

Zürich, 28. November 2023

Vernehmlassung 2022/81 zum «Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen; TJPG)»

Vorbemerkungen

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat am 30. August 2023 im Auftrag des Bundesrats zur Konsultation über den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz von juristischen Personen (TJPG) und zur Teilrevision des Geldwäschereigesetzes (rev-GwG) eingeladen. Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft, nachfolgend SVIT Schweiz genannt, nimmt zum Vorentwurf und zum erläuternden Bericht wie folgt Stellung.

Der SVIT Schweiz fokussiert sich in seiner Vernehmlassung auf Bereiche der Vorlage, die im weitesten Sinne mit der Immobilienwirtschaft und deren Tätigkeitsfelder in Zusammenhang stehen. Darüber hinaus beschränkt sich der Verband auf eine summarische Stellungnahme.

Der SVIT Schweiz hält einleitend fest, dass die Immobilienwirtschaft und die ihr zugehörigen Unternehmen das allergrösste Interesse haben, jedwede Form der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung von ihrer Tätigkeit und ihrem Sektor fernzuhalten. Der SVIT Schweiz begrüsst, dass der Bundesrat der Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandorts hohen Stellenwert beimisst. Es ist insbesondere in allseitigem Interesse, dass das Grundeigentum in der Schweiz nicht durch kriminelle Organisationen unterwandert wird. Die Branchen unterstützen darum im Grundsatz die Bestrebungen des Gesetzgebers, mittels eines risikobasierten Ansatzes, der Aufwand und Nutzen in ein ausgewogenes Verhältnis stellt, Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mittels des Handels von Immobilien zu unterbinden. Auch bot und bietet der Verband jederzeit Hand, seine Expertise in eine kontinuierliche angemessene Verbesserung der Geldwäschereibekämpfung einzubringen.

Zusammenfassung

Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz von juristischen Personen (TJPG)

1. Der Titel des Gesetzesentwurfs ist irreführend. Auf den Begriff «Transparenz» ist zu ersetzen.
2. Dezentrale Lösungen, namentlich eine Angliederung an die Handelsregisterämter, sind näher zu prüfen.
3. Der Kreis der Zugriffsberechtigten ist weiter zu begrenzen.
4. Verletzungen gegen die Geheimhaltung sind mit Strafe zu belegen.

5. Der Mechanismus beim Kauf von Grundstücken durch ausländische Gesellschaften ist zu überprüfen.
6. Das Regime einer flächendeckenden Registerpflicht entspricht nicht dem risikobasierten Ansatz. Aufwand und Nutzen sind zu überprüfen.

Teilrevision des Geldwäschereigesetzes (GwG)

1. Die Sorgfaltspflichten der verschiedenen Beteiligten sind zu koordinieren, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.
2. Die unter das rev-GwG fallenden Tätigkeiten sind klarer und anhand der Praxis von nicht erfassten Tätigkeiten abzugrenzen.
3. Die Senkung des Schwellenwerts für Sorgfaltspflichten auf null ist nachvollziehbar.
4. Umfang der vereinfachten oder erhöhten Sorgfaltspflicht ist gleichzeitig mit dem Gesetzesentwurf zu konkretisieren.

Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz von juristischen Personen (TJPG)

Titel des Entwurfs. Der Titel des Gesetzesentwurfs impliziert einen Anspruch der Öffentlichkeit auf Informationen über juristische Personen. Der Begriff «Transparenz» ist in diesem Zusammenhang irreführend. Befürchtungen, wonach Informationen aus dem Register früher oder später öffentlich zugänglich würden, sind nicht von der Hand zu weisen, auch wenn die Zugangsberechtigten in Art. 28 TJPG abschliessend aufgeführt sind. Transparenz über die wirtschaftlich Berechtigten einer juristischen Person würde die betreffenden Rechtsformen grundsätzlich in Frage stellen. Der französischsprachige Begriff «société anonyme» gibt den Grundgedanken treffend wieder. Transparenz ist auch nicht das Ziel des neuen Gesetzes. Vielmehr geht es darum, dass die zuständigen Behörden Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten erlangen. Der Titel ist darum zu ändern, beispielsweise in «Bundesgesetz über das Register von juristischen Personen».

Mit dem Begriff «Register» wird auch die sachliche Nähe zu den Handelsregistern deutlich. Einer dezentralen Lösung bei den kantonalen Handelsregisterämtern wird in den Erwägungen wenig Platz eingeräumt. Sie werden darin pauschal als ineffizient abgetan.

Kreis der Zugriffsberechtigten. Es wird aus dem Entwurf und Bericht nicht bei jeder Behörde und weiteren Zugriffsberechtigten gem. Art. 28 TJPG klar, worin deren Beitrag zum Kampf gegen die Geldwäscherei liegen soll. Dies betrifft Steuerbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden (Abs. 1 Bst. g), das Bundesamt für Statistik (Bst. i), Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Abs. 2 Bst. d). Der SVIT Schweiz steht auch dem uneingeschränkten Online-Zugriff von Finanzintermediären, Beratern und Anwälten (Art. 28 Abs. 3 TJPG) kritisch gegenüber. Der Online-Zugriff dieser Gruppen ist einzuschränken oder durch ein Antragssystem zu ersetzen.

Datenschutz und Strafbestimmungen. Zur Gewährleistung des Datenschutzes sind im TJPG Strafbestimmungen für Verletzungen der Geheimhaltung vorzusehen, oder es ist auf die Strafbestimmungen des Datenschutzgesetzes zu verweisen. Ein Risiko für Verletzungen der Geheimhaltung besteht namentlich durch den grossen Kreis der Zugriffsberechtigten gem. Art. 28 Abs. 3 TJPG.

Kauf von Grundstücken durch ausländische Gesellschaften. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs gem. Art. 2 Abs. 2 Bst. c TJPG stellen sich Fragen der Umsetzung in der Praxis. Wie kann gewährleistet werden, dass die Angaben über wirtschaftlich Berechtigten ausländischer Gesellschaften, die Eigentümer eines Grundstücks in der Schweiz sind oder einen Kauf beabsichtigen, korrekt sind? Zum Zeitpunkt der Grundbuchanmeldung ist zwar der Nachweis zu erbringen, dass die wirtschaftlich berechtigten Personen im Register eingetragen sind. Ob diese Angaben korrekt sind, ist für die Beteiligten nicht oder nur mit erheblichem Aufwand erkennbar. Genau diese Überprüfung wird mit der Revision des GwG aber von Beratern gefordert (siehe dazu unten). Hier auferlegt das TJPG in Kombination mit dem GwG den Beratern eine kaum lösbare Aufgabe. Der Mechanismus ist zu überprüfen und im Bericht bzw. in der Botschaft umfassender zu umschreiben.

Aufwand und Nutzen. Der SVIT Schweiz ist irritiert über den hohen finanziellen und personellen Aufwand gem. erläuterndem Bericht, der sich zum jetzigen Zeitpunkt zudem nur grob abschätzen lässt. Es stellt sich angesichts der sehr geringen Trefferwahrscheinlichkeit die Frage, ob nicht alternative Mechanismen zu einem vergleichbaren Ergebnis führen würden oder ob mit dem nun vorgeschlagenen System eines zentralen Registers nicht vor allem die internationalen Forderungen erfüllt werden sollen. Die FATF propagiert in ihren Guidelines den sog. risikobasierten Ansatz. Davon ist mit einem flächendeckenden Zentralregister nichts zu erkennen.

Teilrevision des Geldwäschereigesetzes (GwG)

Charakter der Immobilienvermittlung/-handels. An verschiedenen Stellen im erläuternden Bericht und in der Revisionsvorlage sind Händler (von Immobilien) erwähnt. Der Charakter von Immobiliengeschäften ist jedoch ein anderer als beim Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen, womit auch die Konsequenzen aus dem rev-GwG andere sind. Der Immobiliendienstleister tritt in der überragenden Zahl der Fälle nicht auf eigene Rechnung als Verkäufer oder Käufer auf. Vielmehr handelt er als Vermittlungsmakler. Darum ist der Immobiliendienstleister auch nicht notwendigerweise in die Ausarbeitung von Verträgen, in Geldflüsse und in Grundbuchanmeldung usw. involviert. Mit der Revision werden Immobiliendienstleister umso stärker auf eine klare Abgrenzung der Tätigkeitsfelder achten (müssen).

Koordination der «Gatekeeper». Im erläuternden Bericht ist an mehreren Stellen von der Gatekeeper-Funktion der neu dem rev-GwG unterstellten Tätigkeit die Rede. Offen bleibt jedoch, wie allfällig mehrere unterstellte Beteiligte ihre Sorgfalts- und Meldepflichten untereinander koordinieren oder ob nach den Vorstellungen des Gesetzgebers jeder Beteiligte für den gleichen Geschäftsfall sämtliche Sorgfaltspflichten erfüllen muss. Letzteres hätte erheblichen Mehraufwand durch Doppelspurigkeiten zur Folge. Für die betroffenen Personen und Unternehmen wäre es nicht nachvollziehbar, entlang des Prozesses einer unterstellten Handlung mehrfach die gleichen Informationen beibringen zu müssen. Auch würde eine solche Doppelspurigkeit punkto Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung keinen Mehrwert bringen. Im Prozess einer dem rev-GwG unterstellten Handlung sollten sich nachgelagerte Beteiligte auf die Erkenntnisse der vorgelagerten Beteiligten (im Fall des Immobilienhandels beispielsweise Finanzintermediäre und Anwälte) abstützen können. Dazu sind ihnen per Gesetz die Erkenntnisse der vorgelagerten Beteiligten zur Kenntnis zu bringen. Ihre Sorgfaltspflicht bestünde dann einzig darin, die erforderlichen Unterlagen soweit nötig zu ergänzen sowie gegebenenfalls Meldung zu erstatten.

Kreis und Abgrenzung der Tätigkeiten (Art. 2 Abs. 3^{bis} rev-GwG). Der SVIT Schweiz versteht Art. 3^{bis} rev-GwG so, dass die Vermittlung von Grundstücken («Immobilienhandel») nicht dem GwG unterstellt werden soll, soweit mit dieser Vermittlung keine Rechts- oder buchhalterische Beratung verbunden ist. Es ist sachrichtig, dass keine Berufsgruppen, sondern Tätigkeiten den neuen Sorgfaltsregeln unterstellt werden. Für Immobiliendienstleister können dadurch jedoch Abgrenzungsprobleme entstehen, wenn sie beispielsweise selbst Kaufverträge aufsetzen, wie es beispielsweise bei grossen Überbauungen mit zahlreichen gleichen Wohneinheiten auf der Grundlage von Musterverträgen der Fall sein kann. Der SVIT Schweiz subsummiert diese Tätigkeit jedoch nicht als Rechtsberatung im Sinn des rev-GwG. Umgekehrt werden Immobiliendienstleister den Umfang ihrer Tätigkeiten künftig sorgsam abwägen müssen. Dies betrifft namentlich den Beruf des Immobilienreuhändlers, dessen Tätigkeitsspektrum die Verwaltung von Liegenschaften im Auftrag des Eigentümers, aber auch den Verkauf oder den Zukauf einer Liegenschaft umfassen kann. Da diese Treuhändertätigkeit jedoch ausschliesslich die Liegenschaft, nicht aber den Eigentümer selbst betrifft, geht der SVIT Schweiz auch hier davon aus, dass es sich um keine Beratungstätigkeit gem. rev-GwG handelt. Ebenso sind rein buchhalterische Tätigkeiten oder die Wirtschaftsprüfung von den Sorgfaltspflichten auszunehmen, da diese keine Tätigkeiten mit erhöhtem Risiko darstellen. Die Unterstellung würde dazu führen, dass der Buchhalter oder Prüfer sein Augenmerk auch auf Geschäftsfälle richten müsste, die nicht mit seiner Tätigkeit in Zusammenhang stehen.

Die erwähnten Fälle sowie die Reichweite der Unterstellung bzw. die Abgrenzung der Tätigkeiten sind im Bericht bzw. in der Botschaft zu präzisieren. Dabei sind die Usanzen der Praxis besser zu berücksichtigen.

Beteiligung am Verkauf oder Kauf eines Grundstücks (Art. 2 Abs. 3^{bis} Bst. a rev-GwG). Der erläuternde Bericht ist widersprüchlich, wenn an der einen Stelle «insbesondere (...) die Abfassung von Rechtsakten im Zusammenhang mit der Transaktion (z.B. Formulierung eines Grundstückkaufvertrags...)» (Seite 117 unten), an anderer Stelle «Dies gilt für jede Mitwirkung am Verkauf oder Kauf eines Grundstücks...» (Seite 118 Mitte) als dem rev-GwG unterstellte Tätigkeit erwähnt wird. «Jede Mitwirkung» geht weit über die Tätigkeit des Anwalts, Notars oder Finanzintermediärs hinaus und wird seitens des SVIT Schweiz in dieser weit gefassten Auslegung abgelehnt.

Senkung des Schwellenwerts für den Immobilienhandel (Art. 8a Abs. 4^{bis} rev-GwG). Für den SVIT Schweiz ist die Senkung des Schwellenwerts für die Sorgfaltspflicht von derzeit 100'000 CHF auf null nachvollziehbar. Barzahlungen wären nach GwG weiterhin möglich, aber für Immobilienhändler mit Sorgfaltspflichten verbunden. Unklar ist allerdings, ob die Sorgfaltspflichten auch gelten, wenn die Bargeldtransaktion direkt zwischen Käufer und Verkäufer stattfindet. Der Immobilienhändler als Vermittler des Geschäfts hat davon nicht notwendigerweise Kenntnis – ebenso wenig, ob und welche Finanzintermediäre für eine bargeldlose Transaktion eingesetzt werden. Sorgfaltspflichten dürfen für Immobilienhändler ausschliesslich dann auferlegt werden, wenn er das Bargeld entgegennimmt, aufbewahrt und weitergibt.

Umfang der vereinfachten oder erhöhten Sorgfaltspflicht (Art. 8c Abs. 2 rev-GwG). Der SVIT Schweiz wünscht, dass die Grundzüge der Regelung des Umfangs der Sorgfaltspflichten, die durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe erlassen werden soll, in der Botschaft aufgeführt und dargelegt werden. Sinnvollerweise ist zur Verordnung ebenfalls ein Vernehmlassungsverfahren vorzusehen.

Weitere Erlasse

Keine Anmerkungen

Zum SVIT Schweiz

Als Berufs- und Fachverband der Immobilienwirtschaft vertritt der SVIT Schweiz rund 2'500 Unternehmen, die Dienstleistungen unter anderem für institutionelle, gewerbliche, öffentliche und private Immobilieneigentümer, Bauherren, Betreiber und Stockwerkeigentümergeinschaften erbringen. Zusammen vertreten wir rund 30'000 Berufsleute der Immobilienwirtschaft. Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft SVIT Schweiz ist in allen Landesregionen der Schweiz präsent und ist die nationale Vertretung des Immobiliendienstleistungssektors in politischen Belangen.

Kontakt

SVIT Schweiz
Dr. Ivo Cathomen
Stv. Geschäftsführer
Greencity, Maneggstrasse 17
8041 Zürich

Tel. +41 44 434 78 88

ic@svit.ch