



CH-3003 Bern, SECO, DSKU /seco/mup

Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen (SIF)  
Abteilung Multilaterales  
Sektion Finanzkriminalität  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Referenz: 2013-07-08/378  
Sachbearbeiter/in: mup  
Bern, 12.07.2013

## **Vorentwurf des Bundesgesetzes zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière**

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere ausserparlamentarische Kommission hat sich an ihrer Sitzung vom 3. Juli 2013 mit dem oben erwähnten Vorentwurf zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) befasst. Wir danken Botschafter Alexander Karrer und Patricia Steck Ihres Staatssekretariats sowie Bruno Dorner vom Rechtsdienst des Eidgenössischen Finanzdepartements dafür, dass sie an dieser Sitzung teilgenommen und uns die verschiedenen Aspekte der in die Vernehmlassung gegebenen Vorlage (sowie diejenige zur Umsetzung der Finanzplatzstrategie des Bundesrates) präsentiert haben. Unsere Kommission hat die Vorlage entsprechend ihrem Auftrag aus der Sicht der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) geprüft.

Das KMU-Forum misst dem Erhalt eines gesunden Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. Daher befürwortet es eine wirksame und pragmatische Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen in der schweizerischen Rechtsordnung. Wir sind allerdings gegen jegliche Überregulierung. Mehrere Aspekte der zur Vernehmlassung unterbreiteten Vorlage könnten für die betroffenen Unternehmen einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand und übermässige Kosten nach sich ziehen. Ein im Juni 2013 von unserem Sekretariat bei rund 50 unabhängigen Vermögensverwaltern durchgeführter KMU-Verträglichkeitstest hat gezeigt, dass die geplanten Bestimmungen für diese voraussichtlich pro Jahr Mehrkosten von über 100 Millionen Franken zur Folge haben werden (sofern man auch die Auswirkungen der zweiten Vorlage zur Umsetzung der Finanzplatzstrategie berücksichtigt). Einige Bestimmungen gehen über die Forderungen der GAFI hinaus. Wir sprechen uns gegen diese Bestimmungen aus, denn die Einführung autonomer und verfrühter Massnahmen wird die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes verringern und unsere Position in künftigen Verhandlungen schwächen.

Im Jahr 2011 hat unsere Kommission vom Bundesrat den formellen Auftrag erhalten, im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu prüfen, ob die Bundesämter bei der Vorberei-

**KMU-Forum**

Per Adresse: SECO/DSKU  
Holzikofenweg 36, 3003 Bern  
Tel. +41 (31) 324 72 32, Fax +41 (31) 323 12 11  
pascal.muller@seco.admin.ch  
www.forum-kmu.ch

tung von Regulierungsvorhaben eine KMU-Verträglichkeitsanalyse (bezüglich administrativem Aufwand, Verwaltungshindernissen usw.) und eine Messung der Regulierungskosten durchgeführt haben.<sup>1</sup> Wir stellen fest, dass noch keine entsprechenden Analysen realisiert wurden. Dies ist im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) für die Vorlage zwingend noch nachzuholen. Die entsprechenden Ergebnisse müssen für die Ämterkonsultation zum Botschaftsentwurf unbedingt zur Verfügung stehen und die wichtigsten Resultate im Kapitel zu den wirtschaftlichen Auswirkungen enthalten sein. Für allfällige Fragen zur Umsetzung der RFA steht Ihnen Uschi Anthamatten (Tel.: 031 324 22 89, E-Mail: [uschi.anthamatten@seco.admin.ch](mailto:uschi.anthamatten@seco.admin.ch)) des Ressorts Regulierungsanalyse im SECO gerne zur Verfügung.

Im Folgenden werden wir im Detail Stellung nehmen zu den Aspekten der Vorlage, die wir aus Sicht der KMU für problematisch erachten.

- Inhaberaktien

Gemäss dem neuen Artikel 697i des Obligationenrechts (OR) muss, wer Inhaberaktien einer Gesellschaft erwirbt, deren Aktien nicht an einer Börse kotiert sind, den Erwerb, seinen Vor- und seinen Nachnamen oder seine Firma sowie seine Adresse unverzüglich der Gesellschaft melden. Diese muss nach Artikel 697i OR ein Verzeichnis über sämtliche Inhaberaktionäre führen. Der erläuternde Bericht erwähnt hingegen auf Seite 10, dass sich die GAFI in ihren Empfehlungen auf die Einführung einer Meldepflicht für Anteile von über 25 Prozent beschränkt. Die Vorlage geht also weit über die Forderungen der GAFI hinaus und könnte für die betroffenen KMU einen bedeutenden Verwaltungsaufwand sowie hohe Kosten nach sich ziehen. Wir sprechen uns daher gegen diese Bestimmung aus und verlangen, dass die Schwelle von 25 Prozent der GAFI in Artikel 697i OR übernommen wird.

- Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von juristischen Personen

Der neue Artikel 2a des Geldwäschereigesetzes (GwG) sieht vor, dass wirtschaftlich berechnete Personen immer natürliche Personen sein müssen. Wenn die Vertragspartei eine juristische Person ist, müssen Finanzintermediäre daher künftig eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechnete (natürliche) Person ist. Laut Absatz 4 gelten als wirtschaftlich Berechnete einer operativ tätigen juristischen Person die natürlichen Personen, die direkt oder indirekt mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder des Stimmenanteils an dieser beteiligt sind oder sie auf andere erkennbare Weise kontrollieren. Können diese natürlichen Personen nicht festgestellt werden, so ist die Identität des obersten Mitglieds des leitenden Organs festzustellen. Im Gesetzestext und im erläuternden Bericht sind diese Bestimmungen nicht genauer dargelegt und liefern keine zusätzlichen Angaben zu den anderen Arten von juristischen Personen.

Gemäss den im Rahmen des KMU-Verträglichkeitstests befragten Vermögensverwaltern sind diese Bestimmungen nicht detailliert genug erklärt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht klar, wer beispielsweise als wirtschaftlich berechnete Person eines Vereins, einer Genossenschaft, einer Pensionskasse oder von juristischen Personen ausländischen Rechts erfasst werden muss.

Wir verlangen, dass entweder im Gesetzesentwurf oder in den Durchführungsbestimmungen für alle Arten von juristischen Personen eindeutige und praktikable Regeln erarbeitet und festgelegt werden. Auf diese Weise soll die nötige Rechtssicherheit gewährleistet

---

<sup>1</sup> vgl. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2011 «[Die administrative Entlastung von Unternehmen: Bilanz 2007–2011 und Perspektiven 2012–2015](#)», Massnahme 2 (S. 23).

werden, damit die Finanzintermediäre nicht übermässig Zeit mit der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen verschwenden.

- Politisch exponierte Personen

Gemäss der Vernehmlassungsvorlage sollen die Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit politisch exponierten Personen (PEP) im Geldwäschereigesetz geregelt werden. Absatz 1 des neuen Artikels 2a GwG hält fest, dass Personen als PEP gelten, die im Ausland oder in der Schweiz (auf nationaler Ebene) mit führenden öffentlichen Funktionen betraut sind oder worden sind. Als PEP nahestehend gelten nach Absatz 2 natürliche Personen, die diesen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahestehen. Entsprechend dem in Artikel 6 GwG definierten Risiko müssen Finanzintermediäre mehr oder weniger umfangreiche Abklärungen treffen, wenn sie eine Geschäftsbeziehung mit PEP oder PEP nahestehenden Personen eingehen.

Die im Rahmen des KMU-Verträglichkeitstests befragten Vermögensverwalter sind der Ansicht, dass diese Regelung zu weit geht und für sie einen übertriebenen Verwaltungsaufwand und zu hohe Kosten mit sich bringt. Als problematisch erachtet wird vor allem der Umstand, dass diese Bestimmungen mehrere Jahrzehnte, nachdem die betreffenden Personen keine führenden öffentlichen Funktionen mehr ausüben, immer noch angewendet werden müssen. In den Augen der befragten Finanzintermediäre ist ausserdem der Kreis der nahestehenden Personen zu weit gefasst und schliesst somit zu viele Personen ein.

Um die Bestimmungen praktikabler zu gestalten, verlangen wir, dass das Gesetz einen vernünftigen Zeitrahmen festsetzt, nach dem Personen, die führende öffentliche Funktionen ausgeübt haben, nicht mehr als PEP gelten. Ausserdem fordern wir, dass die Bestimmungen zu den nahestehenden Personen in der Gesetzesvorlage, in der Botschaft oder in den Durchführungsbestimmungen präzisiert werden, sodass der Kreis der betroffenen Personen sinnvoll eingeschränkt wird.

- Schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

Die Vorlage sieht vor, im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) eine neue Kategorie der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei einzuführen. Solche Steuerdelikte liegen vor, wenn entweder unter Verwendung von gefälschten Urkunden oder durch arglistige Täuschung Steuern hinterzogen werden und die nicht deklarierten Steuerfaktoren mindestens 600 000 Franken erreichen (unabhängig davon ob es sich um Einkommens- oder Vermögenswerte handelt); zudem muss sich der vorenthaltene Steuerbetrag auf über 15 000 Franken belaufen. Gemäss der Vorlage müssen Finanzintermediäre die Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einer solchen Widerhandlung herrühren. Dazu müssen Kriterien zur Erkennung von Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko festgelegt werden.

Den im Rahmen des KMU-Verträglichkeitstests befragten Vermögensverwaltern zufolge ist die Festlegung solcher Kriterien sehr schwierig, da angesichts der Hauptmerkmale der Definition einer schweren Steuerwiderhandlung (arglistige Täuschung, nicht deklarierte Steuerfaktoren von 600 000 Franken) praktisch alle Geschäftsbeziehungen ein erhöhtes Risiko aufweisen würden. Möchte ein Kunde mit einem Vermögen von 600 000 Franken 15 000 Franken verwalten lassen, birgt dies potenziell bereits ein erhöhtes Risiko. Nach Ansicht der Vermögensverwalter werden ihr Aufwand und ihre Kosten unter diesen Bedingungen deutlich steigen: um zirka 25 000 Franken jährlich für einen mittleren Finanzin-

termediär, ohne die einmaligen Kosten für die Überprüfung der bestehenden Kunden zu berücksichtigen.

Wir fordern daher, dass die Hauptmerkmale der Definition einer schweren Steuerwiderhandlung angepasst werden, und zwar wie folgt: In unseren Augen sollten einzig Steuerhinterziehungen von über 300 000 Franken unter Verwendung von gefälschten Urkunden eine schwere Steuerwiderhandlung darstellen, die als Vortat zur Geldwäscherei gilt.

- Einführung einer Beschränkung von 100 000 Franken für Barzahlungen

Im Sinne der vorgeschlagenen neuen Regelung sind Barzahlungen künftig nur noch bis 100 000 Franken zulässig. Die Zahlung des Teils des Kaufpreises, der 100 000 Franken übersteigt, muss über einen Finanzintermediär nach dem GwG abgewickelt werden.

Wir verlangen, dass die Verfassungsmässigkeit dieser neuen Bestimmung geprüft wird, ebenso wie ihre Vereinbarkeit mit Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel. Dieser sieht Folgendes vor: «*Schweizerische Banknoten müssen von jeder Person unbeschränkt an Zahlung genommen werden.*» Ausserdem fordern wir Sie auf, die Umsetzbarkeit dieser Bestimmung im Rahmen der RFA zu prüfen, insbesondere inwiefern sie sich auf die Unternehmen im Luxusgüterbereich, Schmuckgeschäfte und Kunsthändler auswirken wird.

- Bestimmungen im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen

Die Vorlage sieht eine Aufhebung des Melderechts nach Artikel 305ter Absatz 2 des Strafgesetzbuches vor, für das keine Vermögenssperre nötig ist. Infolge dieser Änderung müssen Finanzintermediäre künftig Verdachtsfälle immer vertieft analysieren, um den Verdacht auf der Grundlage begründeter Anhaltspunkte melden zu können.

Wir sprechen uns gegen diese Verschiebung des Aufwands zu Ungunsten der Finanzintermediäre aus. Nach unserem Dafürhalten muss die Meldestelle für Geldwäscherei einfache Verdachtsmeldungen auch in Zukunft entgegennehmen.

Nach Meinung der im Rahmen des KMU-Verträglichkeitstests befragten Vermögensverwalter würden die aktuellen Bestimmungen des GwG sowie die Bestimmungen der Vorlage zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen ohne die oben erwähnten verlangten Änderungen für sie insgesamt einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verursachen. Wir hoffen daher sehr, dass die Empfehlungen der Kommission, unter anderem zu den Inhaberaktien und der Beschränkung für Barzahlungen, berücksichtigt werden.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

*[ohne Unterschriften / Original auf Französisch]*

Dr. Eric Jakob  
Co-Präsident des KMU-Forums  
Botschafter, Leiter der Direktion für  
Standortförderung des  
Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

Kopie an:

Kommissionen für Rechtsfragen (NR/SR)