

Staatssekretariat für Internationale Fragen
Abteilung Multilaterales
Sektion Finanzkriminalität
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per E-Mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

1. Juli 2013

Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2013 haben Sie uns in rubrizierter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen. Für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen. economiesuisse hat bei ihren Mitgliedern – bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie einigen grösseren Einzelunternehmen – eine interne Umfrage durchgeführt und nimmt gestützt auf deren Antworten sowie eingehenden Diskussionen in den zuständigen Arbeitsgruppen wie auch dem Vorstandsausschuss aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht Stellung. Detailausführungen finden sich in den Ihnen direkt zugestellten Äusserungen besonders betroffener Mitglieder.

Zusammenfassung

economiesuisse begrüsst grundsätzlich den vorgeschlagenen Weg zur Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen. Auf überschüssende, von der FATF nicht zwingend verlangte neue Vorschriften ist aber zu verzichten. Bei der Identifikation wirtschaftlich Berechtigter soll die Umsetzung in vergleichbaren anderen Ländern einbezogen und auf eine vorzeitige Umsetzung verzichtet werden. Die Definition von schweren Steuerdelikten ist separat im Zusammenhang mit der Revision des Steuerstrafrechtes in der Schweiz zu behandeln und daher in jene separate Vorlage zu integrieren. Mindestens ist sie zu fokussieren und zu präzisieren. Das Verbot von Bargeldzahlungen über CHF 100'000 bei Kaufverträgen ist auf die Verfassungskonformität kritisch zu überprüfen. Der nach der FATF mögliche Spielraum ist in allen Belangen auszuschöpfen.

1 Hintergrund der Vorlage

Der Bundesrat hat im Februar 2013 zusammen die Vernehmlassungen zur Weissgeldstrategie und zur Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen eröffnet. Die erste Vorlage sieht neue, risikobasierte Abklärungspflichten zur Steuerkonformität im Geldwäschereigesetz vor. Dazu hat economiesuisse separat bereits Stellung genommen und Rückweisung verbunden mit einer besseren Abstimmung mit einer notwendigen gesamtheitlichen Finanzplatzstrategie verlangt. Die zweite Vorlage verschärft insbesondere das Steuerstrafrecht, um schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei zu qualifizie-

ren. Zum Steuerstrafrecht hat der Bundesrat am 29. Mai 2013 ein weiteres, separates Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Damit sollen Steuerstrafverfahren unabhängig von der betroffenen Steuerart nach denselben Grundsätzen untersucht und beurteilt werden.

Mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen sollen gezielte Anpassungen zu einer effizienten Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen (von der Schweiz im Februar 2012 gutgeheissen) und zur Korrektur von bei der Evaluation der Schweiz im Jahre 2005 festgestellten Mängeln vorgenommen werden. Festzuhalten bleibt, dass die Schweiz bei der Umsetzung internationaler Vorgaben bei der Geldwäscherei eine führende Rolle spielt. Mit einbezogen werden auch Anforderungen des Global Forums der OECD.

2 Generelle Bemerkungen

Eine konforme aber nicht überschüssende Umsetzung der FATF-Empfehlungen ist unbestritten. Es liegt grundsätzlich im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz, internationale Standards zur Wahrung der Integrität des Finanzmarktes und insbesondere zur Harmonisierung der Bekämpfung der Finanzkriminalität zu befolgen. Dies gilt ganz besonders dort, wo bei einer Nichtbefolgung von internationalen Standards der Schweizer Wirtschaft massive direkte Nachteile drohen könnten.

In anderen Bereichen dagegen kann es sinnvoll sein, mit der Umsetzung von Empfehlungen vorerst zuzuwarten, bis klar wird in welchem Umfang und Masse andere Staaten diese implementieren. In diesen Fällen geht es darum, zu verhindern, dass ein „vorausseilender Gehorsam“ zu einem regulatorischen „Overkill“ führt. Bereits im Vorfeld der Erarbeitung der Vernehmlassung hat sich *economiesuisse* kritisch zu verschiedenen geplanten Änderungen im Gesellschaftsrecht geäußert.

3 Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien

Vorgeschlagen wird eine erhöhte Transparenz bei Inhaberaktien nicht börsenkotierter Unternehmen (Meldung an die Gesellschaft, Meldung an Finanzintermediär, erleichterte Umwandlung in Namenaktien). Dies ist eine Folge der revidierten Empfehlungen der FATF und der Forderungen des Global Forums. Die „Gefahren“ von Inhaberaktien für die Bekämpfung von Geldwäscherei werden klar überzeichnet. Auch das EU Parlament hat sich im Company Law Action Plan gegen eine vollständige Offenlegung von Inhaberaktionären geäußert. Die FATF verzichtet denn auch richtigerweise auf ein Verbot der Inhaberaktien und sieht verschiedene alternative Massnahmen vor. Weiter sind börsenkotierte Unternehmen generell von den neuen Verpflichtungen nicht erfasst. Hier bestehen genügend andere Sicherungsmechanismen gegen befürchtete Missbräuche von Inhaberaktien. Der Gesetzeswortlaut muss noch klarer ausdrücken, dass diese Beschränkung auch für die mehrheitlich kontrollierten Tochtergesellschaften gilt.

Die Schweiz muss in der Umsetzung den Spielraum ausschöpfen. **So weit als möglich soll den Gesellschaften neben einer erleichterten Umwandlung bei der Umsetzung für Inhaberaktien nicht-kotierter Unternehmen die Wahlmöglichkeit gewährt werden. Entsprechend soll neben dem nun vorgeschlagenen Meldemodell alternativ ein optionales Hinterlegungsmodell eingeführt werden.**

Die im erläuternden Bericht angeführten Nachteile eines Hinterlegungsmodells sind nicht zu treffend, wenn dieses von den Unternehmen selbst gewählt wird. Ein solches Modell wird auch in Deutschland erwogen (vgl. Pressemitteilung des Bundesministerium der Justiz vom 28. Juni 2013¹). Für die Ausgestaltung verweisen wir auf die Ihnen direkt zugegangene Stellungnahme des Forum SRO. In Übereinstimmung mit der Ihnen ebenfalls direkt zugestellten Äusserung der SwissHoldings fordern wir wieder-

1

http://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/20130628_Aktienrechtsnovelle_fuehrt_Kontrolle_der_Vorstandsverguetung_ein.html

rum im Sinne der Flexibilität und der Umsetzung in der Praxis eine untere Meldeschwelle von mindestens drei Prozent des Aktienkapitals.

4 Wirtschaftlich berechtigte Personen

Neu soll die Pflicht zur Meldung des wirtschaftlich Berechtigten mit einem Anteil von mehr als 25 Prozent, der zwingend eine natürliche Person sein muss, für alle nicht-kotierten Unternehmen zusätzlich zum Aktienbuch eingeführt werden. Begründet wird dies mit der Interpretativnote 15 zur FATF-Empfehlung 24. De facto führt dies zur Pflicht zur Führung eines zweiten Registers. Der entsprechende Aufwand ist erheblich und wird im erläuternden Bericht unterschätzt. Auch der Schwellenwert von 25 Prozent kann gerade auch bei kleinen Unternehmen durch Gruppenbildungen rasch erreicht werden. Grundsätze des Gesellschafts- und Wertpapierrechts werden missachtet. Richtig ist immerhin, dass kotierte Gesellschaften von der Verpflichtung ausgenommen sind, denn hier bestehen bereits zusätzliche Sicherungsmechanismen gegen befürchtete Missbräuche.

Wie diese Verpflichtung, die vom Global Forum nicht gefordert wird, von anderen Ländern umgesetzt wird, ist völlig unklar. Gerade im angelsächsischen Raum mit der Tradition von Nominee-Modellen oder „street names“-Eintragungen dürften erhebliche Probleme entstehen. Es besteht für die Schweiz kein Grund hier voranzueilen. Vielmehr könnte bei einem Zuwarten allenfalls von Erfahrungen und Modellen im Ausland profitiert werden. Zu erinnern ist, dass die für eine Gesellschaft verantwortlich handelnden Personen bereits aus den Registern ersichtlich sind und dass die Finanzintermediäre bei Verdacht auch weitere Informationen einholen können. Eine flächendeckende Melde- und Registrierpflicht ist aber überschüssig.

Wir fordern daher, auf die Meldepflicht der wirtschaftlich Berechtigten (Art. 697j OR und Art. 790a OR) und die entsprechende Registerführung im Rahmen der gegenwärtigen Revision zu verzichten. Erst nach Vorliegen von Erfahrungen mit der Umsetzung in wichtigen vergleichbaren und konkurrierenden Ländern soll auf die Frage der Meldung von wirtschaftlich Berechtigten bei den Unternehmen zurückgekommen werden. Auf das Erfordernis, dass ein wirtschaftlich Berechtigter immer eine natürliche Person sein muss, ist zu verzichten.

Sollte diesem Hauptantrag nicht gefolgt werden, müssten mindestens höhere minimale Schwellen eingeführt werden. Auch hier verweisen wir ergänzend auf die Ihnen direkt zugegangenen Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung, des Forums SRO und von SwissHoldings.

5 Politisch exponierte Personen (PEP)

Die Bestimmungen für politisch exponierte Personen (PEP) werden auf Inländer (öffentliche Funktionen auf nationaler Ebene), inklusive Angehörige und nahestehende Personen, ausgedehnt. Wir begrüßen, dass in der Schweiz als PEP nur Personen mit führenden Positionen auf Bundesebene erfasst werden. Ein anderer Ansatz wäre geradezu flächendeckend, was nicht im Interesse einer effizienten Bekämpfung der Geldwäscherei liegt. **Notwendig ist aber zusätzlich eine Befristung. Ein Jahr nach Beendigung des ausschlaggebenden Mandates oder Amtes sollen die Qualifikation als PEP und allfällige zusätzliche Sorgfaltspflichten wegfallen, ausser es würden bei der Person andere Aspekte der Geldwäschereibekämpfung vorliegen, welche die betroffenen Finanzintermediären zu zusätzlicher Sorgfalt veranlassen müssten.**

6 Schwere Steuerdelikte als Vortat

Nach den Vorgaben der FATF müssen schwere Steuerdelikte neu als Vortaten zur Geldwäscherei behandelt werden. In der Definition dieser Delikte sind die Staaten frei. Auf die Problematik der Behandlung von Steuerdelikten als Vortaten wurde verschiedentlich hingewiesen. Sie bleibt trotz des Entscheides der FATF bestehen: Steuerdelikte als Vortat der Geldwäscherei zu behandeln ist sachfremd.

Bei der Geldwäschereibekämpfung geht es letztlich um die Herkunft von Vermögenswerten. Hier können Abklärungen getroffen werden. Bei Steuerdelikten geht es hingegen darum, wie bestehende Vermögenswerte und –erträge behandelt werden.

In der Schweiz ist insbesondere die erwähnte Konsultation zur Revision des Steuerstrafrechtes zu beachten. **Im Sinne der Einheit der Materie fordern wir, dass die Frage der Vortat schwerer Steuerdelikte aus der laufenden Revision ausgegliedert und im Zusammenhang mit der Revision des Steuerstrafrechtes behandelt wird. Diesen Spielraum muss sich die Schweiz nehmen.**

Sollte unserem Hauptantrag nicht gefolgt werden, muss die Vorlage praxisgerecht ausgestaltet werden. In der vorliegenden Form ist sie nicht sachgerecht umzusetzen. Sie muss mindestens in folgenden Punkten überarbeitet werden:

- Keine Einführung eines allgemeinen Arglisttatbestandes als Steuerbetrug
- Anknüpfung am hinterzogenen Steuerbetrag je Steuerperiode (keine Kumulation) und nicht an einzelnen Berechnungsfaktoren

Für detailliertere Ausführungen und Begründungen verweisen wir auf die Ihnen direkt zugegangenen Stellungnahmen des Forum SRO, der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Treuhand-Kammer.

7 Ausweitung des Anwendungsbereiches inklusive Barzahlungsgeschäfte

Auf eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des GWG auf weitere Tätigkeiten (Immobilienhandel, Rohstoffhandel) wird verzichtet. Wir stimmen den entsprechenden Ausführungen im erläuternden Bericht zu. Hingegen sollen bei Kaufverträgen (und auch bei Steigerungen nach SchKG) Zahlungen über CHF 100'000 nur noch über einen unterstellten Finanzintermediär abgewickelt werden dürfen. **Hier stellt sich die Frage, ob eine solche Bestimmung verfassungsmässig ist, wird doch Bargeld als Zahlungsmittel erheblich eingeschränkt. Dies ist vorab durch ein Gutachten abzuklären.** Wir verweisen hier auf die vertiefenden Ausführungen des Forum SRO.

8 Kompetenzen der MROS und Meldesystem

Die vorgeschlagene Aufhebung des bisherigen Melderechtes lehnen wir ab. Es hat sich in der Praxis durchaus bewährt. Die Änderungen betreffend Vermögenssperre (nicht mit der Meldung sondern mit der Weiterleitung an die Strafbehörden) können nur dann akzeptiert werden, wenn sie mit einer maximalen Frist für die MROS verbunden werden (z.B. maximal 15 Tage). Sonst führt es zu einer Verlagerung der Verantwortlichkeiten auf den Finanzintermediär. Das lehnen wir ab.

Bei Fragen oder Unklarheiten stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Meinrad Vetter
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches