



---

# Regulierungsfolgeabschätzung zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen

## Prüfpunkte 1 und 2

---



## Ausgangslage und Handlungsbedarf

Bereits seit mehreren Jahrzehnten bestehen auf internationaler Ebene Bestrebungen, die Transparenz von juristischen Personen zu erhöhen mit dem Ziel, die Finanzkriminalität (insb. Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung, Korruption u.dgl.) sowie Steuerdelikte (insb. Steuerhinterziehung) zu bekämpfen. Die Schweiz beteiligt sich im eigenen Interesse aktiv an den verschiedenen Vorhaben. Ihr Finanzplatz ist nämlich eine tragende Säule ihrer Wirtschaft (ca.10% des BIP). Die internationalen Initiativen und Massnahmen beruhen auf der Erkenntnis, dass mit dem daraus resultierenden Informationsmehrwert die Bekämpfung der Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Steuerhinterziehung erheblich verbessert wird. Die Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse an juristischen Personen (und anderen Rechtskonstruktionen) dient dazu, die wahren wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren, damit sie ihre Aktivitäten nicht verschleiern und ihr Vermögen und ihre Finanztransaktionen nicht vor den Behörden verbergen können. Die treibenden Kräfte hinter diesen weltweiten Bemühungen sind die *Financial Action Task Force* (FATF) und das *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (GFTEI). Die FATF-Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Finanzierung von Terrorismus und Proliferation sind inzwischen weltweit anerkannt und haben sich als internationaler Standard zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Informationen über wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtseinheiten etabliert. Im Rahmen von regelmässigen Länderprüfungen werden die Staaten, die sich politisch zur Umsetzung der globalen Standards verpflichtet haben, darauf überprüft, ob ihr Rechtsrahmen mit den Vorgaben der Standards vereinbar ist und ob in der Praxis eine wirksame Umsetzung erfolgt. Die geprüften Staaten werden bewertet und erforderlichenfalls mit spezifischen Empfehlungen dazu angehalten, konkrete Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sowie der Steuerhinterziehung zu ergreifen.

Die Vorgaben betreffend die Transparenz juristischer Personen ergeben sich aus der Empfehlung 24 der FATF. Der FATF-Standard verlangt, dass angemessene, genaue und aktuelle Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen vorhanden und bestimmten Behörden zugänglich sind. Die Empfehlung zielt darauf ab, dass die Länder Massnahmen ergreifen, um den Missbrauch juristischer Personen zur Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung in ihrem eigenen Hoheitsgebiet zu verhindern. Die FATF-Empfehlung 24 sieht in diesem Zusammenhang vor, dass Behörden entweder über ein Register oder einen sogenannten alternativen Mechanismus rasch und effizient Zugriff auf Informationen zum wirtschaftlichen Eigentum an juristischen Personen erhalten.

Die Schweiz hat ab 2014 Massnahmen ergriffen, um die Anforderungen der FATF und des GFTEI wirksam umzusetzen (insb. Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der FATF, BBl 2014 605). Für Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) wurde insbesondere die Pflicht eingeführt, der Gesellschaft die wirtschaftlich Berechtigten aller Beteiligungen von 25 Prozent oder mehr zu melden (Art. 697j und 790a OR). Ferner wurden die Gesellschaften verpflichtet, eine Liste - d. h. ein Register - der wirtschaftlich Berechtigten zu führen, die im Inland namentlich den zuständigen Behörden jederzeit zugänglich sein muss.

2016 hat die FATF im Rahmen der Länderprüfung betreffend die Wirksamkeit der Umsetzung der Empfehlung 24 das Rating «moderate level of implementation» bescheinigt, was darauf zurückzuführen war, dass das oben genannte Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht lange genug in Kraft war, um dessen Wirksamkeit in der Praxis beurteilen zu können. Auch das GFTEI hat in seinem Länderbericht 2020 das Dispositiv der Schweiz im Bereich der Transparenz von juristischen Personen bemängelt. Daraufhin hat der Bundesrat im Dezember 2021 in einem Statusbericht zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forums an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (Postulat 19.3634 WAK-S) festgestellt, dass bei den bislang von der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Sicherstellung der Transparenz und zur Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen Verbesserungspotenzial besteht. In der bevorstehenden 5. Runde der Länderprüfungen der FATF soll die Schweiz voraussichtlich 2027/2028 erneut überprüft werden, darunter auch zur Umsetzung der Empfehlung 24.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 12. Oktober 2022 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, bis im zweiten Quartal 2023 eine Gesetzesvorlage zur erhöhten Transparenz und erleichterten Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen zu erarbeiten. Mit der Vorlage für die Einführung eines Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen will die Schweiz die revidierte Empfehlung 24 umsetzen. Damit trägt der Bundesrat nicht nur den internationalen Entwicklungen Rechnung, sondern stärkt auch die Prävention und Strafverfolgung im Bereich der Finanzkriminalität und die Integrität und Reputation des Finanzplatzes Schweiz.

## Handlungsziel

Mit der Vorlage soll ein zentrales Register zur Identifikation wirtschaftlich Berechtigter von juristischen Personen eingeführt werden. Das Register soll für bestimmte Behörden sowie für Finanzintermediäre im Sinne des Geldwäschereigesetzes (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 3 GwG) im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten, jedoch nicht öffentlich, zugänglich sein. Dabei wird eine möglichst effektive und effizient umsetzbare Lösung angestrebt.

Diese Massnahme ist im Interesse des Finanzplatzes Schweiz, weil damit seine internationale Attraktivität gesteigert wird. Die Konformität mit international anerkannten Standards ist seit Jahren ein wichtiges Anliegen der Finanzplatzstrategie der Schweiz. Studien und empirische Untersuchungen der Weltbank und der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (vgl. «The Puppet Masters - How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It»<sup>1</sup>) und der Financial Action Task Force (vgl. «The Misuse of Corporate Vehicles, Including Trust and Company Service Providers»<sup>2</sup>) belegen, dass intransparente Gesellschaftsstrukturen genutzt werden, um die Erlöse aus Straftaten zu verschleiern und in den Wirtschafts- und Finanzkreislauf einzuspeisen. Zweck des Transparenzregisters ist es, die persönlichen Daten der tatsächlich wirtschaftlich berechtigten Personen bestimmten Behörden sowie den Finanzintermediären zugänglich zu machen, um Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen, aufzuklären und zu verfolgen. Die Einführung des Transparenzregisters ist ein wichtiges Instrument, um die Vorgaben der FATF und des GFTEI auf nationaler Ebene umzusetzen. Ausserdem soll damit die Position der Schweiz im Hinblick auf die nächste Länderüberprüfung durch die FATF und das Follow-up-Verfahren des GFTEI gestärkt werden.

### RFA-Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Wie bereits dargelegt, genügt der aktuelle Rechtsrahmen der Schweiz im Bereich der Transparenz von juristischen Personen mit Blick auf die internationalen Standards nicht den diesbezüglich relevanten Vorgaben. Dies hatte zur Folge, dass die Empfehlungen der FATF nicht hinreichend umgesetzt werden konnten. Eine effektive Umsetzung internationaler Standards trägt jedoch dazu bei, ob ein Staat als vertrauenswürdiger Partner eingestuft wird oder nicht. Die Einhaltung der internationalen Vorgaben und damit die Konformität mit den internationalen Standards ist für einen international ausgerichteten Finanzplatz wie die Schweiz elementar, da bei fehlender Standardkonformität wirtschaftliche Benachteiligungen oder sogar Sanktionen drohen können. Im Interesse eines weiterhin möglichst ungehinderten Zugangs zu internationalen Finanzmärkten ist es unumgänglich, die nationale Gesetzgebung an die internationalen Standards, welche fortlaufend revidiert werden, anzupassen.

Es sind deshalb im Vergleich zum bestehenden Rechtsrahmen weitergehende Massnahmen erforderlich, um eine hinreichende Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen zu gewährleisten. Die vorgesehenen Massnahmen liegen im öffentlichen Interesse, zumal sie auch der Bekämpfung der Finanzkriminalität und der Steuerhinterziehung dienen und darüber hinaus das Ansehen und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanz- und Werkplatzes stärken.

### RFA-Prüfpunkt 2: Untersuchte Regelungsmodelle

Seitens der Verwaltung wurden verschiedene in Frage kommende Massnahmen zur Sicherstellung der Transparenz von juristischen Personen evaluiert:

#### a. Vorgeschlagene Option (Registerlösung)

Die vorgeschlagene Regelung sieht die Einführung eines zentralen Registers auf Bundesebene vor, welches die wirtschaftlich berechtigten Personen der unterstellten Rechtseinheiten erfasst. Das Register soll vom Bundesamt für Justiz (BJ/Eidg. Amt für das Handelsregister) geführt werden.

Um die Qualität der im Register enthaltenen Daten zu gewährleisten, soll eine Prüfinstanz mit der Durchführung von Kontrollen und der Sanktionierung von Verstössen gegen die Identifikations- und Meldepflichten betraut werden. Diese Prüfinstanz soll dem Eidgenössischen Finanzdepartement (GS-EFD) angegliedert werden. Die vorzunehmenden Kontrollen sollen risikobasiert erfolgen und sich auf die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen sowie auf die Art und den Umfang der von ihnen ausgeübten Kontrolle beziehen.

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e80259c9-d3ca-5d16-aded-fec02a3989dd/content>

<sup>2</sup> Vgl. hierzu: [The Misuse of Corporate Vehicles, Including Trust and Company Service Providers \(fatf-qafi.org\)](#)

Das Register wird nicht öffentlich zugänglich sein, sondern bestimmten Behörden im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben sowie den Finanzintermediären bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten vorbehalten bleiben.

Die juristischen Personen müssen ihre wirtschaftlich berechtigten Personen auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes verifizieren und dokumentieren sowie die betreffenden Informationen auf dem neusten Stand halten. Zudem werden auch die wirtschaftlich berechtigten Personen bestimmter ausländischer Rechtseinheiten erfasst (im Handelsregister eingetragene Zweigniederlassungen, ausländische Rechtseinheiten mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz, ausländische Rechtseinheiten mit Grundeigentum in der Schweiz).

Der Entwurf sieht schliesslich die Einführung einer Meldepflicht für bestimmte Treuhandverhältnisse nach Schweizer Recht vor, insbesondere für treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführer und Gesellschafter. Diese müssen gegenüber den Gesellschaften und einem Register offenlegen, für wen sie handeln.

Die Registerlösung wird bereits seit 2015 von der EU beziehungsweise ihren Mitgliedstaaten umgesetzt und geniesst inzwischen eine hohe internationale Akzeptanz. Auch Finanzplätze wie USA, UK, VAE, Qatar, Singapur, Panama, Monaco, Fürstentum Liechtenstein, Cayman Islands, Jersey, Guernsey und Isle of Man haben ein Transparenzregister eingeführt. Weltweit haben sich bereits rund 100 Staaten für die Einführung eines solchen Registers ausgesprochen.

Im Zusammenhang mit dem Transparenzregister spielt der Einsatz der bereits vorhandenen Ressourcen eine wichtige Rolle. Die Einbindung des Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen in die Handelsregisterstrukturen stellt eine Prozessoptimierung dar, mit der bestehende Abläufe und Mechanismen systematisch und zielgerichtet für eine neue Aufgabe genutzt werden können. Bei der Registerlösung sollte der Prozess zudem offen ausgestaltet werden, damit die Abläufe und Vorgehensweisen fortlaufend überprüft und gegebenenfalls angepasst werden können.

Beim Aufbau und Betrieb des künftigen Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen sollen auch bereits in anderen Datenbanken (insbesondere im Handelsregister) gespeicherte Informationen zu den Rechtseinheiten, die dem neuen Gesetz unterstellt werden, optimal genutzt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass Staaten, in denen das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen in die bereits existierende Infrastruktur des Handelsregisters eingebunden wurde und bestehende Informationen konsequent genutzt werden, erhebliche Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen erzielen konnten (z. B. Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta).

Die Tatsache, dass für den Aufbau und den Betrieb eines Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen auf die bestehende Infrastruktur und das Know-how insbesondere der Handelsregisterbehörden abgestellt wird und damit positive Synergieeffekte genutzt werden können, sprechen somit für diese Option:

- Das Handelsregister enthält bereits die Basisinformationen zu allen Schweizer Rechtseinheiten (Gesellschaften, Vereine, Stiftungen, Zweigniederlassungen von ausländischen Unternehmen). Mit der Einbindung des Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen in die Handelsregisterinfrastruktur können die erforderlichen Informationen zentral verwaltet und damit einfacher miteinander verknüpft werden.
- Zudem wurden die im Handelsregister eingetragenen Informationen zu den Rechtseinheiten bereits einer umfassenden formellen und eingeschränkten materiellen Prüfung unterzogen und weisen daher von vornherein eine hohe Qualität auf. Damit verfügt ein Register der wirtschaftlich berechtigten Personen, welches teilweise mit Handelsregisterdaten gespeist wird, über qualitativ hochwertige Basisinformationen. Infolge der Übernahme der Daten aus dem Handelsregister müssen die unterstellten Rechtseinheiten nur die Informationen über ihre wirtschaftlich Berechtigten melden, die nicht dem Handelsregister entnommen werden können. Für die unterstellten Rechtseinheiten dürfte der Aufwand im Ergebnis somit überschaubar und gering sein, für die grosse Mehrheit sehr gering.
- Schliesslich lassen sich mit dieser Lösung auch die internationalen Verpflichtungen im Bereich der Rechts- und Amtshilfe einfacher wahrnehmen, weil die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen zentral gehalten werden und aktuell sind.

Die Registerlösung weist indessen auch Merkmale auf, die sich teilweise mit den Schwächen der verworfenen Optionen decken. Auch die gewählte Option erfordert umfassende gesetzliche Bestimmungen, welche die Struktur und Funktionsweise des Registers sowie die Rechte und Pflichten der involvierten Akteure (Rechtseinheiten, Gesellschafter, Dritte in der Kontrollkette, wirtschaftlich berechnigte Personen) regeln. Zudem müssen die im Register enthaltenen Informationen der wirtschaftlich Berechnigten laufend auf ihre Richtigkeit und

Aktualität überprüft werden, was entsprechende Instrumente und Verfahren voraussetzt (Meldung von Unstimmigkeiten, Vornahme von Stichproben und risikobasierten Prüfungen der Informationen). Ferner bedarf es geeigneter Informatikmittel, um Verbindungen zu externen Datenquellen zu schaffen, auf deren Grundlage der Abgleich und die Verifizierung der relevanten Informationen ermöglicht wird. Schliesslich ist der Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen aus daten- und persönlichkeitschutzrechtlichen Gründen detailliert festzulegen.

## **b. Verworfenne Optionen**

Auf eine quantitative Kostenschätzung der verworfenen Optionen muss verzichtet werden, da keine Daten aus vergleichbaren Projekten vorhanden sind und deshalb auf zu unsicheren Annahmen und Hypothesen abgestellt werden müsste. Deshalb beschränken sich die nachfolgenden Aussagen auf qualitative Befunde.

### **(i) Beibehaltung des Status quo**

Die Schweiz beteiligt sich als Gründungsmitglied der Financial Action Task Force (FATF) seit ihrer Bildung 1989 aktiv an der Erarbeitung und Weiterentwicklung der international anerkannten Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und hat sich angesichts derer hoher Bedeutung für den Finanzplatz Schweiz stets zur nationalen Umsetzung der FATF-Empfehlungen bekannt. Der Status quo ist angesichts der Ziele einer wirksamen Umsetzung und der politischen Entwicklungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene keine sinnvolle Option, da bei fehlender Standardkonformität wirtschaftliche Benachteiligungen oder sogar Sanktionen drohen können.

### **(ii) Einführung eines alternativen Mechanismus**

Die FATF-Empfehlung 24 sieht neben einer Registerlösung die Möglichkeit vor, einen sogenannten alternativen Mechanismus einzuführen. Was darunter zu verstehen ist, wird von der Empfehlung 24 nicht genau festgelegt. Die entsprechende «Guidance on beneficial ownership» der FATF enthält einzelne Hinweise wie die die Länder einen solchen alternativen Mechanismus konzipieren könnten. Als Ziel wird postuliert, dass ein solcher Mechanismus unter Berücksichtigung der spezifischen Risiken und den betreffenden nationalen Kontext gewährleisten muss, dass die zuständigen Behörden sowie die Finanzintermediäre über einen zeitnahen und effizienten Zugriff auf die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen verfügen. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Informationen angemessen, korrekt und aktuell sind. Länder, die sich für die Einführung eines alternativen Mechanismus entscheiden, haben bei der Umsetzung diverse Vorgaben zu beachten (angemessener rechtlicher/operativer Rahmen, Umfang der zu erfassenden juristischen Personen, Ressourcen, Effizienz des Systems, Datenqualität, Aufsicht und Datenschutz).

Als in Frage kommende alternative Mechanismen wurden folgende Optionen untersucht:

- **Register der Bankkonten bzw. der Geschäftsbeziehungen mit Finanzintermediären:** Bei dieser Lösung würde eine Anfrage betreffend eine bestimmte juristische Person direkt an das (staatliche oder private) Register gerichtet, welches überprüfen würde, ob diese juristische Person ein Bankkonto bei einem Finanzinstitut hält bzw. eine Geschäftsbeziehung mit einem bestimmten Finanzintermediär unterhält. Wenn dies zuträfe, würde in der Folge das betreffende Finanzinstitut bzw. der betreffende Finanzintermediär aufgefordert, die ersuchten Informationen betreffend ihre Klientin der anfragenden Behörde bekanntzugeben. Eine solche Lösung wäre jedoch mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden und würde Fragen betreffend die rechtliche Umsetzung aufwerfen (Bankgeheimnis, Daten- und Persönlichkeitsschutz). Die Diskussionen mit Interessenvertretern des Privatsektors haben gezeigt, dass ein alternativer Mechanismus, der auf einem Register der Bankkonten oder der Geschäftsbeziehungen mit Finanzintermediären basiert, sehr kostspielig und möglicherweise teurer als ein zentrales staatliches Register der wirtschaftlich berechtigten Personen wäre.
- **Zentrale Kommunikationsplattform:** Anfragen sollen an eine zentrale Kommunikationsplattform gerichtet werden, die ihrerseits diese Anfrage an alle an sie angeschlossenen Finanzintermediäre weiterleitet. Damit soll in Erfahrung gebracht werden, ob die juristische Person, auf welche sich die Anfrage bezieht, Klientin einer der angeschlossenen Finanzintermediäre ist. Der betreffende Finanzintermediär, der mit dieser juristischen Person eine Geschäftsbeziehung unterhält, übermittelt dann die angefragten Informationen direkt an die Kommunikationsplattform, die sie ihrerseits an die anfragende Behörde weiterleitet. Der Anschluss an eine solche Kommunikationsplattform wäre für die Finanzintermediäre mit einem erheblichen Aufwand verbunden, da diese sicherstellen müssten, dass die Anfrage umgehend bearbeitet und ihre Antworten zeitnah der Kommunikationsplattform übermittelt werden.

Wie die Registerlösung würden auch die zwei oben dargelegten alternativen Mechanismen die Transparenz von juristischen Personen verbessern, ohne dass hierfür ein staatliches Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen erforderlich wäre. Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass ausländische Rechtseinheiten, die eine Geschäftsbeziehung mit einem schweizerischen Finanzintermediär unterhalten, vom System ebenfalls erfasst wären. Als nachteilig erweisen könnte sich, dass die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen ausschliesslich aus einer Quelle stammen (Finanzintermediäre).

Die zwei oben dargestellten alternativen Mechanismen setzen allerdings voraus, dass alle unterstellten Rechtseinheiten eine Geschäftsbeziehung mit einem dem GwG unterstellten Finanzintermediär unterhalten. Andernfalls würden nicht alle Rechtseinheiten erfasst, wodurch das System lückenhaft wäre. Eine Verpflichtung für schweizerische Rechtseinheiten, ein Bankkonto bei einem Finanzinstitut in der Schweiz zu halten, wurde im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Empfehlungen des GFTEI im Jahr 2019 vom Parlament abgelehnt.

Sowohl bei der Umsetzung des Registers der Bankkonten bzw. Geschäftsbeziehung als auch bei der Realisierung einer interaktiven Kommunikationsplattform entstünden dem Finanzsektor durch die für sie daraus resultierenden neuen Pflichten hohe Kosten. Im Vergleich zur Registerlösung wäre die Aufgabe, die wirtschaftlich berechtigten Personen von Schweizer Unternehmen zu identifizieren und zu verifizieren, vollständig an den Finanzsektor delegiert, was mit Blick auf die politische Akzeptanz problematisch wäre.

Aus den dargelegten Gründen wäre die Realisierung eines alternativen Mechanismus mit erheblichen Nachteilen verbunden. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass eine politische Akzeptanz für die Einführung eines alternativen Mechanismus gering wäre.

### (iii) Andere Registeroptionen

Auch andere untersuchte Registeroptionen wurden verworfen:

- Der **Aufbau und Betrieb eines autonomen Registers** in einer neuen Verwaltungseinheit bedürfte einer umfassenden rechtlichen Regulierung und dürfte sich als sehr ressourcenintensiv erweisen, so insbesondere im Zusammenhang mit der Schaffung der technischen Verbindungen zu anderen Datenquellen sowie der Implementierung adäquater Aufsichts-, Kontroll- und Dursetzungsmechanismen. Diese Option würde in Bezug auf die Errichtung und den Betrieb des Registers im Vergleich zur vorgeschlagenen Lösung zu höheren Kosten führen.
- Nicht in Frage kommt auch ein **von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) geführtes Register**. Die ESTV müsste zusätzlich sämtliche Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen der unterstellten juristischen Personen erfassen und überprüfen. Die Trennung der Daten des Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen von den vertraulichen Steuerdaten wäre nur mit unverhältnismässigen personellen und technologischen Anstrengungen zu bewerkstelligen. Darüber hinaus würde dieses Konzept über die derzeitigen Zuständigkeiten der Steuerbehörde hinausgehen, was zahlreiche Änderungen des heutigen Rechtsrahmens voraussetzen würde. So müssten etwa die Zugangsmodalitäten auf die Informationen des Registers wegen des Steuergeheimnisses klar geregelt sein. Zwar könnte das Register bei dieser Option in bestehende Strukturen und Verfahren integriert werden, was synergiebedingt zu geringeren Kosten führte. Diese Einsparungen würden aber durch die vorzunehmende strikte Trennung der Daten des Registers von den Steuerdaten wieder zunichte gemacht. Ferner wäre das Problem der fehlenden Aufsicht und Kontrolle der juristischen Personen im Anwendungsbereich des Transparenzregisters nicht gelöst.
- Bei der Variante, wonach **die Register von den Kantonen geführt** würden, müssten diese die Infrastruktur für die Erhebung und Verwaltung der erforderlichen Informationen über die unterstellten Rechtseinheiten selber bereitstellen. Dies hätte eine Vervielfachung der Kosten zur Folge. Zudem müsste auf Bundesebene eine zentrale Zugangsplattform zu den kantonalen Registern errichtet werden (analog Zefix beim Eidgenössischen Handelsregisteramt), was mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Ferner entstünden bei dieser Variante für Konzerne mit kantonsübergreifenden Strukturen ein erhöhter Aufwand, da sie die wirtschaftlich berechtigten Personen ihrer Gesellschaften mit Sitz in verschiedenen Kantonen nicht zentral melden könnten.

Als Fazit ergibt sich, dass bei einer Realisierung einer der oben dargestellten anderen Registeroption im Vergleich zur gewählten Lösung mit massgeblich höheren Kosten zu rechnen wäre, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass das Register bei den anderen Optionen nicht in die bestehende Handelsregisterstruktur eingebunden werden kann.