur Vereinfachung der Erfüllung der Sorgfaltspflichten	⊗ Keine zusätzliche Quelle bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten verfügbar
B. Unternehmen	
= Neutral in Bezug auf die Kosten der Eintragung (keine Belege erforderlich, ausser bei Aufforderung der Behörde)	= Neutral
C. Andere Dritte (Aktionäre, wirtschaftlich Berechtigte, etc.)	
= Neutral	= Neutral (keine Vermutung in Folge der Meldung als wirtschaftlich Berechtigter durch eine Gesellschaft)
D. Staat	
⊗ Moderate Erhöhung der Kosten der Kontrollen (keine Meldung von Unterschieden von Finanzintermediären für einen gezielten Einsatz der Kontrollen)	✓ Moderate Verbesserung der Effektivität bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (neues Mittel, aber keine Synergien mit den Ergebnissen der Sorgfaltspflichten, Nutzen hängt vom Ausmass der durchgeführten Kontrollen ab) ⊗ Reduktion der Qualität des Registers (keine Meldung von Unterschieden von Finanzintermediären für einen gezielten Einsatz der Kontrollen)



E. Konformität mit internationalen Standards und Entwicklungen

- ✓ FATF E. 10 (Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre): mehrheitlich konform
- ✓ FATF E. 24 (Transparenz der juristischen Personen): mehrheitlich konform
- ⊗ EU (GwG-Regulierung): nicht angeglichen (in Bezug auf Zugang und Pflicht zur Meldung von Unterschieden der Finanzintermediäre)

Fazit:

Alternative 3 trennt die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre komplett von der Einführung des Transparenzregisters. Damit werden die Kosten der Einführung des Registers für den Staat und die Realwirtschaft reduziert und sie ist konform mit den Empfehlungen der FATF. Das Register verliert allerdings an Qualität, da kein Nutzen gezogen werden kann aus den Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten, welche die Finanzintermediäre sammeln. Die Finanzintermediäre haben weder Vorteile noch Nachteile aus der Einführung des Registers.

Formulierung:

Art. 31 - **streichen**

[Alternativ: Absatz 1 gemäss Beschluss Ständerat; **Abs. 2: Die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gemäss GwG bleibt vorbehalten.**]

Art. 35 - **streichen**

Art. 38 - **streichen**



D) Auswirkungen des Transparenzregisters | Richtigkeitsvermutung: Rechtsvergleich

a) Europäische Union

Die europäische Union hat 2024 neue Regeln im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beschlossen, welche ab 2027 anwendbar sein werden.²

Jeder Mitgliedsstaat richtet ein Zentralregister wirtschaftlicher Eigentümer ein, dessen Angaben angemessen, zutreffend und aktuell sein müssen. Hierfür müssen die für die Zentralregister zuständigen Stellen Überprüfungen vornehmen, deren Umfang und Häufigkeit den Risiken entsprechen.³ Die Behörden müssen jegliche Unstimmigkeiten, die sie zwischen den Angaben in den Zentralregistern und den ihnen zur Verfügung stehenden Angaben feststellen, melden.⁴

Die den Geldwäschereiregeln Unterstellten, einschliesslich der Finanzintermediäre, Anwälte oder Notare, müssen die Identität des wirtschaftlich Berechtigten überprüfen, indem sie angemessene Massnahmen ergreifen, um die erforderlichen Informationen, Unterlagen und Daten vom Kunden oder aus anderen zuverlässigen Quellen einzuholen.⁵ Sie haben Zugriff auf die Informationen des Registers.⁶ Für diese Informationen gilt keine Richtigkeitsvermutung. Die Konsultation des Registers ist als zusätzliche Massnahme vorgesehen und sollte nicht die Hauptquelle für die Überprüfung sein.⁷ Die den Geldwäschereiregeln Unterstellten müssen die Kohärenz der Informationen aus dem Prozess zur Überprüfung mit den Angaben des Registers überprüfen. Stellen sie einen Unterschied zwischen den Informationen im Register und den zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten eingeholten Informationen fest, müssen sie der für das Zentralregister zuständigen Behörden diesen Unterschied innerhalb von 14 Kalendertagen melden.⁸ Dieses Verfahrens trägt zur Qualität und Zuverlässigkeit der in Zentralregistern enthaltenen

² Verordnung (EU) 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, OJ L, 2024/1624, 19.6.2024, und Richtlinie (EU) 2024/1640 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, OJ L, 2024/1640, 19.6.2024.

³ Art. 10 Abs. 7 Richtlinie 2024/1640.

⁴ Art. 10 Abs. 7 Bst. b) Richtlinie 2024/1640.

⁵ Art. 22 Abs 7 Verordnung 2024/1624.

⁶ Art. 11 Abs. 3 Richtlinie 2024/1640.

⁷ Art. 22 Abs 7 Verordnung 2024/1624; Ziff. 54 der Präambel, Verordnung 2024/1624.

⁸ Art. 24 Verordnung 2024/1624.



Informationen bei und ist Teil eines mehrgleisigen Ansatzes, wie er von der FATF vorgesehen ist; es dient nicht zur Entlastung von den Sorgfaltspflichten.⁹

b) Deutschland

Alle den Geldwäschereiregeln Unterstellten sind zur Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten verpflichtet. Das Gesetz stellt klar, dass die Erhebung der Angaben aus dem Transparenzregister zur Erfüllung dieser Pflicht nicht genügt.¹⁰

Die Unterstellten müssen die Angaben über den wirtschaftlich Berechtigten durch risikoangemessene Massnahmen überprüfen. Hierzu bedienen sie sich der Informationen aus dem Handels- oder Genossenschaftsregister oder aus einem vergleichbaren amtlichen Register oder Verzeichnis, der vom Kunden verlangten Dokumente und ihrer Überprüfung, Recherchen im Internet und anderer Datenbanken. Sie müssen auch die Eintragung im Transparenzregister konsultieren. Die Überprüfung hat systematisch zu erfolgen, selbst bei Fällen mit geringem Risiko, aber die Art der Massnahmen und ihr Umfang entspricht den Risiken. Namentlich bei der Begründung einer neuen Geschäftsbeziehung mit einer Rechtseinheit, die im Transparenzregister eingetragen ist, müssen die Unterstellten nebst der Konsultation des Registers keine weiteren Massnahmen ergreifen, wenn die beim Kunden erhobenen Angaben mit den Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten im Transparenzregister übereinstimmen und keine sonstigen Anhaltspunkte bestehen, die Zweifel an der Identität der wirtschaftlich Berechtigten, ihrer Stellung als wirtschaftlich Berechtigten oder der Richtigkeit sonstiger Angaben begründen, oder die auf ein höheres Risiko der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung hindeuten.¹¹ Unterschiede zwischen den Angaben über die wirtschaftlich Berechtigten im Transparenzregister und den im Rahmen der Überprüfung eingeholten Angaben sind zu melden.¹²

c) Vereinigtes Königreich

Finanzinstitute, Juristen, Buchhalter und andere den Geldwäschereiregeln unterstellte Personen sind zur Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten verpflichtet, so dass sie die Eigentums- und Kontrollstruktur verstehen und die Identität aller Personen kennen, denen die Gesellschaft gehört oder die sie kontrollieren.¹³ Sie müssen die Identität dieser Personen mit angemessenen Massnahmen überprüfen.¹⁴ Der Umfang der Überprüfung, insbesondere die einzuholenden Informationen und Dokumente, hängen von den mit der Geschäftsbeziehung und dem Kunden verbundenen Risiken ab. Die Einholung der Informationen muss bei verschiedenen Quellen, einschliesslich dem Kunden, erfolgen. Es gibt keine Richtigkeitsvermutung für die

⁹ Ziff. 54 der Präambel, Verordnung 2024/1624.

¹⁰ § 11 Abs. 5 GwG DE.

¹¹ § 12 Abs. 3 GwG DE.

¹² § 23a GwG DE.

¹³ The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations, Art. 28(4)(a).

¹⁴ The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations, Art. 28(4)(b).



Informationen im Register. Im Gegenteil, die Informationen des Registers der wirtschaftlich Berechtigten (*Companies House Register of People with Significant Control*) können verwendet werden, dürfen aber nicht die einzige Quelle zur Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten oder zur Überprüfung seiner Identität sein. Das Register beruht auf den Erklärungen der Gesellschaften und kann Fehler enthalten, sei es aus Absicht oder aus Fahrlässigkeit. Es kann daher als Informationsquelle und zur Überprüfung genutzt werden, ohne dass man sich aber alleine darauf verlassen kann («may not be solely relied upon»¹⁵). Die Informationen, die beim Kunden eingeholt wurden, müssen mit anderen unabhängigen Quellen überprüft werden.

Bei der Eröffnung der Geschäftsbeziehung und bei jeder Aktualisierung der Angaben des Kunden müssen die den Geldwäschereiregeln Unterstellten ein Auszug aus dem Register der wirtschaftlich Berechtigten verlangen. Wenn sie eine materielle Differenz zwischen den Informationen, die sie im Rahmen der Due Diligence erhalten haben, und denen im Register feststellen, müssen sie diese dem Companies House melden. Die Frist hierfür beträgt grundsätzlich 15 Tage.

d) Luxembourg

Die dem luxemburgischen Geldwäschereigesetz Unterstellten müssen den wirtschaftlich Berechtigten identifizieren und diese Informationen risikobasiert überprüfen.¹⁶ Hierzu können sie öffentlich verfügbare Daten mit Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten verwenden, vom Kunden relevante Informationen verlangen, vom Kunden Beweise über die Identität des wirtschaftlich Berechtigten auf der Grundlage von Dokumenten oder Informationen aus verlässlichen Quellen verlangen oder auf andere Weise die erforderlichen Informationen einholen. Sie müssen in der Lage sein, den Aufsichtsbehörden oder den Selbstregulierungsorganisationen darzulegen, dass die von ihnen angewendeten Prüfmassnahmen in Anbetracht des von ihnen identifizierten Risikos von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung angemessen sind.

¹⁵ JMLSG Guidance for the Finance Sector 2023, 5.3.8 à 5.3.16 et 5.3.129A; AML/CFT Guidance for the Accountancy Sector, juin 2023, 5.4.17; AML Guidance for the TCSP Sector, 2023, 4-124: "You do not satisfy your obligation to identify and take reasonable steps to verify the identity of beneficial owners by relying only on information contained in a PSC register."

¹⁶ Art. 3(2)b de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux



Für die Informationen des luxemburgischen Zentralregisters der wirtschaftlich Berechtigten gilt keine Vermutung der Richtigkeit. Sie sind als nützliches Mittel zur Einholung und Überprüfung der Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten von luxemburgischen Rechtseinheiten anzusehen. Das Gesetz hält fest, dass sich die Unterstellten nicht ausschliesslich auf die Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten im Zentralregister verlassen dürfen, um ihre Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden zu erfüllen.¹⁷ Die Zentralregister sind eine nützliche Informationsquelle, die in Verbindung mit anderen Prüfmitteln die Richtigkeit und Relevanz der Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten gewährleisten soll (Abgleich).¹⁸

e) Österreich

Gemäss §11 Abs.1 des Bundesgesetzes über die Einrichtung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften, anderen juristischen Personen und Trusts¹⁹ dürfen sich Verpflichtete bei der Anwendung ihrer Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden nicht ausschliesslich auf die im Register enthaltenen Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer eines Rechtsträgers verlassen, sondern haben bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten nach einem risikobasierten Ansatz vorzugehen.

Absatz 2 sieht jedoch vor, dass die Überprüfung der Identität des wirtschaftlichen Eigentümers **auf Basis eines vollständigen erweiterten Auszuges** aus dem Register gemäss § 9 Abs. 5 erfolgen darf, sofern keine Faktoren für ein erhöhtes Risiko vorliegen und sich der Verpflichtete durch Rückfrage bei seinem Kunden vergewissert hat, dass keine von dem erweiterten Auszug abweichenden Kontrollverhältnisse oder Treuhandbeziehungen bestehen und er daher überzeugt ist zu wissen, wer der wirtschaftliche Eigentümer ist. In allen übrigen Fällen ist auf risikobasierter Grundlage zu beurteilen, welche zusätzlichen Massnahmen zur Überprüfung der Identität des wirtschaftlichen Eigentümers zu ergreifen sind.

Der erweiterte Auszug aus dem österreichischen Transparenzregister enthält im Vergleich zum einfachen Auszug zusätzliche Informationen:

- Darstellung der Beteiligungsstruktur: Grafische und detaillierte Darstellung der relevanten Beteiligungsebenen, basierend auf Daten aus dem Firmenbuch, Vereinsregister und Ergänzungsregister.

¹⁷ Art. 3(2)bbis de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

¹⁸ Cf. Circulaire CSSF 24/861 relative à la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme : clarifications concernant l'identification et la vérification de l'identité du(des) bénéficiaire(s) effectif(s).

¹⁹ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20009980/WiEReG%2c%20Fassung%20vom%2027.01.2025.pdf>



- Errechnete wirtschaftliche Eigentümer: Automationsunterstützte Berechnung der wirtschaftlichen Eigentümer und obersten Rechtsträger.
- Angabe zur Vollständigkeit: Ob es sich um einen vollständigen erweiterten Auszug handelt.

f) **Liechtenstein**

Das liechtensteinische Transparenzregister sieht keine Richtigkeitsvermutung vor. Die Angaben im liechtensteinischen Transparenzregister entfalten keine Publizitätswirkung im Rechtsverkehr. Das Register dient primär der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, nicht jedoch der öffentlichen Glaubhaftmachung oder rechtlichen Wirksamkeit der eingetragenen Informationen.

Die Verpflichtung zur Feststellung und Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen und zur Einholung und Mitteilung der Daten der wirtschaftlich berechtigten Personen obliegt dem jeweiligen Rechtsträger. Demgemäss ist auch der Rechtsträger für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Eintragung verantwortlich.²⁰

Finanzintermediäre sind verpflichtet, Unstimmigkeiten zwischen selbst erhobenen Daten und Registereinträgen zu melden, was eine indirekte Kontrolle ermöglicht. Die Meldung einer Unstimmigkeit soll erst erfolgen, wenn der Rechtsträger vom Sorgfaltspflichtigen auf die unrichtige oder unvollständige Eintragung hingewiesen wurde und dieser nicht innert 30 Tage ab Kenntnisnahme eine Berichtigung vorgenommen hat. Das Amt für Justiz merkt die Unstimmigkeitsmeldung im Verzeichnis an und ergreift die zur Beseitigung der Unstimmigkeit erforderlichen Massnahmen (Art. 9 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 über das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern).²¹

g) **USA**

Der am 1. Januar 2024 in Kraft getretene *Corporate Transparency Act* soll die Transparenz über die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten verbessern. Die unterstellten Rechtseinheiten müssen ihre wirtschaftlich Berechtigten dem *Financial Crime Enforcement Network* (FinCEN, Äquivalent der MROS) melden.

Aktuell haben nur Behörden (in- und ausländische, Straf-, Verwaltungs- und Steuerbehörden) Zugriff auf die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten bei FinCEN. FinCEN beabsichtigt, diesen Zugang nach und nach auszuweiten auf gewisse Finanzinstitute, die Sorgfaltspflichten in Bezug auf ihre Kunden haben.²² Dieser Zugang soll nicht obligatorisch sein.

²⁰ Vgl. https://archiv.llv.li/files/aju/vwbp_fragen-und-antworten.pdf.

²¹ <https://www.gesetze.li/chrono/2021033000>.

²² https://www.fincen.gov/boi-faqs#O_1



Die dem *Banking Secrecy Act* unterstehenden Finanzinstitute müssen angemessenen Prozesse zur Identifikation und Überprüfung der wirtschaftlich Berechtigten vorsehen und umsetzen. Die Informationen von FinCEN verfügen über keine besondere Beweiskraft in dieser Prüfung, sondern können von den Finanzinstituten bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten als zusätzliche Quelle konsultiert werden.²³

h) Polen

Rechtsvergleichend ist eine (beschränkte) Richtigkeitsvermutung der Einträge im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen nur in Polen vorgesehen. Polen kennt ein online öffentlich einsehbares Register. Das in Polen eingeführte System will sicherstellen, dass alle Personen, die das Register konsultieren, mit Ausnahme von Finanzintermediären, darauf vertrauen dürfen, dass die Einträge korrekt sind (d. h. die im Register eingetragenen Personen sind tatsächlich die wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheiten). Dies setzt jedoch ein komplexes und aufwändiges System voraus.

Um diese (beschränkte) Richtigkeitsvermutung zu stützen, sieht das polnische Dispositiv für die Transparenz der wirtschaftlich berechtigten Personen weitreichende Mitwirkungspflichten und Kontrollmechanismen vor, auf deren Grundlage sichergestellt werden soll, dass die Einträge im Register angemessen, richtig und aktuell sind:

- Die im Register erfassten Rechtseinheiten und deren wirtschaftlich berechtigten Personen sind verpflichtet, die für die Einträge erforderlichen Informationen bereitzustellen, zu belegen und zu melden, bzw. im Bereinigungsverfahren entsprechend mitzuwirken.
- Die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre werden nicht reduziert. Finanzintermediäre und Notare müssen jede Abweichung zwischen dem Register und den von ihnen ermittelten Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen ihrer Kunden erfassen und dem Register melden. Die Aufsichtsbehörde ist verpflichtet, diese Unterschiede zu bereinigen.

Zudem sind verschiedene behördliche Überprüfungsprozesse vorgesehen:

- Zum einen führt die Registerbehörde umfangreiche Stichproben und strenge Kontrollen der Daten durch, indem die verschiedenen Datenbanken abgeglichen und die Informationen auf Unterschiede überprüft werden. Darüber hinaus analysieren verschiedene Behörden Rechtseinheiten, die keine Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen geliefert haben, aufgrund von Datenbanken und geben dem Register entsprechende Rückmeldungen bzw. veranlassen die nötigen Massnahmen (z.B. Löschung von inaktiven Rechtseinheiten).
- Zum anderen sind bestimmte Behörden verpflichtet, Unterschiede zwischen dem Register und den von ihnen ermittelten wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen, die verfügbaren Informationen zu überprüfen und bei Bestätigung eines Unterschieds diese der für das Register zuständigen Aufsichtsbehörde zu melden. Der Meldung sind Belege und Unterlagen über die festgestellten Unterschiede beizufügen. Nach Erhalt der gemeldeten

²³ Financial Crimes Enforcement Network 31 CFR Parts 1010, 1020, 1023, 1024, and 1026 RIN 1506–AB25 Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions.



Unterschiede ist die Aufsichtsbehörde verpflichtet, diese zu bereinigen. Sie kann ein Verfahren einleiten, um zu klären, ob die im Register enthaltenen Informationen richtig und aktuell sind, und um das Register gegebenenfalls mit den richtigen Informationen zu speisen. Das vereinfachte System zur Meldung von Unterschieden hat dazu geführt, dass die Anzahl Meldungen stark zugenommen hat, insbesondere auch durch Personen, die nicht dazu verpflichtet sind.

Diese spezifischen Mitwirkungspflichten und Kontrollmechanismen gewährleisten die Richtigkeit und Aktualität der Angaben über die wirtschaftlich berechtigten Personen. Daran knüpft die Vermutung, dass die Personen, die Einsicht in das öffentliche Register nehmen (nicht jedoch die Finanzintermediäre), davon ausgehen dürfen, dass die eingetragenen Personen tatsächlich die wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheiten sind. Ein System, das keine solchen Pflichten und Prozess vorsieht, kann die Richtigkeit der Einträge nicht garantieren, sodass eine vergleichbare Vermutung der Richtigkeit nicht sinnvoll wäre. Verzichtet man auf behördliche Kontrollmechanismen und auf die Meldung von Unterschieden durch Finanzintermediäre und deren behördliche Überprüfung und Bereinigung, hätte die Richtigkeitsvermutung zur Folge, dass die Beweislast den eingetragenen Personen obliegen würde, d. h. sie hätten schlüssig nachzuweisen und hoheitlich bestätigen zu lassen, dass sie entgegen dem Eintrag im Register nicht die wirtschaftlich berechtigte Person der Rechtseinheit sind.

i) Empfehlungen der FATF

Die **Empfehlung 24** (Fassung von 2022) der FATF betrifft die Transparenz von juristischen Personen. Ihr Ziel ist es, dass die zuständigen Behörden schnell und effizient über die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten und die Kontrolle von juristischen Personen verfügen. Hierzu müssen die Staaten eine Kombination verschiedener Mechanismen (mehrgleisiger Ansatz, «*multi-pronged approach*») einsetzen, welcher die folgenden Elemente umfasst:²⁴

- Die **Gesellschaften** selbst müssen vollständige, richtige und aktuelle Informationen über ihre wirtschaftlich Berechtigten einholen und sie in angemessener Weise überprüfen (*company approach*).²⁵
- Ein **Register** der wirtschaftlich Berechtigten muss vollständige, richtige und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten der juristischen Personen des Staates und der juristischen Personen mit einem ausreichenden Bezug zum Staat enthalten, welche angemessen überprüft werden (*register approach*). Statt eines Registers können die Staaten einen gleichwertigen alternativen Mechanismus einführen, solange dieser den Behörden einen gleichwertigen Zugang bietet (der Verweis auf die bestehenden Informationen bei den Gesellschaften oder den Finanzinstituten ist nicht ausreichend; möglich wäre beispielsweise eine zentrale Plattform, welche alle von den Finanzinstituten eingeholten Informationen zusammenfasst und den Behörden zur Verfügung stellt).²⁶

²⁴ FATF, Auslegungshinweis zu Empfehlung 24, Abs. 7.

²⁵ FATF, Auslegungshinweis zu Empfehlung 24, Abs. 7(a).

²⁶ FATF, Auslegungshinweis zu Empfehlung 24, Abs. 7(b)(ii).



- Jede weitere oder **zusätzliche erforderliche Massnahme** zur Sicherstellung der Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten einer Gesellschaft muss ergriffen werden (z.B. Nutzung der Informationen der Börse). Dazu zählt auch die zentrale Pflicht gemäss **Empfehlungen 10 und 22** der Finanzinstitute und der ausgewählten Unternehmen des Nicht-Finanzsektors («*Designated Non-Financial Businesses and Professionals*», DNFBP), den wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren und diese Information zu überprüfen.²⁷ Gemäss diesen Empfehlungen müssen die Staaten die Finanzinstitute und DNFBP verpflichten, die wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren und mittels angemessener Massnahmen zu überprüfen, so dass der Finanzintermediär und DNFBP Sicherheit hat, den wirtschaftlich Berechtigten zu kennen. Zudem müssen die Staaten die Finanzinstitute und DNFBP verpflichten, die Eigentums- und Kontrollstruktur ihrer Kunden sowie ihr Tätigkeits- und Risikoprofil zu verstehen. Diese Pflicht ist andauernd. Die Tatsache, dass die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten mittels anderer Mechanismen (z. B. einem Register) zur Verfügung stehen, entbindet die Finanzinstitute nicht von ihrer Pflicht in Umsetzung von Empfehlungen 10 und 22. Auf jeden Fall dürfen sie sich bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten nicht ausschliesslich auf diese Informationen verlassen.²⁸

Der Zugang der Finanzintermediäre zu den Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten sowie ein Mechanismus zur Meldung von Unterschieden muss geprüft, aber nicht zwingend vorgesehen werden.²⁹

²⁷ FATF, Leitlinien zur wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen, Ziff. 99.

²⁸ FATF, Leitlinien zur wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen, Ziff. 102.

²⁹ FATF, Auslegungshinweis zu Empfehlung 24, Abs. 11; Leitlinien zur wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen, Ziff. 108.