



FATF.Publicconsultation@fatf-gafi.org

3. Dezember 2021

Comments on the Draft Amendments to Recommendation 24

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitende Bemerkungen

Die unterzeichnenden Organisationen vertreten die grosse Mehrheit der Schweizer Wirtschaft. Wir begrüssen die öffentliche Konsultation zur Empfehlung 24 und der Interpretativen Note (Recommendation 24 and Interpretative Note) und nehmen die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr. Im Allgemeinen möchten wir auf unsere Eingabe vom 20. August 2021 zum Whitepaper verweisen, an welcher wir festhalten.

Nachfolgend möchten wir Ihnen gerne weitere Anliegen unterbreiten¹.

2. Bemerkungen zur Empfehlung 24, Transparenz und wirtschaftliche Berechtigung an jur. Personen

2.1 WB-Register

Es ist grundsätzlich sehr begrüßenswert, dass es die FATF weiterhin den einzelnen Ländern überlässt, ob sie ein WB-Register einrichten oder andere Massnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Informationen zur wirtschaftlichen Berechtigung aktuell (up to date) und für die zuständigen Behörden rasch und auf effiziente Art und Weise (rapidly and efficiently) zugänglich sind. Allerdings führt der nun vorgeschlagene Wortlaut zu einer unverhältnismässigen Verschärfung (vgl. 3.3).

2.2 Inhaberaktien

Wie wir bereits in unserer Eingabe vom 20. August 2021 ausgeführt haben, erfüllt die Schweiz bereits heute die Forderungen nach Transparenz bei den Inhaberaktien. Inhaberaktien sind in der Schweiz nur noch dann zulässig, wenn eine Gesellschaft Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert oder die Inhaberaktien als Bucheffekten im Sinne des Bucheffektengesetzes vom 3. Oktober 2008 (BEG) ausgestaltet sind. Die Besitzer dieser Inhaberaktien müssen sich sodann als solche ausweisen. Stimmrechte an der Generalversammlung kann nur ausüben, wer bei der Teilnahme Namen und Wohnort des wirtschaftlich Berechtigten angibt (so sehen es die Regeln der bereits beschlossenen Aktienrechtsrevision vor, die voraussichtlich Anfang 2023 in Kraft treten wird).

¹ Unser Mitglied SwissHoldings wird eine eigene Stellungnahme einreichen.

2.3 Nominee-Konstellationen

Bezüglich Nominee Shareholders und Directors lässt die Empfehlung 24 weiterhin einen gewissen Spielraum zu, allerdings auferlegt die vorgeschlagene Regelung bezüglich Nominee-Konstellationen (Massnahmen in para 15 und Glossary) den Gesellschaften und Finanzintermediären übermässige Restriktionen und verhindert legitime Delegationskonstellationen.

3. Bemerkungen entlang der Struktur der Interpretative Note zur Empfehlung 24 (Transparenz und wirtschaftliche Berechtigung an jur. Personen)

3.1 Paragraphen 1 und 2

Gestützt auf die Ausführungen in den Paragraphen 1 und 2 soll die Pflicht zur Einholung von Informationen zur wirtschaftlichen Berechtigung unter Anwendung eines Risk Based Approach auch auf ausländische Gesellschaften ausgeweitet werden, sofern diese Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken aufweisen und einen genügenden Bezug («sufficient link») zum entsprechenden Land haben.

Wie wir bereits in unserer Eingabe vom 20. August 2021 ausgeführt haben, empfinden wir diese extraterritoriale Anwendung der Empfehlung 24 mit Blick auf die international anerkannten Grundsätze über die Anwendung des öffentlichen Rechts als problematisch. Gerne präzisieren wir diese Einschätzung:

- Geht man von einem effektiven, funktionierenden und verlässlichen Register oder System aus, so bringt eine zusätzliche Erfassung ausländischer Gesellschaften keinen Mehrwert, sondern nur unnötigen Aufwand. Zudem sind Konflikte mit dem ausländischen Recht vorprogrammiert und diese haben womöglich zur Folge, dass sich am Ende keiner der Beteiligten auf die Informationen verlassen kann.
- Ausländische Gesellschaften können nicht per se danach kategorisiert werden, ob sie ein Geldwäscherei- bzw. Terrorismusfinanzierungsrisiko darstellen oder nicht. Es wird in der Praxis somit schwierig werden zu überprüfen, ob diese Voraussetzung im Einzelfall gegeben ist oder nicht.
- Die Beispiele für den genügenden Bezug in Fussnote 3 wurden sehr weit gefasst. Genannt werden unter anderem die Führung eines Bankkontos, die Beschäftigung von Mitarbeitern oder Investitionen in Aktienmärkte im betroffenen Land. Wenngleich in der Fussnote erwähnt wird, dass es sich dabei um Beispiele handelt und die Staaten frei sind, die Kriterien für den genügenden Bezug festzulegen, wird durch die vorgeschlagenen Beispiele klar, dass der Begriff des genügenden Bezugs derart grosszügig ausgelegt wird, dass im Endeffekt beinahe alle Finanztätigkeiten davon erfasst werden können. Gerade was das Kriterium der Bankkonten oder Aktienmarktinvestitionen angeht, stellt sich sodann die Frage, wie und über welche Kanäle das Einholen der Informationen zur wirtschaftlichen Berechtigung und des Kontrollinhabers sichergestellt werden soll. Auf jeden Fall ist es zu verhindern, dass inländische Finanzintermediäre in diesem Zusammenhang plötzlich in die Pflicht genommen werden und Informationen zu den Gesellschaften und deren WB / KI liefern müssen.

Aus diesen Gründen lehnen wir eine Ausdehnung der Pflicht zur Einholung von Informationen zur wirtschaftlichen Berechtigung ausländischer Gesellschaften ab.

3.2 Basis-Information (Basic Information) – Paragraph 4

Die minimalen Basis-Informationen, die über eine Gesellschaft vorhanden sein müssen, wurden in Paragraph 4 durch die Steuer-Identifikations-Nummer (tax identification number, TIN) oder eine gleichwertige ID ergänzt. Diese Informationen sind in erster Linie von der Gesellschaft einzuholen, müssen dann aber auch vom Unternehmensregister (company register) festgehalten werden. Der Bezug auf eine Steuer-Identifikations-Nummer (TIN) lässt vermuten, dass man immer noch davon ausgeht, Fiskaldelikte stünden im Bereich der Geldwäscherei im Vordergrund. Mit der Einführung des automatischen Informationsaustausches im Steuerbereich wurde dem jedoch weitgehend Rechnung getragen. Entsprechend schlagen wir vor, die Einholung der Steuer-Identifikations-Nummer (TIN) als zusätzlich notwendiges Element ersatzlos zu streichen.

3.3 Informationen zum wirtschaftlich Berechtigten – Paragraph 7

Mit dem Festhalten am «multi-pronged approach» steht es den Ländern frei, ein öffentliches (Zentral-) Register einzuführen oder andere effiziente Mechanismen vorzusehen, die einen effizienten Zugang zu angemessenen, genauen und aktuellen WB-Informationen gewährleisten (Paragraph lit. b)(i) und (ii)). Es ist begrüssenswert, dass den Ländern bei der Umsetzung der Empfehlung 24 auf nationaler Ebene ein gewisser Spielraum zugestanden wird und sie insbesondere selbst entscheiden können, mit welchen Massnahmen sie die Vorgaben umsetzen und sicherstellen.

Der nun vorgeschlagene Wortlaut führt allerdings zu einer unverhältnismässigen Verschärfung: Gemäss unserem Verständnis ersetzt dieser Paragraph die bestehenden Paragraphen 7 bis 9. Während die bis anhin in (neu) Paragraph 7 (resp. alt Paragraph 8) aufgeführten Mechanismen alternativ oder auch kumulativ angewendet werden konnten, lässt die revidierte Version den Staaten diesbezüglich keine Freiheit mehr und verlangt ausnahmslos deren Berücksichtigung und darüber hinaus noch zusätzliche Massnahmen.

Die Vorgaben in Paragraph 7 lit. c («*Countries should use any additional supplementary measures that are necessary to ensure the beneficial ownership of a company can be determined; including for example information held by regulators or stock exchanges; or obtained by financial institutions and/or DNFBPs in accordance with Recommendations 10 and 22*») dürfen nicht dazu führen, dass den Finanzintermediären, die über Informationen zum wirtschaftlich Berechtigten verfügen, zusätzliche Pflichten im Zusammenhang mit der Einholung von WB-Informationen auferlegt werden.

3.4 Zeitnaher Zugang zu adäquaten, genauen und aktuellen Informationen (Timely Access to adequate, accurate and up-to-date Information) – Paragraphen 11 bis 13

In diesen Paragraphen wird der Zugang zu den Basisinformationen und WB-Informationen umschrieben. Die nun vorgeschlagenen Regelungen haben eine klare Verschärfung in Bezug auf die Art der verfügbaren Informationen (Basis Informationen und WB-Informationen – basic information und BO information) und der Qualität der Information (adäquate, genaue und aktuelle – adequate, accurate und up-to-date) zur Folge. Dies führt dazu, dass in erster Linie die Gesellschaften, schliesslich aber auch die registerführenden Behörden mehr in die Pflicht genommen werden.

Im Zusammenhang mit der Genauigkeit (accuracy) der Informationen schreibt die FATF vor, dass die Länder auch zusätzliche Massnahmen erwägen sollen, so bspw. ein Abweichungs-Reporting (discrepancy reporting). Dieses Beispiel wirft unweigerlich die Frage auf, wer für ein solches Abweichungs-Reporting (discrepancy reporting) zuständig und allenfalls sogar verantwortlich wäre. Eine entsprechende Pflicht für Finanzintermediäre ist vehement abzulehnen. Die Initiative und Pflicht zur Abklärung ist bei den Behörden und nicht beim Privatsektor zu verankern.

Der revidierte Text sieht nun einen öffentlichen Zugang (public access) zu den Basis Informationen (basic information) sowie zu den Informationen zum wirtschaftlich Berechtigten (BO information) vor. Ein solcher breiter Zugang zu den Informationen, sprich ein öffentliches Register, ist abzulehnen. Es ist nicht einzusehen, inwiefern ein solch öffentlicher Zugang die Prävention und die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterstützen würde. Entsprechend wäre ein öffentlicher Zugang unverhältnismässig insbesondere in Bezug auf legitime Geheimhaltungsinteressen, Datenschutzüberlegungen sowie Verhältnismässigkeitsbedenken. Vielmehr sollten lediglich Behörden sowie Finanzintermediäre Zugang haben, die im Geldwäscherei-relevanten Bereich tätig sind und die im Register enthaltenen Informationen für ihre Tätigkeit benötigen.

3.5 Hindernisse für die Transparenz (Obstacles to Transparency) – Paragraph 15

Gemäss dem Vorschlag der FATF sollen Angaben zum Nominee set-up neu Teil der Basis Information (basic information) sein und entsprechend dokumentiert werden. Die mit Fussnote 16 eingefügte Ausnahme für Finanzintermediäre und DNFBPs erwähnt die Freistellung von der Lizenzierungs- und Registrierungspflicht. Diese Ausnahme ist jedoch nicht ausreichend und es werden auch mit den neu eingefügten Passagen zusätzliche Pflichten für Finanzintermediäre eingefügt: Fussnote 16 bezieht sich

lediglich auf Paragraph 15 lit. b). Das bedeutet, Finanzintermediäre sind nur bei Anwendung des Mechanismus gemäss Paragraph 15 lit. b) von der Lizenzierungs- und Registrierungspflicht ausgenommen. Ob sich die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Empfehlung 24 nach dem Mechanismus von lit. a) oder b) richten werden, ist derzeit noch unbekannt. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass auch der in lit. a) beschriebene Mechanismus zur Anwendung gelangt. Die Konsequenz davon wäre, dass es insbesondere den international tätigen Banken verunmöglicht würde, ihre geschäftsüblichen und legitimen Dienstleistungen resp. Nominee Funktionen ohne enormen administrativen Aufwand und zusätzliche, unverhältnismässige Pflichten zu erbringen. Wir sind der Ansicht, dass Finanzintermediäre, die den einschlägigen GW/TF-Regeln unterstehen, generell von den in Paragraph 15 statuierten Nominee Konstellationen respektive den damit verbundenen Pflichten ausgenommen sein sollten.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung
economiesuisse

Sandrine Rudolf von Rohr
Stv. Leiterin Wettbewerb & Regulatorisches
economiesuisse

Oliver Buschan
Mitglied der Geschäftsleitung
Schweizerische Bankiervereinigung

Andreas Barfuss
Mitglied der Direktion
Schweizerische Bankiervereinigung

Thomas Helbling
Direktor

Schweizerischer Versicherungsverband

Urs Arbter
Leiter Ressort Versicherungspolitik und
Regulierung, Stellvertretender Direktor
Schweizerischer Versicherungsverband

Julien Blanc
Präsident
Forum SRO

Lea Ruckstuhl
Vizepräsidentin
Forum SRO