



Bern, 19. März 2025

24.046 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen

Auftrag an die Verwaltung

1 Ausgangslage

An ihrer Sitzung vom 25. Februar 2025 zum Geschäft 24.046 hat die RK-S die Verwaltung beauftragt, einen Vorschlag zur Unterstellung der Grundbuchämter unter das Geldwäschereigesetz (GwG) analog zu Notarinnen und Notaren vorzulegen, um darüber entscheiden zu können, ob sie eine solche Ergänzung in Entwurf 2 integrieren möchte.

2 Analyse

a) Grundsätze der Tätigkeit der Grundbuchämter

Das Grundbuch ist ein staatliches Register über die Rechte an Grundstücken (Art. 942 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches [ZGB]). Es enthält das Tagebuch, in dem die Anmeldungen zur Eintragung nacheinander eingetragen werden, das Hauptbuch (Gesamtheit aller Grundbuchblätter), die Pläne, die Belege (Kaufvertrag, Dienstbarkeitsvertrag usw.) und die Hilfsregister. Für jedes Grundstück wird im Grundbuch ein Grundbuchblatt eröffnet.

Die Organisation und Führung des Grundbuchs liegen in der Zuständigkeit der Kantone. In bestimmten Kantonen verwaltet ein einziges Amt das gesamte Kantonsgebiet; in anderen ist die Organisation nach Kreisen oder sogar nach Gemeinden organisiert. Die Kantone legen die Eintragungsgebühren fest, die das Grundbuchamt erheben kann.

Die Ziele des Grundbuchs sind Transparenz und Rechtssicherheit über dingliche Rechte. Für den Erwerb eines Grundstücks ist eine Eintragung im Grundbuch erforder-



lich; das dingliche Recht entsteht durch die Eintragung in das Hauptbuch des Grundbuchs (Art. 972 ZGB). Die Grundbuchdaten sind gemäss Art. 970 ZGB öffentlich und zugänglich.

Die Grundbuchämter überprüfen die Anmeldungen auf ihre Eintragungsfähigkeit, d.h. konkret die formelle Eigentümerschaft des Verkäufers und die Veräusserungsbefugnis. Sie verfügen lediglich über eine beschränkte Kognition. Dies gilt auch für die Prüfung der materiellen Gültigkeit des im Grundbuch einzutragenden Rechtsgeschäfts. Die Einschreibung eines Grundstücksgeschäfts wird nur abgelehnt, wenn der Rechtsgrundaussweis für eine grundbuchliche Verfügung nicht beigebracht wird. Er erstellt keinen Vertrag. Er erhält grundsätzlich keine Informationen über die Finanzierung des Grundstückkaufs. Sind die formellen Voraussetzungen erfüllt, nimmt er die Eintragung vor.

Anders als die oder der (freiberufliche oder Amts-)Notarin oder Notar wird der Grundbuchverwalter ausschliesslich nach Abschluss des Grundstücksgeschäfts in beurkundeter Form („Verpflichtungsgeschäft“) tätig. Er erbringt keine Beratungsleistungen und beteiligt sich nicht an der Ausarbeitung oder Entwicklung von Rechtsdokumenten im Zusammenhang mit der Transaktion. Er ist nicht in Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung der Grundstückstransaktion impliziert. Dieser Grundsatz gilt auch in Kantonen, die über ein Amtsnotariat verfügen: Die Amtsnotarin oder der Amtsnotar verfasst die Urkunde und beurkundet sie, der Grundbuchverwalter trägt den Vorgang im Tagebuch und dann im Hauptbuch ein. Mit anderen Worten: Die Rolle des Grundbuchverwalters ist in allen Kantonen, ob Amtsnotariat oder nicht, identisch.¹

Der Grundbuchverwalter ist ein Staatsangestellter und unterliegt den entsprechenden Pflichten nach dem kantonalen Personalrecht. Er muss im Einklang mit den Interessen des Staates handeln und dabei geltendes Recht einhalten. Wenn das kantonale Recht dies vorsieht (z. B. in Genf oder Zürich), muss er Straftaten melden, von denen er bei Ausübung seines Amtes Kenntnis erlangt.

¹ Einige Kantone, die über ein Amtsnotariat verfügen, haben sich jedoch entschieden, die beiden Dienste (Amtsnotariat und Grundbuchamt) auf organisatorischer und/oder personeller Ebene zu vereinen. Beispielsweise übernehmen in Zürich oder St. Gallen Amtsnotare als Grundbuchverwalter die Führung des Grundbuchs für ihren Kreis; selbst in diesen Fällen sind das Grundbuchamt und das Amtsnotariat zwei unterschiedliche Funktionen mit unterschiedlichen Aufgaben und Verfahren basierend auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen.



b) Im Zusammenhang mit der Unterstellung der Grundbuchämter unter das Geldwäschereigesetz zu prüfende Fragen

Die Unterstellung der Grundbuchämter wirft folgende Schwierigkeiten auf:

- Wenn das Amt nur dann dem GwG unterstellt ist, wenn es an einer Finanztransaktion beteiligt ist oder eine Beratungsleistung erbringt, hat diese Unterstellung keinen Sinn. Wie oben dargelegt interveniert das Grundbuchamt nachträglich, um ein Grundstücksgeschäft einzutragen, und berät weder die Parteien noch bereitet es die damit verbundene finanzielle Transaktion vor. Daher wäre die Unterstellung auf eine andere Art von Aktivitäten auszuweiten als jene, die für Berater vorgesehen ist.
- Wenn das Amt unterstellt ist, muss es Sorgfaltspflichten einhalten. Dies erfordert, dass es über Informationen zur wirtschaftlich berechtigten Person, zum Zweck und zum Gegenstand der Transaktion sowie im Falle eines erhöhten Risikos zu deren wirtschaftlichen Hintergrund verfügt. Es braucht neue Rechtsgrundlagen, damit die Notarin, der Notar oder die Parteien, die eine Eintragung im Grundbuch verlangen, dem Grundbuchamt solche Nachweise vorlegen. Auch die Kognition der Grundbuchämter, die heute gesetzlich begrenzt ist, müsste überarbeitet werden, um ihnen zu ermöglichen, Aspekte der Transaktion zu prüfen, die ihnen derzeit fremd sind.
- Welche Auswirkungen hätte dies auf die Kosten von Grundstücksgeschäften, die Bearbeitungszeiten von Eintragungen, die Ressourcen der Grundbuchämter und deren Verantwortung? Die Erfüllung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäscherei würde neue Ressourcen und Schulungen für die Grundbuchverwalter erfordern. Die Durchführung dieser Aufgaben hätte auch Auswirkungen auf die Kosten und die Bearbeitungszeiten der Eintragungen im Grundbuch.
- Die Rechtsfolgen der Unterstellung unter das GwG müssen geklärt werden, insbesondere die Auswirkungen auf die Rechtsgültigkeit von Grundstücksgeschäften. So stellt sich zum Beispiel die Frage, welche sachenrechtlichen Folgen sich daraus ergeben, wenn der Grundbuchverwalter die Eintragung verweigert, weil der wirtschaftliche Hintergrund nicht geklärt werden kann. In welcher Weise müssen diese sachenrechtlichen Folgen geregelt werden? Führt die Weigerung zur Nichtigkeit der Urkunde? Kann sie vor einer gerichtlichen Instanz angefochten werden? Was passiert, wenn der Verkäufer die erhaltenen Mittel nicht mehr hat, z.B. weil er den erhaltenen Preis sofort in eine neue Immobilie reinvestiert hat?
- Das Grundbuchamt ist eine kantonale Behörde, die nicht verpflichtet werden sollte, sich einer privatrechtlichen Selbstregulierungsorganisation anzuschließen und deren Reglement zu unterstellen. Diese wäre zudem wenig geeignet für die Regulierung der spezifischen Tätigkeit eines Grundbuchamts. Es bedarf



somit einer neuen Form der GwG-Aufsicht. Die Frage nach dieser Aufsichtsbehörde und ihren Mitteln und Ressourcen ist offen.

Das Grundbuchamt ist derzeit nicht verpflichtet, den Zweck oder die Finanzierung einer Grundstückstransaktion zu prüfen. Die Erfüllung dieser neuen Aufgaben würde einen zusätzlichen Bedarf an Ressourcen und Schulungen für die Grundbuchverwalter mit sich bringen. Die Unterstellung der Grundbuchämter unter das GwG könnte zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Eintragungen im Grundbuch führen, insbesondere bei komplexen Vorgängen, sowie zu einer Erhöhung der Eintragungsgebühren, die sich auf die Kosten von Grundstücksgeschäften auswirken dürfte. Die zusätzlichen Personalkosten sowie die Schulungskosten fallen den Kantonen zur Last und konnten nicht beziffert werden.

Die Kantone würden für alle Schäden verantwortlich sein, die durch den Grundbuchverwalter im Zusammenhang mit der Erfüllung der Verpflichtungen gemäss GwG verursacht werden (vgl. Art. 955 ZGB). Sie wären somit für allfällige Schäden verantwortlich, die durch die mangelhafte Erfüllung einer Sorgfaltspflicht entstehen.

Die vorangegangenen Ausführungen gelten ausschliesslich für die Grundbuchämter, die die Kantone gemäss Zivilgesetzbuch einrichten müssen. Das Amtsnotariat, das in einigen Kantonen besteht, ist eine andere Institution, die nicht denselben Zielen oder Regeln unterliegt. Soweit die Amtsnotarin oder der Amtsnotar wie die Notare in der lateinischen Schweiz eine beratende Tätigkeit im Sinne des von der RK-S angenommenen Antrags ausübt, wäre er ebenfalls dem GwG unterstellt; der Antrag sieht jedoch vor, die Tätigkeiten des Amtsnotariats (Art. 2 Abs. 4^{ter} lit. h) und die Tätigkeit der reinen Beglaubigung eines Dokuments (Art. 2 Abs. 4^{ter} lit. i) auszunehmen.

c) Allgemeine Beurteilung

Die Aufgabe des Grundbuchamtes besteht im Wesentlichen darin, auf Anmeldung hin die Eintragungsfähigkeit von Grundbuchgeschäften zu prüfen, und, falls die gesetzlichen Voraussetzungen gemäss ZGB erfüllt sind, die Eintragung vorzunehmen. Die ihnen im Rahmen der nötigen Anmeldung vorgelegten Unterlagen prüfen sie mit beschränkter Kognition und weisen Anmeldungen dann ab, wenn die Eintragungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind (Art. 966 Abs. 1 ZGB). Eine weitere Prüfpflicht im Bereich der Geldwäscherei wäre somit unangemessen und systemfremd. Die Grundbuchämter nehmen weder eine beratende Funktion wahr noch sind sie in die Vorbereitung eines Grundstücksgeschäfts involviert. Die Grundbuchangestellten verfügen denn auch nicht über griffige Mittel oder die Informationen, um eine eigentliche Prüfung der Finanzierung eines Grundstückserwerbs vorzunehmen. Die Einführung dieser neuen Aufgaben würde die effiziente Erfüllung der täglichen Aufgaben und Tätigkeiten des Grundbuchamtes in Frage stellen. Die Grundbuchbehörden haben aber bereits nach geltendem Recht bei einem Verdachtsfall auf Geldwäscherei die Möglichkeit, der Strafbehörde eine Anzeige zu erstatten. Es ist daher auch nicht notwendig, es zu diesem Zweck der Geldwäschereigesetzgebung zu unterstellen.



3 Vorschlag

Entsprechend dem Auftrag vom 25. Februar 2025 findet sich nachfolgend ein Vorschlag für eine allfällige Unterstellung der Grundbuchämter unter das GwG. Er enthält keine speziellen Regelungen für die Verantwortung des Grundbuchverwalters oder des Kantons oder die Kosten, die den Ämtern im Zusammenhang mit diesen neuen Verpflichtungen entstehen oder die sie in Rechnung stellen könnten, da diese Fragen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Weitere zivilrechtliche Fragen könnten im Zusammenhang mit der Unterstellung der Grundbuchämter unter das GwG auftreten (zum Beispiel das Schicksal des Grundstückvertrags im Falle der Ablehnung der Eintragung); es wäre Sache der Rechtsprechung, diese gemäss den Prinzipien des Zivilrechts zu klären.

Das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht wurde zu den obigen Punkten konsultiert; angesichts der Auswirkungen, die eine solche Änderung auf die Ressourcen der kantonalen Grundbuchämter, deren Aufgaben, Schulungen und die damit verbundenen Kosten haben könnte, wäre auch eine Konsultation der kantonalen Grundbuchämter sinnvoll. Es ist anzumerken, dass dieser Vorschlag sich auf den Rahmen des GwG beschränkt. Es konnten hierfür nicht alle möglichen, allenfalls weitreichenden Folgen umfassend abgeklärt werden. Weitergehende Abklärungen könnten zusätzlichen Regulierungsbedarf ergeben.

a) Zu unterstellende Tätigkeit des Grundbuchamts

Ausgehend davon, dass der Grundbuchverwalter wie oben dargelegt nicht an einer Finanztransaktion im Zusammenhang mit dem Verkauf oder Kauf eines Grundstücks im Sinne des von der RK-S angenommenen Antrags beteiligt ist, muss die zu unterstellende Tätigkeit separat umschrieben werden.

Vorschlag:

Geldwäschereigesetz

Art. 3 Abs. 3quater:

Ebenfalls als Berater gelten Grundbuchverwalter, wenn sie eine Eintragung eines Grundstückserwerbs ins Grundbuch vornehmen.

b) Vorzulegende Belege

Um den Sorgfaltspflichten nachkommen zu können, müssen Grundbuchämter über eine neue Rechtsgrundlage verfügen, die es ihnen ermöglicht, sachdienliche Belege zu sammeln. Diese Rechtsgrundlage könnte im GwG oder im ZGB geschaffen werden.



Vorschlag :

Zivilgesetzbuch

abis : Notwendige Belege in Anwendung des Geldwäschereigesetzes

Art. 963bis :

¹ Der Anmeldung sind Belege beizufügen, die für die Erfüllung der Pflichten, die das Geldwäschereigesetz (GwG) den Grundbuchverwaltern auferlegt, sachdienlich sind.

² Der Bundesrat legt die einzureichenden Belege fest.

c) Zivilrechtliche Folgen im Zusammenhang mit der Erfüllung von Sorgfaltspflichten

Kann das Grundbuchamt die Parteien nicht identifizieren, ihre Identität nicht überprüfen, die wirtschaftlich Berechtigten nicht ermitteln, ihre Identität nicht überprüfen, den Zweck der Transaktion nicht ermitteln oder bei erhöhtem Risiko nicht zusätzliche Massnahmen zur Überprüfung des Zwecks oder Hintergrunds der Transaktion ergreifen, müssen die Folgen dieser Unmöglichkeit für die Wirksamkeit der Grundstückstransaktion geregelt werden.

Vorschlag :

Zivilgesetzbuch

c. Aussetzung und Ablehnung der Anmeldung zur Eintragung bei Nichteinhaltung von Sorgfaltspflichten

Art. 966bis

¹ Die Anmeldung ist suspendiert, solange der Grundbuchverwalter seine ihm nach dem GwG obliegenden Sorgfaltspflichten nicht erfüllt hat.

² Sie wird abgelehnt, wenn der Grundbuchverwalter feststellt, dass die von den Parteien gemachten Angaben zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten nicht ausreichen, insbesondere weil er Zweifel an der Identität der Parteien oder der wirtschaftlich Berechtigten oder am Zweck der Transaktion nicht beseitigen kann.

d) GwG-Aufsichtsbehörde über die Grundbuchämter

Um zu vermeiden, dass ein kantonales Amt gezwungen wird, sich einer privatrechtlichen Selbstregulierungsorganisation anzuschliessen, wird vorgeschlagen, dass die GwG-Aufsicht über die Grundbuchämter einer anderen Behörde oder an die Kantone, beispielsweise an die Grundbuchinspektorate, übertragen wird. Die Zuständigkeit könnte der FINMA übertragen werden, wobei vorab geklärt werden sollte, ob und wie



eine Bundesbehörde eine kantonale Behörde überwachen/sanktionieren kann (z. B. um das Finanzmarktaufsichtsgesetz zu ändern und die für eine solche Aufsicht zwischen Behörden erforderlichen Instrumente einzuführen).

Vorschlag :

Geldwäschereigesetz

Art. 12

Die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten nach dem 2. Kapitel liegt für:

*d. Beraterinnen und Berater **nach Artikel 2 Absatz 3bis und ter:** bei den anerkannten Selbstregulierungsorganisationen (Art. 24).*

*e. **Beraterinnen und Berater nach Artikel 2 Absatz 3quater: bei [der FINMA?]***