



Bern, 28. März 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 13. Februar 2025 zum Geschäft 24.046 forderte die RK-N die Verwaltung auf, ihr die Folgen der Streichung von Art. 31 TJPG (Richtigkeitsvermutung) darzulegen, namentlich die Wirkungen des Transparenzregisters für Finanzintermediäre und andere Akteure, die dieses konsultieren.



2 Analyse: Wirkung des Registers, wenn das Gesetz keine Regelung enthält (Streichung von Art. 31 TJPG)

A) Allgemein

Im Falle einer Streichung von Art. 31 TJPG enthält das TJPG keine spezielle Bestimmung mehr, welche die Wirkungen des Transparenzregisters für alle Nutzer einheitlich festlegt.

Die Frage nach den Wirkungen des Registers in diesem Fall muss für jede Kategorie von Registernutzern gesondert untersucht werden, namentlich:

- für **Finanzintermediäre** im Sinne des Geldwäschereigesetzes (GwG) anhand der Ausführungsgesetzgebung zum GwG;
- für **Beraterinnen und Berater** im Sinne des GwG (gemäss der Vorlage 2), anhand der Ausführungsgesetzgebung zum GwG;
- für **Behörden** mit einem Zugangsrecht gemäss Art. 34 TJPG anhand des anwendbaren Verfahrensrechts.

Das TJPG würde sich damit in eine Vielzahl von Gesetzen über öffentlich-rechtliche Register einreihen, die deren Wirkungen nicht speziell regeln (Einwohnerregister, zentrales Register der AHV-Versicherten, zentrales Migrationsinformationssystem¹, Register der Gesundheitsberufe², Betriebs- und Unternehmensregister³, eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister⁴, Krebsregister⁵, Register der Mehrwertsteuerpflichtigen⁶).

B) Finanzintermediäre

Gemäss Art. 4 GwG muss jeder Finanzintermediär mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigte Person feststellen und deren Identität überprüfen. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen dieser Pflicht und dem Transparenzregister, die in Übereinstimmung mit den einschlägigen FATF-Empfehlungen (R10, R22 und R24) ausgestaltet sein sollte.

Es gibt keine Bestimmung, die für alle Finanzintermediäre konkretisiert, wie sie die Verpflichtung gemäss Art. 4 GwG erfüllen müssen. Die Kompetenzen zur Konkretisierung dieser Sorgfaltspflicht sind wie folgt festgelegt (siehe Art. 12, 17 und 25 GwG):

Übersicht über die Kompetenzen und die für die verschiedenen Kategorien von Finanzintermediären geltenden Regeln

¹ Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006; SR 431.02.

² Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe; SR 811.21.

³ Verordnung über das Betriebs- und Unternehmensregister vom 30. Juni; SR 431.903.

⁴ Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister; SR 431.841.

⁵ Bundesgesetz über die Registrierung von Krebserkrankungen; SR 818.33.

⁶ Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer; SR 641.20.



Kategorie	Aufsichtsbehörde	Anwendbare Regeln zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten
Banken und Wertpapierhäuser	FINMA	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken vom 3. Juni 2018
Versicherungseinrichtungen (für die Bereiche der direkten Lebensversicherung und Vergabe von Hypothekarkrediten)	FINMA	Reglement zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung der Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes vom 25. Oktober 2022
Personen im Sinne von Art. 1b BankG, Vermögensverwalter, Trustees, Fondsleitungen, Bewilligungsträger nach dem Kollektivanlagengesetz, Verwalter von Kollektivvermögen, zentrale Gegenparteien, Zentralverwahrer, Zahlungssysteme, DLT-basierte Handelssysteme	FINMA	GwV-FINMA
Spielbanken	Eidgenössische Spielbankenkommission	GwV-ESBK
Veranstalter von Grossspielen	Interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde gemäss Art. 105 des Geldspielgesetzes	GwV-EJPD
Handelsprüfer	Zentralamt für Edelmetallkontrolle	GwV-BAZG
Sonstige Finanzintermediäre (Parabankenbereich)	Selbstregulierungsorganisationen	Reglemente der Selbstregulierungsorganisationen

1. Banken und Wertpapierhäuser

Anwendbare Bestimmungen: Für die Identifizierung der Vertragspartei und zur Feststellung der Kontrollinhaberin und des Kontrollinhabers und der an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person gelten für Banken und Wertpapierhäuser die Bestimmungen der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken vom 13. Juni 2018 (VSB 20). Es handelt sich hierbei um eine von der FINMA anerkannte Selbstregulierung. Sie hat somit verbindlichen Charakter (vgl. Art. 35 GwV-FINMA).

Die Regeln zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen finden sich in Kapitel 3. (Kontrollinhaber) und 4 (wirtschaftlich berechtigte Person) der VSB 20. Die VSB 20 regelt die zu erhebenden Daten, wobei nach Kategorien von Vertragspartnern unterschieden wird (Sonderregeln für Banken, einem Berufsgeheimnis unterliegende Personen, Sitzgesellschaften, Stiftungen usw.). Der Finanzintermediär muss die betreffenden Daten mittels einer schriftlichen Erklärung oder eines der Formulare im Anhang der VSB 20 (Formular A, K, T usw.) erheben. Zur Überprüfung der gesammelten Informationen muss er einen risikobasierten Ansatz anwenden; je nach Risiko kann die Konsultation externer, unabhängiger Quellen erforderlich sein.



Nutzung des Registers (ohne Regelung im TJPG): Die Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person bleibt durch das TJPG unverändert. Deren Erfüllung wird jedoch durch die Konsultation des Transparenzregisters erleichtert, das für die Finanzintermediäre eine zusätzliche Informationsquelle darstellt. Diese Nutzung könnte in einer revidierten VSB 20 detailliert werden. Die Botschaft zum TJPG⁷ sieht folgende Lösung vor, die gemeinsam mit der technischen Gruppe des Privatsektors zur Begleitung der Gesetzgebungsarbeiten erarbeitet wurde: Für die formelle Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person kann der Finanzintermediär die Informationen des Transparenzregisters beiziehen und muss unter bestimmten Bedingungen das Formular K der VSB 20 zur Feststellung des Kontrollinhabers an juristischen Personen nicht ausfüllen. Die VSB 20 wird jedoch am Erfordernis eines schriftlichen Formulars für Sitzgesellschaften oder Beziehungen mit erhöhtem Risiko festhalten müssen. Ferner wird der Finanzintermediär die Konsultation des Transparenzregisters und die Daten, die zur Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person verwendet wurden, dokumentieren müssen.

2. Versicherungseinrichtungen

Anwendbare Bestimmungen: Für die Sorgfaltspflichten der Versicherungseinrichtungen gelten in den Bereichen der direkten Lebensversicherung und der Vergabe von Hypothekarkrediten die Bestimmungen des Reglements zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung der Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes vom 25. Oktober 2022 (Art. 42 GwV-FINMA).

Nutzung des Registers (ohne Regelung im TJPG): Das Reglement der SRO-SVV könnte die Sorgfaltspflichten analog der VSB präzisieren: Der Versicherer kann unter bestimmten Bedingungen im Zusammenhang bei operativen Gesellschaften darauf verzichten, die wirtschaftlich berechnigte Person mittels eines dem Formular K entsprechenden Formulars zu identifizieren, und die Informationen aus dem Transparenzregister verwenden.

3. Andere der GwV-FINMA unterstellte Finanzintermediäre

Anwendbare Bestimmungen: Finanzintermediäre, die keine Banken, Versicherungen oder Wertpapierhäuser sind, aber direkt der FINMA unterstehen, unterliegen den Bestimmungen der GwV-FINMA. Dazu gehören beispielsweise Trustees oder Inhaber einer Fintech-Bewilligung (Art. 1b BankG).

Nutzung des Registers (ohne Regelung im TJPG): Für diese Finanzintermediäre könnte die GwV-FINMA die Nutzung des Registers analog der VSB regeln.

4. Der GwV-ESBK, GwV-EJPD sowie GwV-BAZG unterstellte Finanzintermediäre

Analog zur GwV-FINMA konkretisieren die Ausführungsverordnungen der anderen GwG-Aufsichtsbehörden die Sorgfaltspflichten für die ihnen unterstellten Finanzintermediäre (GwV-ESBK: Spielbanken, GwV-EJPD: Veranstalter von Grossspielen; GwV-BAZG: Handelsprüfer). Ihr Inhalt entspricht demjenigen der GwV-FINMA ausser für Besonderheiten im Zusammenhang mit den jeweilig Unterstellten, die aber für die hier untersuchte Frage nicht relevant sein dürften.

⁷ BBI 2024 1607, S. 128.



5. Einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossene Finanzintermediäre

Anwendbare Bestimmungen: Die von der FINMA genehmigten SRO-Reglemente (SRO SAV/SNV, SRO Treuhand, etc.) konkretisieren die Sorgfaltspflichten unter Berücksichtigung der Risiken und Besonderheiten ihrer Mitglieder. Das Reglement legt fest, wie die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen ist, welche Daten zu erheben und in welchem Umfang die Überprüfungen für jede Kategorie von Vertragspartnern durchzuführen sind. Dabei berücksichtigt es die jeweiligen Risiken (z. B.: keine schriftliche Erklärung erforderlich für eine börsennotierte Gesellschaft; erweiterte Überprüfungen erforderlich für eine Gesellschaft mit Sitz in einem Land auf der «grauen Liste» der FATF; vgl. §§ 18-25^{bis} und 32-36 des Reglements der SRO PolyReg).

Nutzung des Registers (ohne Regelung im TJPG): Das Reglement kann festlegen, wie die SRO-Mitglieder die Informationen aus dem Transparenzregister für die formelle Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person von operativen Gesellschaften nutzen können, wobei auch die Art der Vertragspartei und die Risiken zu berücksichtigen sind. Beispielsweise könnte das Reglement den Prozess der Aufnahme der Geschäftsbeziehung und die vom Kunden bereitzustellenden Informationen regeln, wobei die dem Kunden angebotene Dienstleistung und die damit verbundenen Risiken zu berücksichtigen wären. Zur Berücksichtigung der spezifischen Tätigkeitsbereiche der SRO-Mitglieder könnten allenfalls erleichterte Sorgfaltspflichten festgelegt werden. Beispielsweise könnte für Rechtsanwälte oder Notare vorgesehen werden, dass die Klientin bzw. der Klient in der Vollmacht für das Mandat auch bestätigt, dass sie bzw. er die wirtschaftlich berechnete Person ist oder dass die Registerdaten korrekt sind.

C) Beraterinnen und Berater

Die Regelung für die Beraterinnen und Berater wird im Rahmen der Beratung und der Umsetzung des Entwurfs 2 erfolgen. Es ist vorgesehen, dass auch die Beraterinnen und Berater der Aufsicht einer SRO unterstellt sind.

Anwendbare Bestimmungen: Beraterinnen und Berater werden sich daher einer SRO anschliessen müssen, so dass die Bestimmungen des entsprechenden Reglements auf sie Anwendung finden. Dieses wird die Sorgfaltspflichten unter Berücksichtigung der Risiken und Besonderheiten der Berater festlegen. Denkbar ist auch, dass gewisse Regelungen bereits auf Gesetzesstufe festgehalten werden.

Nutzung des Registers (ohne Regelung im TJPG): Das Reglement kann festlegen, wie die SRO-Mitglieder die Informationen des Transparenzregisters nutzen können, wobei den jeweiligen Besonderheiten des Tätigkeitsgebiets der Mitglieder Rechnung getragen werden kann. So könnte beispielsweise für Rechtsanwälte oder Notare vorgesehen werden, dass die Klientin bzw. der Klient in der Vollmacht für das Mandat auch bestätigt, dass sie bzw. er die wirtschaftlich berechnete Person ist oder dass die Registerdaten korrekt sind.

D) Behörden

Enthält das TJPG keine besonderen Vorschriften, so stützen sich die Behörden, vorbehaltlich allfälliger anderer besonderer Vorschriften im anwendbaren Gesetz, auf die für sie geltenden Verfahrensvorschriften ab, um zu bestimmen, wie sie das Register nutzen können und inwieweit die Eintragung als Nachweis für die wirtschaftliche Berechnung dienen kann.



Für die Strafbehörden wären die Informationen aus dem Register ein Beweismittel im Sinne von Art. 139 ff. StPO. Der Strafrichter würdigt die Beweise frei nach seiner aus dem gesamten Verfahren gewonnen Überzeugung (Art. 10 Abs. 2 StPO). So kann er zum Schluss gelangen, dass die Eintragung im Register in Anbetracht anderer Aktenelemente nicht beweiskräftig ist und davon ausgegangen werden muss, dass eine andere Person tatsächlich die wirtschaftlich berechnigte Person einer Gesellschaft ist. Die gleichen Regeln gelten für ein Verfahren wegen Widerhandlung gegen Art. 305^{bis} StGB (Geldwäscherei) oder Art. 305^{ter} StGB (mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften). Der Strafrichter oder jede andere Strafbehörde (Polizei, Staatsanwaltschaft) kann unter Würdigung aller Elemente des Falles frei beurteilen, ob der Finanzintermediär die Identität des wirtschaftlich Berechnigten ordnungsgemäss überprüft hat. Es muss dabei nicht davon ausgehen, dass die Eintragung im Register korrekt und eine allfällige andere Information beim Finanzintermediär falsch ist. Er beurteilt gemäss den Bestimmungen des GwG, wie die von der Kundin bzw. vom Kunden erhaltenen Informationen überprüft werden mussten.

Für die Bundesverwaltungsbehörden wären die Informationen aus dem Register ein Beweismittel im Sinne von Art. 12 VwVG. Wenn sie in Anwendung von Art. 34 TJPG Zugang zum Register hat, kann die Behörde das Register einsehen und einen Auszug daraus zu den Akten nehmen. Ebenso kann ein Auszug aus dem Transparenzregister von einer Verfahrenspartei ins Recht gelegt werden. Die Behörde kann die Beweise frei würdigen. Auf der Grundlage der gesammelten Beweise, einschliesslich der Informationen aus dem Register (aber nicht beschränkt darauf), könnte eine Aufsichtsbehörde gemäss GwG beispielsweise feststellen, dass ein Finanzintermediär seine Sorgfaltspflichten nicht ordnungsgemäss erfüllt hat, weil er im Rahmen einer Geschäftsbeziehung mit einer Schweizer Gesellschaft deren wirtschaftlich berechnigte Person nicht festgestellt hat.