

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

Dossier: Loi sur le blanchiment d'argent

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Ackermann, Nadja
Frick, Karin
Hirter, Hans
Lütolf, Lukas
Zumofen, Guillaume

Citations préféré

Ackermann, Nadja; Frick, Karin; Hirter, Hans; Lütolf, Lukas; Zumofen, Guillaume 2025.
Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Loi sur le blanchiment d'argent, 2005 - 2024. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 29.06.2025.

Sommaire

Verschärfung des Geldwäschereigesetzes (BRG 07.064)	1
Unterstellung des Immobiliensektors unter das Geldwäschereigesetz (Po. 10.4061)	1
Revision des Geldwäschereigesetzes (BRG 13.106)	2
Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel abgelehnt (Kt.lv. 13.303)	3
Modification de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA)	4
Loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Modification (MCF. 19.044)	4
Loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (MCF 24.046)	5

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
NGO	Nichtregierungsorganisation
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
GwG	Geldwäschereigesetz
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SRO	Selbstregulierungsorganisationen
KGGT	Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
GAFI (FATF)	Groupe d'action financière (Financial Action Task Force)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

DFJP	Département fédéral de justice et police
ONU	Organisation des Nations unies
ONG	Organisation non gouvernementale
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
PME	petites et moyennes entreprises
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
CP	Code pénal suisse
OAR	Organismes d'autorégulation
GCBF	Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
LTrans	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration

Verschärfung des Geldwäschereigesetzes (BRG 07.064)

Criminalité

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 25.01.2005
HANS HIRTER

Zu Jahresbeginn gab der Bundesrat den Vorentwurf für eine **Verschärfung des Geldwäschereigesetzes** in die Vernehmlassung. Es geht bei der Revision vor allem darum, die von einer internationalen Arbeitsgruppe (FATF/GAFI) erlassenen Empfehlungen umzusetzen. Vorgesehen ist insbesondere die Erweiterung des Geldwäschereibegriffs auf Geschäfte mit Erlösen von Produktpiraterie, Menschenschmuggel sowie aus Insidergeschäften an der Börse. Weitere Berufe ausserhalb des Finanzsektors (z.B. Kunst- und Edelmetallhändler) sollen zudem dem Geldwäschereigesetz und seinen Kontrollmechanismen (Identifikation der Kunden etc.) unterstellt werden. Die Reaktionen fielen bei den bürgerlichen Parteien und der Bankiervereinigung, die vor einer Überregulierung warnten, sehr negativ aus. Bundesrat Merz gab daraufhin bekannt, dass das Projekt einstweilen auf Eis gelegt und später gründlich überarbeitet werde.¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 30.09.2006
HANS HIRTER

Nachdem im Vorjahr ein Vorentwurf für eine Verschärfung der strafrechtlichen Mittel zur Bekämpfung der **Geldwäscherei** an der heftigen Kritik im Vernehmlassungsverfahren gescheitert war, skizzierte Bundesrat Merz im September die Grundzüge einer neuen, massiv abgespeckten Vorlage. Den Einbezug von Vortaten zur Geldwäscherei wie gewerbsmässiger Schmuggel, Produktpiraterie oder Börsenkursmanipulationen behielt er bei. Neu soll auch für nicht zustande gekommene Geschäfte mit Verdacht auf Geldwäscherei eine Meldepflicht bestehen. Bei unbedeutenden Transaktionen sollen die Finanzintermediäre hingegen von den Sorgfaltspflichten entbunden werden.²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.06.2007
HANS HIRTER

Der Bundesrat veröffentlichte im Berichtsjahr seine Botschaft für eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Die vorgeschlagenen Neuerungen entsprechen weitgehend den Empfehlungen der internationalen Groupe d'action financière (GAFI). Im Zentrum der Vorschläge stehen die **Erfassung neuer Formen der Geldwäscherei** und der Einbezug von Akteuren, die der Terrorismusfinanzierung verdächtigt werden.³

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 03.10.2008
HANS HIRTER

Das Parlament genehmigte die vom Bundesrat im Vorjahr vorgeschlagene Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Diese Neuerungen entsprechen weitgehend den Empfehlungen der internationalen Groupe d'action financière (GAFI). Im Zentrum der Vorschläge stehen die **Erfassung neuer Formen der Geldwäscherei** und der Einbezug von Akteuren, die der Terrorismusfinanzierung verdächtigt werden. Beide Ratskammern stellten sich einstimmig hinter die neuen Regeln. In der Detailberatung verstärkten sie die Bestimmungen zum Schutz von Personen, die Meldungen über verdächtige Transaktionen machen.⁴

Unterstellung des Immobiliensektors unter das Geldwäschereigesetz (Po. 10.4061)

Criminalité

POSTULAT
DATE: 18.03.2011
NADJA ACKERMANN

Durch das von Nationalrätin Wyss (gp, SO) eingereichte Postulat wird der Bundesrat aufgefordert, die **Unterstellung des Immobiliensektors unter das Geldwäschereigesetz** (GwG) erneut zu prüfen. Dies war in einem Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Umsetzung der revidierten Empfehlung der internationalen Expertengruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei, Financial Action Task Force (FATF/GAFI), im Jahr 2005 bereits beantragt worden. Aufgrund der ablehnenden Haltung in der Vernehmlassung verzichtete der Bundesrat damals aber darauf und begnügte sich damit, dass durch die Bestimmung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 305bis StGB) nicht nur Finanzintermediäre erfasst sind. Der Nationalrat überwies das Postulat in der Frühjahrsession 2011.⁵

Revision des Geldwäschereigesetzes (BRG 13.106)

Criminalité

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 13.12.2013
NADJA ACKERMANN

Die beschlossene Revision des Geldwäschereigesetzes stellte nur einen ersten Schritt dar, auf den die **Umsetzung weiterer GAFI-Empfehlungen** zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen folgen, die unter anderem auch Steuerdelikte thematisieren werden. Im Dezember 2013 verabschiedete der Bundesrat eine entsprechende Botschaft. Der Entwurf sah Anpassungen in folgenden sieben Themenbereichen vor: Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien, Pflichten von Finanzintermediären, Klärung des Begriffs der politisch exponierten Personen (PEP), Qualifizierung von schweren Steuerdelikten als Vortat zur Geldwäscherei, Verbot von Barzahlungen von über CHF 100'000, Stärkung der Wirksamkeit von Verdachtsmeldungen und schliesslich Sanktionen im Bereich der Terrorismusfinanzierung. Die Vorlage wird im kommenden Jahr in den Räten behandelt werden.⁶

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 12.12.2014
NADJA ACKERMANN

Die **Revision des Geldwäschereigesetzes** wollte der 2012 als Antwort auf die Finanzkrise erfolgten Revision der Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) Rechnung tragen und dafür sorgen, dass die schweizerische Gesetzgebung auch beim nächsten Länderexamen 2015 GAFI-konform ist. Gleichzeitig sollten die Vorgaben des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sah die Vorlage des Bundesrates Änderungsvorschläge in sieben Themenbereichen vor: So sollten die Transparenz der Inhaberaktien bei juristischen Personen sichergestellt, die Pflichten der Finanzintermediäre bei der Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung von juristischen Personen konkretisiert und schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei deklariert werden. Weiter sollte der Begriff der politisch exponierten Personen (PEP) auf inländische Personen ausgedehnt werden. Neu sollten zudem Barzahlungen bei Fahrnis- und Grundstückkäufen im Wert von über CHF 100'000 nicht mehr erlaubt sein. Der Teil, der diesen Schwellenwert übersteigt, sollte künftig zwingend über einen Finanzintermediär erfolgen, der dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist. Schliesslich sollte die Meldestelle für Geldwäscherei in ihren Kompetenzen gestärkt und die Umsetzung der UNO-Sanktionen im Bereich Terrorismusfinanzierung (Resolution 1373) verbessert werden.

Bei den Beratungen des Bundesgesetzes zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen schuf der Ständerat mehrere Differenzen zum Entwurf des Bundesrates. So wollte die Mehrheit (25 zu 17 Stimmen) der kleinen Kammer, dass ein Steuerdelikt nur dann als Vortat zur Geldwäscherei gilt, wenn die hinterzogenen Steuern CHF 300'000 statt den vom Bundesrat vorgeschlagenen CHF 200'000 pro Steuerperiode übersteigen. Davon betroffen wären dann nur Steuerbetrüger, d.h. Urkundenfälscher. Die Steuerhinterziehung sollte aus dem Geltungsbereich fallen. Einig mit dem Bundesrat ging der Ständerat in der Ansicht, dass künftig Bargeldzahlungen von über CHF 100'000 nur noch über eine Bank abgewickelt werden könnten. Andererseits strich der Ständerat äusserst knapp (mit 21 zu 20 Stimmen bei einer Enthaltung) die Bestimmung, wonach die Verletzung der Meldepflicht bei Inhaberaktien bestraft würde – dies, obwohl eine solche Regelung von der GAFI gefordert wurde. Schliesslich verankerte der Ständerat die ausdrückliche Nennung von Personen mit führender Stellung in internationalen Sportverbänden unter den politisch exponierten Personen (PEP).

Weit weniger bundesratskonform zeigte sich der Nationalrat. In der Sommersession nahm er zahlreiche Aufweichungen an der bundesrätlichen Vorlage vor, die der Schweiz laut Bundesrätin Widmer-Schlumpf einen Platz auf der schwarzen Liste sichern würden. Die gegnerische Mehrheit sah in der Vorlage eine „Generalverdachtsvorlage“, die durch juristische Definitionen vergeblich Mängel auf organisatorischer und personeller Ebene zu beheben versuche. In dieser Stimmung wollte der Nationalrat zwar den Begriff der politisch exponierten Personen ebenfalls auf das Inland und Personen in führender Funktion in internationalen Sportverbänden ausdehnen, dabei aber gleichzeitig die Mitglieder der Bundesversammlung, die ja keine Berufsparlamentarier seien, davon ausnehmen. Weiter wollte die grosse Kammer aufgrund der Ablehnung der totalen Überwachung aller Finanztransaktionen weder Barkäufe von über CHF 100'000

verbieten noch volle Transparenz bei den Inhaberaktien herstellen. Schliesslich sollten Banken nur dann den Verdacht auf schwere Steuerdelikte melden, wenn zusätzlich zum Betrugstatbestand durch die Straftaten eine oder mehrere Steuerrückerstattungen über CHF 200'000 pro Steuerperiode bewirkt würden. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 83 zu 54 Stimmen angenommen wobei sich jedoch 48 Mitglieder aus SP und den Grünen ihrer Stimme enthalten hatten, da die „zerzauste“ Vorlage nicht mehr GAFI-konform wäre.

Nun lag der Ball wieder beim Ständerat, der laut SP den Nationalrat „wieder auf den Pfad der Tugend“ zurückbringen sollte. In der Tat übte der Ständerat Kritik an der trotzigsten Haltung des Nationalrates, welche die Reputation der Schweiz gefährde. Die kleine Kammer hielt denn auch an der Mehrheit ihrer Beschlüsse fest. Nur bezüglich der Frist, innerhalb derer die Geldwäschereimeldestelle eine Bank über die Weiterleitung einer Verdachtsmeldung informieren muss, kam sie dem Nationalrat entgegen. Betreffend die Bareinkäufe lehnte der Ständerat zwar einen Kompromissvorschlag, der Barzahlungen ab CHF 100'000 bei bestimmten Händlern einer Identifikations- und Dokumentationspflicht unterstellen wollte, ab, bekundete aber dennoch seine Sympathien. Weiter wollte der Ständerat die Mitglieder der Bundesversammlung nicht von den Bestimmungen über politisch exponierte Personen ausnehmen.

Die Differenzbereinigung setzte sich in der Wintersession harzig fort. Zwar verzichtete der Nationalrat mit 122 zu 64 Stimmen bei der Transparenzpflicht für Inhaberaktien auf einen Schwellenwert von CHF 250'000 und stimmte mit 97 zu 83 Stimmen bei 6 Enthaltungen der ständerätlichen Definition der qualifizierten Steuerdelikte sowie mit 100 zu 83 Stimmen bei 1 Enthaltung der Zugehörigkeit der Bundesparlamentarier zu den PEP zu. Bei dem Barzahlungsverbot hielt er jedoch nach einer ausgedehnten Diskussion an seiner Position fest. Ebenso wollte er die Möglichkeit, betroffene Kunden nach einer Verdachtsmeldung an die Geldwäschereibehörde informieren zu können, beibehalten. Schliesslich sollen kirchliche Stiftungen weiterhin von der Eintragungspflicht ins Handelsregister ausgenommen werden. Dabei gab eine Allianz aus SVP, FDP und einem Teil der CVP den Ton an. Während die SVP jegliche Überregulierung ablehnte, strebten die FDP und CVP die Note „genügend“ beim GAFI-Länderexamen an, welches im Frühjahr 2015 stattfinden wird. Der Wille zur GAFI-Konformität wurde auch im Ständerat deutlich. So stimmte die kleine Kammer den Vorschlägen des Nationalrats betreffend die Handelsregistereintragungspflicht für kirchliche Stiftungen, den Ausnahmen vom Informationsverbot im Meldesystem und der CHF 100'000-Schwelle für Barzahlungen bei Versteigerungen in Konkursverfahren zu. Hart blieb sie jedoch bei der Abklärungs- und Meldepflicht für Händler bei Barzahlungen über CHF 100'000. Diese letzte Differenz konnte nicht bereinigt werden, da der Nationalrat unerwartet zum Vorschlag des Bundesrats, d.h. zum Verbot von Bargeldkäufen über CHF 100'000, zurückkehrte. In der Einigungskonferenz fand jedoch klar die liberalere Fassung des Ständerats die Mehrheit. Die Regelung, wonach Händlern bei Bargeldgeschäften ab CHF 100'000 erhöhte Sorgfaltspflichten auferlegt werden, wurde schliesslich von beiden Räten akzeptiert. Der Ständerat stimmte der Vorlage mit 37 zu 4 Stimmen bei 4 Enthaltungen und der Nationalrat mit 128 zu 62 Stimmen bei 5 Enthaltungen zu. Damit konnte die umkämpfte GAFI-Vorlage vor dem Scheitern gerettet werden.⁷

Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel abgelehnt (Kt.lv. 13.309)

Criminalité

Mit einer 2013 eingereichten Standesinitiative forderte der Kanton Luzern die **Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel**. Im Dezember 2014 hatten die eidgenössischen Räte eine Revision des Geldwäschereigesetzes verabschiedet, dessen Vorschriften nun sämtliche Transaktionen von über CHF 100'000 in bar sowie alle Finanzintermediäre unterliegen. Da Immobilientransaktionen einerseits meist über einen Finanzintermediär abgewickelt werden und andererseits in aller Regel die Schwelle von CHF 100'000 übersteigen, greift die im Geldwäschereigesetz statuierte Sorgfaltspflicht ohnehin. Mangels Gesetzeslücke gaben die Räte der Standesinitiative im Jahr 2015 keine Folge.⁸

Modification de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA)

Régulation des marchés financiers

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 01.06.2018
GUILLAUME ZUMOFEN

Etant donné les rapports du Groupe d'action financière (GAFI) et du Groupe interdépartementale de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), le Conseil fédéral a soumis un avant-projet de **modification de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA)**. Cette adaptation prévoit notamment un renforcement des obligations de diligence, l'inscription dans la loi de la nécessité de contrôler l'ayant droit économique et l'inscription au registre du commerce des associations qui pourraient potentiellement être utilisées à des fins de financement du terrorisme ou de blanchiment d'argent.⁹

Loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Modification (MCF. 19.044)

Marché financier

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 26.06.2019
GUILLAUME ZUMOFEN

En se basant sur sa stratégie en terme de marchés financiers et sur les recommandations du 4ème rapport du GAFI, le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet de **modification de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent (LBA)**. Selon les remarques du GAFI, le Conseil fédéral a adopté des mesures supplémentaires pour les conseillers en lien avec les trusts, des mesures sur le négoce de métaux et de pierres précieuses, et des mesures supplémentaires pour les intermédiaires financiers. De plus, la procédure de consultation a permis d'affiner le projet. Premièrement, l'obligation de communiquer a été ajoutée aux obligations de diligence et de contrôle pour les conseillers et conseillères en lien avec des sociétés de domicile ou des trusts. Deuxièmement, le droit de communiquer a été maintenu. Troisièmement, les intermédiaires financiers auront la possibilité de terminer une relation d'affaires en cas de non-réponse du MROS après 40 jours. Quatrièmement, l'autorité de surveillance pour les métaux précieux sera incarnée par le Bureau central du contrôle des métaux précieux. La mise en application, si acceptation au Parlement, est prévue pour début 2021 au plus tôt.¹⁰

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 02.03.2020
GUILLAUME ZUMOFEN

A l'identique de sa Commission des affaires juridiques (CAJ-CN), le **Conseil national** a refusé d'entrer en matière sur le projet de **modification de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent (LBA)**. La majorité de la CAJ-CN voulait pas entrer en matière par 13 voix contre 12, alors que la chambre du peuple l'a refusée par 107 voix contre 89. L'UDC et le PLR ont été rejoints par 27 voix du groupe du centre pour faire pencher la balance en faveur d'un rejet. Lors des discussions, un point en particulier a freiné le Conseil national: l'obligation de communiquer pour les conseillers et conseillères, et donc pour les avocats et avocates. Vincent Maître (pdc, GE), Christian Lüscher (pdc, PLR), Philipp-Matthias Bregy (pdc, VS) ou encore Barbara Steinemann (udc, ZH), toutes et tous avocats ou juristes, ont notamment pris la parole pour défendre le secret professionnel des avocats et avocates. Ils ont également souligné la charge administrative démesurée qui serait induite par cette révision. A l'opposé, la gauche a rappelé l'affaire des Panama Papers et souligné l'importance pour la Suisse d'être en conformité avec les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI).¹¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 10.09.2020
GUILLAUME ZUMOFEN

Si le Conseil national s'est heurté à l'obligation de communiquer pour les avocats et avocates – et a consécutivement décidé de ne pas entrer en matière sur la **modification de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent** –, le **Conseil des Etats** a préféré biffer cet élément par 30 voix contre 11, et maintenir le cap en entrant en matière sur le projet de modification. La droite a donc réussi à imposer sa volonté de maintenir le secret professionnel des avocats et avocates et a estimé qu'une telle suppression répondait tout de même aux normes internationales préconisées par le Groupe d'action financière (GAFI). A l'inverse, la gauche et le Conseil fédéral ont indiqué, en vain, que la mesure ne concernait que les activités dans le cadre de la création ou de la gestion de sociétés et de trusts, et que l'ensemble des acteurs devraient être soumis à

des règles identiques.

En outre, la chambre des cantons a également renforcé la notion de «suspçon fondé» et supprimé les dispositions particulières relatives aux métaux et pierres précieuses, par 23 voix contre 16. Finalement, le délai de conservation d'information au registre du commerce a été réduit de 10 à 5 ans afin d'éviter une surcharge bureaucratique.

Dans l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 21 voix contre 12 et 6 abstentions. L'objet retourne à la chambre du peuple.¹²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.12.2020
GUILLAUME ZUMOFEN

Afin de suivre les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), le Conseil fédéral a concocté une **modification de la loi** sur le blanchiment d'argent (**LBA**). Bien que la chambre des cantons ait décidé de ne pas soumettre les avocats et avocates à la LBA, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) a préconisé un refus d'entrée en matière par 15 voix contre 9 et 0 abstention. Alors qu'elle reconnaît l'importance d'une modernisation de la LBA en adéquation avec les recommandations GAFI, elle estime que le projet soumis au Parlement ne permet ni de protéger les intérêts helvétiques, ni de répondre aux recommandations GAFI. En chambre, le **Conseil national a décidé de renvoyer l'objet en commission** par 189 voix contre 1. Pour être précis, la chambre du peuple est d'abord entrée en matière sur l'objet par 138 voix contre 50 (seule l'UDC s'est opposée à l'entrée en matière) puis – sur une proposition de Yves Nidegger (udc, GE) – a renvoyé l'objet en commission afin d'élaborer un projet de modification de la LBA «convaincant». ¹³

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 19.03.2021
GUILLAUME ZUMOFEN

Afin de répondre aux recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), le **Parlement a adopté une version édulcorée de la modification de la loi** sur le blanchiment d'argent (**LBA**). Cette adoption n'a pas été sans accroc. En effet, le Conseil national avait d'abord refusé d'entrer en matière sur la proposition du Conseil fédéral. Les députés et députées refusaient catégoriquement que les avocats, notaires, fiduciaires et autres conseillers fiscaux soient assujettis à la LBA. Le Conseil des Etats a donc accepté de les retirer du projet. Ensuite, la notion de «suspçon fondé» a été allégée par le Conseil national, à l'encontre de la volonté initiale de la chambre des cantons de la rendre plus restrictive. Le Parlement a également refusé d'abaisser à CHF 15'000 (au lieu de CHF 100'000) les conditions d'acceptation sans justificatif des paiements en espèce pour les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses. Malgré l'assouplissement du projet initial, quelques renforcements de la transparences ont aussi été validés par les chambres. Pour être précis, les intermédiaires financiers devront contrôler périodiquement les motivations et l'identité de leurs clients, et les associations qui opèrent à l'étranger devront s'inscrire au registre du commerce et nommer un représentant helvétique. Lors du vote final, le Conseil national a adopté la modification de la LBA par 120 voix contre 69 et 6 abstentions. Les voix opposées à l'objet provenait de l'ensemble du camp rose-vert, qui estimait que la version édulcorée n'était pas assez restrictive, et de 5 voix UDC, qui considéraient à l'inverse que la modification était toujours trop contraignante.

La chambre des cantons a adopté tacitement la modification.¹⁴

Loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (MCF 24.046)

Droit privé

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 30.08.2023
LUKAS LÜTOLF

Zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung gab der Bundesrat im August 2023 einen Entwurf zum **Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen (TJPG)** in die Vernehmlassung. Zwecks Bekämpfung der Finanzkriminalität sollte damit die Transparenz hinter juristischen Rechtsstrukturen erhöht werden. Der **Vernehmlassungsentwurf** sah dafür unter anderem ein nicht-öffentliches, bundesweites Register vor, in welches sich Firmen und andere juristische Personen künftig mit Angaben zu ihren wirtschaftlich Berechtigten eintragen müssten und das vom EJPD geführt würde. Für Einzelpersonenfirmen, GmbH, Stiftungen, Vereine und Firmen mit bestehenden Einträgen im Handelsregister war ein vereinfachtes Meldeverfahren vorgesehen. Zusätzlich sollten insbesondere diejenigen Rechtsberatungen, die ein erhöhtes Risiko von Geldwäscherei bergen (beispielsweise

Immobilientransaktionen), geldwäschereirechtliche Sorgfaltspflichten wie die Identitätsüberprüfung der Klientinnen und Klienten wahrnehmen. Basierend auf dem Embargogesetz waren zudem Massnahmen gegen die Umgehung von Sanktionen vorgesehen und der Schwellenwert für Bargeldzahlungen im Edelmetallhandel sollte von CHF 100'000 auf CHF 15'000 gesenkt werden. Barzahlungen darüber sollten neu gewissen Sorgfaltspflichten unterliegen. Die geplanten Massnahmen entsprächen laut Bundesrat dem internationalen Standard der Financial Action Task Force (FATF/GAFI).

Mit total 106 eingegangenen Stellungnahmen stiess die Vernehmlassung auf reges Interesse. Bis zum Ablauf der Frist im November 2023 äusserten sich 25 Kantone, 6 Parteien und 75 weitere Teilnehmende zum neuen Bundesgesetz, wie dem im Mai 2024 veröffentlichten Ergebnisbericht zu entnehmen ist. Explizit auf eine Stellungnahme verzichteten der Kanton Obwalden und der SAV. Eine Mehrheit von 73 Vernehmlassungsteilnehmenden stimmte der Vorlage grundsätzlich zu, während 8 Stellungnahmen die Vorlage kategorisch ablehnten, darunter die SVP und diverse Finanzdienstleistungsunternehmen. Während für die SVP die Vorlage mit einer Vielzahl von Begehrlichkeiten überladen und schlicht nicht notwendig sei, monierten die Finanzdienstleistungsunternehmen zusätzliche Aufwände und fehlenden internationalen Druck für Anpassungen. Zahlreiche Stellungnahmen sahen einen Nachbesserungsbedarf bei der Integrität der erfassten Daten, welche unter anderem die Eingrenzung des Registerzugriffs, dessen Ausnahme vom BGÖ oder der Registerpflicht für ausländische Strukturen beinhaltete. Des Weiteren wurde beispielsweise ein ungenügender Persönlichkeitsschutz moniert und eine Überarbeitung der Detailabläufe bei der Meldung von Diskrepanzen verlangt.¹⁵

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 22.05.2024
LUKAS LÜTOLF

Im Mai 2024 veröffentlichte der Bundesrat die **Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen (TJPG)**. Die Vernehmlassung habe gezeigt, dass ein leistungsfähiges Dispositiv zur Bekämpfung der Finanzkriminalität für den Ruf und Erfolg des Schweizer Finanzplatzes unerlässlich sei. Im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf entschied sich der Bundesrat dafür, die Datenerfassung, den Datenschutz und die Koordination mit dem GwG in Bezug auf das neu eingeführte **Transparenzregister** zu verbessern, unter anderem durch eine Beschränkung des Behördenzugangs auf diejenigen Bereiche, die für ihre jeweiligen operativen Tätigkeiten am sinnvollsten sind. Der Bundesrat betonte, dass die verpflichtende Meldung im Transparenzregister einen marginalen Mehraufwand von wenigen Minuten pro Jahr für die KMU bedeute. Anders als noch im Vernehmlassungsentwurf soll zudem die Aufsicht über die Ausübung der Sorgfaltspflichten der Rechtsberatungen, die in Zusammenhang mit einem erhöhtem Geldwäschereirisiko stehen, nicht den regionalen Anwaltskammern, sondern den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) unterliegen. Aufgrund der Vernehmlassungsrückmeldungen werde zudem auf die angedachte Reform des Sanktionssystems der SRO verzichtet. Laut NZZ reagiere die Regierung somit in «Nebenaspekten [...] auf Kritik» der bürgerlichen Parteien SVP und FDP, welche sich in der Vernehmlassung gegen strengere Regeln für die betroffenen Berufsgruppen ausgesprochen hatten. Der Bundesrat beantragte ausserdem gleichzeitig mit der Botschaft die Abschreibung des Postulats der APK-NR zur Transparenz von Finanzflüssen (Po. 22.3394).¹⁶

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 08.10.2024
LUKAS LÜTOLF

Im Oktober 2024 entschied sich die **RK-SR** mit 7 zu 4 Stimmen, die Vorlage des Bundesrates über die **Transparenz juristischer Personen (TJPG)** in zwei separate Entwürfe aufzuteilen. Neu sollen die Grundlagen für ein eidgenössisches **Transparenzregister** der wirtschaftlich berechtigten juristischen Personen getrennt von den geplanten **Sorgfaltspflichten** für Beraterinnen und Berater behandelt werden. Während Ersteres rasch umgesetzt werden soll, beauftragte die Kommission die Verwaltung, für Zweiteres einen neuen Vorschlag auszuarbeiten. Dieser soll ausschliesslich die Kernrisiken risikobehafteter Tätigkeiten von Beraterinnen und Beratern dem GwG unterstellen. Die Kommission reagierte damit auf die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik der betroffenen Berufsgruppen.¹⁷

Der Ständerat behandelte im Dezember 2024 als Erstrat den ersten Teil des neuen **Bundesgesetzes zur Transparenz juristischer Personen (TJPG)**, welcher das geplante **Transparenzregister** für wirtschaftlich berechnigte Personen beinhaltet. Ein solches Transparenzregister bezweckt eine raschere Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen, um den Strafverfolgungsbehörden Informationen zu liefern, die zur Erkennung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung notwendig sind. Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) votierte im Plenum für **Eintreten** und die von der RK-SR beantragte Aufteilung in zwei separate Vorlagen (Transparenzregister und Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater). Eine Minderheit um Mauro Poggia (mcg, GE) beantragte indes Nichteintreten, da die Schweiz aus ihrer Sicht bereits genügend gegen Geldwäscherei tue und die Vorlage über internationale Vorgaben hinausgehe. Mit 30 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschloss die Kantonskammer schliesslich, auf die Vorlage einzutreten, wobei die Vertreterinnen und Vertreter der SVP und Fabio Regazzi (mitte, TI) unterlagen.

In der anschliessenden Detailberatung wurden diverse **Änderungen** zur bundesrätlichen Botschaft beschlossen: Mit 27 zu 11 Stimmen folgte der **Ständerat** einem Antrag einer Kommissionsmehrheit, mit welchem Stiftungen und Vereine, die im Handelsregister eingetragen sind, vom Transparenzregister ausgeschlossen werden. Laut Kommissionssprecher Jositsch würden diese bereits flächendeckend kontrolliert und verfügten durch das verselbständigte Vermögen gar nicht über die Möglichkeit zur Geldwäscherei. Eine Minderheit um Sommaruga (sp, GE) hatte bei der bundesrätlichen Variante bleiben wollen, um nicht Schlupflöcher für diejenigen Vereine zu eröffnen, die in grossem Ausmass Gelder im Ausland sammeln würden. Ebenfalls angenommen wurde ein Einzelantrag von Erich Ettlin (mitte, OW) zur Streichung eines Abschnitts, der Meldepflichten von Gesellschaften bezüglich Treuhandverhältnissen ins Handelsregister vorsah, und aus Sicht des Antragstellers einen unnötigen bürokratischen Aufwand generiert hätte. Vergeblich hatte Finanzministerin Keller-Sutter auf die entsprechende FATF-Empfehlung und die Wichtigkeit der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verwiesen. Ebenfalls erfolgreich war ein Minderheitsantrag Fässler (mitte, AI), der für das Transparenzregister eine Richtigkeitsvermutung einführen und somit die Verantwortung der Korrektheit eines Eintrags dem Bund übertragen wollte. Damit solle die fehlende Beweiskraft und das Potenzial eines Vertrauensverlusts in das Register verhindert werden, so Fässler im Plenum. Bundesrätin Keller-Sutter sowie die Kommissionsmehrheit hatten für einen Verbleib bei der Selbstdeklaration argumentiert und vor einem erheblichen Kontrollaufwand für die Behörden und die Unternehmen gewarnt. Einstimmig angenommen wurde überdies die Präzisierung der RK-SR zur Meldung von Fehlern oder Unvollständigkeiten im Transparenzregister durch die betroffenen juristischen Personen selbst. Der Bundesrat solle dabei auf dem Verordnungsweg ein einfaches Verfahren vorsehen, um die entsprechenden Korrekturen beantragen zu können.

Indessen scheiterten zwei weitere Minderheiten Sommaruga, um sowohl den Steuerbehörden von Bund, Gemeinden und Kantonen als auch den Medien und gewissen NGO den Zugriff auf das Transparenzregister zu ermöglichen. Eine bürgerliche Mehrheit im Rat und in der Kommission hatten dies abgelehnt, weil die Bekämpfung von Steuerhinterziehung nicht Teil der Vorlage sei und die breite Öffentlichkeit explizit keinen Zugang zum Register erhalten soll. Zudem scheiterte eine Minderheit Schwander (svp, SZ) mit ihrem Anliegen, Finanzintermediären den Zugang zum Register zu untersagen. Der Minderheitssprecher argumentierte im Plenum, Finanzintermediäre könnten von den wirtschaftlich Berechnigten auch direkt einen Auszug aus dem Transparenzregister verlangen, ohne dass eine zweite Anfrage beim Register nötig sei. Eine Mehrheit folgte jedoch der Argumentation der Kommissionsmehrheit und des Bundesrats, welche den Zugriff als wichtiges Kontrollinstrument zur Qualitätskontrolle durch die Finanzintermediäre betrachteten.

In der **Gesamtabstimmung** passierte die Vorlage den Ständerat mit 26 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen, wobei die ablehnenden Stimmen von Vertretern der SVP und der Mitte stammten. Das Geschäft ging somit in den Nationalrat.¹⁸

1) BBl, 2005, S. 536; TA, 13.1.05; SGT, 16.4.05; NZZ, 11.3., 12.4., 8.6., 14.10. und 15.10.05; „Die FATF-Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und die schweizerische Gesetzgebung“, in Die Volkswirtschaft, 2005, Nr. 11, S. 23–25

2) Bund und NZZ, 30.9.06.

3) BBl, 2007, S. 6269 ff.; TA, 16.6.07.

4) AB SR, 2008, S. 42 ff., 671 ff., 765 und 828; AB NR, 2008, S. 918 ff., 1305 ff. und 1573 f.; BBl, 2008, S. 8313 ff.

- 5) AB NR, 2011, S. 532
- 6) BBl, 2014, S. 605 ff.; NZZ, 14.12.13
- 7) AB NR, 2014, S. 1159 ff.; AB NR, 2014, S. 1180 ff.; AB SR, 2014, S. 156 ff.; AB SR, 2014, S. 732 ff.; NZZ, 20.2., 19.6., 20.6., 24.6., 28.8., 10.9., 12.9., 28.11.14; Presse vom 13.3.14; TA, 9.5., 18.6.14
- 8) AB NR, 2015, S. 1268; AB SR, 2015, S. 153 f.
- 9) Avant-projet loi modification LBA; Rapport GCBF; Rapport explicatif modification LBA; TA, TG, 2.6.18; NZZ, 14.6.18
- 10) Communiqué de presse CF du 26.06.2019; FF, 2019, pp.5237 s.; FF, 2019, pp.5341 s.
- 11) BO CN, 2020, pp.12; Communiqué de presse CER-CN du 31.01.2020
- 12) BO CE, 2020, pp.733 s.
- 13) BO CN, 2020, pp.2546 s.; Communiqué de presse CAJ-CN du 09.10.2020
- 14) BO CE, 2020, p.336; BO CE, 2021, pp.175 ; BO CN, 2021, p.710; BO CN, 2021, pp.7 s.; Communiqué de presse CAJ-CN du 05.02.2021
- 15) Entwurf TJPG vom 30.8.23; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.8.23; Vernehmlassungsbericht vom 22.5.24
- 16) BBl, 2024 1607; Medienmitteilung Bundesrat vom 22.5.24; NZZ, TA, 23.5.24
- 17) Medienmitteilung RK-SR vom 8.10.24
- 18) AB SR, 2024, S. 1360 ff.