

(IN)TRANSPARENTE GESCHÄFTE

Wichtigkeit und erforderliche Eckwerte eines
Schweizer Registers der wirtschaftlich Berechtigten
an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern

Transparency International Schweiz (Transparency Schweiz) ist die Schweizer Sektion von Transparency International, der weltweit führenden Nichtregierungsorganisation im Kampf gegen die Korruption. Transparency Schweiz engagiert sich für die Prävention und Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei in der Schweiz und in den Geschäftsbeziehungen von Schweizer Akteuren mit dem Ausland. Transparency Schweiz leistet Sensibilisierungs- und Advocacy-Arbeit, erarbeitet Berichte und Arbeitsinstrumente, fördert den Austausch unter spezifischen Interessengruppen, arbeitet mit anderen Institutionen zusammen und nimmt Stellung zu aktuellen Vorkommnissen.

www.transparency.ch

Herausgeber	Transparency Schweiz, 3001 Bern
Konzeption und Projektleitung	Prof. Dr. Marc Herkenrath, Stv. Geschäftsführer Transparency Schweiz
Autor	Marc Herkenrath
Begleitung	Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt, Geschäftsführer Transparency Schweiz
Mitarbeit	Margot Donzé, wissenschaftliche Praktikantin Transparency Schweiz Sebastian Nussbaumer, wissenschaftlicher Praktikant Transparency Schweiz
Gestaltung	Marc Herkenrath
Umschlagbild	James Teoh (jamesteohArt), Shutterstock

Publikation: August 2023; Redaktionsschluss/Stand der Gesetzgebung (wo nicht anders vermerkt): 30. Mai 2023

Transparency Schweiz dankt allen Personen, die zu dieser Publikation beigetragen haben, insbesondere den Expertinnen und Experten für die kritische Durchsicht des Manuskripts. Die Publikation ist Teil eines durch die Open Society Foundation finanziell unterstützten Forschungsprogramms von Transparency International. Transparency Schweiz dankt für die Unterstützung.

Inhalt und Quellen der vorliegenden Publikation wurden sorgfältig bearbeitet bzw. geprüft. Transparency Schweiz übernimmt jedoch keine Gewähr für die Aktualität, Richtigkeit, Vollständigkeit oder Qualität der von Dritten bereitgestellten Informationen.

Der Bericht ist auf Deutsch und in einer französischen Kurzfassung auf www.transparency.ch verfügbar.

© 2023 Transparency Schweiz. Alle Rechte vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Zusammenfassung	2
1. Einleitung	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Themeneingrenzung und Methodik	5
2. Aktuelle gesetzliche Regelung	7
2.1 Nicht-börsennotierte Unternehmen	7
2.2 Börsennotierte Unternehmen	8
2.3 Kunden/innen von Finanzintermediären	9
3. Internationaler Standard und dessen Umsetzung in anderen Ländern	10
3.1 FATF-Empfehlungen	10
3.2 Europäische Union	13
3.3 Deutschland	15
3.4 Liechtenstein	17
3.5 Österreich	19
4. Würdigung der aktuellen gesetzlichen Regelung	22
4.1 Wesentliche Defizite	22
4.2 Auswirkungen der Defizite	24
4.3 Bewertung durch internationale Gremien	26
5. Eckwerte für ein wirksames Schweizer Register	27
5.1 Umfassender Geltungsbereich der Eintragungspflicht	28
5.2 Zielführende Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en)	29
5.3 Mehrgleisige Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität	30
5.4 Zugriffsrecht bei berechtigtem Interesse	31
6. Forderungen	35
Anhang	36
Weiterführende Literatur	36
Abkürzungsverzeichnis	37

Zusammenfassung

Korrumpierte Personen und andere Kriminelle bedienen sich oft komplexer Strukturen aus juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern, um ihre Identität und die illegale Herkunft ihrer Vermögen zu verschleiern. Sie üben als wirtschaftlich berechnigte Personen Kontrolle über diese Strukturen aus und profitieren von deren Vermögenswerten, erscheinen aber nicht als die rechtlichen Eigentümer. Das internationale Gremium FATF (Financial Action Task Force) verlangt in seinen Anti-Geldwäscherei-Empfehlungen deshalb Transparenz der wirtschaftlichen Berechnigung an juristischen Personen sowie an Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen. Die betreffenden Empfehlungen 24 und 25 sind kürzlich revidiert und weiterentwickelt worden.

Die Schweiz ist Mitglied der FATF. Sie steht nun in der Pflicht, die revidierten Empfehlungen umzusetzen, besonders die stark überarbeitete Empfehlung 24 zur Transparenz der wirtschaftlichen Berechnigung an juristischen Personen. Die derzeitige Schweizer Regelung, wonach bestimmte Unternehmen die wichtigsten an ihnen wirtschaftlich berechnigten Personen in einem internen Register erfassen müssen, erfüllt diese Empfehlung nicht mehr. Der Bundesrat hat deshalb im Oktober 2022 angekündigt, eine Vorlage für die Anpassung der Schweizer Regelung an den neuen internationalen Standard auszuarbeiten. Im Vordergrund soll die Schaffung eines zentralen behördlichen Registers der wirtschaftlich Berechnigten an juristischen Personen stehen.

Mit dem vorliegenden Bericht zeigt Transparency Schweiz auf, weshalb ein solches Register dringend notwendig ist, und legt die wesentlichen Eckwerte für die Ausgestaltung desselben vor, damit es bestmöglich zur Prävention und Bekämpfung von kriminellen Handlungen wie Korruption und Geldwäscherei beiträgt. Vorangestellt werden eine umfassende Analyse der derzeitigen rechtlichen Regelung in der Schweiz sowie der einschlägigen FATF-Empfehlungen und der rechtlichen Regelungen in der Europäischen Union und ausgewählten Ländern (Deutschland, Liechtenstein und Österreich).

Die Analyse zeigt, dass die aktuelle Schweizer Regelung zur Transparenz der wirtschaftlichen Berechnigung an juristischen Personen zahlreiche Defizite aufweist, sowohl im Hinblick auf eine wirksame Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten als auch im Vergleich mit den internationalen FATF-Standards und den Regelungen der untersuchten Nachbarländer. Die untersuchten Länder verfügen bereits über funktionierende Register der wirtschaftlich Berechnigten an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern. Das Fehlen eines solchen Registers macht die Schweiz anfällig für die Geldwäscherei und ihre Vortaten.

Aus der Analyse ergeben sich folgende Hauptforderungen:

- 1. Schaffung eines zentralen behördlichen Registers der wirtschaftlich Berechnigten:** Es sollte ein zentrales behördliches Register der wirtschaftlich Berechnigten geschaffen werden. Die entsprechenden FATF-Empfehlungen sollten in dieser Form und nicht über einen allfälligen Alternativmechanismus umgesetzt werden. Das behördliche Register darf aber keinen Gutgläubenschutz genießen – es entbindet die Finanzintermediäre und Händler/innen nicht von ihren Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz (GwG).
- 2. Umfassender Geltungsbereich der Eintragungspflicht:** Die Pflicht zur Eintragung der wirtschaftlich Berechnigten ins Register sollte für alle risikobehafteten juristischen Personen und Rechtsträger gelten. Sie sollte neben allen juristischen Personen des Privatrechts auch jegliche Sitzgesellschaften, kollektive Kapitalanlagen sowie ausländische Rechtsträger mit substanziellem Bezug zur Schweiz umfassen, einschliesslich Trusts und trustähnlicher Vereinbarungen.
- 3. Zielführende Bestimmung der wirtschaftlich Berechnigten:** Die Definition der wirtschaftlich berechnigten Personen sollte im Sinne der aktuellen Vorgaben des GwG geregelt werden. Zudem

sollte ein System eingerichtet werden, das die zuverlässige Erfassung der wirtschaftlich Berechtigten ermöglicht und Gesetzesumgehungen bestmöglich minimiert. Die derzeitigen Vorgaben im Obligationenrecht für die unternehmensinternen Verzeichnisse sind defizitär.

4. **Mehrgleisige Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität:** Die erforderliche Vollständigkeit und Richtigkeit der Registerdaten sollten über einen mehrgleisigen Ansatz sichergestellt werden. Dieser sollte eine Prüfpflicht der meldenden Rechtsträger, Unstimmigkeitsmeldungen («discrepancy reporting») sowie automatisierte und «manuelle» behördliche Kontrollen umfassen.
5. **Zugriffsrecht bei berechtigtem Interesse:** Der Zugriff auf die Informationen des Registers sollte neben Behörden und Finanzintermediären auch Personen und Organisationen offenstehen, die ein berechtigtes Interesse an der Nutzung dieser Daten darlegen können. Dazu gehören insbesondere Medienschaffende, Nichtregierungsorganisationen sowie Unternehmen und weitere Organisationen, welche die Registerdaten zur Integritätsprüfung von Geschäftspartnerbeziehungen («third-party due diligence») nutzen.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Korruption schadet der Wirtschaft und der Gesellschaft. Leider bleibt sie häufig unentdeckt. Ein Hauptgrund dafür ist die mangelhafte Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern. Untersuchungen zu internationalen Korruptionsskandalen zeigen, dass sich die Täterschaft in den allermeisten Fällen komplexer Strukturen aus juristischen Personen sowie Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen bedient, um ihre Identität und die illegale Herkunft ihrer Vermögen zu verschleiern.¹ Die Täter/innen üben als wirtschaftlich Berechtigte Kontrolle über diese Strukturen aus und profitieren von deren Vermögenswerten, erscheinen aber nicht als die rechtlichen Eigentümer/innen. Werden die wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern nicht erfasst und hinreichend transparent gemacht, erschwert dies massgeblich die Aufdeckung und Strafverfolgung von kriminellen Handlungen wie Korruption und Geldwäscherei.

Das internationale Anti-Geldwäscherei-Gremium FATF (Financial Action Task Force)² verlangt in seinen Empfehlungen³ deshalb Transparenz im Hinblick auf die wirtschaftlich Berechtigten an Unternehmen und anderen juristischen Personen sowie an Rechtsvereinbarungen wie Trusts. Die Empfehlung 24 betreffend die Transparenz von juristischen Personen ist per März 2022 revidiert und weiterentwickelt worden.⁴ Seit dem März 2023 liegt dazu auch eine detaillierte Wegleitung («Guidance») zur Umsetzung vor.⁵ Die Empfehlung 25 betreffend die Transparenz von Rechtsvereinbarungen wie Trusts wurde per Februar 2023 revidiert, wobei die detaillierte Umsetzungswegleitung noch aussteht.⁶

Die revidierte Empfehlung 24 fordert die Staaten auf, die wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen in einem behördlichen Register zu erfassen und für die Überprüfung der Richtigkeit der Angaben zu sorgen. Alternativen zu einem zentralen behördlichen Register sind nur zulässig, wenn sie den zuständigen Behörden im Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung dennoch raschen und ungehinderten Zugang zu angemessenen, präzisen und aktuellen Informationen («adequate, accurate and up-to-date information») ermöglichen. Die derzeitige Schweizer Regelung, wonach bloss einige Unternehmen, insbesondere Aktiengesellschaften (AG) und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), die wichtigsten an ihnen wirtschaftlich berechtigten Personen kennen müssen, nicht aber die Behörden, erfüllt die Empfehlung nicht mehr.

Die Schweiz ist Mitglied der FATF. Sie steht nun in der Pflicht, die revidierten Empfehlungen umzusetzen. Der Bundesrat hat deshalb im Oktober 2022 angekündigt, bis im Sommer 2023 eine Vorlage für die Anpassung der Schweizer Regelung an den neuen internationalen Standard auszuarbeiten. Im Vordergrund soll die Schaffung eines zentralen behördlichen Registers der wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen stehen. Das Register soll indes nicht öffentlich, sondern nur für einschlägige Behörden und dem Geldwäschereigesetz (GwG)⁷ unterstellte Finanzintermediäre zugänglich sein.⁸

¹ Siehe z.B. The World Bank, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, 2011, S. 2.

² Auch: *Groupe d'action financière* (GAFI).

³ FATF, *The FATF Recommendations (Updated February 2023)*.

⁴ FATF-Mitteilung vom 4. März 2022.

⁵ FATF, *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*, 2023.

⁶ FATF-Mitteilung vom 24. Februar 2023.

⁷ Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG).

⁸ Siehe Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. Oktober 2022 sowie die Antworten des Bundesrates vom 10. Mai 2023 auf die Anfrage Weichelt (23.1014) und die Interpellation Mazzone (23.3430).

Was bedeutet «wirtschaftliche Berechtigung» und warum muss sie transparent gemacht werden?

Der in der deutschsprachigen Schweiz geläufige Begriff der «wirtschaftlich berechtigten Person» ist gleichbedeutend mit dem englischen Begriff des «beneficial owner» und dem in Deutschland und Österreich häufiger anzutreffenden Begriff des «wirtschaftlichen Eigentümers». Er bezieht sich auf die natürliche Person, die letztendlich ein Unternehmen oder einen Vermögenswert (z.B. eine Immobilie) kontrolliert und/oder materiell davon profitiert.

Die FATF definiert Information über die wirtschaftliche Berechtigung an juristischen Personen («beneficial ownership information of legal persons») wie folgt: «information on the identities and extent of the control exercised over a legal person of: a) the natural person(s) who ultimately have a controlling ownership interest in a legal person, if any; and b) the natural person(s) exercising ultimate effective control over the legal person through other means than ownership interests, if any.»*

Der Begriff der *wirtschaftlichen* Berechtigung existiert, weil der/die direkte *rechtliche* Eigentümer/in eines Unternehmens oder Vermögenswerts nicht unbedingt die Person ist, die tatsächlich die Kontrolle ausübt und den Nutzen hat. Wenngleich der/die rechtliche Eigentümer/in und der/die wirtschaftlich Berechtigte oft dieselbe Person ist, kann es sich dabei durchaus um unterschiedliche Personen handeln. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der eingetragene rechtliche Eigentümer einer Liegenschaft ein Unternehmen ist, das wiederum von einer bestimmten natürlichen Person kontrolliert wird.

Häufig ist der Hauptzweck der Trennung von rechtlichem und wirtschaftlichem Eigentum die Geldwäscherei, also das Verheimlichen oder Verschleiern der illegalen Herkunft von Vermögenswerten, um den Eindruck zu erwecken, diese seien legal erworben worden. Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen hilft, dies zu verhindern.

* FATF, *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*, 2023, Para. 32.

Hauptquelle: World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption, 2020, Kap. 9: Beneficial Ownership Transparency, Box 9.1 (S. 250).*

Siehe auch: House of Commons Library, *Registers of beneficial ownership, 2022.*

1.2 Themeneingrenzung und Methodik

Mit dem vorliegenden Bericht will Transparency Schweiz einen Beitrag zum laufenden Gesetzgebungsverfahren leisten. Der Bericht zeigt auf, weshalb ein Schweizer Register der wirtschaftlich berechtigten dringend notwendig ist und welche Vorteile ein solches Register mit sich bringt. Ferner werden die wesentlichen inhaltlichen Eckwerte umrissen, die gewährleisten sollen, dass das Register bestmöglich zur Prävention und Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei beiträgt.

Der Bericht beginnt mit der Darstellung der derzeitigen gesetzlichen Regelung in der Schweiz (Kapitel 2), gefolgt vom internationalen Standard (FATF) sowie der Regelung in der Europäischen Union (EU) und in drei ausgewählten Ländern (Deutschland, Liechtenstein und Österreich), mit denen die Schweiz enge wirtschaftliche Beziehungen unterhält und die bereits ein funktionierendes Register der wirtschaftlich berechtigten kennen (Kap. 3). Aus Platzgründen muss auf die Berücksichtigung anderer Länder verzichtet werden, wie etwa Frankreich und das Vereinigte Königreich, wenngleich diese die beiden genannten Kriterien ebenfalls erfüllen. So kennt auch Frankreich ein öffentlich zugängliches Register der wirtschaftlich berechtigten. Dieses kann online sowohl nach den eingetragenen Unternehmen als auch den wirtschaftlich berechtigten Personen durchsucht werden.⁹ Die Registereinträge sind auch nach dem diesbezüglichen Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH; s. Box

⁹ Siehe *Infogreffe*.

im Kap. 3.2) allgemein öffentlich einsehbar.¹⁰ Das Vereinigte Königreich richtete bereits 2016 ein Register der «People of Significant Control» (PSC) ein. Dieses ist öffentlich zugänglich und hat dadurch Medien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ermöglicht, massgeblich zur Aufdeckung verschiedener Korruptions- und Geldwäschereifälle beizutragen (s. Kap. 5.4). Seine gesetzlichen Grundlagen werden zurzeit revidiert, um die erforderliche behördliche Überprüfung der Richtigkeit der Registereinträge zu verbessern.¹¹

In Kapitel 4 wird die derzeitige gesetzliche Regelung der Schweiz bewertet und in Kapitel 5 werden die wesentlichen inhaltlichen Eckwerte für das zentrale behördliche Register genannt. Der Bericht schliesst mit fünf konkreten Forderungen (Kap. 6).

Neben der Analyse der derzeitigen rechtlichen Regelungen in der Schweiz und verschiedenen Ländern diente als Forschungsmethode für den vorliegenden Bericht eine umfassende Literatur- und Dokumentenanalyse (u.a. Studien und Berichte, politische Vorstösse, Fachliteratur, ausgewählte Medienberichte) zum Thema. Ferner wurden internationale Empfehlungen und Best Practices, allen voran die Empfehlungen der FATF sowie verschiedene Dokumente von Transparency International, beigezogen.

¹⁰ Siehe die *Medienmitteilung* vom 19. Januar 2023 des französischen Wirtschaftsministeriums.

¹¹ Siehe das *Factsheet* der Regierung des Vereinten Königreichs.

2. Aktuelle gesetzliche Regelung

Um kriminelles Verhalten, wie Korruption und Geldwäscherei, aufdecken zu können, muss dem Geld gefolgt werden, bis hin zum wirtschaftlich Berechtigten. In der Schweiz existiert jedoch keine zentrale Datenbank, die Informationen zur wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern enthält und von in- oder ausländischen Behörden oder der Öffentlichkeit konsultiert werden kann. Die Behörden und die Öffentlichkeit können zwar die in den kantonalen Handelsregistern enthaltenen Daten einsehen, doch enthalten diese keine spezifischen Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten.

2.1 Nicht-börsenkotierte Unternehmen

Die Schweiz hat im Jahr 2015 für bestimmte Unternehmen Transparenzbestimmungen zu den wirtschaftlich Berechtigten eingeführt.¹² Ergänzende Bestimmungen folgten 2019.¹³ Insbesondere nicht-börsenkotierte Aktiengesellschaften sowie GmbH sind seither durch das Obligationenrecht (OR)¹⁴ verpflichtet, ein Verzeichnis über die ihnen gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Personen zu führen. Die Verzeichnisse sind so zu führen, dass in der Schweiz jederzeit darauf zugegriffen werden kann (Art. 697I Abs. 1 und 4 und Art. 790a Abs. 5 OR).¹⁵

Das Gesetz legt allerdings nicht fest, wer unter welchen Voraussetzungen Zugriff auf die gesellschaftsinternen Verzeichnisse nehmen darf. Eine Bestimmung, wonach Behörden und Finanzintermediäre Einsicht in die Verzeichnisse nehmen können, soweit dies der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben dient, wurde nicht ins Gesetz aufgenommen.¹⁶ Der Behördenzugriff auf die Verzeichnisse ist indes möglich, wenn die im konkreten Fall anwendbaren Bestimmungen beispielsweise des Strafprozessrechts diesen Zugriff erlauben¹⁷ oder wenn er für die Bestimmung der Steuerpflicht oder der Steuerberechnungsgrundlage von Bedeutung sein könnte.¹⁸

Die Informationen in den unternehmensinternen Verzeichnissen stammen aus Meldungen durch die Aktionärinnen und Aktionäre oder die Anteilhaber/innen der betreffenden Gesellschaften. So hat jede Person, die allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Aktien oder Anteile einer nicht-kotierten AG oder GmbH erwirbt und dadurch den Grenzwert von 25 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen erreicht oder überschreitet, der Gesellschaft die an den Aktien bzw. Anteilen wirtschaftlich berechtigten Personen zu melden (Art. 697j Abs. 1 und Art. 790a Abs. 1 OR).¹⁹

¹² Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (das sog. «GAFI-Gesetz»).

¹³ Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 zur Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (das sog. «Global Forum-Gesetz»).

¹⁴ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR).

¹⁵ Wer vorsätzlich diese Verzeichnisse nicht vorschriftsgemäss führt oder die damit verbundenen gesellschaftsrechtlichen Pflichten verletzt, wird mit Busse bestraft (Art. 327a Strafgesetzbuch (StGB), eingefügt durch das «Global Forum-Gesetz»; op. cit.).

¹⁶ Im Vernehmlassungsentwurf zum sogenannten «Global Forum-Gesetz» (op. cit.) wurde zu Art. 697I OR ein entsprechender fünfter Absatz vorgeschlagen. Dieser war jedoch bereits im Gesetzesentwurf des Bundesrates vom 21. November 2019 nicht mehr enthalten, ohne dass seine Streichung im Vernehmlassungsbericht oder der Gesetzesbotschaft des Bundesrates begründet worden wäre.

¹⁷ Siehe Erläuternder Bericht vom 27. Februar 2013 zur Vernehmlassungsvorlage: Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière, S. 39.

¹⁸ Siehe Bericht des Bundesrates vom 3. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulats 19.3634: Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke, S. 12.

¹⁹ Wer vorsätzlich dieser Pflicht nicht nachkommt, wird mit Busse bestraft (Art. 327 StGB, eingefügt durch das sog. «Global Forum-Gesetz»; op. cit.).

Das Gesetz sieht indes keine Verpflichtung des Unternehmens vor, diese Meldungen auf ihre Richtigkeit zu prüfen. Dies erhöht die Gefahr, dass es sich dabei um Fehlangaben handelt. Im Unterschied zu Genossenschafterverzeichnissen nach Art. 837 Abs. 1 OR, die von der Revisionsstelle oder einem zugelassenen externen Revisor auf ihre korrekte Führung hin geprüft werden müssen (Art. 907 OR), ist bei den Verzeichnissen der wirtschaftlich Berechtigten von AG und GmbH überdies auch keine externe Prüfung vorgesehen.

Ferner hat der Gesetzgeber im Obligationenrecht auf eine genaue Definition der wirtschaftlich berechtigten Person verzichtet.²⁰ Ein entsprechender Verweis in Art. 697j OR auf das Geldwäschereigesetz wurde in den parlamentarischen Beratungen ersatzlos gestrichen. Die gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen zur Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten werden in der juristischen Lehre deshalb als «unpräzise, unklar und missverständlich» beschrieben.²¹ Die Frage, welche Personen gemäss Art. 697j und 790a OR als wirtschaftlich Berechtigte gemeldet werden müssen, wird kontrovers diskutiert. Es handelt sich dabei nicht in jedem Fall um dieselben Personen, die durch Finanzintermediäre nach dem GwG als wirtschaftlich Berechtigte festgestellt werden müssen.

Schliesslich betreffen die Regelungen im Obligationenrecht zur Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung ausschliesslich nicht-börsenkotierte Aktiengesellschaften (inklusive SICAF²²), SICAV²³ sowie GmbH.²⁴ Andere juristische Personen (z.B. Stiftungen) sowie Personengesellschaften sind nicht verpflichtet, die wirtschaftlich berechtigten Personen in einem Verzeichnis zu erfassen.²⁵ Unternehmen mit (Haupt-)Sitz im Ausland haben dazu ebenfalls keine Verpflichtung, selbst wenn sie einen substantziellen Bezug zur Schweiz aufweisen. So müssen etwa Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland, die ihre tatsächliche Verwaltung in der Schweiz haben, zwar am Ort der tatsächlichen Verwaltung ein Verzeichnis ihrer Inhaber/innen führen (Art. 22^{bis} StAhiG²⁶), doch sind damit die rechtlichen Eigentümer/innen, nicht die wirtschaftlich berechtigten Personen gemeint. Ausserdem handelt es sich hierbei um eine reine Ordnungsvorschrift, deren Nichteinhaltung nicht sanktioniert werden kann.²⁷

2.2 Börsenkotierte Unternehmen

Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an börsenkotierten Gesellschaften ist aufgrund der in Art. 120 ff. FinfraG²⁸ verankerten Meldepflichten gewährleistet. Danach muss der Gesellschaft und den Börsen, an denen die Gesellschaft kotiert ist, seine Beteiligung melden, wer direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit einem Dritten einen bestimmten Prozentsatz der Stimm-

²⁰ Das OR verpflichtet den Aktionär oder Anteilhaber bestimmter Gesellschaften, als wirtschaftlich berechtigte Person jene Person zu melden, «für die er letztendlich handelt» (Art. 697j und 790a OR), klärt aber nicht, was mit «letztendlich handeln» gemeint ist.

²¹ Siehe Vischer, Markus/Galli, Dario, *Wer ist die wirtschaftlich berechtigte Person gemäss Art. 697j OR?* SJZ 112 (2016) Nr. 21, S. 481-492.

²² Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF) nach Art. 110 Abs. 1 des *Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG)* sind Aktiengesellschaften, deren ausschliesslicher Zweck die kollektive Kapitalanlage ist. Da das KAG hinsichtlich der Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung nichts anderes vorsieht, kommen diesbezüglich nach Art. 112 KAG die Bestimmungen des Obligationenrechtes über die Aktiengesellschaft zur Anwendung.

²³ Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV) nach Art. 36 KAG sind zwar keine Aktiengesellschaften nach dem OR, aber verpflichtet, ein Verzeichnis der Personen, die an den Aktien der Unternehmeraktionärinnen und -aktionären wirtschaftlich berechtigt sind, nach Art. 697l OR zu führen (Art. 46 Abs. 3 KAG). Die Unternehmeraktionärinnen und -aktionäre, deren Aktien nicht an einer Börse kotiert sind, unterstehen der Meldepflicht nach Art. 697j OR (Art. 46a Abs. 1 KAG).

²⁴ Genossenschaften sind verpflichtet, ein Verzeichnis der Genossenschafter zu führen (Art. 837 Abs. 1 OR).

²⁵ Vereine, sofern sie zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtet sind, haben nach Artikel Art. 61a Abs. 1 und 2 ZGB (*Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907*) ein Verzeichnis der Mitglieder zu führen.

²⁶ *Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG)*.

²⁷ Siehe *Botschaft vom 21. November 2018 zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke im Bericht zur Phase 2 der Länderüberprüfung der Schweiz*, S. 333-334.

²⁸ *Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastrukturgesetz, FinfraG)*.

rechte der Gesellschaft innehat. Diese börsengesetzliche Meldepflicht beginnt ab einer Beteiligung von drei Prozent der Stimmrechte. Nach Art. 10 FinfraV-FINMA²⁹ betrifft sie die wirtschaftlich Berechtigten an Beteiligungspapieren. Als wirtschaftlich berechtigte Person gilt, wer die aus einer Beteiligung fließenden Stimmrechte kontrolliert und das wirtschaftliche Risiko aus der Beteiligung trägt. Werden die Stimmrechte nicht direkt oder indirekt durch die wirtschaftlich berechtigte Person ausgeübt, so ist zudem meldepflichtig, wer zur Ausübung der Stimmrechte nach freiem Ermessen ermächtigt ist (Art. 10 Abs. 1 und 2 FinfraV-FINMA).

2.3 Kunden/innen von Finanzintermediären

Das Geldwäschereigesetz verpflichtet Finanzintermediäre, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die an ihren Vertragspartnern wirtschaftlich berechtigte Person festzustellen und deren Identität zu überprüfen (Art. 4 GwG).³⁰ Als wirtschaftlich Berechtigte gelten dabei im Fall von operativ tätigen juristischen Personen die natürlichen Personen, welche die juristische Person letztendlich dadurch kontrollieren, dass sie direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten, mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder des Stimmenanteils an dieser beteiligt sind oder sie auf andere Weise kontrollieren (Art. 2a Abs. 3 GwG).³¹

Das Gesetz erfasst ferner bestimmte Tätigkeiten, welche von sogenannten «Designated Non-Financial Businesses and Professions» (DNFBPs) wie Trust- und Unternehmensdienstleistenden (TCSPs: Trust and company service providers), Treuhändern, Anwälten und Notaren ausgeübt werden. Gelten sie nach Art. 2 Abs. 3 GwG als Finanzintermediäre, müssen sie ebenfalls die wirtschaftlich berechtigten Personen in der Kundenbeziehung feststellen.

Was den Zugriff auf die Informationen betrifft, müssen die Finanzintermediäre die erforderlichen Belege so aufbewahren, dass sie allfälligen Auskunfts- und Beschlagnahmebegehren der Strafverfolgungsbehörden innert angemessener Frist nachkommen können (Art. 7 Abs. 2 GwG). Zudem ist die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) berechtigt, im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen weitere Informationen und Dokumente einzuholen (Art. 11a Abs. 1-2^{bis} GwG). Sie kann mit anderen Behörden Informationen austauschen, sofern diese zur Bekämpfung der Geldwäscherei, ihrer Vortaten, der organisierten Kriminalität oder der Terrorismusfinanzierung verwendet werden (Art. 29 Abs. 2 und 2^{bis} GwG). Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die interkantonale Behörde, das Zentralamt und die MROS können einander alle Auskünfte erteilen, die sie für die Anwendung des Gesetzes benötigen (Art. 29 Abs. 1 GwG).

²⁹ Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 3. Dezember 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturverordnung-FINMA, FinfraV-FINMA).

³⁰ Diese Verpflichtung entfällt in bestimmten Fällen, insbesondere wenn die Vertragspartei eine börsenkotierte Gesellschaft oder eine von einer solchen Gesellschaft mehrheitlich kontrollierte Tochtergesellschaft ist (Art. 4 Abs. 1 GwG) oder wenn die Geschäftsbeziehung Vermögenswerte von geringem Wert betrifft und keine Verdachtsmomente für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung vorliegen (Art. 7a GwG).

³¹ Für alle anderen Fälle, insbesondere für nicht operativ tätige Gesellschaften bzw. Sitzgesellschaften (nach Art. 6 Abs. 2 Geldwäschereiverordnung, GwV), fehlt eine gesetzliche Definition der wirtschaftlich berechtigten Person(en) (siehe Meyer, Patrick K./Ryhner, Samuel, Basler Kommentar: Geldwäschereigesetz, Art. 4, 2021, Ziffer 10).

3. Internationaler Standard und dessen Umsetzung in anderen Ländern

3.1 FATF-Empfehlungen

Die FATF ist ein zwischenstaatliches Gremium mit der Kernaufgabe, internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei sowie der Terrorismusfinanzierung auszuarbeiten und deren Umsetzung weltweit durchzusetzen.³² Die revidierten FATF-Empfehlungen von 2012, wovon einige in den letzten Jahren nochmals weiterentwickelt worden sind, definieren besagte Standards.³³ Die Schweiz ist einer von 39 Mitgliedsstaaten der FATF und hat bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung der Empfehlungen massgeblich mitgewirkt. Sie hat sich, wie aktuell über 200 weitere Länder und Jurisdiktionen, zu deren Umsetzung verpflichtet.³⁴

Empfehlung 24

Die kürzlich revidierte Empfehlung 24 («Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons») verlangt, dass alle Länder die Risiken des Missbrauchs juristischer Personen zur Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung überprüfen und Massnahmen ergreifen, um einen solchen Missbrauch zu verhindern. Insbesondere sollen die Länder sicherstellen, dass angemessene, präzise und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen und Kontrollinhaber juristischer Personen vorliegen und diese Informationen von den für die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden rasch und effizient eingeholt oder abgerufen werden können.

Hinsichtlich der Umsetzung fordert die FATF neu ausdrücklich einen mehrgleisigen Ansatz (Para. 9 der Interpretive Note to Recommendation 24 [IN/Rec24]). Die Länder sollen weiterhin von den Unternehmen verlangen, dass diese angemessene, präzise und aktuelle Informationen über die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten einholen, aufbewahren und den zuständigen Behörden zeitnah zur Verfügung stellen können. Neu sollen die Länder die Informationen über die wirtschaftliche Berechtigung zugleich auch von einer Behörde oder einer öffentlichen Einrichtung, die als Register der wirtschaftlich berechtigten Personen fungiert, aufbewahren lassen. Alternativen zu einem solchen behördlichen Register sind nur noch dann zulässig, wenn sie einen gleichwertigen Zugang ermöglichen.³⁵

Geltungsbereich der Eintragungspflicht: Empfehlung 24 verlangt Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung nicht nur im Hinblick auf Unternehmen im engeren Sinn, sondern prinzipiell in Bezug auf *alle* juristischen Personen. Ausdrücklich genannt werden Stiftungen, Anstalten, Waqf (mit Stiftungen vergleichbare Institute des islamischen Rechts) und Limited Liability Partnerships (Para. 14 IN/Rec24). Was weitere juristische Personen betrifft, sind die Länder aufgefordert, zunächst die

³² Siehe FATF, *The FATF*.

³³ FATF, *The FATF Recommendations (Updated February 2023)*.

³⁴ *Botschaft vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI)*, S. 606, 611.

³⁵ Für diesen Zweck reicht es nicht aus, sich nur auf «Basisinformationen» (wie sie üblicherweise im Handelsregister erfasst werden) oder «vorhandene Informationen» (insbesondere unternehmensinterne Register) zu stützen (Para. 7(b)(ii) IN/Rec24). Auch der Rückgriff auf Informationen, die von Finanzintermediären, Aufsichtsbehörden oder an Börsen erhoben werden, gilt in diesem Zusammenhang lediglich als «zusätzliche» Massnahme, genügt aber allein genommen nicht (Para. 7(c) IN/Rec24).

damit verbundenen Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken zu überprüfen, um dann mittels risikogerechter Massnahmen dafür zu sorgen, dass auch hier die zuständigen Behörden rechtzeitigen Zugang zu angemessenen, präzisen und aktuellen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen haben (Para. 15 IN/Rec24).

Nicht zuletzt sollen die Länder auch Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an Unternehmen und anderen juristischen Personen schaffen, die ihren Ursprung im Ausland haben. Voraussetzung für diesen Teil der Empfehlung ist, dass die betreffenden juristischen Personen einerseits ein Geldwäscherei- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko darstellen, andererseits eine hinreichende Verbindung zum Inland aufweisen (Para.1 IN/Rec24). Was als hinreichender Inlandbezug gelten soll, sollen die Länder auf der Grundlage einer Risikoanalyse bestimmen.³⁶

Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en): Für die Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en), die im diesbezüglichen Register erfasst werden sollen, verweist die FATF auf die Erläuterung zur Empfehlung 10 (IN/Rec10). Danach sind als wirtschaftlich Berechtigte jene natürlichen Personen zu bestimmen, welche die letztendliche Kontrolle über eine juristische Person innehaben («ultimately have a controlling ownership interest»). Die Grenzwerte für den Aktien- oder Stimmrechtsanteil, der eine solche letztendliche Kontrolle begründet, sollen von den Ländern auf der Grundlage einer Risikoanalyse festgelegt werden, dürfen aber die 25%-Schwelle nicht überschreiten.³⁷ Für Gesellschaftsformen und/oder Wirtschaftssektoren, für welche die Risikoanalyse ein erhöhtes Risiko ergibt, empfiehlt die FATF, tiefere Schwellenwerte in Betracht zu ziehen.³⁸

Darüber hinaus betont die FATF, dass tatsächliche Kontrolle über eine juristische Person auch über andere Mittel als Aktien- oder Stimmrechtsanteile ausgeübt werden kann.³⁹ Aktien- und/oder Stimmrechtsanteile dürfen deshalb nicht die einzigen Kriterien zur Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en) sein. Natürliche Personen, welche die letztendliche Kontrolle über eine juristische Person ausüben, sollten unabhängig davon, ob sie Anteile oberhalb einer bestimmten Mindestbeteiligungsschwelle besitzen, als wirtschaftlich Berechtigte identifiziert und erfasst werden.⁴⁰

Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität: Die Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität ist ein Kernelement der revidierten Empfehlung 24. Damit die Registerdaten keine Fehlangaben enthalten, sind die Länder aufgefordert, für eine Verifizierung der Identität und des Status des wirtschaftlich Berechtigten anhand zuverlässiger, unabhängig beschaffter Dokumente, Daten oder Informationen zu sorgen (Para. 9 IN/Rec24). Die Kontrolle sollte in der Regel eine Prüfung der eingereichten Dokumente sowie, je nach Risikograd, auch manuelle oder automatisierte Gegenkontrollen mit relevanten behördlichen Datenbanken und weiteren verfügbaren Informationsquellen umfassen.⁴¹ Sie sollte primär durch die registerführende Stelle und/oder andere geeignete Behörden erfolgen.⁴²

Als Ergänzung zu behördlichen Prüfmechanismen sollten die Länder ausserdem ein Kontrollsystem in Betracht ziehen, das auf Unstimmigkeitsmeldungen beruht («discrepancy reporting»), also auf Meldungen durch Nutzer/innen des Registers, die Abweichungen zu anderweitig erhobenen Angaben feststellen (Para. 9 IN/Rec24). In diesem Zusammenhang empfiehlt die FATF, dass die Länder in

³⁶ Beispiele für mögliche Kriterien sind etwa das Vorhandensein einer ständigen Zweigniederlassung, Betriebsstätte oder Agentur, eine erhebliche Geschäftstätigkeit, dauerhafte und erhebliche Geschäftsbeziehungen zu einheimischen Finanzintermediären, Immobilienerwerb oder andere lokale Investitionen in erheblichem Umfang, die Anstellung von einheimischem Personal oder die lokale Steuerpflicht (FATF, *The FATF Recommendations (Updated February 2023)*, Fn. 49.; vgl. auch FATF, *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*, 2023, Para. 16).

³⁷ FATF, *The FATF Recommendations (Updated February 2023)*, Fn. 47.

³⁸ FATF, *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*, 2023, Para. 38 und 39.

³⁹ «Andere Mittel», über die Kontrolle über eine juristische Person ausgeübt werden kann, umfassen etwa besonders gewichtete Stimmrechte, die Befugnis zur Ernennung der Mehrheit der leitenden Führungskräfte, Schuldtitel und besondere Bestimmungen in Kreditverträgen, die Besetzung bestimmter Leitungspositionen sowie informelle Absprachen (ebd., Para. 45).

⁴⁰ Ebd., Para. 35, 36 und insbesondere 45.

⁴¹ Ebd., Para. 56.

⁴² Ebd., Para. 57 (b), 61, 62 und 68.

Betracht ziehen sollten, das Register der wirtschaftlichen Berechtigten für Personen und Organisationen mit geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten (sog. «obliged entities») zugänglich zu machen (Para. 9 IN/Rec24).⁴³

Zugriffsrecht: Empfehlung 24 verlangt, dass alle Behörden, die für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zuständig sind, insbesondere die Strafverfolgungsbehörden und die zentralen Meldestellen, über alle erforderlichen Befugnisse verfügen, um raschen Zugriff auf die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten zu haben (Para. 10 IN/Rec24). Ferner müssen die Länder sicherstellen, dass Behörden und andere Stellen mit Zuständigkeiten im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens ebenfalls raschen Zugang zu diesen Informationen haben (ebd.).

Darüber hinaus sollten die Länder erwägen, der Öffentlichkeit die Einsicht in die Registerdaten zu ermöglichen (Para. 11 IN/Rec24). Ein allgemeiner öffentlicher Zugang wird von der FATF insofern empfohlen, als er der Zivilgesellschaft sowie anderen Organisationen und Einzelpersonen ermöglicht, die registrierten Informationen gegenzuprüfen und ihre Richtigkeit und Aktualität zu gewährleisten. Ein breiter Zugriff auf das Register bedeute, dass mehr Nutzer/innen Abweichungen der registrierten Daten von anderweitigen Informationen entdecken können, und trage so zu einer besseren Datenqualität bei. Ferner könne der öffentliche Zugang dazu beitragen, mögliche Missbräuche juristischer Personen beispielsweise bei Korruption, Betrug oder Steuerhinterziehung aufzudecken.⁴⁴

Bei der Erwägung des Umfangs und der Ausgestaltung des öffentlichen Zugangs sollten die Länder indes die Datenschutzbestimmungen und andere Belange des Schutzes der Privatsphäre, der Sicherheit und der Vertraulichkeit berücksichtigen. Sie sollten in Erwägung ziehen, die öffentlich zugänglichen Informationen über die wirtschaftliche Berechtigung auf einen Teil der registrierten Angaben zu beschränken oder einen abgestuften Ansatz für die Offenlegung von Informationen anzuwenden, so etwa auf der Grundlage eines berechtigten Interesses.⁴⁵

Empfehlung 25

Mit der ebenfalls kürzlich revidierten Empfehlung 25 («Transparency and Beneficial Ownership of Legal Arrangements») verlangt die FATF, dass alle Länder risikogerechte Massnahmen ergreifen, um auch den Missbrauch von Rechtsvereinbarungen, insbesondere von Trusts und trustähnlichen Vereinbarungen, zur Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Die Länder sollen sicherstellen, dass zu diesen Rechtsvereinbarungen angemessene, präzise und aktuelle Informationen ebenfalls so vorliegen, dass sie von den für die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden rasch und effizient eingeholt oder abgerufen werden können.

Die Empfehlung bezieht sich auf Trusts und ähnliche Rechtsvereinbarungen, die nach dem Recht des betreffenden Landes errichtet worden sind, im betreffenden Land oder durch einen Trustee (oder eine Person mit gleichwertiger Position) mit Sitz in diesem Land verwaltet werden oder sonst einen genügenden Bezug zum betreffenden Land aufweisen (Para. 3 IN/Rec25).

Bei Trusts sollen insbesondere Informationen über folgende Personen vorliegen: den Settlor, den Trustee, die Protektoren (sofern vorhanden), die Begünstigten oder (sofern die Begünstigten noch nicht im Einzelfall bestimmt sind) den Kreis der möglichen Begünstigten, in deren Interesse der Trust errichtet oder betrieben wird, sowie jede andere natürliche Person, die letztendlich tatsächliche Kon-

⁴³ Dabei sollte gewährleistet sein, dass sich Personen und Organisationen bei der Erfüllung von geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten nicht ausschliesslich auf Registerangaben verlassen, sondern Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten unabhängig vom Register erheben oder überprüfen. Auch sollte die Definition des wirtschaftlich Berechtigten in den gesetzlichen Grundlagen zu den geldwäschereirechtlichen Sorgfalts- und Meldepflichten dieselbe sein wie in den Gesetzesbestimmungen zum Register (ebd., Para. 58 und 102).

⁴⁴ FATF, *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*, 2023, Para. 109.

⁴⁵ Ebd.; der Begriff des «berechtigten Interesses» («legitimate interest») wird nicht genauer definiert.

trolle über den Trust ausübt. Bei trustähnlichen Rechtsvereinbarungen sollen die Informationen alle Personen in gleichwertigen Positionen umfassen (Para. 1 IN/Rec25).

Um den erforderlichen raschen und effizienten Zugang der für die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden zu gewährleisten, sollen die Länder in Betracht ziehen, die genannten Informationen in einem behördlichen Register zu erfassen. Je nach Risiko, Kontext und Zweckmässigkeit können alternative Zugänge in Betracht gezogen werden, so etwa der Zugriff auf Datenbestände anderer Behörden (z.B. der Steuerbehörden), die Informationen über Trusts und ähnliche Rechtsvereinbarungen halten, und/oder der Zugriff auf Daten, die von Finanzinstituten gehalten werden (Para. 5 IN/Rec25).

3.2 Europäische Union

Die Europäische Union verpflichtet die Mitgliedstaaten seit 2015 mit der Richtlinie (EU) 2015/849,⁴⁶ ein Register der wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen zu führen. 2018 veranlasste die sogenannte Fünfte Anti-Geldwäscherei-Richtlinie (5AMLD)⁴⁷ eine Reihe von Änderungen bei der Ausgestaltung der Register. Insbesondere wurden die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, die Register öffentlich zugänglich zu machen. Aktuell beraten das Europäische Parlament und der Rat die Sechste Anti-Geldwäscherei-Richtlinie (6AMLD) und ein Paket weiterer Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung.⁴⁸

Geltungsbereich der Eintragungspflicht: Gemäss der aktuell geltenden Richtlinie haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass alle in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen, einschliesslich genauer Angaben zum wirtschaftlichen Interesse, einholen und aufbewahren müssen. Diese Informationen sind in einem zentralen Register in jedem Mitgliedstaat aufzubewahren (Art. 30 Abs. 3 (EU) 2015/849). Die Richtlinie sieht keine Möglichkeit vor, bestimmte juristische Personen von der Pflicht zur Eintragung der wirtschaftlich Berechtigten in ein solches Register auszunehmen.

Ferner haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass auch die Angaben über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen (z.B. *fiducie* und bestimmte Arten von Treuhand) in einem zentralen Register gespeichert werden. Die Eintragung hat im Mitgliedstaat zu erfolgen, in dem der Trustee niedergelassen oder ansässig ist. Befindet sich der Ort der Niederlassung oder der Wohnsitz ausserhalb der EU, sind die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen in jenem Mitgliedstaat aufzubewahren, in dem der Trustee eine Geschäftsbeziehung aufnimmt oder im Namen des Trusts oder der ähnlichen Rechtsvereinbarung Immobilien erwirbt (Art. 31 Abs. 3a (EU) 2015/849).

Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en): Als wirtschaftlich berechtigte Personen gelten bei Gesellschaften alle natürlichen Personen, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle die Gesellschaft über das direkte oder indirekte Halten eines ausreichenden Anteils von Aktien oder Stimmrechten oder eine Beteiligung an der juristischen Person (einschliesslich in Form von Inhaberaktien) letztlich steht. Ebenfalls als wirtschaftlich Berechtigte gelten alle natürlichen Personen, unter deren Kontrolle die Gesellschaft durch andere Formen der Kontrolle letztlich steht (Art. 3 Abs. 6 (EU) 2015/849).

Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität: Die Mitgliedstaaten müssen über entsprechende Vorschriften und Mechanismen gewährleisten, dass die im Register erfassten Angaben zu

⁴⁶ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (konsolidierte Fassung vom 30.6.2021).

⁴⁷ Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849.

⁴⁸ Siehe EUR-Lex, *Procedure 2021/0250/COD* (Stand Juni 2023).

den wirtschaftlich berechtigten Personen angemessen, präzise und aktuell sind. Insbesondere ist ein System der Unstimmigkeitsmeldungen einzurichten. Die zuständigen Behörden sowie alle Personen und Organisationen mit geldwäschereigesetzlichen Sorgfaltspflichten sind zu verpflichten, etwaige Unstimmigkeiten zu melden, die sie zwischen den Angaben in den zentralen Registern und den ihnen zur Verfügung stehenden Angaben feststellen. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass gemeldete Unstimmigkeiten zeitnah beseitigt werden und gegebenenfalls in der Zwischenzeit eine entsprechende Anmerkung im Register vorgenommen wird (Art. 30 Abs. 4 (EU) 2015/849).

Zugleich müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass sich Personen und Organisationen mit geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten zur Erfüllung dieser Pflichten nicht ausschliesslich auf die Angaben im zentralen Register der wirtschaftlich Berechtigten verlassen dürfen. Bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden ist nach einem risikobasierten Ansatz vorzugehen (Art. 30 Abs. 8 (EU) 2015/849). Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das System der Unstimmigkeitsmeldungen seine Funktion erfüllen kann.

In Bezug auf das **Zugriffsrecht** schrieb die Anti-Geldwäscherei-Richtlinie der EU in ihrer ursprünglichen Fassung von 2015 den Mitgliedstaaten noch keinen öffentlichen Zugang zu den Registern der wirtschaftlich Berechtigten vor. Der Zugang musste lediglich für die mit der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung betrauten Behörden und zentralen Meldestellen gewährleistet werden, für Finanzintermediäre und weitere geldwäschereirechtlich Verpflichtete im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten sowie für Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können (Art. 30 Abs. 5 und 6 (EU) 2015/849 in der ursprünglichen Fassung⁴⁹). Mit der (Änderungs-)Richtlinie (EU) 2018/843 erweiterte die EU den Registerzugang jedoch. Seither sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Register der wirtschaftlich Berechtigten öffentlich zugänglich zu machen (Art. 30 Abs. 5 (EU) 2015/849).

Das EuGH-Urteil vom 22. November 2022

Aktuell ist der öffentliche Zugang zu den Registern der wirtschaftlich Berechtigten in den EU-Mitgliedstaaten in Frage gestellt. Am 22. November 2022 erklärte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) jene Bestimmung der (Änderungs-)Richtlinie (EU) 2018/843, die den EU-Mitgliedstaaten die Gewährleistung eines allgemeinen öffentlichen Zugangs vorschreibt, für ungültig. Er begründete sein *Urteil* damit, dass der allgemeine öffentliche Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten zwar ein angemessenes, aber kein genügend notwendiges Mittel für die Geldwäschereibekämpfung ist, um einen entsprechenden Eingriff in die Grundrechte zu rechtfertigen. Gleichzeitig hielt er jedoch folgendes fest:

- Die Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung stellt ein übergeordnetes öffentliches Interesse dar, das sogar schwere Eingriffe in die Grundrechte rechtfertigt.
- Öffentlicher Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen ist ein geeignetes Mittel, um die Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu stärken.
- Insbesondere Medienschaffende und zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einsetzen, haben ein berechtigtes Interesse an den besagten Informationen.

Am 6. Dezember 2022 hat der EuGH deshalb in einer *präzisierenden Urteils-erläuterung* klargestellt, dass nunmehr wieder die Regelung von 2015 gilt. Personen und Organisationen mit berechtigtem Interesse, inklusive Medienschaffende und bestimmte NGOs, sollen weiterhin Zugang zu den Registern haben dürfen.

⁴⁹ Siehe Richtlinie (EU) 2015/849 in der *ursprünglichen Fassung*.

Weiter müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die befugten Behörden und die zentralen Meldestellen zeitnah und ungehindert sowie ohne Einschränkungen auf alle im Register gespeicherten Informationen zugreifen können, und zwar ohne Inkennnissetzung des betroffenen Unternehmens. Ausserdem müssen auch Personen und Organisationen mit geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten bei der Wahrnehmung dieser Pflichten zeitnah auf diese Informationen zugreifen können (Art. 30 Abs. 6 (EU) 2015/849).

Was die Öffentlichkeit angeht, muss dieser der Zugang mindestens zum Namen, Monat und Jahr der Geburt, dem Wohnsitzland und der Staatsangehörigkeit der wirtschaftlich berechtigten Person sowie zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses gewährleistet werden. Gleichzeitig dürfen die Mitgliedstaaten aus Gründen des Datenschutzes der Öffentlichkeit gewisse Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten vorenthalten (z.B. das genaue Geburtsdatum oder die Kontaktdaten) (Art. 30 Abs. 5 (EU) 2015/849).

Ausserdem können die Staaten für den Fall, dass die wirtschaftlich berechtigte Person durch den öffentlichen Registerzugang einem unverhältnismässigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, im Einzelfall eine Ausnahme vom vollständigen oder teilweisen Zugang zu den registrierten Informationen vorsehen (Art. 30 Abs. 9 (EU) 2015/849).⁵⁰

3.3 Deutschland

Deutschland führte bereits 2017 unter der Bezeichnung «Transparenzregister» ein Register der wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen, Personengesellschaften sowie Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen ein.⁵¹ Gesetzesgrundlage für das Register ist das deutsche Geldwäschegesetz (GwG).⁵²

Geltungsbereich der Eintragungspflicht: Der Kreis der juristischen Personen, Personengesellschaften und Rechtsvereinbarungen, deren wirtschaftlich Berechtigte ins Transparenzregister einzutragen sind, ist breit gefasst. Dieser Transparenzpflicht unterstellt sind insbesondere:

- juristische Personen des Privatrechts (§ 20 Abs. 1 GwG), einschliesslich börsennotierte Gesellschaften, eingetragene Stiftungen und eingetragene Vereine;⁵³
- eingetragene Personengesellschaften (ebd.);
- Vereinigungen mit Sitz im Ausland, wenn sie sich verpflichten, Eigentum an einer im Inland gelegenen Immobilie zu erwerben, oder bestimmte weitere Grundstücksgeschäfte vornehmen (ebd.);⁵⁴

⁵⁰ Dabei müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Ausnahmen nur auf Ersuchen und erst nach eingehender Bewertung der aussergewöhnlichen Natur der Umstände gewährt werden. Ein Mitgliedstaat, der Ausnahmen gewährt hat, muss jährlich statistische Daten über die Anzahl der gewährten Ausnahmen und deren Begründungen veröffentlichten und der Kommission vorlegen.

⁵¹ Gesetz vom 23. Juni 2017 zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen. Wichtige Modifikationen betreffend die Zugänglichkeit und Funktionsweise des Registers erfolgten 2019 (Gesetz vom 12. Dezember 2019 zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie) und 2021 (Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz vom 25. Juni 2021 [TraFinG]). So ist das Register seit dem 1. Januar 2020 öffentlich einsehbar. Auch müssen seit dem 1. August 2021 die erforderlichen Daten zu allen wirtschaftlich Berechtigten unmittelbar ins Transparenzregister eingetragen werden, auch wenn sie aus anderen Registern abrufbar sind.

⁵² Gesetz vom 23. Juni 2017 über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz - GwG).

⁵³ Für eingetragene Vereine erstellt die registerführende Stelle eine Eintragung ins Transparenzregister anhand der im Vereinsregister eingetragenen Daten, ohne dass es hierfür einer Mitteilung ans Transparenzregister bedarf. Dabei werden alle Mitglieder des Vereinsvorstands als wirtschaftlich Berechtigte erfasst (§ 20a Abs. 1 GwG).

⁵⁴ Ausgenommen sind Gesellschaften, welche die erforderlichen Angaben bereits an ein anderes Register eines EU-Mitgliedstaats übermittelt haben.

- Treuhänder mit Wohnsitz oder Sitz in Deutschland von nichtrechtsfähigen Stiftungen, wenn der Stiftungszweck aus Sicht des Stifters eigennützig ist, und von Rechtsvereinbarungen, die solchen Stiftungen in ihrer Struktur oder Funktion entsprechen (§ 21 Abs. 1 GwG);
- Verwalter von Trusts (Trustees) mit Wohnsitz oder Sitz in Deutschland (ebd.);
- Trustees, die ausserhalb der EU ihren Wohnsitz oder Sitz haben, wenn sie für den Trust eine Geschäftsbeziehung mit einem Vertragspartner mit Sitz in Deutschland aufnehmen oder sich verpflichten, Eigentum an einer im Inland gelegenen Immobilie zu erwerben, oder bestimmte weitere Grundstücksgeschäfte vornehmen (§ 21 Abs. 1 GwG).⁵⁵

Die genannten Gesellschaften und Personen müssen bestimmte Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten einholen und unverzüglich zur Eintragung ins Transparenzregister mitteilen (§ 20 Abs. 1 GwG). Erforderlich sind auch Angaben zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses, die aufzeigen, woraus die Stellung als wirtschaftlich Berechtigter folgt (§ 19 Abs. 1 und 3 GwG). Die wirtschaftlich Berechtigten sind zur Mitwirkung verpflichtet: Sie müssen den von ihnen kontrollierten Vereinigungen die notwendigen Angaben und auch jede Änderung unverzüglich mitteilen (§ 20 Abs. 3 GwG).

Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en): Als wirtschaftlich Berechtigter gilt jede natürliche Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle eine juristische Person, sonstige Gesellschaft oder Rechtsvereinbarung letztlich steht oder auf deren Veranlassung eine Transaktion letztlich durchgeführt oder eine Geschäftsbeziehung letztlich begründet wird (§ 3 Abs. 1 GwG). Bei juristischen Personen ausser rechtsfähigen Stiftungen zählt dabei zu den wirtschaftlich Berechtigten insbesondere jede natürliche Person, die unmittelbar oder mittelbar mehr als 25 Prozent der Kapitalanteile hält, mehr als 25 Prozent der Stimmrechte kontrolliert oder auf vergleichbare Weise Kontrolle ausübt (§ 3 Abs. 1 GwG).⁵⁶

Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität: Die Bundesanzeiger Verlag GmbH als Betreiberin des Transparenzregisters führt keine Prüfung der Daten durch, wenn eine Eintragung erfolgt. Sie kann lediglich von der meldenden Einheit weitere Informationen zur Klärung verlangen, wenn schon bei der Zuordnung der Daten Unklarheiten feststellbar sind. Das Gesetz verpflichtet jedoch insbesondere Unternehmen und Personen mit geldwäschereigesetzlichen Sorgfaltspflichten zur unverzüglichen Meldung, wenn sie Unstimmigkeiten zwischen den Angaben im Transparenzregister und anderen ihnen zur Verfügung stehenden Angaben feststellen (§ 23a Abs. 1 GwG).

Unternehmen oder Personen, die nach dem Geldwäschegesetz die Pflicht zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten haben, dürfen zur Erfüllung dieser Pflicht denn auch nicht bloss auf das Transparenzregister abstellen, sondern die Erhebung der erforderlichen Angaben hat beim Vertragspartner oder der gegebenenfalls für diesen auftretenden Personen zu erfolgen (§ 11 Abs. 5 GwG). Erst bei der Verifizierung der erhobenen Angaben darf und soll auf das Transparenzregister zurückgegriffen werden (§ 12 Abs. 3 GwG). Unstimmigkeitsmeldungen aus der Öffentlichkeit sind nicht vorgesehen. Jedoch können Einzelpersonen und (in- und ausländische) Behörden Unstimmigkeiten, die auf Verstösse gegen das Geldwäschegesetz hindeuten, dem Bundesverwaltungsamt als zuständige Verfolgungsbehörde mitteilen.⁵⁷

Zugriffsrecht: Vollen Zugang zum Datenbestand des Transparenzregisters erhalten Behörden, Gerichte sowie bestimmte Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, soweit die Einsichtnahme zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Die fallbezogene Einsichtnahme ist Unternehmen und Personen gestattet, die aufgrund des Geldwäschegesetzes Sorgfaltspflichten un-

⁵⁵ Ausgenommen sind Trustees, welche die erforderlichen Angaben bereits an ein anderes Register eines EU-Mitgliedstaats übermittelt haben und bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllen.

⁵⁶ Bei rechtsfähigen Stiftungen sowie bei Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen erfolgt die Bestimmung der wirtschaftlich Berechtigten gemäss § 3 Abs. 3 GwG, in Einklang mit den entsprechenden Vorgaben der EU (s. weiter oben).

⁵⁷ Siehe Transparenzregister.de, *Fragen & Antworten* (Stand 30. Mai 2023); und: Bundesverwaltungsamt, *Transparenzregister: Fragen und Antworten zum Geldwäschegesetz*, 25. Mai 2022, S. 26.

terstellt sind und der registerführenden Stelle darlegen können, dass die Einsichtnahme der Erfüllung dieser Pflichten dient (§ 23 Abs. 1 GwG).

Seit dem 1. Januar 2020 sieht das deutsche Gesetz ferner einen allgemeinen öffentlichen Zugriff auf das Transparenzregister vor.⁵⁸ Aus Gründen des Datenschutzes werden jedoch der Geburtstag und Wohnort der erfassten wirtschaftlich Berechtigten der Öffentlichkeit nicht mitgeteilt (§ 23 Abs. 1 GwG). Auch kann der wirtschaftlich Berechtigte auf Antrag die Einsichtnahme ins Register teilweise oder ganz beschränken, wenn ihr unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls schutzwürdige Interessen entgegenstehen (§ 23 Abs. 2 GwG).

Obwohl das Gesetz weiterhin anders lautet, müssen aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 22. November 2022 (s. Box weiter oben) die Mitglieder der Öffentlichkeit seit dem 12. Dezember 2022 nun wieder Antrag auf Einsichtnahme stellen und ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme darlegen.⁵⁹ Ein solches berechtigtes Interesse liegt gemäss der registerführenden Stelle insbesondere vor, wenn die eigenen Angaben der Eintragung überprüft werden sollen (sog. Selbstauskunft) oder bei Journalist/innen und NGOs bei Recherchen mit Bezug zu Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung.⁶⁰ Weiterhin ist die Einsichtnahme nur nach vorheriger Online-Registrierung möglich und kann zum Zweck der Kontrolle, wer Einsicht genommen hat, protokolliert werden. Die registerführende Stelle darf jedoch nicht offenlegen, wer Einsicht in die Angaben genommen hat (§ 23 Abs. 4 GwG).

3.4 Liechtenstein

Liechtenstein führt seit 2021 ein Register der wirtschaftlich Berechtigten an Gesellschaften, Stiftungen, Treuhänderschaften, Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen. Gesetzliche Grundlage ist das Gesetz über das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern (VwbPG)⁶¹. Das Amt für Justiz führt das Verzeichnis elektronisch.

Geltungsbereich der Eintragungspflicht: Der Kreis der Rechtsträger, deren wirtschaftlich Berechtigte ins liechtensteinische Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern (VwbP) einzutragen sind, umfasst insbesondere:

- inländische juristische Personen, Gesellschaften, Treuhänderschaften oder sonstige Gemeinschaften oder Vermögenseinheiten, unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung;
- im Ausland errichtete Trusts oder ähnliche Rechtsvereinbarungen, welche im Inland verwaltet werden;
- ausserhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) verwaltete Trusts oder ähnliche Rechtsvereinbarungen, für welche im Inland eine Immobilie erworben oder eine Geschäftsbeziehung mit einer Person oder Organisation, die geldwäschereirechtliche Sorgfaltspflichten hat, aufgenommen wurde (Art. 2 Abs. 1 Bst. c VwbPG).⁶²

Diese Rechtsträger haben neben bestimmten Daten zu den wirtschaftlich berechtigten Personen auch Angaben zu deren wirtschaftlichem Interesse einzuholen und dem Amt für Justiz mitzuteilen (Art. 4 Abs. 1 und 2 VwbPG). Die wirtschaftlich berechtigten Personen selbst haben dem Rechtsträger alle

⁵⁸ Gesetz vom 12. Dezember 2019 zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie.

⁵⁹ Siehe Mitteilung des Transparenzregisters vom 12.12.2022.

⁶⁰ Siehe Transparenzregister.de, *Fragen & Antworten* (Stand 30. Mai 2023).

⁶¹ Gesetz vom 3. Dezember 2020 über das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern (VwbPG).

⁶² In beiden Fällen entfällt die Pflicht zur Registrierung der wirtschaftlich Berechtigten, wenn diese in einem Register nach Art. 31 (EU) 2015/849 eines anderen EWR-Mitgliedstaates eingetragen sind. Die Details sind in der *Verordnung vom 23. März 2021 über das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern (VwbPV)* geregelt.

für die Erfüllung dieser Verpflichtungen erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen (Art. 5 Abs. 3 VwbPG).

Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en): Als wirtschaftlich berechtigte Person, die ins VwbP einzutragen ist, gilt jede natürliche Person, auf deren Veranlassung oder in deren Interesse eine Transaktion oder Tätigkeit ausgeführt oder eine Geschäftsbeziehung letztlich begründet wird. Ebenfalls als wirtschaftlich berechtigt gilt diejenige natürliche Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle ein Rechtsträger letztlich steht (Art. 2 Abs. 1 Bst. a VwbPG).⁶³

Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität: Die dem VwbPG unterstellten Rechtsträger sind verpflichtet, die Identität ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen unter Vornahme einer risikobasierenden Prüfung der Angaben festzustellen und dem Amt für Justiz mitzuteilen. Sie müssen sich davon überzeugen, dass die betreffenden Personen tatsächlich die wirtschaftlich Berechtigten sind. Die Überprüfung schliesst Massnahmen zur Feststellung der Eigentums- und Kontrollstruktur des Rechtsträgers ein (Art. 3 Abs. 1 und 2 VwbPG). Entstehen im Laufe der Zeit Zweifel über die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen, so müssen die Rechtsträger die Feststellung und Überprüfung wiederholen (Art. 3 Abs. 3 VwbPG).

Dem Amt für Justiz wiederum obliegt es, die Vollständigkeit der eingetragenen Daten zu prüfen sowie stichprobenmässig die Daten auf ihre Plausibilität zu prüfen (Art. 23 Abs. 2 Bst. a und b VwbPG). Besteht Grund zur Annahme, dass ein Rechtsträger gegen Bestimmungen des VwbPG verstossen hat, kann das Amt für Justiz eine Kontrolle durchführen oder unabhängige Dritte mit einer solchen Kontrolle beauftragen. Rechtsträger haben dem Amt für Justiz und den unabhängigen Dritten unbeschränkten Zugang zu allen als relevant erachteten Informationen zu gewähren (Art. 24 Abs. 1 und 6 VwbPG).

Darüber hinaus sieht das VwbPG eine Meldepflicht bei Unstimmigkeiten vor. Personen und Organisationen mit geldwäschereigesetzlichen Sorgfaltspflichten müssen dem Amt für Justiz Unstimmigkeiten melden, die sie zwischen den im Verzeichnis eingetragenen Daten zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern und den ihnen zur Verfügung stehenden Angaben feststellen (Art. 9 Abs. 1 VwbPG). Diese Verpflichtung gilt auch für bestimmte Behörden, sofern dadurch ihr gesetzlicher Auftrag nicht unnötig beeinträchtigt wird (ebd.). Das Amt für Justiz merkt die gemeldeten Unstimmigkeiten im Verzeichnis an und ergreift die zur Beseitigung der Unstimmigkeiten erforderlichen Massnahmen (Art. 9 Abs. 3 VwbPG).

Damit das System der Unstimmigkeitsmeldungen funktionieren kann, dürfen sich Personen und Organisationen mit geldwäschereigesetzlichen Sorgfaltspflichten zur Erfüllung der Pflicht zur Feststellung und Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person nicht ausschliesslich auf die im VwbP oder allfälligen anderen Registern mit Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen enthaltenen Informationen verlassen (Art. 11, Abs. 3 SPV⁶⁴). Auszüge und Bescheinigungen aus dem VwbP haben keinen öffentlichen Glauben (Art. 8 Abs. 3 VwbPG).

Die Finanzmarktaufsicht führt regelmässig stichprobenweise Kontrollen durch zur Prüfung der Übereinstimmung der Daten im VwbP mit jenen, die in Erfüllung der geldwäschereigesetzlichen Sorgfaltspflichten erhoben worden sind. Sie tut dies bei Rechtsträgern, die solchen Sorgfaltspflichten unterliegen (oder über mindestens ein Organ verfügen, welches sorgfaltspflichtig ist) und ihrer Aufsicht unterstellt sind (Art. 25 Abs. 1 VwbPG).

Zugriffsrecht: Die Stabsstelle Financial Intelligence Unit (FIU), die Finanzmarktaufsicht, die Landespolizei, die Steuerverwaltung, die Staatsanwaltschaft, das Landgericht und die Liechtensteinische Rechtsanwaltskammer dürfen im Einzelfall uneingeschränkt im Abrufverfahren Einsicht in die im VwbP eingetragenen Daten nehmen. Voraussetzung ist, dass dies zum Zweck der Bekämpfung von

⁶³ Die Details sind auf Verordnungsstufe in der VwbPV (op. cit.) geregelt.

⁶⁴ Verordnung vom 17. Februar 2009 über berufliche Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (Sorgfaltspflichtverordnung; SPV).

Geldwäscherei, von Vortaten der Geldwäscherei oder von Terrorismusfinanzierung erforderlich ist. Betroffene Rechtsträger dürfen von einer Datenabfrage nicht in Kenntnis gesetzt werden (Art. 13 Abs. 1 VwbPG).

Ferner legt das Amt für Justiz die im Verzeichnis eingetragenen Daten auf Antrag offen gegenüber Banken oder Finanzinstituten mit Sitz im Inland oder in einem anderen EWR-Mitgliedstaat sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch gegenüber Banken mit Sitz ausserhalb des EWR. Der entsprechende Antrag hat eine Erklärung zu enthalten, dass die Daten aus dem Verzeichnis für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten bzw. der Aufgaben zur Bekämpfung der Geldwäscherei, Vortaten der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erforderlich sind (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 2 Bst c VwbPG). Ebenfalls auf Antrag offengelegt werden die im Verzeichnis erfassten Daten gegenüber weiteren Personen und Organisationen, die geldwäschereigesetzliche Sorgfaltspflichten haben, sofern dies für die Erfüllung dieser Pflichten erforderlich ist (Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c VwbPG). Die betroffenen Rechtsträger sind jeweils über die erfolgte Offenlegung zu informieren (Art. 15 Abs. 5 und Art. 16 Abs. 6 VwbPG).

Darüber hinaus sieht das VwbPG auch eine Offenlegung der im Register erfassten Daten gegenüber Personen und Organisationen mit berechtigtem Interesse vor. So können in- und ausländische Personen und Organisationen beim Amt für Justiz gegen Gebühr eine Offenlegung der Daten zu den wirtschaftlich Berechtigten von Rechtsträgern beantragen. Sie müssen glaubhaft begründen, dass die Daten aus dem Verzeichnis zur Bekämpfung der Geldwäscherei, Vortaten der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erforderlich sind (Art. 17 Abs. 2 und 5 VwbPG).⁶⁵

Der Rechtsträger kann eine vollständige oder teilweise Einschränkung der Offenlegung von Daten gegenüber inländischen Sorgfaltspflichtigen und Dritten beantragen. Die Einschränkung bezieht sich nicht auf ein tatsächlich erfolgtes Einsichtersuchen, sondern gilt generell und wird für die Dauer von fünf Jahren gewährt. Der Rechtsträger muss zu diesem Zweck nachweisen können, dass der Offenlegung überwiegende schutzwürdige Interessen der wirtschaftlich berechtigten Personen entgegenstehen. Überwiegende schutzwürdige Interessen liegen vor, wenn die wirtschaftlich berechnete Person durch die Offenlegung von Daten einem unverhältnismässigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde oder minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist (Art. 18 VwbPG).

3.5 Österreich

Das österreichische «Register der wirtschaftlichen Eigentümer» wurde im Januar 2018 eingerichtet. Gesetzliche Grundlage ist das Bundesgesetz über die Einrichtung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer (WiEReG) vom September 2017.⁶⁶

Geltungsbereich der Eintragungspflicht: Das WiEReG verpflichtet zahlreiche Rechtsträger dazu, ihre wirtschaftlich Berechtigten an das Register zu melden (§5 Abs. 1 WiEReG). Zu den meldepflichtigen Rechtsträgern gehören neben Aktiengesellschaften und GmbH insbesondere auch:

- bestimmte Vereine, Stiftungen, Fonds und Kommanditgesellschaften;
- Gesellschaften, Stiftungen und vergleichbare juristische Personen, deren Sitz sich nicht im Inland oder einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet, sofern sie sich verpflichten, Eigentum an einem im Inland gelegenen Grundstück zu erwerben;

⁶⁵ Handelt es sich bei den betroffenen Rechtsträger um Stiftungen, stiftungsähnlich strukturierte Anstalten, Anstalten, deren Begünstigte Dritte sind, Treuhänderschaften oder stiftungsähnlich strukturierte Treuunternehmen, sind vor der Offenlegung der Daten weitere Vorkehrungen zu treffen (Art. 17 Abs. 8-12 VwbPG). So hat das Amt für Justiz u.a. eine Stellungnahme der betroffenen Rechtsträger einzuholen. Danach leitet das Amt den Antrag zur Entscheidung an die VwbP-Kommission weiter. Die Offenlegung von Daten erfolgt nach der rechtskräftigen Entscheidung dieser Kommission. Ausserdem ist der betroffene Rechtsträger über die erfolgte Offenlegung zu informieren.

⁶⁶ Bundesgesetz vom 15. September 2017 über die Einrichtung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften, anderen juristischen Personen und Trusts (Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz – WiEReG).

- Trusts und trustähnliche Vereinbarungen, die vom Inland aus verwaltet werden;
- Trusts und trustähnliche Vereinbarungen, deren Verwaltung sich nicht im Inland oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet, sofern der Trustee im Namen des Trusts oder der trustähnlichen Vereinbarung im Inland eine Geschäftsbeziehung aufnimmt oder sich verpflichtet, Eigentum an einem im Inland gelegenen Grundstück zu erwerben (§1 Abs. 2 WiEReG).

Diese Rechtsträger sind grundsätzlich verpflichtet, ihre wirtschaftlich Berechtigten an das Register zu melden.⁶⁷ Um die Erfüllung dieser Verpflichtung zu erleichtern, schreibt das Gesetz den rechtlichen Eigentümern und den wirtschaftlich berechtigten Personen die Übermittlung der erforderlichen Dokumente und Informationen an den Rechtsträger vor (§4 WiEReG).

Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en): Als wirtschaftlich berechtigte Personen, die ins Register einzutragen sind, gelten alle natürlichen Personen, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle ein Rechtsträger letztlich steht. Hierzu gehören bei Gesellschaften zumindest alle natürlichen Personen, die direkt oder indirekt einen ausreichenden Anteil (in der Regel mehr als 25%) von Aktien oder Stimmrechten (einschliesslich in Form von Inhaberaktien) halten, ausreichend an der Gesellschaft beteiligt sind (einschliesslich in Form eines Geschäfts- oder Kapitalanteils) oder die Kontrolle über die Gesellschaft ausüben (§2 Abs.1 WiEReG).⁶⁸

Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität: Das österreichische Gesetz sieht verschiedene Massnahmen vor, um eine angemessene Qualität der im Register gespeicherten Daten sicherzustellen. So sind erstens die Rechtsträger selbst, die dem Register die an ihnen wirtschaftlich berechtigten Personen melden müssen, dazu verpflichtet, angemessene Massnahmen zur Überprüfung der Identität dieser Personen zu ergreifen, und müssen davon überzeugt sein zu wissen, wer die wirtschaftlich Berechtigten sind (§3 Abs. 1 WiEReG). Die Prüfung schliesst Massnahmen mit ein, um die Eigentums- und Kontrollstruktur zu verstehen. Sie ist zumindest jährlich zu wiederholen und dabei ist auch zu prüfen, ob die an das Register gemeldeten Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten noch aktuell sind (§3 Abs. 3 WiEReG).

Zweitens schreibt das Gesetz Unstimmigkeitsmeldungen vor: Gelangt eine Person oder Organisation zur Überzeugung, dass die im Register eingetragenen Daten unrichtig oder unvollständig sind, dann hat sie auf elektronischem Weg einen Vermerk zu setzen und in standardisierter Form die Gründe für die Setzung des Vermerks zu übermitteln (§11 Abs. 3 WiEReG).⁶⁹ Damit das System der Unstimmigkeitsmeldungen funktionieren kann, dürfen sich Personen oder Organisationen mit geldwäschereige-setzlichen Sorgfaltspflichten bei der Anwendung dieser Pflichten gegenüber Kunden nicht ausschliesslich auf die im Register enthaltenen Angaben über die wirtschaftlich berechtigten Personen verlassen. Der Auszug aus dem Register kann zwar zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten herangezogen, muss aber mittels eines risikobasierten Ansatzes in bestimmten Fällen weiter überprüft werden (§11 Abs. 1 WiEReG).

⁶⁷ Eine eingeschränkte Meldepflicht für bestimmte juristische Personen (z.B. Vereine sowie GmbH, sofern alle Gesellschafter natürliche Personen sind) kommt dann zur Anwendung, wenn die wirtschaftlich Berechtigten bereits im Firmenbuch oder im Vereinsregister eingetragen sind. Für diese juristischen Personen werden die notwendigen Informationen aus dem Firmenbuch, dem Vereinsregister und dem Ergänzungsregister für sonstige Betroffene übernommen.

⁶⁸ Bei Trusts erfolgt die Bestimmung der wirtschaftlichen Berechtigten nach §2 Abs. 2 WiEReG, in Einklang mit den entsprechenden Vorgaben der EU (s. weiter oben). Bei Stiftungen, vergleichbaren juristischen Personen und trustähnlichen Rechtsvereinbarungen gelten als wirtschaftlich Berechtigte jene natürlichen Personen, die gleichwertige oder ähnliche wie die bei Trusts genannten Funktionen bekleiden (§2 Abs. 3 WiEReG).

⁶⁹ Dieselbe Pflicht gilt auch für Behörden, wenn diese im Zuge ihrer Tätigkeit zur Überzeugung gelangen, dass im Register erfasste Daten unrichtig sind (§13 Abs. 3 WiEReG). Die Verpflichtung zur Setzung eines Vermerks entfällt, wenn der Verpflichtete seinen Kunden auf die unrichtige oder unvollständige Eintragung hinweist und dieser binnen angemessener Frist eine Berichtigung vornimmt. Wenn ein Sachverhalt vorliegt, der mittels Verdachtsmeldung an die Geldwäschemeldestelle zu melden ist, dann dürfen die Verpflichteten keinen Vermerk setzen und haben stattdessen die Geldwäschemeldestelle darauf hinzuweisen, dass die Setzung eines Vermerkes aufgrund der Verdachtsmeldung unterblieben ist.

Drittens ist die Registerbehörde selbst dazu verpflichtet, eine angemessene Qualität der gespeicherten Daten sicherzustellen. Zu diesem Zweck verfolgt sie einen mehrgleisigen Ansatz und ist berechtigt, Daten zu verarbeiten, Analysen zur Gewährleistung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten sowie zur Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vorzunehmen und die im Register gespeicherten Daten mit anderen öffentlich verfügbaren Datenquellen abzugleichen (§14 Abs. 2 WiEReG). Um gewährleisten zu können, dass die im Register gespeicherten Daten angemessen, präzise und aktuell sind, hat die Registerbehörde insbesondere die folgenden Massnahmen zu treffen:

- eine automatisationsunterstützte Analyse der Meldungen mit dem Zweck, diese in Risikokategorien einzustufen und potenziell unrichtige Meldungen zu identifizieren,
- die stichprobenartige Überprüfung von eingehenden Meldungen auf Basis dieser Risikoanalyse und ergänzend nach einer zufälligen Auswahl,
- ein laufendes Monitoring der eingehenden Vermerke und die stichprobenartige Überprüfung von jenen Rechtsträgern, die einen Vermerk nicht binnen sechs Wochen durch eine neue Meldung ersetzen,
- anlassfallbezogene und prospektive Durchführung von Analysen (§14 Abs. 3 WiEReG).⁷⁰

Die Registerbehörde kann von Rechtsträgern sowie von deren rechtlichen Eigentümern und wirtschaftlich berechtigten Personen jederzeit Auskünfte über die für die Beurteilung der wirtschaftlichen Berechtigung erforderlichen Sachverhalte verlangen, ebenso die Vorlage entsprechender Urkunden und anderer schriftlicher Unterlagen (§14 Abs. 4 WiEReG).

Zugriffsrecht: Im Rahmen der Wahrnehmung von spezifisch im Gesetz aufgeführten Aufgaben sind zahlreiche Behörden zur Einsicht ins Register berechtigt, so etwa auch der Bundesminister für Inneres zur Wahrnehmung sanktionsrechtlicher Aufgaben (§12 Abs. 1 WiEReG). Bestimmte Behörden, darunter die Geldwäschemeldestelle, die Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaften für strafrechtliche Zwecke, können sich automatisiert nicht nur alle wirtschaftlich Berechtigten eines bestimmten Rechtsträgers anzeigen lassen, sondern auch umgekehrt alle Rechtsträger, bei denen eine bestimmte Person als wirtschaftlich Berechtigter gemeldet wurde (§12 Abs. 3 WiEReG). Seit dem Mai 2018 können ferner Unternehmen, die berufsrechtlichen Pflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterliegen, Einsicht in das Register nehmen. Dazu gehören insbesondere bestimmte Finanz- und Kreditinstitute, Rechtsanwälte, Notare, Immobilienmakler und Berater, sofern sie im Rahmen der Anwendung ihrer Sorgfaltspflichten oder bestimmter Beratungstätigkeiten Einsicht in das Register nehmen (§9 Abs. 1 und 2 WiEReG).

Seit dem Januar 2020 sind Auszüge aus dem Register für die allgemeine Öffentlichkeit abrufbar (§10 WiEReG). Auf schriftlichen Antrag eines wirtschaftlich Berechtigten kann die Registerbehörde indes entscheiden, dass dessen Daten in bestimmten Auszügen generell nicht angezeigt werden. Zu diesem Zweck muss der wirtschaftlich Berechtigte nachweisen, dass der Einsichtnahme bestimmte überwiegende, schutzwürdige Interessen entgegenstehen und ein unverhältnismässiges Risiko für bestimmte Straftaten besteht (§10a Abs. 1 und 2 WiEReG). Zurzeit ist der Zugang zum Register der wirtschaftlichen Eigentümer für die Öffentlichkeit jedoch gesperrt. Die Registerbehörde hat die öffentliche Einsichtsmöglichkeit umgehend nach Veröffentlichung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union (s. Box weiter oben) offline genommen.⁷¹

⁷⁰ Siehe Bundesministerium Finanzen, *Das Register der wirtschaftlichen Eigentümer* (Stand 30. Mai 2023).

⁷¹ Siehe Bundesministerium Finanzen, *Öffentliche Einsicht* (Stand 30. Mai 2023).

4. Würdigung der aktuellen gesetzlichen Regelung

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die aktuelle Schweizer Regelung zur Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung zahlreiche Defizite aufweist, sowohl im Hinblick auf eine wirksame Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten als auch im Vergleich mit den Regelungen der EU, wichtiger Nachbarländer und den internationalen FATF-Standards, zu deren Umsetzung ins nationale Recht sich die Schweiz verpflichtet hat. Die mangelhafte Transparenz macht die Schweiz anfällig für den Missbrauch von juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern für die Geldwäscherei und ihre Vortaten.

4.1 Wesentliche Defizite

Lückenhafter Geltungsbereich: Die aktuelle Verpflichtung bestimmter Gesellschaften (insbesondere AG und GmbH), die wichtigsten wirtschaftlich berechtigten Personen in einem jederzeit zugreifbaren internen Register zu erfassen, ist in ihrem Geltungsbereich zu eng. Sie beruht nicht auf einer systematischen Risikoanalyse und vernachlässigt verschiedene risikobehaftete Rechtsträger. So erschien der erste nationale Bericht über die Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung in der Schweiz⁷² erst ein halbes Jahr nach der im Dezember 2014 erfolgten Verabschiedung der Regelung durch die Eidgenössischen Räte, und erst 2017 folgten sektorielle Analysen zu den Geldwäschereirisiken bei Non-Profit-Organisationen⁷³ sowie bei juristischen Personen.⁷⁴ Diese späteren Analysen zeigen, dass sich auch mit juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern, die aktuell nicht zur Führung eines Verzeichnisses der wirtschaftlich Berechtigten verpflichtet sind, erhebliche Geldwäschereirisiken verbinden, insbesondere mit Zweigniederlassungen ausländischer Gesellschaften und mit Sitzgesellschaften (einschliesslich Trusts).

Unklare Definition des wirtschaftlich Berechtigten und mangelhafte Vorgaben zu dessen Feststellung: Die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person und die Kriterien zu deren Bestimmung sind im Obligationenrecht ungenügend geklärt und weichen von den diesbezüglichen Vorgaben im Geldwäschereigesetz ab (s. Kap. 2). Dies schafft bei den betroffenen Unternehmen Unsicherheiten bei der Umsetzung der Vorgaben und erhöht die Gefahr, dass die unternehmensinternen Verzeichnisse der wirtschaftlich berechtigten Personen nicht angemessen geführt werden.⁷⁵

Problematisch ist insbesondere, dass nach dem OR nur Aktionäre oder Teilhaber, die mindestens 25% der Aktien oder Anteile einer Schweizer Gesellschaft erwerben, die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten an die Gesellschaft melden müssen. Wie auch das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes in seinem jüngsten Prüfbericht zur Schweiz festhält, führt

⁷² KGGT, *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*, Juni 2015.

⁷³ KGGT, *Bericht über die Risiken im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bei Non-Profit-Organisationen*, Juni 2017.

⁷⁴ KGGT, *National Risk Assessment (NRA): Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen*, November 2017.

⁷⁵ Siehe *Bericht des Bundesrates vom 3. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulats 19.3634: Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke*, S. 11 und 19: Eine Umfrage bei den Wirtschafts- und Branchenverbänden hat erkennen lassen, dass bei grossen Gesellschaften die Erfüllung der Vorgaben kaum Probleme bereitet, wohingegen bei kleinen Gesellschaften rechtliche und praktische Hindernisse eine einheitliche und effiziente Umsetzung erschweren. Verschiedene Gesellschaften bekundeten Schwierigkeiten bei der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen, was nicht zuletzt an den Abweichungen zwischen den unterschiedlichen Ansätzen zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten nach dem OR und dem Geldwäschereigesetz liegt.

dieser Identifizierungsprozess insbesondere bei indirekten Beteiligungen nicht immer zur Feststellung aller tatsächlich wirtschaftlich berechtigten Personen.⁷⁶ Halten beispielsweise zwei Anteilseigner je eine Beteiligung von 20% für dieselbe natürliche Person, so wird diese im unternehmensinternen Verzeichnis nicht als wirtschaftlich berechtigte Person erfasst, wenngleich sie letztendlich 40% der Anteile kontrolliert (und somit von einem Finanzintermediär nach dem Geldwäschereigesetz als wirtschaftlich Berechtigter festgestellt werden müsste). Zudem ermöglicht die OR-Regelung leicht Gesetzesumgehungen, etwa über Stückelungen (der wirtschaftlich Berechtigte setzt mehrere Aktionäre ein, die je für sich die Meldeschwelle nicht erreichen, zusammengerechnet aber schon.)

Mangelhafte Gewährleistung der Datenqualität: Ebenfalls problematisch ist die fehlende unabhängige Verifizierung der Einträge in den unternehmensinternen Verzeichnissen der wirtschaftlich Berechtigten. Während etwa das liechtensteinische und das österreichische Gesetz Unternehmen und andere Rechtsträger dazu verpflichten, die Identität der zu registrierenden wirtschaftlichen Eigentümer angemessen zu überprüfen (s. Kap. 3), sieht das Schweizer Gesellschaftsrecht keine solche Verpflichtung vor. Ausserdem finden keine behördlichen Kontrollen zur Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität statt. Das Gesetz sieht nicht einmal behördliche Kontrollen vor, ob die dazu verpflichteten Gesellschaften überhaupt ein Verzeichnis der wirtschaftlich Berechtigten führen.⁷⁷ Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die unternehmensinternen Verzeichnisse Fehlangaben enthalten oder in gewissen Fällen gar nicht vorliegen.

Ungenügend rascher und effizienter Behördenzugang: Ein weiteres grundlegendes Defizit der aktuellen Regelungen besteht darin, dass sie entgegen den Anforderungen der FATF-Empfehlungen keinen genügend raschen und ungehinderten Zugang zu Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen gewährleisten. Die Strafverfolgungsbehörden können zwar unter bestimmten Voraussetzungen auf die vorgeschriebenen unternehmensinternen Verzeichnisse zugreifen, doch ist diese Massnahme bislang nicht systematisch auf ihre Wirksamkeit hin untersucht worden.⁷⁸ In jedem Fall ist dieser Mechanismus sehr umständlich und aufwendig. Es ist offensichtlich, dass unternehmensinterne Verzeichnisse nicht denselben direkten und zeitnahen Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten gewährleisten wie ein zentrales behördliches Register.

Dasselbe gilt auch für den Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen, die von Finanzintermediären nach dem Geldwäschereigesetz erhoben und aufbewahrt werden. Auch hier ist der Zugriff nur mit unnötigem Aufwand und Zeitverlust möglich. Ausserdem setzt dieser Mechanismus voraus, dass in der Schweiz überhaupt eine Geschäftsverbindung des Rechtsträgers zu einem Finanzintermediär besteht.

Zu eng gefasstes Zugriffsrecht: Nicht-behördliche Akteure sind generell vom Zugang zu Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten ausgeschlossen, selbst wenn sie sich für die Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten einsetzen. Sie können weder auf die entsprechenden unternehmensinternen Register noch auf Informationen der Finanzintermediäre zugreifen. Für Medienschaffende und NGOs erschwert dies massgeblich allfällige Recherchen, die zur Aufdeckung von bislang unentdeckten Korruptions- und Geldwäschereifällen beitragen könnten (s. nächstes Kap.). Ebenfalls beeinträchtigt werden die Anstrengungen von Unternehmen und weiteren Organisationen, die eine Integritätsprüfung ihrer Geschäftspartnerbeziehungen («third-party due diligence») durchführen wollen, um Korruptionsrisiken zu minimieren (s. ebd.).

⁷⁶ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, *Peer Review Report on the Exchange of Information: Switzerland, 2020 (Second Round)*, 2020, § 74.

⁷⁷ Siehe Eidgenössische Finanzkontrolle, *Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität: Synthesebericht der Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle*, 23. Juni 2022, S. 18.

⁷⁸ Die FATF hielt im Jahr 2016 in ihrer letzten umfassenden Länderprüfung der Schweiz fest, die Massnahme sei noch zu neu, um auf ihre Wirksamkeit hin beurteilt werden zu können. Zum selben Schluss kam ein bundesrätlicher Bericht vom Dezember 2021: Weil einzelne Melde- und Verzeichnispflichten 2019 revidiert worden waren und in revidierter Form erst am 1. Mai 2021 erfüllt sein mussten, könne deren Umsetzung noch nicht abschliessend beurteilt werden (*Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke*, Bericht des Bundesrates vom 3. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulats 19.3634, WAK-S, 18.6.2019). Neuere Analysen scheinen nicht vorzuliegen.

Insgesamt ist die Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern in der Schweiz somit als ungenügend zu bewerten:

- Eine Vielzahl von juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern hat keine gesetzliche Verpflichtung, die an ihnen wirtschaftlich berechtigten Personen zu identifizieren;
- soweit die wirtschaftlich berechtigten Personen überhaupt zu erheben sind, sind diese Informationen bloss auf Unternehmensstufe vorhanden und nicht in einem zentralen behördlichen Register;
- es fehlen Prüfpflichten und behördliche Kontrollmechanismen, um die korrekte Umsetzung der Vorgaben und die erforderliche Datenqualität zu gewährleisten;
- der Zugriff auf die Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen ist zu eng, indem er bloss bestimmten Behörden offen steht und zudem für diese zu umständlich und zeitraubend ist.

4.2 Auswirkungen der Defizite

Unnötige Behinderung der behördlichen Ermittlung und Strafverfolgung: Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen sind zentral für die Entdeckung, Ermittlung und Strafverfolgung von Geldwäscherei, deren Vortaten und weiteren kriminellen Handlungen. In Ländern, in denen behördliche Register einen unmittelbaren und raschen Zugang zu solchen Informationen gewährleisten, konsultieren die Strafverfolgungsbehörden diese Register deshalb regelmässig. Im Vereinigten Königreich etwa ergab eine 2019 vom Wirtschaftsministerium BEIS durchgeführte Überprüfung des PSC-Registers, dass alle befragten Strafverfolgungsbehörden das Register für Ermittlungen nutzen, wobei die meisten von einer wöchentlichen Nutzung berichten.⁷⁹

In der Schweiz hingegen erschwert das Fehlen eines solchen Registers die Ermittlungen und verlangsamt unnötig die Strafverfahren, die in Fällen von Geldwäscherei und deren Vortaten ohnehin oft komplex und zeitaufwändig sind. Ausserdem hat der eingeschränkte Geltungsbereich der aktuellen Transparenzregelung im Obligationenrecht zur Folge, dass bei manchen risikobehafteten Rechtsträgern unter gewissen Umständen gar keine Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen vorliegen. Diesfalls wird die Strafverfolgung selbstredend ebenfalls erschwert.

Unnötige Behinderung der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich: Das Fehlen eines Schweizer Registers der wirtschaftlich Berechtigten beeinträchtigt auch internationale strafrechtliche Ermittlungen. In Ländern, die über zentrale und für die allgemeine Öffentlichkeit zugängliche Register verfügen, nutzen erfahrungsgemäss auch ausländische Behörden den Zugang, um ohne langwierige Kooperationsersuchen Informationen über wirtschaftlich berechnete Personen zu erhalten.⁸⁰ Im Fall der Schweiz müssen sich ausländische Behörden jedoch weiterhin auf die internationale Rechtshilfe verlassen. Dies setzt einen Tatverdacht voraus und kann, zumal auch die Schweizer Behörden keinen unmittelbaren und raschen Zugriff auf die angeforderten Informationen haben, zeitaufwändig sein. Die internationale Rechtshilfe der Schweiz wird zwar gemeinhin als qualitativ hochstehend bewertet, gehört aber Experteneinschätzungen zufolge zu den langsamsten in Europa.⁸¹

Beeinträchtigung der strategischen Risikoanalyse und des Abwehrdispositivs gegen Geldwäscherei und ihre Vortaten: Ein zentrales Register der wirtschaftlich Berechtigten ist für die einschlägigen Behörden nicht zuletzt hilfreich, um auf strategischer Ebene Risikoanalysen durchzuführen. So nutzen etwa in Dänemark die zuständigen Behörden das Register der wirtschaftlich Berechtigten, um anhand von EDV-gestützten netzwerkanalytischen Auswertungen des Datensatzes Risiko- und

⁷⁹ Siehe Castro Orduna, Maria Constanza/ Fraiha Granjo, Adriana, *The uses and impact of beneficial ownership information*, U4 Helpdesk Answer, 25.03.2023.

⁸⁰ Siehe ebd.

⁸¹ Siehe Eidgenössische Finanzkontrolle, *Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität: Synthesebericht der Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle*, 23. Juni 2022, S. 20 ff.; vgl. auch Interview mit Yves Bertossa: *Der Gesetzgeber gibt uns nicht genügend Instrumente, um effizient gegen Korruption vorzugehen*, Public Eye, 14. September 2021.

Trendanalysen zu erzeugen, die sie mit anderen Behörden und Akteuren austauschen. Sie lassen die Auswertungen in nationale Risikoanalysen einfließen, um so auch die entsprechenden Abwehrmassnahmen zu verbessern.⁸² Dagegen erschwert in der Schweiz das Fehlen eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten die strategischen Risikoanalysen der Behörden sowie folglich die Konzipierung von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen. Neue Risikomuster, die durch systematische Analysen der Daten in einem zentralen behördlichen Register festgestellt werden könnten, bleiben leicht unentdeckt und unbeantwortet.

Mangelhafte Aufdeckung von Geldwäscherei und ihrer Vortaten durch die Behörden: In einzelnen Ländern nutzen die zuständigen Behörden die Angaben im Register der wirtschaftlich Berechtigten nicht nur für strategische Analysen, sondern auch auf der operativen Ebene, um dank EDV-gestützten Auswertungen nach konkreten Verdachtsmomenten für Fälle von Geldwäscherei und deren Vortaten zu forschen. In Dänemark hat die FIU, die nationale Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, ein System geschaffen, das die Verknüpfung verschiedener Datensätze und netzwerkanalytische EDV-Instrumente zur Modellierung von Geldwäschereimeldungen nutzt.⁸³ In der Schweiz hingegen fehlt mit einem zentralen Register der wirtschaftlich Berechtigten auch eine wichtige mögliche Ressource für die Behörden, um proaktiv Fälle von Geldwäscherei und ihren Vortaten (oder die Vermögenswerte sanktionierter Personen; s. weiter unten) zu entdecken.

Dies ist mit eine Ursache dafür, dass die Schweiz grundsätzliche Mühe hat, Korruptions- und Geldwäschereifälle aufzudecken. So sind Schweizer Akteure zwar nach wie vor bei internationalen Korruptions- oder Geldwäschereiskandalen meistens mit involviert, aber die entsprechenden Strafuntersuchungen gehen in der Regel nicht auf Initiative der Schweizer Behörden zurück, sondern zu einem grossen Teil auf internationale Rechtshilfeersuchen sowie auf Verdachtsmeldungen durch Banken an die MROS.⁸⁴ Solche Verdachtsmeldungen wiederum erfolgen erfahrungsgemäss allzu oft erst in Reaktion auf Berichte über Korruptions- und Geldwäschereifälle, die von ausländischen Medien und NGOs aufgedeckt wurden.⁸⁵ Aktuell dürften zahlreiche Korruptions- und Geldwäschereifälle in der Schweiz oder mit Bezug zur Schweiz, die durch behördliche Analysen der Daten in einem Register der wirtschaftlich Berechtigten ersichtlich werden könnten, im Verborgenen bleiben.

Mangelhafte Möglichkeiten zur Aufdeckung von Geldwäscherei und ihren Vortaten durch Medien und NGOs: Umso bedenklicher ist, dass Medienschaffenden, NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Schweiz der Zugang zu Informationen über wirtschaftlich Berechtigte verwehrt ist. In Ländern, in denen sie Zugang zu Registern mit diesen Informationen haben, tragen Medien und NGOs regelmässig zur Aufdeckung von möglichen Fällen von Korruption und Geldwäscherei bei. Mit ihren Recherchen bringen sie Verbrechen ans Licht, die danach von den Strafverfolgungsbehörden weiter untersucht werden (s. Kap. 5). In der Schweiz macht die mangelhafte Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung solche Recherchen indes erheblich schwieriger. Dies beeinträchtigt den Beitrag, den die Schweizer Medien und NGOs zur Prävention und Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei leisten können, und erhöht zusätzlich die Dunkelziffer bei diesen Straftaten.

Behinderung der Compliance-Massnahmen von Unternehmen: Schweizer Unternehmen sind zwar je nach ihrer Gesellschaftsform aktuell dazu verpflichtet, ein Verzeichnis der an ihnen wirtschaftlich berechtigten Personen zu führen, haben aber keinen Zugang zu den entsprechenden Informationen anderer Unternehmen. Dies erschwert die Durchführung von Anti-Korruptionsmassnahmen, insbesondere von Integritätsprüfungen in Geschäftspartnerbeziehungen («third-party due diligence»). So können sich Unternehmen zwar von ihren externen Agenten, Zulieferern, Kunden und anderen Partnern Informationen über deren wirtschaftlich Berechtigte geben lassen und Recherchen zur Integrität dieser Personen durchführen. Für die Validierung der Partnerangaben stehen allerdings le-

⁸² Siehe Castro Orduna/Fraiha Granjo, op. cit.

⁸³ Siehe ebd.

⁸⁴ Siehe OECD, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention – Phase 4 Report: Switzerland*, 2018, S. 13; und *MROS-Jahresbericht 2021*, S. 18.

⁸⁵ Siehe Interview mit Yves Bertossa, op. cit.

diglich kommerziell angebotene Verzeichnisse zur Verfügung, die vor allem von kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU) zuweilen als zu kostspielig wahrgenommen werden. Dies verschärft die Gefahr, dass die betreffenden Unternehmen über zu wenig gut geprüfte Geschäftspartnerschaften ungewollt in Korruptionshandlungen verstrickt werden oder zur Geldwäscherei beitragen.

Beeinträchtigung der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen: Schliesslich ist festzuhalten, dass das Fehlen eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten für Hindernisse bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen sorgt, namentlich bei der vielfach als ungenügend kritisierten Umsetzung der aktuellen Sanktionen gegen Russland. Die mangelhafte Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen sowie an Trusts und ähnlichen Rechtsgestaltungen macht die Sanktionsumsetzung für die zuständigen Behörden schwierig, insbesondere bei grossen Firmen und komplexen Strukturen. Sie wird nicht zuletzt durch kantonale Behördenvertreter als sehr problematisch für die lückenlose Umsetzung der Sanktionen beschrieben⁸⁶ und stellt auch Schweizer Unternehmen vor grosse Herausforderungen bei der Einhaltung der Sanktionsvorschriften.

Insgesamt beeinträchtigt die mangelhafte Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an risikobehafteten Rechtsträgern in der Schweiz die Prävention und Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei und erhöht das Risiko, dass der Finanzplatz und Wirtschaftsstandort Schweiz für unlautere Zwecke genutzt wird. Sie trägt massgeblich dazu bei, dass Kriminelle ihr über kriminelle Handlungen erworbenes Geld in der Schweiz oder mithilfe von Schweizer Akteuren waschen.⁸⁷ Dass die Schweiz als eines der letzten Länder Europas über kein Register der wirtschaftlich Berechtigten verfügt, schwächt die Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandorts und schadet dem internationalen Ansehen der Schweiz.

4.3 Bewertung durch internationale Gremien

FATF: Die FATF bewertete die Schweiz in der letzten vollständigen Länderprüfung (2016)⁸⁸, aber auch dem jüngsten Fortschrittsbericht (2020)⁸⁹ bezüglich mehrerer ihrer Empfehlungen als nur teilweise konform («partially compliant»). Kritisiert wird insbesondere der zu enge Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes. Die Umsetzung von Empfehlung 24 zur Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen wurde bislang jedoch als weitgehend konform («largely compliant») eingestuft. Allerdings bezieht sich dies auf die Empfehlung vor der jüngsten Revision. Mit Blick auf die revidierte Empfehlung würde die Schweiz aktuell ungenügend abschneiden.

Global Forum: In der jüngsten Länderevaluation durch das bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angegliederte Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes ist die Schweiz im Bereich «Availability of ownership and identity information» bereits als nur teilweise konform («partially compliant») eingestuft worden.⁹⁰ Es wird ihr empfohlen, dafür zu sorgen, dass in allen Fällen präzise und aktuelle Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten vorliegen.

⁸⁶ Tages Anzeiger, *Interview mit Zuger Finanzdirektor: «Vielleicht kam das etwas missverständlich rüber»*, 20.05.2022.

⁸⁷ Wie der jüngste nationale Bericht über die Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung in der Schweiz feststellt, ist die Schweiz weiterhin einem erheblichen Geldwäschereirisiko ausgesetzt, das sich seit der vorangehenden Analyse im Jahr 2015 nicht grundlegend verändert hat (siehe KGGT, *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*, Oktober 2021, S. 54).

⁸⁸ FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Switzerland, Mutual Evaluation Report*, Dezember 2016.

⁸⁹ FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Switzerland, 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*, Januar 2020.

⁹⁰ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, *Peer Review Report on the Exchange of Information on Request: Switzerland, 2020 (Second Round)*, 2020.

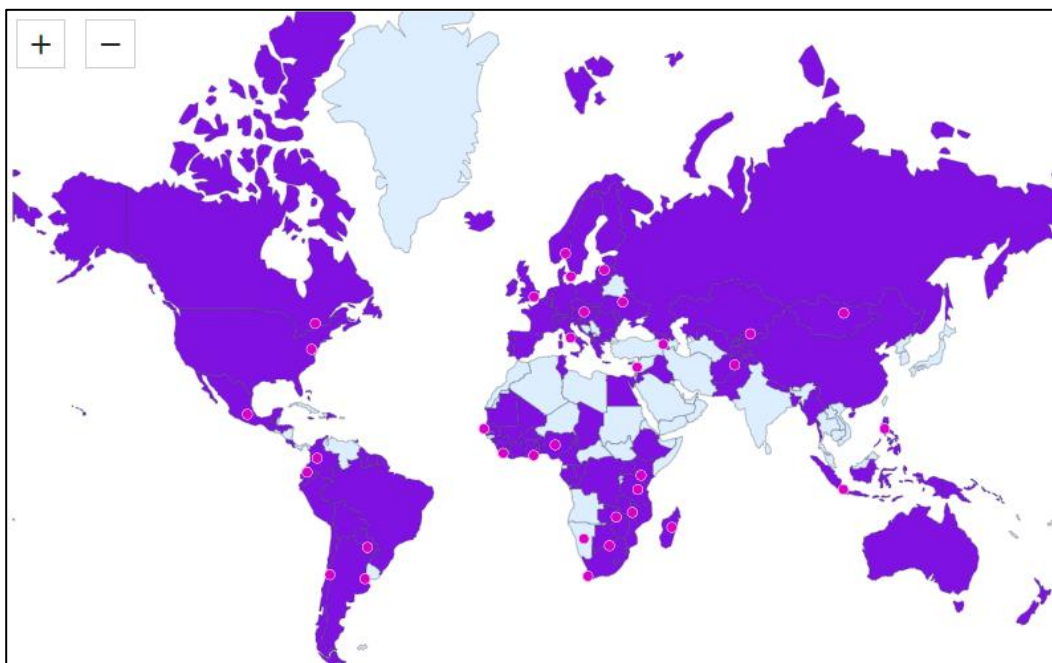
5. Eckwerte für ein wirksames Schweizer Register

Im Hinblick auf die Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern besteht in der Schweiz erheblicher Handlungsbedarf. Dieser ist umso dringlicher, als dass die Schweiz ein weltweit führender Finanzplatz und bedeutender Wirtschaftsstandort für international tätige Unternehmen ist. Sie trägt entsprechend grosse Mitverantwortung für die Integrität weltwirtschaftlicher Beziehungen.

Die Schweiz sollte rasch grösstmögliche Transparenz der wirtschaftlichen Berechtigung schaffen. Im Minimum sollte sie den internationalen Mindeststandard, wie er in den revidierten FATF-Empfehlungen 24 und 25 zum Ausdruck kommt, ohne Abstriche umsetzen. In wesentlichen Punkten, insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Zugriffsrechte, sollte sie sich indes an den weitergehenden Regelungen etwa der EU und ihrer Mitgliedsstaaten (s. Kap. 3) orientieren.

Zentrales behördliches Register: Die Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen sollte über die Einrichtung eines zentralen behördlichen Registers der wirtschaftlich Berechtigten erfolgen, nicht über einen allfälligen Alternativmechanismus. Die FATF lässt zwar im Prinzip Alternativen zu solchen Registern zu, aber *de facto* bilden zentrale behördliche Register den internationalen Standard. Sie sind in zahlreichen Ländern bereits Realität oder in Vorbereitung (s. Karte unten) und haben sich als nützliches Instrument der Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten er-

Karte: Länder mit einem Register der wirtschaftlich Berechtigten (vorhanden/geplant)



Violett = zentrales Register bereits vorhanden oder in Vorbereitung
Rosa Punkte = Länderbüros von Open Ownership

Quelle: Open Ownership, *The map: Worldwide commitments and action* (17.04.2023)

wiesen. Würde die Schweiz einen anderen Weg einschlagen, könnte dieser international zurecht auf Unverständnis stossen und würde je nachdem sogar den FATF-Standard nicht erfüllen.

...auf der Grundlage von internationalen «best practices»: Die Schweiz tut deshalb gut daran, den anderen Ländern nun möglichst rasch zu folgen und dabei von den Erfahrungen zu profitieren, die diese mit ihren unterschiedlich ausgestalteten Registern bereits gesammelt haben. Wie etwa die Weltbank festgestellt hat, ist in der internationalen politischen Praxis die Frage heute nicht mehr, ob es überhaupt ein Register der wirtschaftlich Berechtigten braucht, sondern wie dieses ausgestaltet werden soll.⁹¹ Die nachfolgenden Ausführungen zeigen auf, wie zentrale Elemente zu regeln sind, damit das geforderte Schweizer Register die notwendige Wirkung in der Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten, insbesondere der Korruption, entfalten kann.

5.1 Umfassender Geltungsbereich der Eintragungspflicht

Die Pflicht zur Eintragung der wirtschaftlich Berechtigten ins Register sollte umfassend ausgestaltet sein und alle risikobehafteten juristischen Personen und weiteren Rechtsträger einschliessen. Würden gewisse Rechtsträger von der Eintragungspflicht ausgenommen, wären Ausweichbewegungen zu befürchten. Kriminelle könnten dann zur Verschleierung ihrer Identität und ihrer kriminellen Handlungen von juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern, deren wirtschaftlich berechnete Personen im geforderten Register erfasst werden müssen, auf andere ausweichen. Zudem würde die Schweiz damit anderen Ländern nachstehen, was sie für die Geldwäscherei attraktiv halten würde. Die Eintragungspflicht sollte sich deshalb auf die folgenden Rechtsträger erstrecken:

Juristische Personen des Privatrechts: In Deutschland, Liechtenstein und Österreich sind im Wesentlichen alle inländischen juristischen Personen des Privatrechts, einschliesslich eingetragener Vereine und Stiftungen, sowie Personengesellschaften und Vermögenseinheiten (letztere unabhängig von ihrer Rechtsform) verpflichtet, die wirtschaftlich berechtigten Personen ins entsprechende Register eintragen zu lassen (s. Kap. 3). Um Umgehungen zu verhindern, sollten in der Schweiz die wirtschaftlich Berechtigten aller juristischen Personen des Privatrechts im zentralen Register zu erfassen sein. Damit wären neben börsenkotierten und nicht-kotierten Aktiengesellschaften (inklusive SICAF) sowie GmbH insbesondere auch eingetragene Stiftungen und Vereine von der Pflicht zur Eintragung der wirtschaftlich Berechtigten betroffen.

Jegliche Sitzgesellschaften: Für eine wirksame Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten ist ausserdem wichtig, dass auch die wirtschaftlich Berechtigten jeglicher Sitzgesellschaften im zentralen behördlichen Register erfasst werden. Als Sitzgesellschaften (zuweilen auch «Briefkastenfirmen» genannt) gelten juristische Personen, Gesellschaften, Anstalten, Stiftungen, Trusts, Treuhandunternehmungen und ähnliche Verbindungen, die kein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben (Art. 6 Abs. 2 Geldwäschereiverordnung, GwV). Sie sind unabhängig von der Rechtsform stark risikobehaftet für die Geldwäscherei und ihre Vortaten, insbesondere die Korruption. So betrafen etwa im Jahr 2017 über 75 Prozent der wegen Korruptionsverdachts an die MROS gemeldeten Geschäftsbeziehungen, deren Vertragsparteien juristische Personen waren, Sitzgesellschaften.⁹²

Kollektive Kapitalanlagen: Notwendig ist auch der Einschluss der wirtschaftlich Berechtigten von kollektiven Kapitalanlagen. Kollektive Investitionsvehikel («collective investment schemes») gelten in der Fachwelt generell als anfällig für den Missbrauch zu Geldwäschereizwecken.⁹³ Bestimmte kollek-

⁹¹ World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, 2020, Kap. 9: Beneficial Ownership Transparency, S. 256.

⁹² KGGT, *Korruption als Geldwäschereivortat*, April 2019, S. 15.

⁹³ Siehe z.B. die luxemburgische sektorale Risikoanalyse (Commission de Surveillance du Secteur Financier CSSF, *ML/TF Sub-sector Risk Assessment: Collective Investment Sector, Update 2022*, 31. Mai 2022); Knobel, Andres, *Beneficial ownership in the investment industry. A strategy to roll back anonymous capital*, 2019; und: FATF, *Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector*, 2018.

tive Kapitalanlagen sind deshalb in der Schweiz heute bereits zur Führung eines internen Verzeichnisses der wirtschaftlich Berechtigten (SICAV: Art. 46 Abs. 3 Kollektivanlagegesetz, KAG; SICAF: Art. 112 KAG) bzw. der Kommanditärinnen und Kommanditäre (KmGK: Art. 102 Abs. 1 Bst. g KAG) verpflichtet. Zukünftig sollten die wirtschaftlich Berechtigten nicht nur in ein solches internes Verzeichnis, sondern auch in das vorgesehene behördliche Register aufzunehmen sein.

Ausländische Rechtsträger mit substanziellem Inlandbezug: Ausländische Rechtsträger sind ebenfalls der Pflicht zur Meldung der wirtschaftlich Berechtigten an dieses Register zu unterstellen, sofern sie einen genügenden Inlandbezug aufweisen. Dies wird einerseits von der FATF so empfohlen, andererseits stellen ausländische Gesellschaften nach Einschätzung der Interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) in der Schweiz ein (noch) höheres Geldwäschereirisiko dar als inländische Gesellschaften: Sie bilden häufiger Gegenstand von Verdachtsmeldungen und bei ihren Geschäftsbeziehungen sind mehr Akteure, höhere Beträge, mehr Sitzgesellschaften und mehr politisch exponierte Personen im Spiel.⁹⁴ Ein substanzieller Inlandbezug besteht insbesondere, wenn der ausländische Rechtsträger in der Schweiz Eigentum an einer Liegenschaft erwirbt, in der Schweiz ein Konto eröffnet, seine tatsächliche Verwaltung in der Schweiz hat oder in der Schweiz eine Zweigniederlassungen, Agentur oder Betriebsstätte betreibt.

...einschliesslich Trusts und trustähnlicher Rechtsvereinbarungen: Trusts gelten in der Fachwelt als stark risikobehaftet für die Geldwäscherei und ihre Vortaten⁹⁵ und haben in zahlreichen internationalen Korruptionsfällen eine zentrale Rolle gespielt.⁹⁶ Die an Trusts und trustähnlichen Rechtsvereinbarungen wirtschaftlich berechtigten Personen sollten deshalb ebenfalls im vorgesehenen Register zu erfassen sein. Und dies in den folgenden beiden Fällen, analog den Regelungen in Liechtenstein und den vorgängig dargestellten EU-Mitgliedsstaaten (s. Kap. 3): wenn der Trust vom Inland aus verwaltet wird oder (sofern sich die Verwaltung nicht in der Schweiz befindet) wenn der Trustee im Namen des Trusts im Inland eine Geschäftsbeziehung aufnimmt oder Liegenschaften erwirbt.

5.2 Zielführende Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en)

Eine wirksame Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten setzt eine zielführende Bestimmung der wirtschaftlich berechtigten Person(en) voraus.

Genügend weite gesetzliche Definition der wirtschaftlich Berechtigten: Dem vorgesehenen Schweizer Register der wirtschaftlich Berechtigten sollte im Fall von operativ tätigen Gesellschaften (gemäss der geltenden Regelung im Geldwäschereigesetz) jede natürliche Person gemeldet werden müssen, die (direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten) einen erheblichen Kapital- oder Stimmrechtsanteil hält oder auf vergleichbare Weise Kontrolle ausübt. Die Mindestschwelle für den massgeblichen Kapital- und Stimmrechtsanteil, der die Feststellung von wirtschaftlicher Berechtigung begründet, sollte indes risikogerecht auf der Basis einer aktuellen Risikoanalyse bestimmt und neu bei stark risikobehafteten juristischen Personen und/oder in besonders risikobehafteten Wirtschaftssektoren nicht bei 25%, sondern bei 10% angelegt werden.

⁹⁴ KGGT, *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*, Oktober 2021, S. 54.

⁹⁵ Siehe Transparency International, *Trust Issues: 9 Fixes to the Global Standard on Beneficial Ownership Transparency*, 19. Oktober 2022; Open Ownership, *Beneficial ownership transparency of trusts*, 1. Juli 2021; Knobel, Andres, *Trusts: Weapons of Mass Injustice?*, 13. Februar 2017.

⁹⁶ Siehe z.B. The World Bank, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, 2011.

Bei nicht operativ tätigen Gesellschaften (Sitzgesellschaften) sollten die an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Personen, die faktisch und/oder rechtlich letztendlich über die Vermögenswerte verfügen können, zur Eintragung ins Register gemeldet werden.⁹⁷ Bei Trusts und trustähnlichen Rechtsvereinbarungen sowie *mutatis mutandis* bei Stiftungen sollten als wirtschaftlich berechnigte Personen gemeldet werden müssen: der/die Settlor, der/die Trustee(s), der/die Protektor(en), die Begünstigten – oder sofern die Einzelpersonen, die Begünstigte sind, noch bestimmt werden müssen: die Gruppe von Personen, in deren Interesse der Trust in erster Linie errichtet oder betrieben wird – sowie jede sonstige natürliche Person, die den Trust durch direkte oder indirekte Eigentumsrechte oder auf andere Weise letztendlich kontrolliert. Dies entspricht den FATF-Vorgaben, der internationalen Praxis sowie der aktuellen geldwäschereirechtlichen Regelung in der Schweiz (Art. 64 Abs. 1 GwV-FINMA⁹⁸).

Zuverlässiges System zur Erfassung der wirtschaftlich Berechnigten: Es sollte ein System eingerichtet werden, das die zuverlässige Erfassung der wirtschaftlich Berechnigten ermöglicht und Gesetzesumgehungen bestmöglich minimiert. Die derzeitigen entsprechenden Vorgaben im Obligationenrecht für die unternehmensinternen Verzeichnisse sind defizitär (s. Kap. 4.1).

5.3 Mehrgleisige Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität

Die Vollständigkeit und Richtigkeit der im Register erfassten Informationen über die wirtschaftlich Berechnigten ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das Register seinen Zweck überhaupt erfüllen kann. Es sind deshalb angemessene Massnahmen zur Gewährleistung der Datenqualität erforderlich.

Mehrgleisiger Ansatz: Für eine angemessene Qualitätssicherung reichen eine automatisierte Überprüfung der Vollständigkeit und Plausibilität bei der Einreichung der Meldung und ein automatisierter Vergleich mit anderen Datenquellen erfahrungsgemäss nicht aus.⁹⁹ Notwendig ist vielmehr ein mehrgleisiger Ansatz zur Überprüfung der Einträge, wie ihn etwa Österreich (s. Kap. 3.5) und Dänemark¹⁰⁰ verfolgen. Dort beinhaltet die Qualitätskontrolle neben automatisierten Analysen und Datenvergleichen auch «manuelle» Sichtprüfungen bis hin zu Kontrollen vor Ort.

Auch im Fall der Schweiz ist ein mehrgleisiger Ansatz angezeigt, um die erforderliche Datenqualität des Registers zu gewährleisten. Die entsprechende Regelung sollte folgende Elemente beinhalten:

- **Prüfpflicht der meldenden Rechtsträger:** Erstens sind, wie etwa in Liechtenstein und Österreich (s. Kap. 3.4 und 3.5), alle Unternehmen und weiteren Rechtsträger, die ihre wirtschaftlich berechtigten Personen zur Eintragung ins Register melden müssen, einer Prüfpflicht zu unterstellen. Sie sollten verpflichtet sein, die Identität der zu meldenden Personen angemessen zu überprüfen und sich von der Richtigkeit der Angaben zu überzeugen.
- **Unstimmigkeitsmeldungen:** Zweitens sollte ein System der Unstimmigkeitsmeldungen («discrepancy reporting») eingerichtet werden. Nach einem solchen sind die Nutzer/innen des Registers verpflichtet, der registerführenden Stelle Meldung zu erstatten, wenn sie im Register fehlerhafte oder fehlende Angaben entdecken. Ein solches System hat sich in verschiedenen Ländern bereits bewährt und wird auch von der FATF empfohlen (s. Kap. 3). Es sollte entsprechend auch in der Schweiz eingerichtet werden.

⁹⁷ Vgl. Meyer, Patrick K./Ryhner, Samuel, Basler Kommentar: Geldwäschereigesetz, Art. 4, 2021, Ziffer 18.

⁹⁸ Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 3. Juni 2015 über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA, GwV-FINMA).

⁹⁹ Jesper Bertelsen, Danish Business Authority: «How Denmark is verifying beneficial ownership information», 8. Oktober 2020.

¹⁰⁰ Zum Fall Dänemark: ebd.

Finanzintermediäre und Händler/innen mit geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten sind erfahrungsgemäss eine wichtige Quelle von Unstimmigkeitsmeldungen. Wie in der EU, in den vorgängig beschriebenen EU-Mitgliedstaaten und in Liechtenstein (s. Kap. 3) sollten sie deshalb auch in der Schweiz verpflichtet werden, die eigenständig erhobenen Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten in ihren Kundenbeziehungen mit den Angaben im behördlichen Register zu vergleichen und Abweichungen zu melden. Damit der diesbezügliche Aufwand vertretbar bleibt, sind effiziente elektronische Meldeverfahren einzurichten. Das behördliche Register darf aber keinen Gutgläubensschutz geniessen – es entbindet die Finanzintermediäre und Händler/innen nicht von ihren Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz.

- **Automatisierte und «manuelle» behördliche Kontrollen:** Drittens sind Kontrollen durch die registerführende Behörde oder eine andere Behörde mit der notwendigen Expertise und Kompetenz vorzusehen. Automatisierte Kontrollen und Vergleiche der Meldungen mit anderen Datenquellen sind dabei zu ergänzen durch manuelle behördliche Kontrollen. Die Auswahl der manuell zu kontrollierenden Angaben sollte (wie in Österreich; s. Kap. 3.5) aufgrund von a) automatisch generierten Zufallsstichproben, b) einschlägigen (und periodisch zu aktualisierenden) Risikoindikatoren (korruptionsgefährdete Herkunftskontexte, Branchen usw.) und c) von Unstimmigkeitsmeldungen erfolgen.

Für die erfolgreiche Erfüllung dieser Aufgabe ist zentral, dass die zuständige/n Behörde/n mit den notwendigen Befugnissen und Ressourcen und dem nötigen Knowhow ausgestattet werden.

5.4 Zugriffsrecht bei berechtigtem Interesse

Der Bundesrat hat im Oktober 2022 kommuniziert, dass das vorgesehene zentrale Schweizer Register der wirtschaftlich Berechtigten «für einschlägige Behörden, jedoch nicht öffentlich zugänglich» ausgestaltet werden soll. Im Mai 2023 hat er ergänzt, dass auch Finanzintermediäre nach dem Geldwäschereigesetz Zugriff haben sollen.¹⁰¹ Damit das Register den erforderlichen Beitrag zur Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten leisten kann, ist der Zugang jedoch umfassender auszugestalten.

Zugriff für Personen und Organisationen mit berechtigtem Interesse: Die Regelung zum vorgesehenen Schweizer Register sollte wie in zahlreichen anderen Ländern den Zugriff auch für Personen und Organisationen gewährleisten, die ein berechtigtes Interesse an der Nutzung der Informationen darlegen können. Ein berechtigtes Interesse am Zugriff auf Daten des Registers der wirtschaftlich Berechtigten sollte insbesondere dann vorliegen, wenn die gesuchstellende Person oder Organisation eines der folgenden (teils überlappenden) Kriterien erfüllt:

- Sie leistet einen unmittelbaren Beitrag zur Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten;
- sie nutzt die Informationen des Registers, um im Sinne von Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäusserung) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁰² mit der notwendigen Expertise zur öffentlichen Debatte über die Geldwäscherei, deren Vortaten oder weitere Themen von öffentlichem Interesse beizutragen;¹⁰³

¹⁰¹ Siehe die *Medienmitteilung* des Bundesrates vom 12. Oktober 2022 und die Antworten vom 10. Mai 2023 auf die Anfrage Weichelt (23.1014) und die Interpellation Mazzone (23.3430).

¹⁰² *Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)*.

¹⁰³ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in Auslegung von Art. 10 EMRK im *Urteil zum Fall Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn* ein Recht auf Zugang zu Informationen, die von Behörden gehalten werden, anerkannt. Das Recht auf einen solchen Zugang steht deshalb als Element der Freiheit der Meinungsäusserung auf derselben Stufe wie andere Grundrechte, was ihm bei der Interessenabwägung, etwa gegenüber dem Schutz der Privatsphäre, dasselbe Gewicht verleiht. So vertritt der EGMR im oben genannten und in weiteren Urteilen die Auffassung, dass die Freiheit der Meinungsäusserung ein Recht auf Zugang zu Informationen im Besitz einer Behörde begründet, sofern die angeforderten Informationen grundsätzlich verfügbar sind und dazu dienen sollen, eine Debatte von öffentlichem Interesse anzuregen. Ferner muss der Informationssuchende bei der öffentlichen Bereitstellung von Informationen eine besondere Rolle spielen, was nach Ansicht des EGMR insbesondere

- sie nutzt die Daten für wissenschaftliche Forschung von öffentlichem Interesse;
- sie nutzt das Register, um im Rahmen ihrer Anti-Korruptionsstrategie eine Integritätsprüfung («due diligence») ihrer Geschäftspartnerbeziehungen vorzunehmen.

...insbesondere für Medien sowie für NGOs: Die Medien und bestimmte NGOs erfüllen die entsprechenden Zugriffskriterien. Ihr Zugriff auf das Register ist wichtig, denn Medien und NGOs spielen für die Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten in mehrfacher Hinsicht eine grosse Rolle. Zunächst tragen sie zur allgemeinen Sensibilisierung für diese Themen und zur Vermittlung von Fachinformationen gegenüber politischen Entscheidungsträgern, weiteren Stakeholdern und der Öffentlichkeit bei. Für die öffentliche und politische Debatte zu diesen Themen sind sie eine der wichtigsten Informationsquellen überhaupt.

Vor allem aber leisten Medien und NGOs einen bedeutenden Beitrag zur Aufdeckung von Korruptions- und Geldwäschereifällen, die anschliessend von den Behörden weiterverfolgt werden können. Transparency International hat zahlreiche Beispiele zusammengetragen, in denen Medien und NGOs einzeln oder gemeinsam dank Informationen aus öffentlich zugänglichen Registern der wirtschaftlich Berechtigten Missstände und mutmassliche Verbrechen entdeckten, die in vielen Fällen Gegenstand von Strafverfahren wurden (s. die nachfolgenden Boxen für ausgewählte Beispiele).¹⁰⁴

Dank ihren Recherchekapazitäten und ihrer oft stark ausgeprägten internationalen Vernetzung haben Medien und NGOs ausserdem optimale Voraussetzungen, um fehlerhafte und fehlende Angaben im Register festzustellen und einen massgeblichen Beitrag zur Gewährleistung der Datenqualität zu leisten. So konnte etwa dank einer zivilgesellschaftlichen Analyse der Informationen im Register der wirtschaftlich Berechtigten im Vereinigten Königreich die Art und Weise verbessert werden, wie das registerführende Companies House Daten sammelt und prüft.¹⁰⁵

...insbesondere für Unternehmen und andere Organisationen im Kontext von Antikorruptionsvorkehrungen: Auch Unternehmen könnten die Zugriffskriterien erfüllen. Sie können sich in der Schweiz strafbar machen, wenn sie nicht alle erforderlichen und zumutbaren Vorkehrungen getroffen

Zivilgesellschaftliche Beiträge zur Korruptionsbekämpfung dank Registerzugang: Fallbeispiel Aserbeidschan

Transparency International UK, Finance Uncovered und das Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP) entdeckten dank den öffentlich zugänglichen Registerdaten des Vereinigten Königreichs Vermögenswerte von über 100 Mio. Euro im Eigentum der Familie des vormaligen aserbaidschanischen Ministers für nationale Sicherheit. Das Eigentum an diesem Vermögen wurde über ein Netzwerk von Unternehmen verschleiert, das sich von St. Kitts und Nevis über die Isle of Man bis ins Vereinigte Königreich erstreckte, und der Ursprung des Vermögens lässt sich unmöglich mit dem bescheidenen offiziellen Gehalt des Vaters erklären. Die Behörden untersuchen nun, woher der Reichtum der Familie tatsächlich stammt.

Quelle: *Transparency International*, Strengthening the future global standard: Response to FATF's proposals on Recommendation 24, *Dezember 2021*, S. 19.

der Fall ist bei Medienschaffenden, NGOs und wissenschaftlichen Forschenden, deren Tätigkeit sich auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse bezieht. Siehe Flückiger, Alexandre/Junod, Valérie, *La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat fondée sur l'article 10 CEDH*, Jusletter 27. Februar 2017; und: European Court of Human Rights, *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights: Freedom of Expression*, Updated on 31 August 2022.

¹⁰⁴ Siehe Transparency International, *A new global standard on beneficial ownership transparency: Response to FATF's public consultation on revisions to Recommendation 24*, August 2021, Annex 2; und: Transparency International, *Out in the open: How public beneficial ownership registers advance anti-corruption*, 10.09.2021.

¹⁰⁵ Global Witness, *The Companies We Keep: What the UK's open data register actually tells us about company ownership*, Juli 2018.

Zivilgesellschaftliche Beiträge zur Korruptionsbekämpfung dank Registerzugang: Fallbeispiel Turkmenistan

Eine Untersuchung des OCCRP vom Mai 2021 deckte auf, dass ein Dekret des Präsidenten Turkmenistans dessen Entourage dazu diente, über die Nutzung von Offshore-Firmen Regierungsaufträge zu erhalten und dabei Interessenskonflikte zu verbergen. Das präsidiale Dekret wies das Handelsministerium an, Lebensmittelimportverträge im Wert von fast 60 Millionen US-Dollar mit sieben bestimmten ausländischen Unternehmen zu genehmigen. Der erklärte Zweck dieser Importe bestand darin, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln zu verbessern. Die Analyse von Daten aus dem britischen Register der wirtschaftlich Berechtigten zeigte jedoch, dass zwei der Unternehmen, die durch das Dekret zur Einfuhr von Lebensmitteln ermächtigt wurden, dem Neffen des Präsidenten und seinem engen Geschäftspartner gehörten.

Quelle: *Transparency International*, Strengthening the future global standard: Response to FATF's proposals on Recommendation 24, *Dezember 2021*, S. 8.

Zivilgesellschaftliche Beiträge zur Korruptionsbekämpfung dank Registerzugang: Fallbeispiel «OpenLux»

In den sogenannten «OpenLux»-Recherchen analysierten Journalistinnen und Journalisten Daten aus dem luxemburgischen Register der wirtschaftlich Berechtigten. Die Untersuchung hat im Ergebnis Dutzende von ausländischen Staatsbürgern aufgedeckt, die über Unternehmen in Luxemburg mit Korruption, Veruntreuung öffentlicher Gelder, organisierter Kriminalität und Steuerkriminalität in Verbindung stehen. Sie markiert auch ein neues Vorgehen. Frühere Untersuchungen wie die «Panama Papers» und die «Paradise Papers» stützten sich auf Daten-Leaks. Bei den «OpenLux»-Untersuchungen nutzten Journalistinnen und Journalisten erstmals öffentlich zugängliche Daten, um den Missbrauch von Unternehmensstrukturen für kriminelle Zwecke aufzudecken.

Quelle: *Castro Orduna, Maria Constanza/Fraiha Granjo, Adriana*, The uses and impact of beneficial ownership information, *U4 Helpdesk Answer*, 25.03.2023.

haben, um im Rahmen der Geschäftstätigkeit begangene schwere Straftaten wie Korruption und Geldwäscherei zu verhindern (Art. 102 StGB). In der Praxis gehört es zu den wichtigsten Elementen solcher Vorkehren, dass Unternehmen eine risikogerechte Integritätsprüfung ihrer Geschäftspartnerbeziehungen vornehmen («third-party due diligence»). Diese Prüfungen sollten auch die an den Geschäftspartnern wirtschaftlich berechtigten Personen einschliessen, doch beeinträchtigt der fehlende Zugang zu verlässlichen Informationen die Umsetzung. Wie weiter oben erwähnt wurde, fehlen gerade kleinen und mittelgrossen Unternehmen oft die finanziellen und personellen Ressourcen, um Angaben der Geschäftspartner extern zu validieren (s. Kap. 4). Der Zugang von Unternehmen zum vorgesehenen Schweizer Register der wirtschaftlichen Berechtigten würde den Unternehmen, insbesondere den KMU, die Due Diligence ihrer Geschäftspartner deshalb wesentlich erleichtern und sie verbessern. Wie die obenstehende Box verdeutlicht, ist der effiziente Zugriff auf verlässliche Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen von zentraler Bedeutung für die verantwortungsvolle Unternehmensführung und klar im Interesse verantwortungsbewusster Wirtschaftsakteure.

Zugriffsmodalität: In den Ländern, die aktuell einen allgemeinen öffentlichen Zugang zum Register der wirtschaftlich Berechtigten vorsehen oder Zugang bei berechtigtem Interesse gewähren, variieren die Zugangsmodalitäten stark.¹⁰⁶ In einigen Ländern kann online auf die Daten zugegriffen werden

¹⁰⁶ Siehe *Transparency International*, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, 2021.

Transparenz über die wirtschaftliche Berechtigung im Interesse der Wirtschaft

«Companies rely on accurate and up-to-date ownership information to meet due diligence obligations on third parties and responsibly manage the legal and reputational risk associated with them. Third-party misconduct can lead to severe reputational damage and, in many jurisdictions, the organization may also be held liable for acts of corruption and misconduct by third parties. Improving the quality and availability of corporate ownership information would reduce the resources necessary for adequate due diligence – especially for small and medium-sized companies (SMEs) – and significantly improve the identification and evaluation of risks related to the ultimate owner(s). In addition, the requirement for disclosure of beneficial ownership information could serve as a deterrent for the misuse of corporate entities.»

Auszug aus: *Business 20 (B20) Dialogue, Promoting Integrity by Creating Opportunities for Responsible Businesses, Policy Paper by the Cross-thematic Group «Responsible Business Conduct & Anti-Corruption», 2017.*

und zuweilen steht auch der gesamte Datensatz zum Download zur Verfügung. In anderen Fällen müssen bei der registerführenden Stelle Auszüge bestellt werden, die sich nur auf einzelne Unternehmen oder wirtschaftlich Berechtigte beziehen dürfen. Dies verunmöglicht jedoch umfassende Analysen, die aufgrund auffälliger Muster im Datensatz beispielsweise neue Risikotrends oder konkrete Verdachtsmomente im Bereich der Geldwäscherei und ihrer Vortaten aufdecken könnten. In der Schweiz sollte deshalb für Personen und Organisationen, die ein entsprechendes berechtigtes Interesse darlegen können, ein direkter (Online-)Zugriff auf Informationen zu allen erfassten Rechtsträgern und wirtschaftlich Berechtigten gewährleistet werden.

Datenschutz: Das Einsichtsrecht muss je nach Einzelfall mit den (berechtigten) Datenschutzinteressen in Einklang gebracht werden. Während den zugriffsberechtigten Behörden stets die vollumfängliche Einsicht in die Registerangaben zu gewähren ist, sollten bei der Einsichtnahme aus berechtigtem Interesse durch Private aus Datenschutzgründen grundsätzlich bestimmte Registerangaben (wie Adresse und Geburtsdatum) nicht zugänglich gemacht werden. Auch sollte der wirtschaftlich Berechtigte auf Antrag die Einsichtnahme ins Register teilweise oder ganz beschränken können, wenn der Einsichtnahme unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls schutzwürdige Interessen entgegenstehen.

6. Forderungen

- 1. Es sollte ein zentrales behördliches Register der wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen und weiteren Rechtsträgern geschaffen werden.** Die entsprechenden FATF-Empfehlungen sollten in dieser Form, nicht über einen allfälligen Alternativmechanismus umgesetzt werden. Das behördliche Register darf aber keinen Gutgläubensschutz geniessen – es entbindet die Finanzintermediäre und Händler/innen nicht von ihren Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz.
- 2. Die Pflicht zur Eintragung der wirtschaftlich Berechtigten ins Register sollte für alle risikobehafteten juristischen Personen und weiteren Rechtsträger gelten.** Sie sollte insbesondere umfassen:
 - alle juristischen Personen des Privatrechts;
 - jegliche Sitzgesellschaften;
 - kollektive Kapitalanlagen unabhängig von deren Rechtsform;
 - ausländische Gesellschaften mit substantiellem Bezug zur Schweiz;
 - Trusts und trustähnliche Rechtsvereinbarungen, sofern die Verwaltung in der Schweiz erfolgt oder der Verwalter im Namen des Trusts in der Schweiz eine Geschäftsbeziehung aufnimmt oder eine Liegenschaft erwerben.
- 3. Die wirtschaftlich Berechtigten sollten zielführend bestimmt werden.** Dafür sollte das Folgende beachtet werden:
 - Die Definition der wirtschaftlich Berechtigten sollte im Sine der aktuellen Vorgaben des Geldwäschereigesetzes geregelt werden. Die Mindestschwelle für den massgeblichen Kapital- und Stimmrechtsanteil, der die Feststellung von wirtschaftlicher Berechtigung begründet, sollte risikogerecht ausgestaltet werden. Sie ist bei besonders risikobehafteten Gesellschaftsformen und in stark risikoexponierten Branchen wie dem Rohstoffhandel nicht bei 25%, sondern bei 10% anzulegen.
 - Es sollte ein System eingerichtet werden, das die zuverlässige Erfassung der wirtschaftlich Berechtigten ermöglicht und Gesetzesumgehungen bestmöglich minimiert. Die derzeitigen entsprechenden Vorgaben im Obligationenrecht für die unternehmensinternen Verzeichnisse sind defizitär.
- 4. Die erforderliche Vollständigkeit und Richtigkeit der Registerdaten sollten über einen mehrgleisigen Ansatz sichergestellt werden.** Dieser sollte umfassen:
 - eine Prüfpflicht der meldenden Rechtsträger;
 - Unstimmigkeitsmeldungen («discrepancy reporting»);
 - automatisierte und «manuelle» behördliche Kontrollen.
- 5. Der Zugriff auf die Informationen des Registers sollte genügend weit gefasst werden.** Er sollte demnach folgenden Behörden und weiteren Organisationen und Personen zustehen:
 - allen Behörden, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist;
 - Finanzintermediären und Händler/innen mit Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz;
 - Organisationen und Personen, die ein berechtigtes Interesse an der Nutzung der Daten darlegen können (u.a. Medien und NGOs) sowie Unternehmen im Rahmen der Vornahme ihrer Massnahmen zur Prüfung der Integrität ihrer Geschäftspartner.

Anhang

Weiterführende Literatur

- Berkhout, Richard/Fernando, Francisca, Hrsg., *Unmasking Control: A Guide to Beneficial Ownership Transparency*, International Monetary Fund.
- Castro Orduna, Maria Constanza/ Fraiha Granjo, Adriana, *The uses and impact of beneficial ownership information*, U4 Helpdesk Answer, 25.03.2023.
- House of Commons Library, *Registers of beneficial ownership*, 2022.
- Markle, Alanna/Kiepe, Tymon Kiepe, *Who benefits? How company ownership data is used to detect and prevent corruption*, EITI and Open Ownership policy brief, 2022.
- Open Ownership, *The Open Ownership map: Worldwide commitments and action* (regelmässig aktualisierte Weltkarte der Länder mit einem zentralen/öffentlich zugänglichen Register in Planung/bereits vorhanden) (letzter Zugriff 09.05.2023).
- Transparency International, *Beneficial ownership secrecy*, o.J.
- Transparency International, *Who is Behind the Wheel? Fixing the Global Standards on Company Ownership*, 2019.
- Transparency International, *Out in the open: How public beneficial ownership registers advance anti-corruption*, 10.09.2021.
- Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, 2021.
- Transparency International, *Up to the task? The state of play in countries committed to freezing and seizing Russian dirty money*, 2022 (bes. Kap. «Beneficial ownership transparency of companies»).
- Transparency International, *Access to beneficial ownership registers: Regulating legitimate interest access in the 6th EU anti-money laundering directive*, Mai 2023.
- Transparency International Schweiz, *Offene Türen für illegale Gelder: Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor*, 2017.
- Transparency International Schweiz, *Geschäfte im Halbdunkeln: Wieso das Geldwäschereigesetz auf nicht-finanzintermediäre Tätigkeiten auszuweiten ist*, 2018.
- Vischer, Markus/Galli, Dario, *Wer ist die wirtschaftlich berechnigte Person gemäss Art. 697j OR?* SJZ 112 (2016) Nr. 21, S. 481-492.
- World Bank, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, 2011.
- World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, 2020 (insbesondere Kapitel 9: Beneficial Ownership Transparency).

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AMLD	Anti-Money Laundering Directive, Anti-Geldwäscherei-Richtlinie; z.B. 5AMLD: fünfte AMLD
Art.	Artikel
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier (Luxemburg)
DNFBP	Designated Non-Financial Business and Profession
ebd.	ebendort; ebendiese(r)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
EU	Europäische Union
(EU) 2015/849	Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission
(EU) 2018/843	Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FATF	Financial Action Task Force / Groupe d'Action Financière (GAFI)
ff.	folgende
FinfraG	Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturgesetz)
FinfraV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 3. Dezember 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturverordnung-FINMA)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FIU	Financial Intelligence Unit
Fn.	Fussnote
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz) bzw. Gesetz vom 23. Juni 2017 über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz) (Deutschland)

GwV	Verordnung vom 11. November 2015 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung)
GwV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 3. Juni 2015 über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA)
IN	Interpretive Note; z.B. IN/Rec24: Interpretive Note to Recommendation 24 [der FATF-Empfehlungen]
KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz)
Kap.	Kapitel
KGGT	Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
KmGK	Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen
KMU	Kleine und mittelgrosse Unternehmen
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NGO	Nichtregierungsorganisation (non-governmental organisation)
Nr.	Nummer
OCCRP	Organized Crime and Corruption Reporting Project
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
op. cit.	opere citato; im bereits zitierten Werk
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)
Para.	Paragraph
PSC	People of Significant Control
s.	siehe
S.	Seite
SICAF	Investmentgesellschaften mit festem Kapital
SICAV	Investmentgesellschaften mit variablem Kapital
SPV	Verordnung vom 17. Februar 2009 über berufliche Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (Sorgfaltspflichtverordnung) (Liechtenstein)
s.o./s.u.	siehe oben/unten
sog.	sogennante/r
StAhiG	Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
TCSP	Trust and company service provider
TraFinG	Gesetz vom 25. Juni 2021 zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen schweren Straftaten (Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz) (Deutschland)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter

vgl. vergleiche

VwbP Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern (Liechtenstein)

VwbPG Gesetz vom 3. Dezember 2020 über das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern (Liechtenstein)

VwbPV Verordnung vom 23. März 2021 über das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsträgern (Liechtenstein)

WAK-S Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates

WiEReG Bundesgesetz vom 15. September 2017 über die Einrichtung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften, anderen juristischen Personen und Trusts (Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz)

z.B. zum Beispiel

ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907

Transparency International Schweiz
Schanzeneckstrasse 25
Postfach
3001 Bern

+41 (0)31 382 35 50

info@transparency.ch
www.transparency.ch

www.twitter.com/transparency_ch
www.facebook.com/transparency.ch