

Antwort auf die Vernehmlassung zur Verordnung über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPV)

An:

Eidgenössisches Finanzdepartement
Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Winterthur, 30.01.26

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für die Möglichkeit, uns in diesem Vernehmlassungsprozess zur Verordnung über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen einbringen zu dürfen. Als nationaler Startup-Verband der Schweiz vertreten wir die Interessen von über 1'900 innovativen Jungunternehmen und Investoren. Wir anerkennen und unterstützen das übergeordnete Ziel des Parlaments und des Bundesrates, die Integrität des Schweizer Finanz- und Wirtschaftsstandorts durch die Bekämpfung von Geldwäscherie und Terrorismusfinanzierung zu stärken. Transparenz ist ein wichtiger Pfeiler für ein gesundes und vertrauenswürdiges Wirtschaftssystem. Gleichzeitig ist es von entscheidender Bedeutung, dass neue regulatorische Anforderungen praxistauglich, verhältnismässig und risikobasiert ausgestaltet sind. Startups sind ein wesentlicher Motor für Innovation, Produktivitätswachstum und die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze in der Schweiz. Regulierungen, die an der Realität junger, wachstumsorientierter Unternehmen vorbeigehen, gefährden diese Funktion.

Die Verordnung ist aus unserer Sicht in ihrer heutigen Ausgestaltung zu unklar, zu weitreichend, undifferenziert, mit einem zu hohen administrativen Aufwand verbunden und kreiert eine vermeidbare Mehrbelastung für Startups. Sie geht in mehreren zentralen Punkten über das hinaus, was zur Erreichung der geldwäschereirechtlichen Ziele im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherie und Terrorismusfinanzierung erforderlich wäre. Die TJPV in der aktuellen Form lässt zu viele Fragen offen und arbeitet mit zu wenig gut definierten Kontrollbegriffen, was zu Unsicherheit bezüglich der Umsetzung führt. Ohne gezielte Anpassungen erwarten wir negative Auswirkungen auf das Startup-Ökosystem der Schweiz, welches bereits mit zunehmenden

regulatorischen Hürden, fehlendem Investitionskapital und Rechtsunsicherheiten in diversen Bereichen zu kämpfen hat. Die aktuelle Ausgestaltung der Verordnung würde dieses Problem noch verschärfen. Die Swiss Startup Association fordert daher eine klar risikobasierte, verhältnismässige Ausgestaltung der Verordnung, insbesondere:

- **Präzisierung der Kontrollbegriffe:** Die Definitionen von "Kontrolle auf andere Weise" und "Kontrolle in gemeinsamer Absprache" (Art. 3 und 5 TJPV) müssen präzisiert und enger gefasst werden, um Rechtsunsicherheit für Startups zu vermeiden.
- **Risikobasierte Ausgestaltung:** Die Verordnung soll risikobasiert ausgestaltet werden, um Startups mit geringem Risiko von unverhältnismässigen Pflichten zu entlasten.
- **Erweiterung der vereinfachten Meldeverfahren:** Die Kriterien für vereinfachte Meldeverfahren (Art. 15 und 16 TJPV) sollen erweitert werden, damit auch Startups davon profitieren können.
- **Flankierende informatorische Massnahmen:** Es soll eine offizielle Wegleitung zur praktischen Umsetzung von Transparenzgesetz und -verordnung erstellt werden.
- **Verhältnismässige Sanktionen:** Das Sanktionsregime soll verhältnismässig angewendet werden, insbesondere bei gutgläubiger Auslegung durch die Unternehmen.

Wir erlauben uns daher, Ihnen im Folgenden unsere detaillierte Analyse mit den positiven Aspekten, den wesentlichen Kritikpunkten sowie konkreten Verbesserungsvorschlägen wie folgt zu unterbreiten.

Mit freundlichen Grüßen



Raphael Tobler
Präsident Swiss Startup Association

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	3
I. RECHTLICHER RAHMEN DER VERORDNUNG UND GRENZEN DER VERORDNUNGSKOMPETENZ	4
1. Delegationsrechtliche Ausgangslage	4
2. Konsequenzen für die Verordnung	4
II. ANALYSE DER EINZELNEN VERORDNUNGSBESTIMMUNGEN UND VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE	5
1. Art. 2: Klarstellung "Kontrolle durch Beteiligung"	6
1.1 Problematik der aktuellen Regelung	6
1.2 Lösungsvorschlag	6
2. Art. 3 und Art. 5: Unklare und zu weitreichende Definition von "Kontrolle in gemeinsamer Absprache" und "Kontrolle auf andere Weise"	7
3. Art. 6: Informationen über die Art und Umfang der Kontrolle	12
4. Art. 13: Automatisierte Meldungen unterstützen	13
5. Art. 15 und 16: Eingeschränkte Praxistauglichkeit der vereinfachten Meldeverfahren	
13	13
III. NOTWENDIGKEIT EINER ANWENDUNGSHILFE UND EINES LEITFADENS	16
IV. SCHLUSSFOLGERUNG	16
ANHANG	17
Vorschlag für ein Merkblatt / Wegleitung	17
	19

I. RECHTLICHER RAHMEN DER VERORDNUNG UND GRENZEN DER VERORDNUNGSKOMPETENZ

1. Delegationsrechtliche Ausgangslage

Die Ausgestaltung der TJPV bewegt sich in einem sensiblen delegationsrechtlichen Rahmen, der eine besonders zurückhaltende Ausübung der Verordnungskompetenz verlangt. Gemäss Art. 164 der Bundesverfassung sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat ist nur zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz vorgesehen ist, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der delegierten Regelung selbst enthält, soweit die Rechtsstellung der Betroffenen schwerwiegend berührt wird (vgl. BGE 144 II 376 E. 7.2; BGE 137 II 409 E. 6.4). Art. 6 TJPG überlässt dem Bundesrat jedoch die Definition zentraler Kontrollbegriffe – mit weitreichenden Folgen: Die Verordnung schafft neue Melde- und Mitwirkungspflichten mit hohen Sanktionen und erheblichem organisatorischem Aufwand.

Daher ersuchen wir, dass die Verordnungskompetenz mit Zurückhaltung ausgeübt und strikt am Gesetzeszweck ausgerichtet wird. Insbesondere sollten keine neuen Kontrolltatbestände geschaffen werden, die über das vom Gesetz intendierte Mass hinausgehen. Es sollen für die Unternehmen vorhersehbare, bestimmte und mit vertretbarem Aufwand erfüllbare Regeln definiert werden.

2. Konsequenzen für die Verordnung

Startups trifft die weite Auslegung des Kontrollbegriffs besonders: Sie haben weder die Ressourcen noch die Strukturen, um rechtliche Unklarheiten laufend abzufedern. Anders als grosse Firmen verfügen sie regelmässig über keine internen Compliance-Abteilungen, sind aber – im Gegensatz zu klassischen KMU – international vernetzt und auf Investoren, Universitäten und Partner angewiesen. Vertragsbasierte Governance-Mechanismen wie Vetorechte, Board-Regelungen oder Wandeldarlehen sind bei ihnen Standard. Ohne klare Abgrenzung würden diese gängigen Instrumente unter den Kontrollbegriff fallen – mit teurem juristischen Klärungsaufwand in jedem Einzelfall. Das untergräbt die Praxistauglichkeit der Verordnung und gefährdet den Innovationsstandort Schweiz. Die TJPV muss deshalb in ihren zentralen Begriffen klarer, enger und risikobasierter formuliert werden.

II. ANALYSE DER EINZELNEN VERORDNUNGSBESTIMMUNGEN UND VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE

Im Folgenden findet sich eine tabellarische Übersicht unserer Verbesserungsvorschläge. Nachfolgend werden die Verbesserungsvorschläge erläutert und hergeleitet.

Massnahme	TJPV Artikel	Änderungsvorschlag
Klarstellung "Kontrolle durch Beteiligung"	Art. 2 Abs. 1	<p>Die Kontrolle durch Beteiligung muss klar von der Kontrolle auf andere Weise abgegrenzt werden. Man kann nicht "in Absprache mit Dritten" beteiligt sein. Der Fall, dass jemand dank einer Absprache mit Dritten kontrollierenden Einfluss erlangt, wird besser durch die "Kontrolle auf andere Weise" definiert. Der Absatz kann daher gekürzt werden auf:</p> <p>¹ Eine natürliche Person kontrolliert eine Gesellschaft dann durch Beteiligung, wenn sie letztendlich direkt oder indirekt; allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte an der Gesellschaft beteiligt ist.</p>
Präzisierung "Kontrolle auf andere Weise"	Art. 3 Abs. 1	<p>Die unklare Definition soll durch eine präzisere Formulierung ersetzt werden. Es braucht klare, abschliessende Kriterien, wann eine Kontrolle auf andere Weise besteht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lit. a beibehalten • lit b) ersetzen mit „Entscheidungen zu erwirken, die einen Verkauf, Gewinnausschüttungen oder sonstige Massnahmen zu bewirken, die wirtschaftlich vergleichbar sind“; • lit. c) streichen.
	Art. 3 Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> • Streichen: „Die Kontrolle auf andere Weise umfasst zudem jede andere Art der Ausübung eines massgeblichen Einflusses innerhalb der Gesellschaft; [...]“ • Ersetzen mit „Die Kontrolle auf andere Weise gemäss Abs. 1 kann namentlich durch die folgenden Mittel ausgeübt werden: [...]“
Klarstellung bei Wandeldarlehen	Art. 3 Abs. 2 lit. b	Es muss klargestellt werden, dass Wandeldarlehen als Schuldinstrumente vor ihrer Umwandlung nicht von Art. 3 Abs. 2 lit. b erfasst werden
Präzisierung "Kontrolle in gemeinsamer Absprache" bei Aktionärsbindungsverträgen	Art. 5 i.V.m. Art. 3	Der Artikel soll klarstellen, dass eine Kontrolle in gemeinsamer Absprache nur vorliegt, wenn die beteiligten Personen durch die Absprache faktisch über mehr als 50% der Stimmrechte verfügen und folglich gemeinsam die Geschäftstätigkeit strategisch bestimmen können. Eine blosse Vertragsbeziehung zwischen Minderheitsaktionären begründet keine Meldepflicht für alle beteiligten Personen.
Präzisierung "Kontrolle in gemeinsamer Absprache" bei Investitionsverträgen (ISA)	Art. 5 i.V.m. Art. 3	Es soll explizit festgehalten werden, dass die gemeinsame Unterzeichnung eines Investitionsvertrags (ISA) durch mehrere Investoren keine "Kontrolle in gemeinsamer Absprache" begründet, solange diese Investoren keinen über ihre individuelle Investition hinausgehenden gemeinsamen Zweck verfolgen

Sprachliche Präzisierung des Kontrollanteils	Art. 6 Abs. 2	Die Formulierung, die Gesellschaft müsse den Kontrollanteil "festlegen", soll durch "feststellen" ersetzt werden.
Automatisierte Meldungen unterstützen	Art. 13	Um eine möglichst weitgehende Standardisierung zu ermöglichen, sollte die Gesellschaft das Vornehmen der Meldung an Dritte delegieren dürfen, so wie dies auch bei der Übermittlung von Steuerdaten durch externe Buchhalter möglich ist.
Erweiterung der vereinfachten Meldeverfahren	Art. 15 und 16	Die Kriterien müssen überprüft und gelockert werden. Von einer kumulative Erfüllung soll abgesehen werden.

1. Art. 2: Klarstellung "Kontrolle durch Beteiligung"

1.1 Problematik der aktuellen Regelung

Die gesetzliche Definition aus TJPG Art. 4 umfasst beide Arten der Kontrolle, durch Beteiligung und Kontrolle auf andere Weise, in einem Satz. Dies lässt es offen, wie relevant die Formulierungen "direkt oder indirekt" und "allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten" für die jeweilige Kontrollart ist. Wir möchten nahelegen, dies zur besseren Abgrenzung der Kontrollarten in der Verordnung zu nutzen und die Formulierung "allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten" im Fall der Kontrolle durch Beteiligung fallen zu lassen. Die Möglichkeit, dass ein Minderheitsaktionär dank einer Absprache prägenden Einfluss erhält, ist bereits präziser mit Art. 3 abgedeckt. Daher ist es nicht nötig, in Art. 2 die Möglichkeit der gemeinsamen Absprache zu erwähnen und der Artikel kann wie vorgeschlagen gekürzt werden.

1.2 Lösungsvorschlag

Die Kontrolle durch Beteiligung muss klar von der Kontrolle auf andere Weise abgegrenzt werden. Man kann nicht "in Absprache mit Dritten" beteiligt sein. Der Fall, dass jemand dank einer Absprache mit Dritten kontrollierenden Einfluss erlangt, wird besser durch die "Kontrolle auf andere Weise" definiert. Art. 2 Abs. 1 kann daher gekürzt werden auf:

¹ Eine natürliche Person kontrolliert eine Gesellschaft dann durch Beteiligung, wenn sie letztendlich direkt oder indirekt; ~~allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten~~ mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte an der Gesellschaft beteiligt ist.

Damit wird der Artikel nicht nur leichter verständlich, sondern es werden auch die in Abschnitt 2 geschilderten Probleme mit Investitionsvereinbarungen und Aktionärsbindungsverträgen gelöst. Während Artikel 3 so formuliert ist, dass nicht jeder einer in gemeinsamer Absprache handelnden Gruppe zum wirtschaftlich Berechtigten wird, sondern nur diejenigen, die durch diese Absprache die Kontrolle gewinnen, ist Artikel 2 gegenwärtig so formuliert, dass bei einer Gesellschaft mit 500 Kleinaktionären jeder einzelne davon zum "wirtschaftlich Berechtigten" würde, sobald diese über einen Aktionärsbindungsvertrag verbunden sind. Das kann nicht vom Gesetzgeber so gemeint

sein. Unser Vorschlag löst dies elegant, ohne in den relevanten Fällen die Identifikationspflichten zu schmälern.

2. Art. 3 und Art. 5: Unklare und zu weitreichende Definition von "Kontrolle in gemeinsamer Absprache" und "Kontrolle auf andere Weise"

Die Definitionen von "Kontrolle in gemeinsamer Absprache" und "Kontrolle auf andere Weise" in Art. 3 und Art. 5 TJPV sind zu unbestimmt und zu weit gefasst. Die Regelung "in gemeinsamer Absprache" in Art. 3 Abs. 1 war bereits nach aktuellem Recht problematisch, was sich mit der aktuellen Verordnung nochmals verschärft. Zudem wird in Art. 3 zu wenig klar definiert, was ein massgeblicher Einfluss bei Kontrolle auf andere Weise konstituiert. Wir schlagen eine Anpassung des Artikels vor, damit dies klarer wird. Die Regelung in Art. 3 Abs. 2 zur Kontrolle auf andere Weise nennt zwar beispielhaft verschiedene Mittel, durch die Kontrolle ausgeübt werden kann. Unklar bleibt aber wie diese Mittel die Grenze der „massgeblichen“ Einflussnahme überschreiten und relevant werden. Diese Ambiguität zwingt insbesondere Startups dazu, sämtliche vertraglichen Beziehungen mit Investoren, Mitarbeitenden oder nahestehenden Personen präventiv juristisch prüfen zu lassen – ein Aufwand, der in keinem Verhältnis zum intendierten Schutzzweck steht. Für die Praxis der Startups ist eine präzisere und engere Formulierung der *Kontrolle auf andere Weise* zentral:

Es braucht klare Kriterien, wann eine Konstellation unter Art. 3 fällt und wann nicht. Die Absenz solcher Kriterien führt zu grosser Unsicherheit und hohem Aufwand auf Seiten der jungen Unternehmen, welche gezwungen wären, teure juristische Einzelprüfungen durchzuführen.

2.1 Art. 3 und Art. 5 TJPV: Kontrolle in gemeinsamer Absprache

2.1.1 Problematik der aktuellen Regelung

a) Für Investitionsverträge

Bereits nach bisherigem Recht war die Frage problematisch, wann ein Erwerb von Anteilen „in gemeinsamer Absprache“ (sog. „acting in concert“) vorliegt. Die herrschende Lehre nahm eine solche gemeinsame Absprache von Aktionären bereits dann an, wenn Aktionäre gemeinsam einen Investitionsvertrag (sog. Investment and Subscription Agreement, „ISA“) unterzeichnet hatten. Darin wurde – unabhängig von einem gemeinsamen Zweck – eine bewusste Verhaltensabstimmung von gewisser Intensität zwischen den Investoren gesehen, die eine Meldepflicht auslösen sollte. Legte man dieses Verständnis auch nach neuem Recht zugrunde, wären Investoren, deren gemeinsames Investitionsvolumen die Schwelle von 25% des Kapitals oder der Stimmrechte an einem Unternehmen erreichte, meldepflichtig – unabhängig davon, ob sie selbst weit unterhalb der Meldeschwelle investieren und/oder lediglich aufgrund der Bedingungen des Investitionsvertrages miteinander verbunden sind, ohne einen darüber hinausgehenden gemeinsamen Zweck zu verfolgen.

b) Für Aktionäre und Aktionärsbindungsverträge

Artikel 5 TJPV fasst den Begriff der „gemeinsamen Absprache“ sehr weit, sodass ggf. auch gängige Aktionärsbindungsverträge betroffen sind. Bereits einfache Abreden könnten dazu führen, dass alle Aktionäre als wirtschaftlich Berechtigte gelten – bei Startups mit Crowdfunding können dies Hunderte sein. Dies selbst bei kleinen Beteiligungen, die keine effektive Kontrolle erlauben. Insbesondere Startups mit vielen Kleinaktionären können dadurch vor unlösbarer administrative Pflichten gestellt werden. Entscheidend sollte sein, wem durch die Absprache tatsächlich kontrollrelevante Rechte eingeräumt werden. Ohne Präzisierung droht eine pauschale Meldepflicht, die weder verhältnismässig noch wirtschaftlich sinnvoll ist.

2.1.2 Beispiele Kontrolle in gemeinsamer Absprache

a) Für Investitionsverträge

Beispielhaft bedeutet dieses, dass ein Investor, der nur 10% der Aktien hält, aber aufgrund gemeinsamer Unterzeichnung eines Investitionsvertrages zusammen mit anderen Investoren in der Finanzierungsrounde die 25%-Schwelle erreicht oder überschreitet, meldepflichtig wird.

b) Für Aktionärsbindungsverträge

Ein Startup hat insgesamt 359 Aktionärinnen und Aktionäre, von denen die meisten weniger als 0,1% der Anteile halten. Alle diese Personen sind durch einen Aktionärsbindungsvertrag miteinander verbunden, dessen Hauptzweck eine Drag-along-Klausel ist (d.h. wenn eine qualifizierte Mehrheit die Gesellschaft verkauft, müssen die übrigen mitziehen). Gemäss Anwendung von Art. 5 TJPV könnte dies als gemeinsame Absprache der Aktionäre angesehen werden und in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 würden alle 359 Aktionäre als meldepflichtig hinsichtlich der jeweils wirtschaftlich Berechtigten an den Anteilen qualifiziert. Entsprechend müssten von allen Aktionären Informationen zu den wirtschaftlichen Berechtigten an den jeweils gehaltenen Anteilen eingeholt werden. Ein solches Ergebnis wäre offensichtlich nicht praktikabel und wohl auch nicht im Sinne des Gesetzgebers, da es für Startups einen enormen bürokratischen Aufwand bedeuten würde, ohne einen echten Gewinn an Transparenz zu bringen.

2.2 Art. 3 Abs. 2: Kontrolle auf andere Weise bei Aktionärsbindungsverträgen

2.2.1. Problematik der aktuellen Regelung

Art. 3 TJPV ist für Startups in der Anwendung auf mehreren Ebenen problematisch und führt in der aktuellen Form zu Unklarheiten. Beispielhaft zeigen wir dies für Aktionärsbindungsverträge, welche in Startups oft eine zentrale Rolle spielen. Aktionärsbindungsverträge sind private Vereinbarungen zwischen Aktionären und auch den Gründern, die typischerweise Klauseln wie Vetorechte, Verwaltungsratssitze und Informationsrechte beinhalten. Art. 3 Abs. 2 Bst. a nennt "formelle oder informelle Vereinbarungen mit Aktionären" als Mittel zur Ausübung von Kontrolle. Grundsätzlich können Aktionärsbindungsverträge eine Breite an Verpflichtungen enthalten, häufig beinhalten sie aber unter anderem:

- Kaufrechte, Vorkaufsrechte, Verkaufspflichten
- Bestimmungen über die Zusammensetzung des Verwaltungsrats
- Zustimmungsrechte (Vetorechte) für operative Entscheidungen (z.B. Einstellung von Mitarbeitern zu einem Gehalt, das CHF 500'000 übersteigt)
- Vetorechte für strategische Entscheidungen (z.B. Kapitalerhöhung, Verkauf des Unternehmens)
- Regelungen bei Pattsituationen
- Pooling von Stimmrechten

Für alle diese Punkte ist unklar, ob und wann sie das gesetzliche Kriterium der *massgeblichen "Kontrolle auf andere Weise"* erfüllen, weil diese nicht genügend definiert ist. Es muss aus der Verordnung klar ersichtlich sein, unter welchen konkreten Umständen eine Person dieses Kriterium erfüllt und welche Meldepflichten sich für die Startups daraus ergeben.

2.2.2 Beispiel der Problematik für Aktionärsbindungsverträge

Ein Startup hat einen Business Angel, der 10% der Anteile hält. In einem Aktionärsbindungsvertrag wurde diesem Investor ein Informationsrecht sowie ein Vetorecht bei bestimmten operativen Entscheidungen eingeräumt. Nach aktuellem Verordnungsentwurf bleibt unklar, ob dieser Minderheitsinvestor aufgrund seines Vetorechts als Person mit *massgeblicher Kontrolle auf andere Weise* gemeldet werden muss (Art. 3, Abs. 2 Bst. a TJPV). Zwar hat er ein Kontrollrecht, aber er kann das Unternehmen nicht strategisch kontrollieren. Die Definition in Art. 3 TJPV ist so breit formuliert, dass sowohl eine Meldepflicht für diesen Fall möglich erscheint als auch das Gegenteil. Diese Unsicherheiten müssen durch eine Präzisierung und Klärung aus dem Weg geräumt werden. Andernfalls resultieren für Startups erhebliche Investitionshindernisse und Kostenfolgen zur rechtlichen Absicherung von Transaktionen.

2.3 Art. 3 Abs. 2 Bst. b und die fehlende Klarheit bei Wandeldarlehen

2.3.1 Problematik der aktuellen Regelung

Wandeldarlehen sind ein zentrales Finanzierungsinstrument für Schweizer Startups. Art. 3 Abs. 2 Bst. b nennt Schuldinstrumente als Mittel zur Ausübung von Kontrolle. In der aktuellen Verordnung ist die Aufzählung in Art. 3 Abs. 2 nicht abschliessend, und daher erscheint es möglich, dass auch übliche Wandeldarlehen unter die Regulierung fallen würden. Vor einer Wandlung hat der Inhaber eines Wandeldarlehens bzw. ein Wandeldarlehengläubiger weder Stimm- noch Eigentums- oder Kontrollrechte – er ist Gläubiger, kein Eigentümer. Es ist daher unklar, inwiefern das Halten eines Schuldinstruments wie ein Wandeldarlehen einer *massgeblichen "Kontrolle auf andere Weise"* gleichkommen kann – und wo der Schwellenwert ist, dass ein Wandeldarlehen als Druckmittel qualifiziert, um das Unternehmen zu kontrollieren. Nach der allfälligen Wandlung wird der Darlehensgeber zum Aktionär; ab diesem Zeitpunkt könnte er selbstverständlich als wirtschaftlich Berechtigter gelten (sofern seine Beteiligung $\geq 25\%$ ist). Die Verordnung lässt jedoch offen, wie Wandeldarlehen vor der Umwandlung zu behandeln sind. Dies führt in der aktuellen Version der Verordnung zu Unsicherheiten.

2.3.2. Beispiel: Wandeldarlehen ohne Einfluss vor Umwandlung

Ein Startup erhält von einem VC-Fonds ein Wandeldarlehen über CHF 500'000, mit der Vereinbarung, dass dieses in der nächsten Finanzierungsrounde (Series A) mit einem Discount in Höhe von 15% auf neu ausgegebene Aktien umgewandelt wird. Vor der Wandlung besitzt der VC-Fonds keinerlei Stimmrechte oder Anteile an dem Startup – er hat also keinerlei Kontrolle über das Unternehmen, sondern lediglich eine Forderung.

2.4 Art. 3 Abs. 2 Bst. d: Verbindungen zwischen Familienmitgliedern

2.4.1 Problematik der aktuellen Regelung

Art. 3 Abs. 2 Bst. d TJPV nennt familiäre Verbindungen als mögliches Mittel zur „Kontrolle auf andere Weise“. Damit können auch enge Verwandte – etwa Ehepartner, Geschwister oder Eltern – gemeinsam als wirtschaftlich berechtigte Personen gelten, selbst wenn jede Person für sich unter der 25%-Schwelle bleibt. In der Praxis bedeutet das, dass Unternehmen künftig auch informelle familiäre Abstimmungen berücksichtigen müssten, sofern diese de facto zu einer Kontrolle auf andere Weise führen. Auf operativer Ebene ist für uns nicht ersichtlich, wie diese Prüfung in der Praxis umgesetzt werden sollte. Startups müssten demnach Buch über informelle familiäre Beziehungen führen, die einer informellen Kontrolle gleichkommen würden. Das Ziel dieses Passus ist nachvollziehbar, die Umsetzung für die Unternehmen jedoch nicht.

2.4.2 Beispiel: Unklare Kriterien massgeblichen Einfluss in familiären Bindungen

In frühen Finanzierungsrounden erhalten Startups häufig Kapital von Familie und Freunden – meist in kleinen Beträgen und ohne formelle Kontrollrechte. Die Verordnung lässt aber offen, was ein massgeblicher Einfluss durch familiäre Bindungen darstellen würde. Es ist weder klar, was als „familiäre Verbindung“ zählt, noch ab wann persönlicher Einfluss meldepflichtig wird.

2.5 Verbesserungsvorschläge für Art. 3 und Art. 5 TJPV

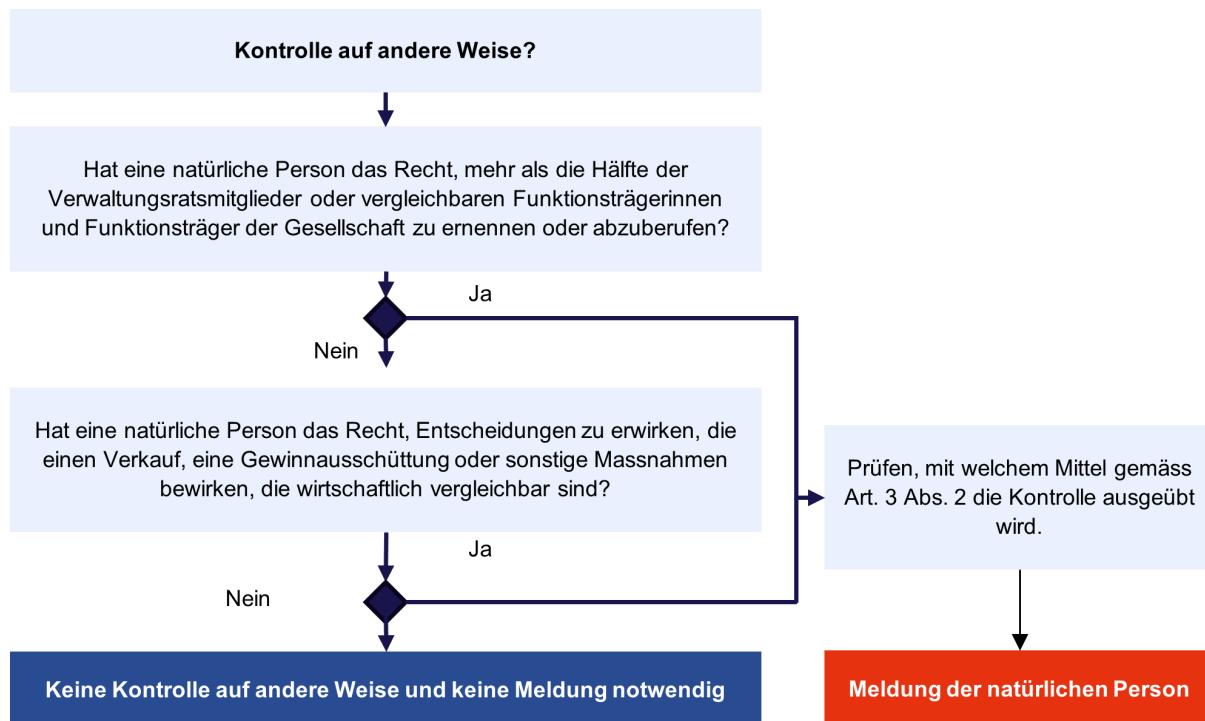
2.5.1 Klare Kriterien, wann eine massgebliche Kontrolle auf andere Weise erfüllt ist

Die Verordnung muss klarstellen, wo die Grenze der «massgeblichen Einflussnahme» liegt. Sie sollte klarstellen, dass nur aktive Rechte, die einer Person eine beherrschende Einflussnahme auf zentrale strategische Unternehmensentscheide ermöglichen als meldepflichtige Kontrolle auf andere Weise unter Art. 3 fallen. Entsprechend schlagen wir vor:

- a) Art. 3 Abs. 1
 - lit. a beibehalten
 - lit. b) ersetzen mit „Entscheidungen zu erwirken, die einen Verkauf, Gewinnausschüttungen oder sonstige Massnahmen zu bewirken, die wirtschaftlich vergleichbar sind“;
 - lit. c) streichen.

b) Art. 3 Abs. 2

- „Die Kontrolle auf andere Weise umfasst zudem jede andere Art der Ausübung eines massgeblichen Einflusses innerhalb der Gesellschaft; [...]“ streichen
- Ersetzen mit „Die Kontrolle auf andere Weise gemäss Abs. 1 kann namentlich durch die folgenden Mittel ausgeübt werden: [...]“



Dadurch wird klar, dass die massgeblichen Kriterien, welche zu prüfen sind, in Abs. 1 vollständig aufgelistet sind. Die Instrumente, welche in Abs. 2 ausgezählt werden, sind subsidiär zu evaluieren, falls ein Kriterium aus Abs. 1 erfüllt ist (siehe Abbildung 1). Das Vetorecht ist zu weitgreifend und würde in der Praxis dazu führen, dass praktisch jeder Investor überprüft werden müsste, da beispielsweise die Budgets üblicherweise einem Vetorecht unterstehen. Negative Kontrollrechte wie Vetorechte sollten nicht in den Kriterienkatalog einfließen. Dieser sollte sich Rechte beschränken, mit denen aktiv etwas erzwungen werden kann.

2.5.2 Schutz der Geschäftsinteressen

Ferner ist zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen wichtig, dass Startups nicht dazu gezwungen werden, interne Verträge oder hochsensitive Informationen offenlegen zu müssen, nur um eine allfällige "Kontrolle auf andere Weise" zu belegen.

2.5.3 Ausschluss von Wandeldarlehen

Es braucht eine Klärung, welche Schuldinstrumente unter Art. 3 Abs. 2 fallen. Aus Sicht der Swiss Startup Association sollten Wandeldarlehen aufgrund der oben genannten Gründe nicht unter diese Regelung fallen, da sie sich nicht für eine massgebliche Einflussnahme eignen.

2.5.4 Verbindungen zwischen Familienmitgliedern

Durch die vorgeschlagenen Anpassungen in Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 sollte klar sein, dass Verbindungen zwischen Familienmitgliedern nur dann relevant werden, falls die Kriterien in Art. 3 Abs. 1 lit. a und lit. b erfüllt sind. Wenn lit. a und b erfüllt sind, spielt die familiäre Beziehung auch nur eine zweitrangige Rolle. So kann dieses Spannungsfeld ebenfalls aufgelöst werden. Auch sollte innerhalb einer Familie nicht automatisch jeder zum wirtschaftlich Berechtigten werden, sondern nur der oder die Hauptbeteiligte (>50%).

2.5.5 Verbesserungsvorschläge für Klärung der Kontrolle in gemeinsamer Absprache

a) Für Investitionsverträge

Im Hinblick darauf, dass im Startup-Umfeld derartige Investitionsverträge eine immense Bedeutung haben und praktisch in jeder neuen Finanzierungsrounde zwischen den beteiligten Investoren abgeschlossen werden, typischerweise ohne dass diese Investoren einen über ihre eigene Investition hinausgehenden gemeinsamen Zweck verfolgen würden, wäre im Zuge der gesetzlichen Neuregelung eine Klarstellung wünschenswert, dass solche Investitionsverträge gerade keine Kontrolle in gemeinsamer Absprache begründen. Auf diese Weise werden ausufernde Meldepflichten der Investoren auch mit Kleinstbeteiligungen und der zugehörige administrative Aufwand vermieden, ohne den Zweck der Regulierung zu gefährden.

b) Für Aktionärsbindungsverträge

Art. 5 TJPV soll klarstellen, dass bei Absprachen nur jene Personen als wirtschaftlich berechtigt gelten, die dadurch effektive Kontrolle über die Gesellschaft erlangen. Eine Vereinbarung unter vielen Minderheitsaktionären darf nicht automatisch zur Meldepflicht aller beteiligten Personen führen. Dies insbesondere dann nicht, wenn kein Einzelner oder enger Kreis dieser Aktionäre besondere Rechte erhält, die Kontrolle über die Gesellschaft nahelegen. Analog zur Behandlung von Kontrollketten sollte ausschlaggebend sein, wer aufgrund der Absprache faktisch über mehr als 50% der Stimmrechte verfügt und folglich Kontrolle ausüben kann.

Nur diese Personen wären zu melden. Eine solche Präzisierung verhindert, dass reine Vertragsbindungen ohne tatsächliche Kontrollmöglichkeit zu unverhältnismässigem Aufwand bei der Gesellschaft, ihren Aktionären und den jeweils wirtschaftlich Berechtigten führen. Ergänzend empfehlen wir, in den Ausführungsbestimmungen oder einer Wegleitung konkret zu definieren, welche Arten von Absprachen unter Art. 3 i.V.m. Art. 5 fallen und wann eine Kontrolle vorliegt. Das schafft Rechtssicherheit und vermeidet hohe Kosten – insbesondere für Startups.

3. Art. 6: Informationen über die Art und Umfang der Kontrolle

3.1 Problematik der aktuellen Regelung

Die Formulierung von Art. 6 Abs. 3 TJPV ist unklar. Die Gesellschaft soll den „Kontrollanteil festlegen, der von allen gemeinsam gehalten wird“.

3.2 Beispiel

In der Praxis sind diese Anteile oft längst bekannt – z.B. durch das Aktienbuch oder eine dokumentierte 32 %-Beteiligung. Es ist daher unverständlich, warum die Verordnung vorgibt, dass dieser Anteil erst „festgelegt“ werden muss – als ob er neu zu bestimmen wäre. Vermutlich handelt es sich um ein sprachliches Missverständnis, das dringend präzisiert werden sollte.

3.3 Verbesserungsvorschlag: Präzisierung des Wortlauts von Art. 6 Abs. 2

Zur Klarstellung für die Behörde und die meldepflichtigen Unternehmen sollte Art. 6 Abs. 2 sprachlich angepasst werden. Die Formulierung, wonach die Gesellschaft den gemeinsamen Kontrollanteil „festlegen“ müsse, sollte es heissen, sie habe diesen Anteil „festzustellen“. Damit wird deutlich, dass es um das Ermitteln bzw. Identifizieren eines bereits objektiv vorhandenen Zahlenwerts geht, nicht um ein willkürliches Festlegen durch die Gesellschaft.

4. Art. 13: Automatisierte Meldungen unterstützen

Um eine möglichst weitgehende Standardisierung zu ermöglichen, sollte die Gesellschaft das Vornehmen der Meldung an Dritte delegieren dürfen, so wie dies auch bei der Übermittlung von Steuerdaten durch externe Buchhalter möglich ist. Idealerweise erhalten diese Dritten auch Zugriff auf die elektronische Schnittstelle zum Transparenzregister, welche ohnehin für die Handelsregisterämter erstellt werden muss. So könnten die Meldungen mit Hilfe von Anbietern von Aktionärsverwaltungslösungen weitgehend automatisiert und die Datenaktualität erhöht werden.

5. Art. 15 und 16: Eingeschränkte Praxistauglichkeit der vereinfachten Meldeverfahren

5.1 Problematik der aktuellen Regelung

Das TJPG verpflichtet den Bundesrat in Art. 19, vereinfachte Verfahren für juristische Personen mit begrenztem Risiko zu schaffen. Dabei sind Rechtsform, Struktur und Regulierung zu berücksichtigen. Die Verordnung wird diesem Auftrag allerdings nicht gerecht: Die Kriterien zur Anwendung des vereinfachten Meldeverfahrens sind so eng gefasst, dass kaum von einer praxistauglichen Risikodifferenzierung gesprochen werden kann. Die Ausgestaltung geht zwar auf die im Gesetz vorgesehenen Kriterien der Rechtsform, Struktur und Regulierung ein, legt die aber zu eng aus. Weitere Faktoren der Risikodifferenzierung innerhalb des gesetzlichen Rahmens werden nicht berücksichtigt. Weil die Kriterien in Art. 15 und 16 kumulativ erfüllt sein müssen, steht in der Praxis steht das vereinfachte Meldeverfahren faktisch nur Ein-Personen-Gesellschaften offen. Dieses Ergebnis entspricht unserer Ansicht nach nicht dem gesetzgeberischen Ziel einer sinnvollen Risikodifferenzierung.

5.2 Beispiele

Damit die Gesellschaften von denen in Art. 15 und 16 geregelten vereinfachten Verfahren Gebrauch machen kann, müssen die jeweiligen Voraussetzungen (Für GmbHs Art. 15 Abs.1 Bst. a – d und für AGs Art. 16 Abs. 1 Bst. a – d) kumulativ erfüllt sein:

Artikel	Anforderung	Problem für Startups
Art. 15 Abs. 1 Bst. a	Gesellschaft muss eine GmbH nach Schweizer Recht sein.	-
Art. 15 Abs. 1 Bst. b	Alle Gesellschafterinnen und Gesellschafter sind natürliche Personen.	Die Regelung schliesst Startups mit institutionellen Investoren aus. Nach Schweizer Recht können Gesellschafter einer GmbH natürliche oder juristische Personen sein. In den meisten Startups mit externen Investoren sind juristische Personen Gesellschafter.
Art. 15 Abs. 1 Bst. c	Alle wirtschaftlich berechtigten Personen sind gleichzeitig Gesellschafterinnen oder Gesellschafter der GmbH.	Unternehmen mit Personen, die eine Kontrolle auf andere Weise ausüben, aber nicht Gesellschafter sind, wären hier ausgeschlossen. Falls, wie oben offengelassen, Schuldinstrumente wie Wandeldarlehen unter die „Kontrolle auf andere Weise“ fallen würden, wären hier Unternehmen ausgeschlossen, die von diesen Instrumenten Gebrauch machen (im Falle, dass der Gläubiger bzw. dessen wirt. Berechtigte keine Gesellschafter sind).
Art. 15 Abs. 1 Bst. d	Die Kontrolle erfolgt mittels Beteiligung am Kapital	Die Regelung schliesst Startups aus, deren Investoren Kontrollrechte haben, die nicht auf Kapitalbeteiligung basieren: VR-Sitze, Vetorechte für strategische Entscheidungen, Informationsrechte.

Art. 16 Abs. 1 Bst. a	Sie ist als Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht organisiert.	Die Gesellschaft kann die wirtschaftlichen Berechtigten in einem vereinfachten Verfahren melden, wenn sie als Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht organisiert ist.
Art. 16 Abs. 1 Bst. b	Sie hat nur eine Aktionärin oder einen Aktionär, die beziehungsweise der eine natürliche Person ist.	Die Regelung schliesst fast alle Startups aus. Ein Startup mit nur einer natürlichen Person als Aktionär ist extrem selten. Typische Szenarien in der Praxis sind vielmehr Folgende: (1) Mehrere Gründer – jeder ist Aktionär. (2) Gründer und Investoren – mehrere Aktionäre. (3) Gründer mit einer Holding-Gesellschaft – die Holding ist eine juristische Person, nicht eine natürliche Person. Beispiel: Ein Gründer gründet eine AG, hält aber die Anteile über eine Holding-Gesellschaft.
Art. 16 Abs. 1 Bst. c	Die Aktionärin oder der Aktionär ist im Handelsregister als	Die Regelung gilt nur für theoretische Sonderfälle. In Startups sind Gründer und Investoren oft gemeinsam

	einziges Verwaltungsratsmitglied der betreffenden Gesellschaft eingetragen.	im Verwaltungsrat vertreten; es gibt selten den einen Alleinaktionär, der alles selbst abdeckt.
Art. 16 Abs. 1 Bst. d	Die Aktionärin oder der Aktionär ist die einzige wirtschaftlich berechtigte Person der Gesellschaft.	Die Regelung schliesst Startups immer dann aus, wenn ein zweiter Gründer oder ein kleiner Investor hinzukommt. Kaum ein real existierendes Startup erfüllt diese Voraussetzung, da meist mehrere Personen Anteile oder Kontrollrechte halten.

5.3 Verbesserungsvorschläge: Erweiterung der Kriterien für vereinfachte Verfahren

Aus unserer Sicht müsste die Anfangsfrage zur Festlegung der Kriterien sein, welche Unternehmen man aus dem vereinfachten Verfahren ausschliessen möchte und basierend darauf die Kriterien neu zu erarbeiten. Wir schlagen vor, Art. 15 und 16 TJPV so anzupassen, dass auch Startups und KMUs vom vereinfachten Verfahren profitieren können. In der aktuellen Ausgestaltung ist dies kaum möglich. Aus unserer Sicht legt die Verordnung die Anforderungen für ein vereinfachtes Verfahren zu streng aus und erfüllt nicht den Sinn und Zweck von Art. 19 TJPG. Für Kleinunternehmen und Startups muss ein vereinfachtes Meldeverfahren möglich sein. Wir bitten deshalb darum, dass die vorliegenden Kriterien nochmals evaluiert und der Kreis der Unternehmen, welche vom vereinfachten Verfahren profitieren können, zu erweitern. Konkret könnten die Anpassungen in folgende Richtung gehen:

- Art. 15 und 16 nicht als eine kumulative Bedingung formulieren, sondern an die Formulierung von Art. 963a OR anknüpfen
- Auflockerung der Restriktion, dass alle Aktionäre oder Gesellschafter natürliche Personen sein müssen, um Startups die vereinfachte Meldung zu ermöglichen
- Auflösung der Restriktion, dass das Unternehmen nur eine Aktionärin oder Aktionär hat
- Streichung der Restriktion, dass die AG nur ein Verwaltungsratsmitglied hat, sodass auch Startups und Ein-Personen-Aktiengesellschaften zur Unterstützung externe Verwaltungsräte beziehen können.

Weitere mögliche Varianten der Anforderungen könnte das Alter der Unternehmung (z. B. innerhalb von fünf Jahren nach Gründung) oder die Zulassung der Beteiligung juristischer Personen bei geringer Unternehmensgrösse (z. B. < 50 Mitarbeitende oder < CHF 20 Mio. Bilanzsumme). Weiter schlagen wir vor, dass zur effektiven Risikodifferenzierung Schwellenwerte genommen eingeführt werden, anknüpfend an die Kriterien in Art. 963a OR: Unternehmen, die zwei der drei Kriterien – Bilanzsumme CHF 20 Mio., Umsatz CHF 40 Mio., 250 FTE – nicht überschreiten, sollten automatisch als wenig riskant gelten und das vereinfachte Verfahren anwenden dürfen. Zusätzlich wäre eine Grenze hinsichtlich der Dauer des Bestehens des Unternehmens als Kriterium für die Anwendbarkeit des vereinfachten Verfahrens (z. B. erste fünf Jahre) sachgerecht.

Es braucht für Startups und Kleinunternehmen mit tiefem Risiko ein vereinfachtes Verfahren. Es erscheint uns nicht verhältnismässig, Startups bei der Meldepflicht gleich zu behandeln wie etablierte Grossunternehmen.

III. NOTWENDIGKEIT EINER ANWENDUNGSHILFE UND EINES LEITFADENS

Gerade für Jungunternehmen ohne Rechtsabteilung ist heute nicht ersichtlich, welche konkreten Pflichten sich aus Gesetz und Verordnung ergeben. Falls keine Präzisierungen in der TJPV selbst erfolgen, sollte deshalb eine offizielle Anwendungshilfe erstellt werden. Ein verständlicher Leitfaden mit klaren Kriterien zu Art. 3 und 5, weiteren praxisnahen Beispielen und Hinweisen zur Umsetzung ist insbesondere für Startups zentral, um Einzelfallprüfungen zu vermeiden. Einen Vorschlag haben wir im Anhang verfasst. Auf diese Weise kann eine einheitliche Anwendung des Gesetzes gewährleistet und verhindert werden, dass insbesondere kleineren Unternehmen schwerwiegende Rechtsfolgen drohen und immense Rechtsberatungskosten entstehen.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Schweiz kann mit der TJPV mehr Transparenz schaffen, ohne den Innovationsmotor zu drosseln. Die Swiss Startup Association und ihre Mitglieder erwarten eine risikobasierte Ausgestaltung der Verordnung und vor allem eine klare, verständliche und präzise Formulierung der Regelungen. Startups müssen auch ohne Compliance- und Rechtsabteilung in die Lage versetzt werden zu verstehen, was ihre Pflichten sind und welche Tatbestände und Personen unter die Meldepflichten fallen. Mit der aktuellen, sehr breit und unklar formulierten Verordnung wird dieses Ziel nicht erreicht.

ANHANG

Vorschlag für ein Merkblatt / Wegleitung

Wer muss gemeldet werden?

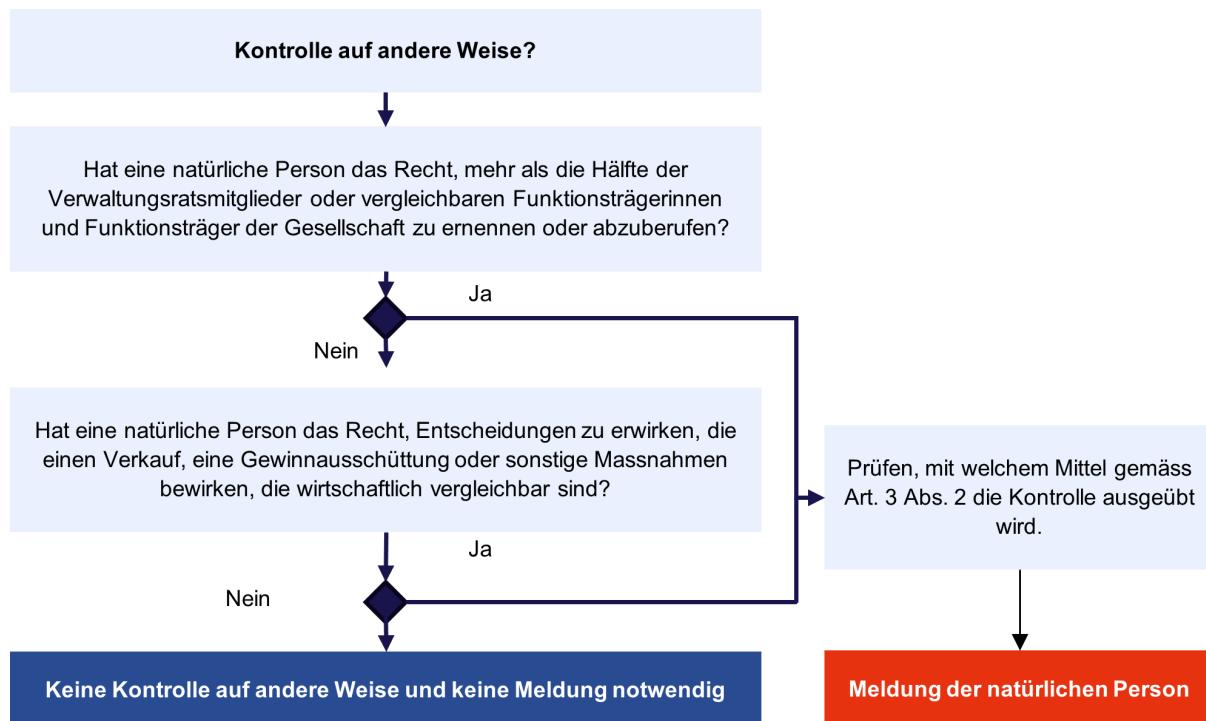
Alle wirtschaftlich berechtigten Personen müssen gemeldet werden.

Das Gesetz definiert: Als wirtschaftlich berechtigte Person einer Gesellschaft gilt jede natürliche Person, welche eine Gesellschaft letztendlich dadurch kontrolliert, dass sie direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten, mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmen an dieser beteiligt ist, oder diese auf andere Weise kontrolliert. In der Praxis sind dies bei Startups regelmässig die Gründer und der Lead-Investor, wenn dieser eine natürliche Person ist.

Im Detail können die wirtschaftlichen Berechtigten wie folgt ermittelt werden:

1. Basierend auf dem Aktienbuch wird eine Liste aller Aktionäre nach ihrer Beteiligung erstellt. Wenn Stimmrechte und Kapital nicht übereinstimmen (wegen Stimmrechtsaktien, Partizipationsscheine, Nutzniessung, etc.), müssen zwei Listen erstellt werden, eine nach Stimmrecht und eine nach Kapital. Die Gesellschaft gilt nicht als an sich selbst beteiligt, selbst wenn sie eigene Aktien hält.
2. Persönliche Anlagevehikel und ggf. Holdinggesellschaften werden in der Liste durch ihre Kontrollinhaber (>50%) ersetzt, und Treuhänder und andere Intermediäre durch die dahinterstehenden Personen. Alle Personen, die nun einen Anteil von mindestens 25% haben, gelten als wirtschaftlich berechtigt.
3. Bekannte Gruppierungen von Aktionären werden gemeinsam betrachtet. Dies können Familien (Ehepaare und ihre minderjährigen Kinder) sein, aber auch Investoren, die gemeinsam vertraglich vereinbarte Vorrechte geniessen, wie die Bestimmung von Verwaltungsräten oder ein Veto für wichtige Entscheidungen. Falls eine gemeinsam handelnde Gruppe von Beteiligten einen Anteil von 25% erreicht und innerhalb dieser Gruppe eine einzelne Person die Gruppe dominiert (>50%), gilt diese Person ebenfalls als wirtschaftlich berechtigt.
4. Wurde in den obigen drei Schritten kein wirtschaftlich Berechtigter gefunden, gilt der Verwaltungsratspräsident als die wirtschaftlich berechtigte Person.

Wie kann ich ermitteln, wer durch Kontrolle auf andere Weise gemeldet werden muss?



Wieviel Aufwand muss ich betreiben, um wirtschaftlich Berechtigte zu finden?

Es ist nicht möglich, einen massgeblichen Einfluss auf eine Gesellschaft auszuüben, ohne gegenüber der Gesellschaft in Erscheinung zu treten. Deshalb kennt ein aufmerksamer Verwaltungsrat in der Regel die wirtschaftlich Berechtigten der Gesellschaft. Es ist nicht nötig, proaktiv den Verwandtschaftsgrad von Kleinaktionären zu klären oder für über eine Bank gehaltene Aktien nach den wirtschaftlich Berechtigten zu fragen, solange kein Anhaltspunkt besteht, dass die dahinterstehenden Aktionäre eine organisierte Gruppe mit einem Anteil von über 25% bilden. Auch darf man sich auf die von Kleinaktionären gemachten Angaben verlassen, ohne Passkopien o.ä. einholen zu müssen. Dies ist nur bei den wirtschaftlich Berechtigten nötig.

Die Gesellschaft kann die Aktionäre nicht dazu zwingen, die notwendigen Angaben zu machen. Ist es aus diesem oder anderen Gründen nicht möglich, die wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren, muss dies festgehalten und gemeldet werden.

Welche Informationen müssen erfasst und gemeldet werden?

Die Gesellschaft muss über jeden wirtschaftlich Berechtigten folgende Informationen in Erfahrung bringen und in der Schweiz zugänglich für mindestens 10 Jahre aufbewahren:

- Name und Vorname;
- Geburtsdatum;
- Staatsangehörigkeit;

- d. Wohnsitzgemeinde und Wohnsitzstaat;
- e. Art und den Umfang der ausgeübten Kontrolle.
- h. AHV-Nummer oder falls nicht vorhanden eine Passkopie

Wo kann ich die Meldung einreichen?

Falls alle wirtschaftlich Berechtigten Personen im Handelsregister erfasst sind: vereinfachtes Verfahren über das Handelsregisteramt (separates Formular, in dem dies bestätigt wird).

Immer geht die direkte Meldung an das Transparenzregister mittels AGOV-Login.