

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement
Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bernernhof
3003 Bern

28. November 2023

Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2023 haben Sie uns das Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

1. Allgemeine Anmerkungen

Die Sicherstellung der Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftstandortes ist für die Regierung des Kantons Solothurn ein wichtiges Anliegen. Dies bedingt ein entschiedenes Vorgehen gegen den Missbrauch der Rechtsstrukturen zum Zwecke der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die Schweiz ist durch diverse Vorkommnisse in jüngster Vergangenheit in dieser Hinsicht (international) in die Kritik geraten und es hat sich gezeigt, dass insbesondere die bereits ergriffenen Massnahmen zur Erhöhung der Transparenz juristischer Personen unzureichend sind. Vor diesem Hintergrund ist die Vorlage in ihrer grundsätzlichen Stossrichtung zu begrüssen.

2. Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

2.1. Grundsätzliches

Mit Blick auf die gesellschaftsrechtlichen Fragen ist festzustellen, dass die Vorlage Klärungsbedarf an diversen Stellen aufweist, welche die Praxistauglichkeit hemmen, ja sogar bezüglich personellen Mehraufwandes ineffizient erscheint. Weiter führt die Vorlage zu einer relevanten Mehrbelastung der Kleinstunternehmen. Erfahrungsgemäss bestehen juristische Personen meistens nur aus einer einzigen Person (Ein-Personen-GmbHs und Ein-Personen-AGs, siehe dazu Bericht, S. 140). Diese treten oftmals im Behördenverkehr unbeholfen auf, resp. lassen sich nur mit grossen Schwierigkeiten vernehmen. Je niederschwelliger das Verfahren ausgestaltet werden kann, desto besser. Die zusätzliche vorgesehene Pflicht an die Handelsregisterämter, die treuhänderisch tätigen Personen zu melden, führt zu erheblich erhöhtem Verwaltungsaufwand bei den Handelsregisterbehörden. Dies würde effektiv bedeuten, dass jede Anmeldung zurückgewiesen werden müsste, wenn unklar ist, ob eine einzutragende Person treuhänderisch tätig ist oder

nicht (insb. Art. 14 Abs. 5 VE-TJPG). Zudem ist in der Anfangsphase mit einer grossen Mutationswelle zu rechnen. Das Handelsregisteramt des Kantons Solothurn bearbeitete im Jahr 2022 über 5'800 Mutationen. Da sehr viele Laienanmeldungen eingereicht werden, würde der Verwaltungsaufwand voraussichtlich unverhältnismässig hoch ausfallen.

Da ein automatischer, elektronischer Austausch der Daten an das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) im Rahmen der Eintragung angestrebt wird (siehe dazu Bericht, S. 84), werden im Weiteren Entwicklungskosten bei der Herstellerin der Lösung für Handelsregistersoftware anfallen. Eine manuelle Meldung wäre bei dieser Menge von Personalmutationen nicht zumutbar. Dabei bleibt offen, wer die nicht abschätzbaren Entwicklungskosten übernehmen wird.

Nach geltendem Recht müssen die Erwerber von Anteilsrechten den Gesellschaften die wirtschaftlich berechtigten Personen mit einer Beteiligung von mehr als 25 % der Gesellschaft melden (Art. 697j ff. Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [OR; SR 220]). Die Gesellschaften müssen darüber hinaus ein Verzeichnis ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen führen, das jederzeit in der Schweiz zugänglich sein muss, insbesondere für die zuständigen Behörden. Die geplante Vorlage verfolgt das Ziel, neu ein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen aufzubauen, welches vom EJPD in elektronischer Form geführt werden soll. Dafür würde das von der Gesellschaft geführte Verzeichnis wegfallen. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb die Meldung an das Handelsregister erfolgen soll (so beispielsweise Art. 20 und 21 VE-TJPG). Das Handelsregisteramt hat keine Einsicht in die effektiven Verhältnisse. Die Gesetzgebung berücksichtigt dies, indem es neu die betreffenden Personen eine Erklärung gegenüber den Handelsregisterbehörden abgeben lässt und sich damit begnügt. Durch diese geplante Vorgehensweise würden somit zwei Ämter mit der Umsetzung konfrontiert (Handelsregisteramt, Register der wirtschaftlich berechtigten Personen), was zu schwerfällig ist und deshalb wenig sinnvoll erscheint. Der Verwaltungsaufwand fällt sehr umfangreich aus. Darüber hinaus ist ein solches Vorgehen kaum KMU-freundlich (siehe dazu Bericht S. 140 bezüglich Kosten und administrativen Mehraufwand für die Unternehmen). Unberücksichtigt blieben weitere Umstände, welche bei einem potenziellen Wechsel der wirtschaftlich berechtigten Personen eine Meldung erforderlich machen resp. zu einer Änderung des Registers führen (beispielsweise der Verkauf der Aktien; diese werden dem Handelsregisteramt nicht gemeldet resp. dieses hat keine Kenntnis davon / bei Kapitalerhöhungen, wo meistens das Handelsregisteramt auch keine Kenntnis von den Zeichnern neuer Anteilsrechte hat / sämtliche Umstrukturierungsvorgänge [Fusionen, Spaltungen, Vermögensübertragungen usw.]). Das Handelsregisteramt ist als Anlaufstelle für die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen nicht geeignet.

Gemäss S. 1 des Berichts der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) wurde insbesondere die Kostenschätzung für den Vollzug offengelassen. Per 31. Dezember 2022 sind im Handelsregister des Kantons Solothurn 4'778 Aktiengesellschaften und 6'082 Gesellschaften mit beschränkter Haftung eingetragen. Es ist somit absehbar, dass auch die Anzahl der Meldungen an das Register hoch sein – und hoch bleiben – wird. Deshalb ist damit zu rechnen, dass ein wesentlicher Teil der Auskunftsanfragen zum neuen Register beim Handelsregisteramt anfallen wird (siehe dazu Bericht S. 139). Gleichzeitig werden gemäss Bericht ca. 97,5 % der AGs und GmbHs das vereinfachte Meldeverfahren anwenden können. Es ist damit absehbar, dass das Handelsregisteramt den grössten Teil der Auskunftsanfragen treffen wird. Aufgrund der Eintragung der treuhänderisch tätigen Personen als solche im Handelsregister wird mit einer Vielzahl entsprechender Anmeldungen am Anfang der geplanten Übergangsfrist zu rechnen sein.

Auf Seite 107 des Berichts rechnet dieser zu Beginn der Übergangsfrist ausdrücklich mit einer «Überlastung» der Handelsregisterämter. Der gesetzliche Auftrag von Art. 929 Abs. 1 OR ein wahres und aktuelles Handelsregister zu führen, verlangt jedoch nach einer zeitnahen Eintragung. Es versteht sich von selbst, dass nur ein aktuell geführtes Handelsregister als öffentliche Einrichtung der Rechtssicherheit im Geschäftsverkehr dient. Ohne zusätzliche Ressourcen muss deshalb damit gerechnet werden, dass der gesetzliche Kernauftrag, d.h. das operative Tagesgeschäft des Handelsregisteramtes, über eine längere Periode nicht dem bisherigen Standard entsprechend aufrechterhalten werden kann. Der geplante Gesetzesentwurf führt deshalb zu einem erheblichen Mehraufwand in der Umsetzung, welcher ohne massgebliche zusätzliche Personal-

ressourcen nicht bewältigt werden kann. Es sollte jedoch das Ziel sein, die Erfassung der wirtschaftlich berechtigten Personen zentral und mit möglichst kleinem Mehraufwand umzusetzen.

Aus den oben erörterten Erwägungen erachten wir die geplante Vorgehensweise bezüglich der Meldung von wirtschaftlich berechtigten Personen durch die Handelsregisterbehörden sowie aus der Sicht der KMU-Freundlichkeit als unpraktisch. Das Gesetz muss entsprechend überarbeitet werden. In Betracht zu ziehen wäre beispielsweise ein sog. «Opt-Out-Modell», wo bereits in anderen Gesetzen gute Erfahrungen gemacht werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass Erwerber von Anteilsrechten (Aktien usw.) per se auch die wirtschaftlich berechtigten Personen sind, wenn kein Widerspruch dagegen erhoben wird. Eine Meldung (ob an die Handelsregisterbehörden oder an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen) könnte seitens der Unternehmen somit ausbleiben, was erfahrungsgemäss die allermeisten Unternehmen betreffen würde. Nur der Erwerber, welcher für eine andere Person letztendlich handelt, soll verpflichtet werden, dies dem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen direkt zu melden, ansonsten der Erwerber als wirtschaftlich berechtigte Person gilt. Dasselbe Prozedere könnte auch für treuhänderisch tätige Personen (treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführer usw.) angewendet werden. Schliesslich ist auch zu regeln, wer für die aus heutiger Sicht nicht abschätzbaren Kosten für die Erstellung und Wartung der Schnittstellen für den elektronischen Datenaustausch aufkommen soll.

2.2. Bemerkungen zu den für das Grundbuch- und Notariatswesen relevanten Aspekten

Im erläuternden Bericht ist die Rede davon, dass die Erfüllung der Transparenzpflicht im Rahmen der Grundbuchanmeldung nachzuweisen ist. Damit soll offenbar festgehalten werden, dass dieser Nachweis Eintragungsvoraussetzung für den Erwerb sein soll. Eine entsprechende Regelung enthält der Entwurf des TJPG jedoch nicht.

Art. 2 Abs. 2 Bst. c VE TJPG enthält keine Beschränkung des Erwerbs schweizerischer Grundstücke durch ausländische Rechtseinheiten, sondern knüpft nur gewisse Rechtsfolgen (grundsätzliche Unterstellung unter das TJPG) an diesen. Damit kann aus dieser Bestimmung keine entsprechende Eintragungsvoraussetzung abgeleitet werden. Durch die angedachte Ergänzung der GBV kann eine solche ebenfalls nicht eingeführt werden. Es fehlt eine genügende gesetzliche Grundlage.

Will man den Nachweis der Erfüllung der Transparenzpflicht zur Eintragungsvoraussetzung machen, muss dies im TJPG ausdrücklich festgeschrieben werden. Dazu bietet es sich an, an die bereits vorhandene Regelung in Art. 172 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) anzuknüpfen.

Eine entsprechende Regelung kann wie folgt ins TJPG integriert werden:

«Art. 37^{bis} Eintrag im Grundbuch

¹ Erwirbt eine ausländische Rechtseinheit ein in der Schweiz gelegenes Grundstück, so darf sie im Grundbuch nur mit schriftlicher Zustimmung der registerführenden Behörde als Eigentümerin eingetragen werden.

² Die registerführende Behörde bescheinigt der Erwerberin zuhanden des Grundbuchamtes ihre Zustimmung zum Eintrag, wenn die an ihr wirtschaftlich berechtigten Personen im Register der wirtschaftlich berechtigten Personen eingetragen sind.

³ Verweigert die registerführende Behörde die Bescheinigung, so kann dagegen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.»

2.3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Abs. 2 Bst. c VE-TJPG

Nach dem erläuternden Bericht soll ausdrücklich nicht nur das zivilrechtliche Eigentum an schweizerischen Grundstücken, sondern auch wirtschaftliche Berechtigungen (z.B. über eine Immobiliengesellschaft) erfasst werden. In diesen Fällen besteht aber gerade kein Eigentum der ausländischen Rechtseinheit am Grundstück. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar,

warum die Formulierung im Gesetz eindeutig zivilrechtlich orientiert ist, also die gewünschte Erfassung wirtschaftlicher Berechtigungen nicht zum Ausdruck bringt.

Im Weiteren ist die Anknüpfung an die Verpflichtung zum Erwerb eines schweizerischen Grundstückes wenig sinnvoll. Das Ziel dieser Regelung, die wirtschaftliche Berechtigung an schweizerischen Grundstücken zu kennen, soll das Recht zum Erwerb erfassen.

Dazu bietet es sich an, für die Definition des Erwerbes auf Art. 4 des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) zu verweisen. Die Zielsetzung ist in beiden Fällen dieselbe, nämlich, die Fälle der rechtlichen und wirtschaftlichen Berechtigungen möglichst umfassend zu erfassen. Da Art. 4 BewG sehr weit gefasst ist, besteht kein Risiko, dass gewünschte relevante Erwerbsfälle nicht umfasst werden.

Wir schlagen deshalb vor, Art. 2 Abs. 2 Bst. c VE-TJPG wie folgt zu formulieren:

«c. jene, die ein Grundstück im Sinne von Art. 4 BewG in der Schweiz erwerben oder an einem solchen als Personen gemäss Art. 5 BewG berechtigt sind.»

Dass die Verpflichtung zur Erfüllung der Transparenzpflicht bereits ab Abschluss des Verpflichtungsgeschäftes gilt, wird auch bei dieser Formulierung (durch die Verwendung von «erwerben», was auch das Verpflichtungsgeschäft erfasst) deutlich. Im Übrigen ist auch beim BewG das Verpflichtungsgeschäft miterfasst (Art. 26 Abs. 1 BewG).

Art. 28 Abs. 1 Bst. b VE-TJPG

Gemäss dem Vernehmlassungsentwurf sollen die in Art. 28 Abs. 1 Bst. a – i VE-TJPG genannten Behörden einen Onlinezugang zu den Daten des Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen erhalten. Dazu gehören laut Art. 28 Abs. 1 Bst. b VE-TJPG auch «die Strafbehörden des Bundes und der Kantone in Anwendung der Strafprozessordnung oder des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht». Der Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 Bst. b VE-TJPG ist zu restriktiv. Die Polizei, welche ausserhalb der Strafprozessordnung gestützt auf kantonales oder eidgenössisches Polizeirecht polizeiliche Vorermittlungen tätigt, wird damit vom Zugriff auf das Register ausgeschlossen. Dies sollte im Interesse der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität geändert werden. Gerade bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist es zentral, dass die Polizei Vorermittlungen durchführen kann. Die hinter der Wirtschaftskriminalität stehenden komplexen Strukturen müssen zuerst einmal erkannt werden. Die verdachtsbegründenden Elemente müssen ermittelt und zusammengetragen werden. Dies setzt ein proaktives Verhalten der Polizei voraus.

Vor diesem Hintergrund beantragen wir eine Ergänzung von Art. 28 Abs. 1 Bst. b VE-TJPG (notwendige Ergänzungen kursiv gesetzt und unterstrichen):

«¹ Die folgenden Behörden haben einen Onlinezugang zu den Daten des Registers: (...) b. die Polizei- und Strafbehörden des Bundes und der Kantone in Anwendung der Schweizerischen Strafprozessordnung, des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht sowie des Bundesgesetzes vom 1. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes oder der anwendbaren kantonalen Polizeigesetzgebung;».

Art. 28 Abs. 2 Bst. b VE-TJPG

Für die BewG-Behörden ist ein Online-Zugang zum Register der wirtschaftlich berechtigten Personen unerlässlich. Er ist ein wichtiges Element für die Kontrolle der ausländischen Beherrschung (Art. 6 BewG). Es wäre zu aufwändig, für jedes Einzelverfahren ein Auskunftsbeghären zu stellen. Da die BewG-Behörden im Laufe ihrer Verfahren ohnehin alle Informationen über die wirtschaftliche Berechtigung erhalten, wird der Kreis derjenigen, welche Zugang zu den entsprechenden Informationen haben, nicht materiell ausgeweitet. Es erfolgt nur eine verfahrensmässige Vereinfachung.

3. Anmerkungen zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte

3.1. Grundsätzliches

Die folgenden Anmerkungen beziehen sich auf die vorgesehenen Änderungen im Bundesgesetz

über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61). Diese betreffen in erheblicher Weise die künftige Tätigkeit und Zuständigkeiten der Anwaltskammer, welche im Kanton Solothurn die Aufsicht über die Anwältinnen und Anwälte ausübt (§ 11 Abs. 1 Anwaltsgesetz [AnwG; BGS 127.10]). Es entsteht der Eindruck, als würden hier unter internationalem Druck den 26 kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden im Geldwäschereibereich und sogar darüber hinausgehend neue Aufgaben auferlegt, welche in mehrfacher Hinsicht einen eigentlichen Paradigmenwechsel gegenüber dem bisherigen Verständnis der Aufsichtstätigkeit mit sich bringen. Wie im Folgenden aufgezeigt wird, sind die entsprechenden Regelungen in einigen Bereichen auch lückenhaft und somit in der Praxis ausgesprochen auslegungsbedürftig. Die vorgeschlagene Zuweisung der neuen Zuständigkeiten an die kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden ist der Sache nicht dienlich. Es sollte stattdessen geprüft werden, ob die neuen Aufgaben im Bereich der Geldwäschereiaufsicht bei den als «Beraterinnen» bzw. «Berater» tätigen Anwältinnen und Anwälten nicht effizienter und einheitlicher durch eine schweizweit tätige SRO und/oder eine für diesen beschränkten Bereich zu schaffende eidgenössische Anwaltsaufsichtsbehörde erfüllt werden könnten.

3.2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 13a – Art. 13e VE-BGFA (Einführung neuer, geldwäschereirechtlicher Pflichten im BGFA)

Die neuen Berufspflichten für Anwältinnen und Anwälte, bei Übernahme bestimmter Mandate die Identitäten der Klientschaft und der wirtschaftlich berechtigten Personen zu überprüfen, die vorgenommenen Überprüfungen zu dokumentieren und die zur Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erforderlichen organisatorischen Massnahmen zu treffen, ergeben auf den ersten Blick sicher Sinn. Dasselbe gilt für die Meldepflicht im Falle, dass Verstösse gegen das Geldwäschereigesetz festgestellt werden.

Bei näherer Betrachtung erscheint der Sinn dieser zusätzlichen, wohl mit erheblichem Mehraufwand bei der Anwaltschaft verbundenen Pflichten, aber äusserst fraglich. So müssen Banken bereits seit geraumer Zeit all diese Dinge prüfen und auch dokumentieren (namentlich im Zusammenhang mit einer Kontoeröffnung und -führung), wobei ihnen dafür das «Formular A» zur Verfügung steht, welchem (strafbewehrte) Urkundenqualität zukommt. Man wird davon ausgehen können, dass bei den meisten Tatbeständen gemäss Art. 13a Abs. 1 VE-BGFA jeweils eine Bankbeziehung der Klientschaft gegeben ist, im Rahmen welcher die genannten Punkte überprüft und dokumentiert werden. Weiter soll gemäss dem vorgesehenen Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen auch ein eidgenössisches Transparenzregister mit den an juristischen Personen wirtschaftlich Berechtigten geschaffen werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich durchaus die Frage, ob eine nochmalige Prüfung und Dokumentation der gleichen Sachverhalte durch die Anwaltschaft den erhofften Mehrwert für die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung schaffen kann (vgl. Fabian Teichmann, Die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, - Anwaltliche Sorgfaltspflichten, in: jusletter vom 30. Oktober 2023, Rz 2).

Falls es dennoch aufgrund des offenbar bestehenden internationalen Drucks notwendig sein sollte, die Anwaltschaft diesen zusätzlichen Prüfungs- und Dokumentationspflichten zu unterstellen, müsste dies in der Geldwäschereigesetzgebung und nicht im BGFA geregelt werden. Dazu sei auf die nachfolgenden Hinweise verwiesen.

Art. 14 Abs. 2 VE-BGFA (neue Inspektionszuständigkeit der Anwaltsaufsicht)

Es ist vorgesehen, den kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden die neue Aufgabe zuzuweisen, «Kontrollen» bei der Anwaltschaft durchzuführen, und zwar «um die Einhaltung der Pflichten nach diesem Gesetz zu überprüfen», wobei unklar ist, wie solche Kontrollen in der Praxis ausgestaltet sein sollen (vgl. Teichmann, a.a.O., Rz. 26). Diese Änderung kommt einem grundlegenden Paradigmenwechsel in der Anwaltsaufsicht gleich. Nach dem bisherigen Recht haben die Anwaltsaufsichtsbehörden auf Anzeige, auf behördliche Meldung oder auf eigene Kenntnisnahme eines Sachverhalts hin den Verdacht einer konkreten Berufspflichtverletzung im Einzelfall retrospektiv zu prüfen und nach dessen Abklärung einen allfälligen Verstoß zu sanktionieren. Im neuen Recht sollen nun die Berufspflichten zusätzlich mit einer sehr allgemein gehaltenen In-

spektionsfunktion bewehrt werden. Auch wenn der erläuternde Bericht in diesem Zusammenhang lediglich die neuen Berufspflichten zur Transparenzwahrung anspricht, scheint aufgrund des Gesetzeswortlauts klar, dass diese neue Funktion sämtliche Berufspflichten erfasst. Die Aufsichtsbehörde hätte somit wohl, losgelöst vom Einzelfall, «stichprobenartig» und mit gewisser Regelmässigkeit bei der Anwaltschaft zu prüfen, ob sachgerechte organisatorische Rahmenbedingungen bestehen, um eine Einhaltung der Berufspflichten zu gewährleisten, sowie ob konkrete Hinweise auf einzelne Verstösse gegen Berufspflichten bestehen.

Erstens geht dies deutlich zu weit. Um allfällig erkannte Lücken in der Geldwäschereibekämpfung zu schliessen, würde es genügen, die «Kontrollen» auf die neu vorgesehenen (geldwäschereirechtlichen) Berufspflichten zu beschränken. Die Notwendigkeit einer präventiven Überwachung der Anwaltschaft in Bezug auf die Einhaltung der (bisherigen) Berufsregeln ist nach den Erfahrungen der Anwaltskammer denn auch klar zu verneinen.

Zweitens ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Berufsregeln sind in ihrem Gehalt teils recht unbestimmt (man denke schon nur an die Generalklausel von Art. 12 lit. a BGFA); müssen dazu von 26 Behörden Minimalanforderungen definiert werden, welche mittels Inspektionen zu prüfen sind, erscheint eine einheitliche Praxis schlicht ausgeschlossen. Dies erscheint prinzipiell problematisch, schafft ohne Not Verunsicherung und wird in der praktischen Anwendung (etwa bei kantonsübergreifenden Kanzleistrukturen) zu Abstimmungsproblemen führen. Es ist zu befürchten, dass diese neuen (Inspektions-)Aufgaben kaum mehr hauptsächlich durch die Kollegialbehörde bzw. durch einzelne ihrer Mitglieder erfüllt werden können; dies ohnehin nicht in Kantonen, welche auf häufige Rotation innerhalb der Behörde setzen. Vielmehr wird jeder Kanton den Stab der Aufsichtsbehörde ausbauen und vermutlich dessen Funktionieren einlässlich regeln müssen.

Der Gesetzesentwurf lässt zudem wesentliche Zuständigkeitsfragen offen. Es liegt nahe, dass die Kontrollen in die Zuständigkeit des Registerkantons fallen sollen; dies im Gegensatz zur heute geltenden Zuständigkeitsregelung (gemäss Art. 14 BGFA) in Disziplinarverfahren, welche die örtliche Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde primär daran anknüpft, in welchem Kanton die betreffende Anwältin bzw. der betreffende Anwalt ein Gerichts- oder Verwaltungsverfahren führt. Ganz praktisch betrachtet stellen sich jedenfalls zahlreiche Fragen, deren Beantwortung offenbar der Praxis überlassen werden soll. Dies ist unbefriedigend und birgt das Risiko von positiven oder negativen Kompetenzkonflikten. Es können beispielhaft folgende Konstellationen genannt werden:

- Was geschieht, wenn innerhalb einer regelmässigen Kontrolle mögliche Disziplinarverstösse ausgemacht werden, welche mit Bezug auf ein in einem anderen Kanton geführtes Verfahren stattfinden? Dann müssen wohl zwangsläufig die Erkenntnisse aus der Kontrolle dem prinzipiell zuständigen Verfahrenskanton übergeben werden, was zu Schnittstellenaufwand und -risiken führt.
- Gleiches gilt mit Bezug auf nach einem solchen Vorgang allenfalls zu treffende Anordnungen (s. nachfolgend, zu Art. 17a VE-BGFA). Diese obliegen wohl wieder dem Registerkanton, welcher aber allfällige Anordnungen nicht mit dem disziplinierenden Kanton koordinieren kann?
- Wie ist bei personellen oder organisatorischen Auflagen vorzugehen, wenn diese kantonsübergreifende Kanzleistrukturen betreffen? Anwendungsprobleme bei der Eintragung im Kontext von Anwaltskörperschaften zeigen, dass es hier zu Abstimmungsschwierigkeiten kommen kann und es scheint absehbar, dass die Abstimmung regulatorischer Auflagen zu ähnlichen Problemen führen wird.
- Was ist das Schicksal personeller oder organisatorischer Auflagen, wenn die von diesen betroffenen Anwältinnen und Anwälte in einen anderen Registerkanton wechseln?
- Wie ist zu koordinieren, dass die Erkenntnisse aus einem Disziplinarverfahren, welches von einem Verfahrenskanton geführt wird, zum Registerkanton gelangen, wenn diese Erkenntnisse die Anordnung von Auflagen nahelegen?

Es wird aufgrund all dieser Überlegungen angeregt zu prüfen, ob die neuen Aufsichtsaufgaben im Bereich der Geldwäschereiaufsicht bei den als «Beraterinnen» bzw. «Berater» tätigen Anwäl-

tinnen und Anwälten nicht effizienter und einheitlicher durch eine schweizweit tätige SRO erfüllt werden könnten, so wie dies bei den als Finanzintermediäre tätigen Anwältinnen und Anwälten ja ebenfalls vorgesehen ist (Art. 18a VE-GWG). Falls eine Übertragung an die privatrechtlich organisierten SRO in gewissen Bereichen nicht möglich erscheint (etwa für die Ausfällung von Verwaltungsbussen bis Fr. 100'000), sollte eine schweizweit einheitliche Praxis anderweitig sichergestellt werden, etwa durch Schaffung einer auf den Bereich «Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung» beschränkten eidgenössischen Anwaltsaufsichtsbehörde.

Art. 17a VE-BGFA

Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung kann die Anwaltsaufsichtsbehörde bei Verletzung der Sorgfaltspflicht zur Bekämpfung der Geldwäscherei Disziplinarmassnahmen nach Art. 17 VE-BGFA anordnen, wobei die Busse bis zu Fr. 100'000 beträgt (der aktuell geltende Bussenrahmen gemäss Art. 17 BGFA reicht bis Fr. 20'000). Die Anordnung von Bussen in solcher Höhe und in einer sehr speziellen, technisch geprägten Materie wie der Geldwäschereiaufsicht durch 26 unterschiedlich organisierte und auch bezüglich des Stabs unterschiedlich personell ausgestattete kantonale Milizbehörden ist nicht sachgerecht. Es muss hier im Interesse einer effizienten und schweizweit einheitlichen Praxis eine andere Lösung gewählt werden (s. dazu oben, zu Art. 14 Abs. 2 VE-BGFA).

Ferner kann die Aufsichtsbehörde gemäss Art. 17a Abs. 2 VE-BGFA (lit. a) personelle oder organisatorische Auflagen treffen und die Anwältin oder den Anwalt verpflichten (lit. b), eine Person, die in ihrer oder seiner Organisation eine den Pflichten nach den Art. 13b bis 13e VE-BGFA unterstellte Tätigkeit ausübt, von dieser Tätigkeit zu entbinden. In dieser neuen Kompetenz der kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden liegt ein weiterer Paradigmenwechsel. Auch diese neuen Zuständigkeiten sind zwangsläufig mit einem Ausbau und einer Umstrukturierung der kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden verbunden. Nach dem geltenden Recht kann die Anwaltsaufsichtsbehörde (in Bezug auf die Berufsregeln nach Art. 12 und 13 BGFA) nichts dergleichen anordnen. Bezüglich der Zuständigkeitsfrage (Aufsichtsbehörde des Registerkantons oder des Kantons, in welchem die Anwältin bzw. der Anwalt ein Gerichts- oder Verwaltungsverfahren führt) ist auf obige Ausführungen (zu Art. 14 Abs. 2 VE-BGFA) zu verweisen, welche auch hier gelten.

All dies veranschaulicht ebenfalls, dass die geldwäschereirechtlichen Zuständigkeiten bei einer anderen Behörde angesiedelt werden müssen (s. dazu oben, zu Art. 14 Abs. 2 VE-BGFA).

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber