

Zustellung per E-Mail an
Bundesamt für Justiz
egba@bj.admin.ch

Bern, 5. September 2018

Änderung der Grundbuchverordnung – Elektronischer Zugang zu Grundbuchdaten: Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Zur titelerwähnten Änderung der Grundbuchverordnung nehmen wir gerne wie folgt fristgerecht Stellung:

1. Gesamtwürdigung

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen in ihrer Stossrichtung. Aus unserer Sicht ist wichtig, dass möglichst einfach und vollständig an die Grundbuchdaten gelangt werden kann. Die Vorlage trägt dazu bei. Wir begrüssen insbesondere die Änderungsvorschläge für den erweiterten Zugang für Behörden (Art. 28 Abs. 2 und 3 E GBV) und die Verankerung statistischer Datenerhebung durch das Bundesamt für Statistik (Art. 30a E GBV).

Leider geht die Vorlage aber noch zu wenig weit. Angesichts der erheblichen Geldwäschereirisiken im Schweizer Immobiliensektor muss die Transparenz des Grundbuchs dringend noch weiter verbessert werden, insbesondere in den folgenden beiden Punkten (für Einzelheiten siehe die nachfolgenden Ziffern 2 und 3):

- Die heutigen grundstücksbezogenen Auskünfte sollten erweitert werden mit Möglichkeiten für systematische Abfragen nach bestimmten Suchkriterien, wie beispielsweise nach Eigentümer, Nationalität/Sitz Eigentümer oder Standort.
- Die Kantone müssen verpflichtet werden, ohne Interessennachweis den Strafverfolgungsbehörden spätestens ab Stufe strafprozessuales Vorverfahren sowie den Steuerbehörden vollständigen Zugang zu den Grundbuchdaten zu gewähren.

Über die vorliegende Vernehmlassungsvorlage hinaus sollten die folgenden beiden Punkte dringend verbessert werden (für Einzelheiten siehe die nachfolgenden Ziffern 2 und 3):

- Im Grundbuch (Hauptbuch) sollte neben dem Eigentümer zwingend auch die wirtschaftlich berechnete Person am Grundstück eingetragen werden und dieser Eintrag öffentlich zugänglich sein.
- Der Grundstückerwerb sollte wieder zwingend landesweit veröffentlicht werden, und dies unter Angabe des Kaufpreises.

2. Hintergrund: Erhebliche Geldwäschereirisiken im Schweizer Immobiliensektor

Die Anfälligkeit des Immobiliensektors für die Investition von illegal erworbenen Geldern ist auf internationaler Ebene erkannt. Insbesondere während den letzten rund fünf Jahren sind entsprechende Studien erschienen, darunter mehrere von Transparency International, welche den Immobiliensektor als Hochrisikobereich für Geldwäscherei identifizieren¹. Auch das zwischenstaatliche Anti-Geldwäschereigremium Financial Action Task Force (FATF) beschäftigt sich bereits seit mehreren Jahren mit der Problemstellung. Gemäss ihren Untersuchungen machten Immobilien weltweit zwischen 2011 und 2013 rund 30 Prozent der konfiszierten kriminellen Vermögenswerte aus, was die Anfälligkeit des Sektors deutlich aufzeigt.² Ihre Empfehlungen zur Verhinderung von Geldwäscherei enthalten denn auch griffige Massnahmen zur Eindämmung dieser Risiken.

Auch der Schweizer Immobiliensektor ist attraktiv für Geldwäscherei, wie eine durch die Fachstellen des Bundes jüngst durchgeführte Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken aufzeigt.³ Neben der hohen Stabilität des Landes und grossen Attraktivität als Wohn- und Ferienort tragen dazu erhebliche Lücken im Anti-Geldwäscherei-Dispositiv bei. Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor ist denn auch eine Tatsache und Experten gehen generell von einer hohen Dunkelziffer aus. Die bis heute bekannten Fälle bilden deshalb nur die Spitze des Eisbergs. Schliesslich muss uns in der Schweiz das aus anderen finanzplatzstarken Ländern bekannte hohe Ausmass der Geldwäscherei im Immobiliensektor zu denken geben, bestehen im Schweizer Immobiliensektor doch zu weiten Teilen vergleichbare Geldwäschereirisiken. Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor dürfte deshalb weit verbreiteter sein, als bislang angenommen wurde⁴.

Neben Lücken in der Anti-Geldwäschereigesetzgebung erleichtert die heutige Schweizer Grundbuchführung Geldwäscherei und sie erschwert zugleich die Aufdeckung derselben erheblich. So ist sie unvollständig, weil ihr wesentliche Angaben, wie insbesondere die Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten am Grundstück, fehlen, um Geldwäschereifälle aufdecken zu können. Ferner ist sie intransparent, weil

¹ Siehe etwa Transparency International (2017), Doors Wide Open: Corruption and Real Estate in Four Key Markets, http://files.transparency.org/content/download/2121/13496/file/2017_DoorsWideOpen_EN.pdf; Transparency International EU (2017), Under the Shell: Ending Money Laundering in Europe, S. 49, http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/04/EBOT-REPORT-TIE-014-16_clean.pdf; Transparency International UK (2015), Corruption on Your Doorstep: How Corrupt Capital is Used to Buy Property in the UK, <https://www.transparency.org.uk/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=5039>

² FATF (2013), Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, S. 24, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20and%20TF%20vulnerabilities%20legal%20professionals.pdf>

³ Siehe Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, 2015, S. 102 ff., <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/42572.pdf>

⁴ Für die Belege siehe unseren Bericht «Offene Türen für illegale Gelder, Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor» (siehe Fussnote 5).

die Angaben zum Kaufpreis, ein wichtiges Indiz für allfällige Geldwäschereifälle, nicht öffentlich zugänglich sind. Schliesslich ist das Abfragesystem für die Aufdeckung von Geldwäscherei untauglich, weil ausschliesslich grundstückbezogen abgefragt werden muss und nicht nach systematischen Kriterien, wie beispielsweise nach dem Namen des (verdächtigen) Eigentümers, abgefragt werden kann.

Transparency International Schweiz hat all diese Zusammenhänge in einem im Herbst 2017 veröffentlichten Bericht «Offene Türen für illegale Gelder, Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor» dargelegt⁵. Um auf Wiederholungen zu verzichten, wird für weitere Ausführungen und Angaben zu Belegen ausdrücklich auf diesen Bericht verwiesen. Wir beschränken uns im Folgenden auf die aus unserer Sicht dringend notwendigen minimalen Verbesserungsmaßnahmen beim Grundbuch und je eine Begründung derselben.

3. Würdigung im Einzelnen

3.1 Abfragesystem nach systematischen Kriterien

Eine Auskunft oder ein Auszug aus dem Grundbuch kann derzeit nur für ein bestimmtes Grundstück abgegeben werden (Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 2 GBV). Der vorgeschlagene Art. 28 Abs. 3 E GBV hält an diesem Grundsatz fest. Dieses ausgesprochen umständliche Abfragesystem trägt ganz wesentlich zur Intransparenz des gesamten Schweizer Immobiliensektors bei und erleichtert damit Geldwäscherei erheblich. Das Abfragesystem verunmöglicht es nämlich, Verdachtsfällen nach Geldwäscherei nachgehen zu können. So ist es etwa unmöglich zu erfahren, ob eine verdächtige natürliche oder juristische Person in der Schweiz Eigentümerin von Liegenschaften ist; dafür müssten tausende und abertausende von – notabene kostenpflichtigen – Einzelabfragen getätigt werden oder mit anderen Worten müsste nach der Nadel im Heuhaufen gesucht werden.

Es ist deshalb überfällig, das Abfragesystem des Grundbuchs endlich zu ändern, damit neben Abfragen nach Einzelgrundstücken auch systematische Abfragen nach bestimmten Suchkriterien, wie beispielsweise nach Eigentümer Nationalität/Sitz Eigentümer oder Standort getätigt werden können.

Antrag: Wir beantragen, Art. 26 Abs. 2 GBV, Art. 27 Abs. 2 GBV und Art. 28 Abs. 3 letzter Satz E GBV zu streichen und demgegenüber festzuhalten, dass neben grundstücksbezogenen Auskünften auch Auskünfte nach systematischen Kriterien, wie beispielsweise nach Eigentümer Nationalität/Sitz Eigentümer oder Standort möglich sein müssen.

3.2 Erweiterte Zugriffsberechtigung für Strafverfolgungs- und Steuerbehörden

Die derzeitige äusserst umständliche Grundbuchführung und das derzeitige äusserst umständliche Abfragesystem des Grundbuchs (siehe die voranstehende Ziffer) führt dazu, dass selbst die Strafverfolgungsbehörden je nach Kanton – wenn überhaupt – nur mit Mühe zu den erforderlichen Grundbuchdaten gelangen können. Zum einen hat dies damit zu tun, dass aufgrund der umständlichen Grundbuchführung je nach Kanton den Strafverfolgungsbehörden die Grundstücksangaben, welche die Strafverfolgungsbehörden interessieren, nicht herausgezogen und zugänglich gemacht werden können. Zum anderen hat dies damit zu tun, dass je nach Kanton selbst die Strafverfolgungsbehörden einen Interessen-

⁵ Siehe https://transparency.ch/wp-content/uploads/2017/10/Bericht_Immobilien_Geldwaescherei_d.pdf

nachweis für einen Grundbuchzugang zu erbringen haben und dass dieser im Rahmen des strafprozessualen Vorverfahrens, also des polizeilichen Ermittlungsverfahrens und des Untersuchungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft, je nach Kanton als nicht gegeben taxiert wird. Diese Situation ist äusserst unbefriedigend und sollte dringend verbessert werden. Wie bereits dargelegt wurde, besteht im Schweizer Immobiliensektor eine erhebliche Geldwäschereigefahr. Es ist deshalb wichtig, dass die Strafverfolgungsbehörden möglichst einfach und vollständig Zugriff auf die Grundbuchdaten erhalten und dies ohne besonderen Interessennachweis. Zudem ist dringend erforderlich, dass die Kantone das Grundbuch so führen, dass systematische Abfragen auch tatsächlich funktionieren.

Auch den Steuerbehörden kann eine wichtige Funktion bei der Geldwäschereibekämpfung zukommen. So können sie etwa über die Besteuerung der Grundstücke auf geldwäschereirelevante Tatsachen oder Verdachtsmomente stossen. Auch ihnen muss deshalb möglich sein, möglichst einfach und vollständig Zugriff auf die Grundbuchdaten zu erhalten.

Antrag: Wir beantragen, Art. 28 E GBV dahingehend zu präzisieren, dass die Kantone den Strafverfolgungsbehörden zwingend Zugang im Abrufverfahren zu den Daten des Hauptbuchs, des Tagebuchs, der Hilfsregister und der Belege zu gewähren haben. Dieses Recht soll den Strafverfolgungsbehörden spätestens ab Stufe strafprozessuales Vorverfahren zustehen; ein darüber hinausgehender Interessennachweis darf nicht erforderlich sein. Das gleiche Recht sollen die Kantone auch den Steuerbehörden zu gewähren haben.

3.3 Erfassung der wirtschaftlich berechtigten Person

Unter Geldwäschern weit verbreitet ist der Einsatz von juristischen Personen, insbesondere von Sitzgesellschaften, für die Verschleierung der illegalen Herkunft ihrer Vermögenswerte⁶. Entsprechend gehört es zu den Tricks der Geldwäscher, über eine Gesellschaft oder über komplexe Gesellschaftskonstrukte, in die typischerweise in- oder ausländische Sitzgesellschaften eingebaut werden, Liegenschaften zu erwerben, um die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person zu verschleiern.⁷

Zwar geht aus Statistiken und Schätzungen zur Käuferschaft von Immobilien hervor, dass allgemein nur ein Anteil von rund 5-10% der Immobilien durch juristische Personen gekauft wird.⁸ Jedoch spielten Gesellschaften in über 40 Prozent der Geldwäschereifälle mit Bezug zum Immobiliensektor, die den Strafverfolgungsbehörden bekannt sind, eine Rolle. Dies lässt darauf schliessen, dass bei Immobilienkäufen, bei denen Geld gewaschen werden soll, deutlich öfter Gesellschaften involviert sind als bei regulären Immobilientransaktionen. In einigen Fällen wurden die Gesellschaften eigens für den Immobilienkauf gegründet und tätigten keine weiteren Geschäfte, was den Verdacht auf Geldwäscherei weiter verstärkt.⁹ Auffällig sind ferner Zahlen aus Genf: In den letzten zehn Jahren wurden in Genf 41 ausländische Sitzgesellschaften Eigentümer von Geschäftsliegenschaften im oberen Preissegment, womit sie jährlich acht Prozent der Käufer von Geschäftsliegenschaften ausmachen.¹⁰

⁶ Siehe Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen, Bericht der Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, November 2017, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/52564.pdf>

⁷ Siehe Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, 2015, S. 106, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/42572.pdf>

⁸ Daten zur Käuferschaft sind nur zu den drei Kantonen Genf, Freiburg und Wallis verfügbar. Schätzungen von Grundbuchverwaltern und Notaren haben ergeben, dass durchschnittlich rund 10 Prozent der Käuferschaft juristische Personen sind.

⁹ Siehe Fedpol, Geldwäscherei im Immobilienmarkt, 2013, S. 8 und 11, https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte/ber_gw_immo-d.pdf

¹⁰ Siehe Zeitungsbericht von Le Temps, vom 10.7.2016,

Eine wichtige Massnahme im Kampf gegen Geldwäscherei ist deshalb aufzudecken, wer die tatsächlichen Nutzniesser, d.h. die wirtschaftlich berechnigte(n) Person(en) einer juristischen Person beziehungsweise einer Liegenschaft sind. Das Grundbuch wäre bestens geeignet, diese Information zu liefern, indem im Falle des Grundeigentums durch juristische Personen auch die wirtschaftlich berechnigte(n) Personen(en) an den jeweiligen juristischen Personen erfasst würden. Die Datenqualität des Grundbuchwesens sollte dringend entsprechend verbessert werden.

3.4 Veröffentlichung des Kaufpreises

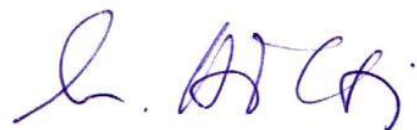
Bis Ende 2004 war gesetzlich vorgeschrieben, dass die Kantone den Grundstückerwerb zwingend veröffentlichen, wobei ihnen freigestellt war, auch den Kaufpreis zu publizieren; seit 2005 können die Kantone selbst entscheiden, ob überhaupt eine Veröffentlichung (mit oder ohne Kaufpreis) stattfindet.¹¹ 2013 wurde im Nationalrat ein Vorstoss abgelehnt, welcher die Wiedereinführung der gesamtschweizerischen Publikationspflicht mit Preisangabe verlangte.¹² Gegenwärtig veröffentlichen 19 Kantone die Handänderungen, aber nur in den Kantonen Genf und Jura sind auch die Preise publik.¹³ Im Kanton Genf wurde die Publikationspflicht Anfang 2011 wieder eingeführt, nachdem sie im September 2010 abgeschafft wurde. Die erneute Einführung wurde u.a. mit vermuteten Geldwäschereiaktivitäten im Genfer Immobilienmarkt begründet.

Der Kaufpreis einer Immobilie spielt eine wesentliche Rolle bei zwei Mechanismen, die Geldwäscher beim Erwerb einer Immobilie oft anwenden: Einerseits bei der Überteuering des Preises durch Kaskadenverkäufe und andererseits bei der Unterverbriefung, bei der ein niedrigerer Kaufpreis als der tatsächliche Veräusserungspreis beurkundet wird¹⁴. Sowohl überteuerte als auch zu tiefe Kaufpreise bilden somit ein wichtiges Indiz für einen möglichen Geldwäschereifall. Die fehlende Transparenz über die Preise in fast allen Kantonen ist deshalb ein bedeutendes Hindernis im Kampf gegen die Geldwäscherei.

Es ist deshalb wichtig, dass die Diskussion wieder aufgenommen wird, den Grundstückerwerb unter Angabe des Kaufpreises landesweit zwingend zu veröffentlichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



<https://www.letemps.ch/economie/2016/07/10/offshores-achetent-immobilier-geneve>

¹¹ Art. 970a Abs. 1 ZGB; Pfäffli, Roland Et Santschi Kallay, Mascha 2016, Grundbuchbelege sind nur beschränkt öffentlich, Der Schweizerische Hauseigentümer, Ausgabe Nr. 17, S. 15.

¹² Parlamentarische Initiative 11.486,

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20110486>

¹³ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=33507>

¹⁴ Für die Belege siehe unseren Bericht «Offene Türen für illegale Gelder, Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor», S. 14 f., 23 (siehe Fussnote 5).

Eric Martin
Präsident

Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer