



19.12.2012

Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung.....	3
1 Einleitung	4
1.1 Auftrag	4
1.2 Ökonomische Bedeutung des Finanzsektors.....	4
1.3 Internationale Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes	6
1.4 Stand der Umsetzung der bisherigen Massnahmen	7
1.5 Aufbau des Berichts	7
2 Herausforderndes internationales Umfeld.....	8
2.1 Schuldenkrise in Europa.....	8
2.2 Regulierung	9
2.2.1 Finanzmarktregulierung.....	9
2.2.2 Bekämpfung der Finanzkriminalität	11
2.3 Steuern	12
2.3.1 Bekämpfung der Steuerhinterziehung.....	12
2.3.1.1 Internationale Initiativen	12
2.3.1.2 Strategien ausgewählter Finanzplätze	14
2.3.2 Unternehmensbesteuerung	16
3 Grundsätze und Ziele	17
3.1 Grundsätze	17
3.2 Ziele	19
3.2.1 Qualität	19
3.2.2 Stabilität	20
3.2.3 Integrität.....	20
4 Massnahmen	21
4.1 Wettbewerbsfähigkeit	22
4.1.1 Beseitigung von Marktzutrittschindernissen	22
4.1.2 Weiterführung der institutionellen Zusammenarbeit Behörden – Privatwirtschaft ..	24
4.1.3 Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich Asset Management	25
4.1.4 Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich des Versicherungs- und Vorsorgemarktes	25
4.2 Missbrauchsbekämpfung und Sorgfaltspflichten.....	27
4.2.1 Bekämpfung der Finanzkriminalität	27
4.2.2 Sorgfaltspflichten im Steuerbereich - Weissgeldstrategie	30
4.2.2.1 Steuerlich konformer Finanzplatz	30
4.2.2.2 Präzisierung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre	32
4.3 Begleitende Massnahmen.....	34
4.3.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt	34
4.3.2 Verbesserung des Kundenschatzes beim Vertrieb von Finanzprodukten	36
4.3.3 Ausbildung	37
4.3.4 Dialog mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung	38
4.3.5 Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern.....	38
5 Schlussfolgerung	40
Abkürzungsverzeichnis	42
Anhang 1: Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Stossrichtungen	A1
Anhang 2: Strategien ausgewählter Länder zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung	A18
Anhang 3: Übersicht Massnahmen	A24

Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht legt der Bundesrat eine Gesamtschau zur Finanzmarktpolitik der Schweiz vor. Ausgehend von einer Analyse der Herausforderungen im internationalen Umfeld werden in einem zweiten Schritt die Ziele der Finanzmarktpolitik erläutert. Auf diese Ziele ausgerichtet werden Massnahmen vorgeschlagen, anhand deren schliesslich die strategische Ausrichtung der Finanzmarktpolitik aufgezeigt wird. Zudem wird der Stand der Umsetzung der Massnahmen des Berichts des Bundesrats zu den „Strategischen Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik der Schweiz“ aufgezeigt.

Die wirtschaftlichen Bedingungen des Finanzsektors sind von drei Entwicklungen im internationalen Umfeld betroffen (*Kapitel 2*). Neben einer verschärften Schuldenkrise wurden auf nationaler Ebene vielfach gleichzeitig mit neuen Regulierungen auch die Anforderungen für die Gewährung von Marktzutritt für Anbieter aus anderen Ländern erhöht. In vielen Ländern ist die Steuerpolitik zudem verstärkt auf die Erhöhung der Steuereinnahmen ausgerichtet worden.

Die Ausgestaltung der Finanzmarktpolitik muss auf Basis von festen, langfristig gültigen Grundsätzen der Finanzmarktpolitik geschehen (*Kapitel 3*). Diese dienen den betroffenen Behörden als Verhaltensmaximen. Auf diesen Grundsätzen beruhend enthält die Finanzmarktpolitik zwei Elemente: Anzustrebende Ziele (*Kapitel 3*) und geeignete Massnahmen (*Kapitel 4*), mit denen diese Ziele erreicht werden sollen.

Die Finanzmarktpolitik strebt die drei Ziele Qualität, Stabilität und Integrität an. Ein qualitativ hochstehendes Angebot von Finanzdienstleistungen ist nicht nur im Interesse der in- und ausländischen Kunden, es fördert auch die nachhaltige Wertschöpfung und Beschäftigung im Finanzsektor. Stabilität, das zweite Ziel der Finanzmarktpolitik, ist wichtig, weil nur in einem stabilen Finanzsystem der Finanzplatz funktionsfähig sein kann. Drittens liegt die Wahrung der Integrität nicht nur in der Eigenverantwortung der Privaten, sondern auch der Staat hat bei der Bekämpfung von Missbrauch eine bedeutende Funktion.

Ausgerichtet auf diese Ziele werden Massnahmen identifiziert, wie die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz gestärkt werden können. Diese Massnahmen gliedern sich in drei Bereiche: Erstens die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, zweitens Missbrauchsbekämpfung und Sorgfaltspflichten sowie drittens begleitende, auf die gesamte Volkswirtschaft ausgerichtete Massnahmen. Die Schlussfolgerungen für die Schweizer Finanzmarktpolitik werden in *Kapitel 5* beschrieben.

Finanzmarktpolitik der Schweiz

Die Schweizer Wirtschaftspolitik soll bestmögliche, international akzeptierte Rahmenbedingungen schaffen, die es erlauben, einen starken und konkurrenzfähigen Finanzmarkt zu entwickeln. Dabei liegt es in der Verantwortung des Privatsektors, diese optimal auszuschöpfen und entsprechend Wertschöpfung zu erarbeiten.

Die Wettbewerbsfähigkeit soll durch Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Bereichen Asset Management, Kapital- und Vorsorgemarkt gestärkt werden. Zudem soll sich die Schweiz bei der Erarbeitung globaler Standards aktiv beteiligen. Die Schweiz soll internationale Standards grundsätzlich umsetzen. Im Falle einer Nichtübernahme von Standards ist eine glaubwürdige Alternative vorzulegen.

Der Schutz der Privatsphäre ist wichtig. Das Bankgeheimnis soll aber nicht missbraucht werden, um kriminelle oder un versteuerte Gelder zu verstecken. Mit Quellensteuerabkommen und gezielten Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre sowie Amts- und Rechtshilfe gemäss internationalem Standard kann dieser Anspruch glaubwürdig eingelöst werden.

Der Finanzsektor als wichtiger Teil der Volkswirtschaft ist ein Erfolgsfaktor für die Schweiz. Unternehmen und Haushalte sollen auf qualitativ hochwertige Finanzdienste zählen können. Dazu gehören ein entwickelter Kapitalmarkt zur Unternehmensfinanzierung, aber auch ein angemessener Kundenschutz sowie attraktive und nicht verzerrende Unternehmenssteuern.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) stellt dem Bundesrat mit diesem Bericht eine Gesamtschau über die Finanzmarktpolitik vor, die folgenden Aufträgen des Bundesrates nachkommt¹:

1. Konkretisierung der Weissgeldstrategie: Dieser Bericht enthält das grundsätzliche Konzept, wie der Bundesrat mit neuen Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre die Weissgeldstrategie umsetzen will (Diskussionspapier vom 22. Februar 2012 und Entscheid des Bundesrats vom 14. Dezember 2012).
2. In diesem Bericht wird das grundsätzliche Konzept erläutert, wie die revidierten internationalen Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung umgesetzt werden können (Entscheid des Bundesrats vom 18. April 2012). Da die Umsetzung dieser internationalen Empfehlungen und jene der Weissgeldstrategie nicht nur konzeptionell eng miteinander verwandt sind, sondern auch materielle Schnittstellen aufweisen, sind beide Vorlagen bereits in einem frühen Stadium inhaltlich zu koordinieren.
3. Berichterstattung über den Stand der Umsetzung der vom Bundesrat im Bericht „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“ vom 16. Dezember 2009 in Beantwortung des Postulats 09.3209 Graber² (nachfolgend Bericht zum Postulat Graber genannt) beschlossenen Massnahmen (Entscheid des Bundesrats vom 9. November 2011).

1.2 Ökonomische Bedeutung des Finanzsektors

Der Finanzplatz Schweiz hat bezüglich Wertschöpfung und Beschäftigung eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung für die Schweiz. Wichtige Akteure auf dem Schweizer Finanzplatz sind neben den Banken auch die Versicherungen, die Fondsanbieter, die Schweizer Börse und die Pensionskassen. Insgesamt leisteten diese 2011 einen Beitrag von 10,3% zum Bruttoinlandprodukt³ (BIP) (vgl. *Abbildung 1*). Gegenüber 2007 – dem Jahr vor dem Ausbruch der Finanzkrise – bedeutet das einen Rückgang des BIP-Anteils des Finanzsektors um rund 2 Prozentpunkte. Im internationalen Vergleich sind die 10,3% nach wie vor ein vergleichsweise hoher Wert (USA: 8,3%, Vereinigtes Königreich: 9,4%).⁴ Er liegt jedoch deutlich tiefer als in Luxemburg (28,3%). Der Anteil des Finanzsektors an der Gesamtbeschäftigung in der Schweiz ist seit Jahren relativ konstant bei etwas über 6%.⁵

Der Finanzplatz Schweiz hat auch einen wesentlichen Anteil am Steueraufkommen (natürliche und juristische Personen). So hat der Finanzsektor 2010 mit knapp CHF 6 Mrd. rund 7,9% zu den Steuern auf Einkommen und Vermögen beigetragen (Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene). Vor Ausbruch der Finanzkrise belief sich dieser Anteil jedoch auf fast das Doppelte (2006: 14,1% aller Steuern oder CHF 9,3 Mrd.).

¹ Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Bundesrat die Abschreibung des Postulats Leutenegger-Oberholzer 12.3513.

² <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01622/index.html?lang=de>.

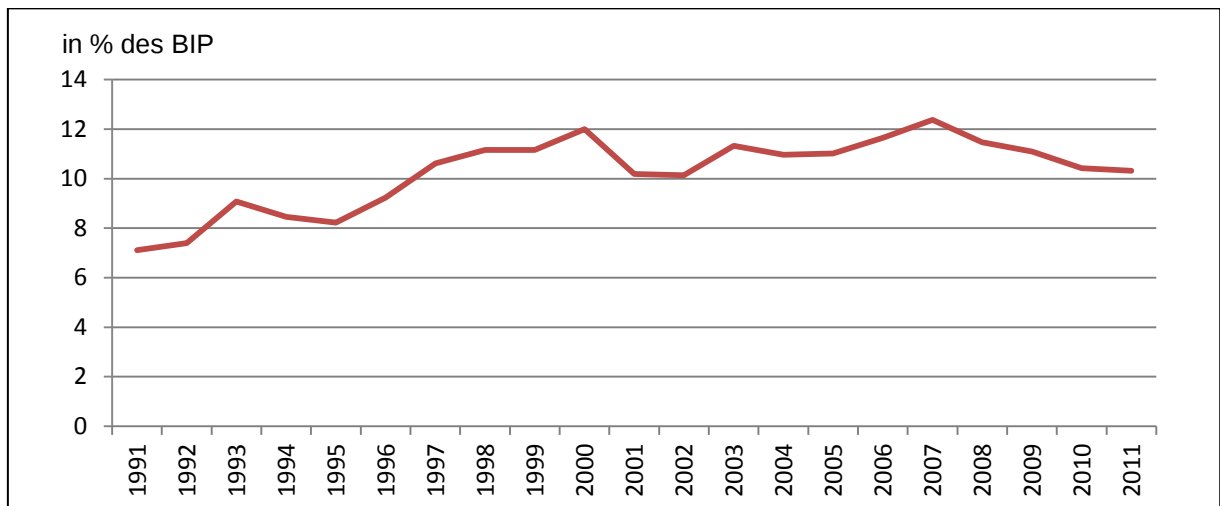
³ Gesamtwert aller in der Schweiz produzierten Waren und Dienstleistungen in einem Jahr.

⁴ Daten (2011): Le Portail des Statistiques – Grand Duché de Luxembourg; BFS/SECO (Schweiz) ; Singapore Department of Statistics ; Office for National Statistics (UK) ; Bureau of Economic Analysis (USA).

⁵ Quelle : BFS. Ausgeklammert in der Gesamtbeschäftigung sind Beschäftigte des primären Sektors sowie ausserbetrieblich Beschäftigte.

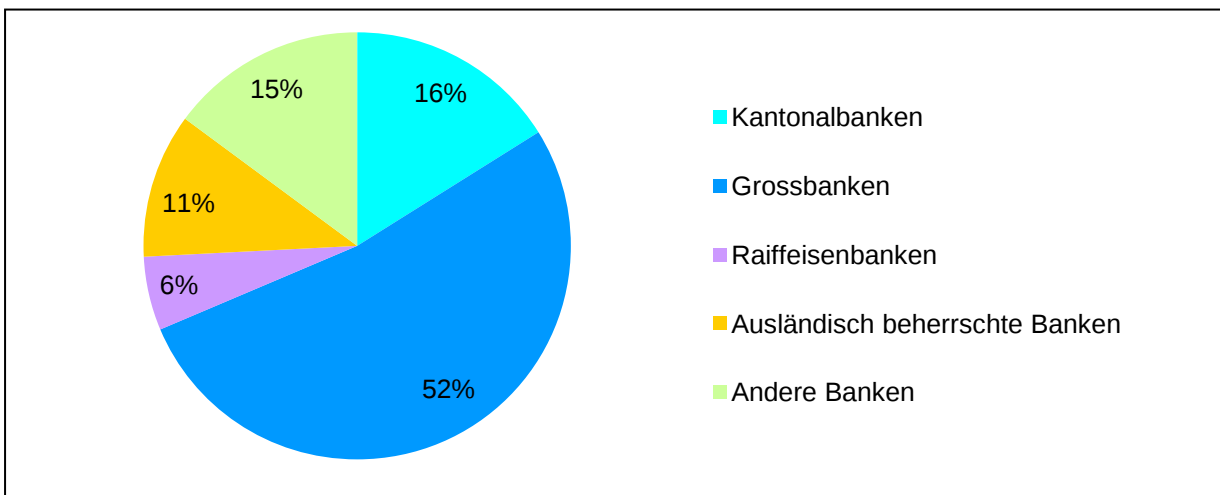
Der Bankenplatz Schweiz bestand per Ende 2011 aus 312 verschiedenen Bankinstituten, die sich neben ihrer Grösse auch bezüglich ihres geographischen Tätigkeitsgebiets unterscheiden. Im Verhältnis zum BIP der Schweiz im Jahr 2011 war die Bilanzsumme aller 312 Banken mit CHF 2793 Mia. mehr als 4,5 mal grösser. Mehr als 50% der Gesamtbilanzsumme entfiel dabei auf die zwei Grossbanken. Rund zwei Drittel aller Banken sind Auslandsbanken oder haben wie etwa die Grossbanken, die Privatbankiers und die Börsenbanken ebenfalls ein internationales Tätigkeitsgebiet.⁶ Damit kommt auch die starke internationale Verflechtung des Finanzplatzes Schweiz zum Ausdruck. Dennoch gilt es darauf hinzuweisen, dass es nebst international ausgerichteten Instituten auch eine Gruppe vorwiegend inlandorientierter Banken gibt. So hatten die Kantonal- und Regionalbanken Ende 2011 88% respektive 98% ihrer bilanziellen Forderungen und Verpflichtungen in der Schweiz.⁷

Abbildung 1: BIP-Anteil des Finanzsektors 1991-2011



Quelle: BFS.

Abbildung 2: Anteile an der Bilanzsumme aller Banken



Quelle: SNB.

Ein gut funktionierender Finanzplatz ist im Interesse der gesamten Schweizer Wirtschaft, da ein solcher die Finanzierung von vielen kleinen und grossen Unternehmen sicherstellt. Mit Blick auf das Kreditvolumen zeigt sich beispielsweise, dass die Banken Mitte 2012 über CHF 950 Mrd. ausstehende

⁶ SNB, Die Banken in der Schweiz 2011.

⁷ SNB, Bankenstatistisches Monatsheft, August 2012.

Kredite im Inland hatten. Darin enthalten waren über CHF 310 Mrd. Unternehmenskredite, CHF 187 Mrd. davon entfielen dabei an Unternehmen mit weniger als 9 Mitarbeitern.⁸ Mit einem Anteil von 40% haben dabei die Kantonalbanken die meisten Unternehmenskredite bereitgestellt, gefolgt von den Grossbanken mit 34%.

In der Schweiz waren 2011 228 Versicherungsunternehmen tätig, die meisten davon im Bereich der Schadensversicherungen.⁹ Die 24 von der FINMA beaufsichtigten Lebensversicherer konnten 2011 in der Schweiz Prämieinnahmen in der Höhe von CHF 32,8 Mrd. verbuchen (+0,3% gegenüber 2010). Rund zwei Drittel dieser Prämieinnahmen wurden dabei im Bereich der beruflichen Vorsorge (2. Säule) generiert, was die grosse Bedeutung dieses Geschäfts für die schweizerischen Lebensversicherer unterstreicht. Es war auch dieser Bereich, der 2011 hauptsächlich zum Wachstum der Prämieinnahmen gegenüber dem Vorjahr beigetragen hat (+CHF 1,3 Mrd. oder +6,2%). Im Bereich der Schadensversicherungen (inklusive Krankenversicherungen im Bereich der Krankenzusatzversicherungen) wurde 2011 im direkten Schweizer Geschäft ein Prämienvolumen in der Höhe von CHF 25,3 Mrd. generiert (+1,4% gegenüber 2010). Treiber dieses Wachstums waren vor allem die gestiegenen Krankenkassenprämien sowie, aufgrund der hohen Neuzulassungen für Motorfahrzeuge, höhere Einnahmen aus Motorfahrzeugversicherungen. Im Bereich der Rückversicherungen schliesslich wurde 2011 ein Prämienvolumen von CHF 19,8 Mrd. erwirtschaftet (-13,3% gegenüber 2010). Dieser Rückgang war eine Folge struktureller Änderungen im Vorjahr.

1.3 Internationale Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes

Der Schweizer Finanzplatz zeichnet sich durch eine Vielfalt von spezialisierten Finanzdienstleistern aus, deren Stärke besonders in der Vermögensverwaltung liegen. Die Schweiz ist mit USD 2,1 Bio. der weltweit grösste Finanzplatz für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen (vgl. *Abbildung 3*).¹⁰ Dies entspricht einem Marktanteil von rund 30%. Demgegenüber betrugen die grenzüberschreitend verwaltenden Vermögen in Hongkong und Singapur zusammen rund USD 1 Bio. (ca. 60% davon entfallen auf Singapur), im Vereinigten Königreich USD 0,9 Bio., in den USA USD 0,6 Bio. und in Luxemburg USD 0,5 Bio.

In die Schweiz kommt nach wie vor der grösste Anteil aller grenzüberschreitend verwalteten Vermögen aus Westeuropa (45%).¹¹ Zudem finden viele grenzüberschreitende Transaktionen von Schweizer Finanzinstituten mit einer Gegenpartei in der EU statt. Der Schweizer Finanzplatz ist deshalb stark mit nahegelegenen europäischen Finanzzentren (wie London/UK, Luxemburg oder Liechtenstein) verbunden. Der Anteil der in der Schweiz verwalteten Vermögen aus Nordamerika ist demgegenüber mit rund 2% gering. In Hongkong und Singapur sind rund 75% der offshore-Kunden aus dem stark wachsenden asiatisch-pazifischen Raum, weshalb diese Finanzplätze in Zukunft an Bedeutung gewinnen könnten.

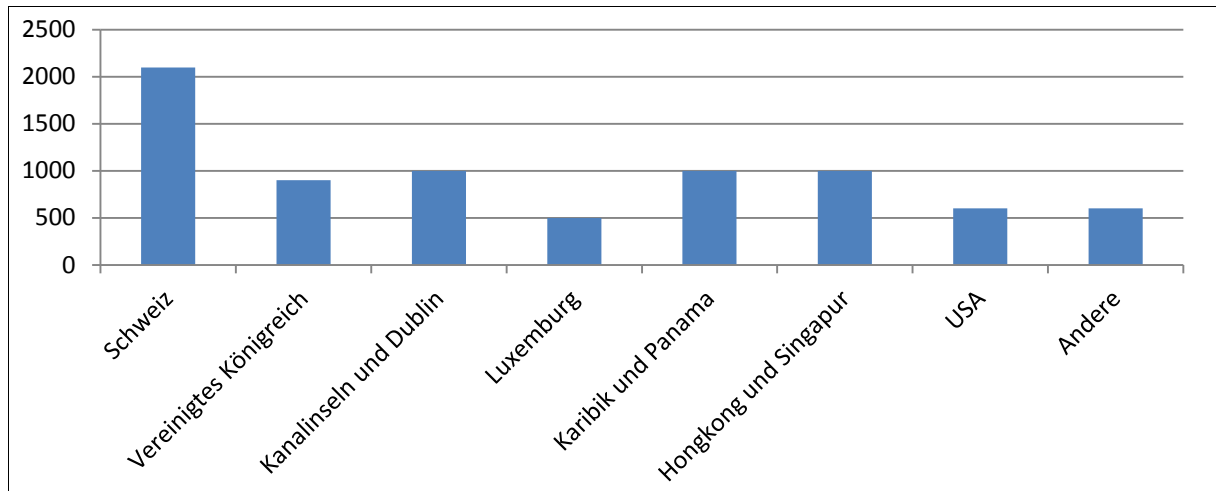
⁸ SNB, Bankenstatistisches Monatsheft, Tabellen 3A, 3B, 3Ca, August 2012.

⁹ FINMA, Bericht über den Versicherungsmarkt 2011.

¹⁰ The Boston Consulting Group (BCG), Global Wealth Market-Sizing Database 2012.

¹¹ The Boston Consulting Group (BCG), Global Wealth Market-Sizing Database 2012.

Abbildung 3: Grenzüberschreitend verwaltete Privatvermögen in Mrd. USD (2011)



Quelle: The Boston Consulting Group (2012): Global Wealth 2012 - The Battle to Regain Strength.

1.4 Stand der Umsetzung der bisherigen Massnahmen

Im Bericht zum Postulat Graber (vgl. *Kapitel 1.1*) hat der Bundesrat erstmals die Grundzüge seiner Finanzmarktpolitik dargelegt. Die darin enthaltene Analyse sowie die Grundzüge der Ziele und Stossrichtungen haben ihre Gültigkeit behalten. Der eingeschlagene Weg der Finanzmarktpolitik soll deshalb im Grundsatz fortgeführt werden. Bis heute konnten bereits zahlreiche Massnahmen erfolgreich umgesetzt werden. Bei anderen dauern die Umsetzungsarbeiten noch an, wie zum Beispiel bei den Arbeiten in Bezug auf einen grenzüberschreitend funktionierenden Abwicklungsmechanismus für den Konkursfall einer systemrelevanten Bank. Eine detaillierte Übersicht über den derzeitigen Stand der Arbeiten zur Umsetzung der Finanzmarktpolitik der Schweiz ist in *Anhang 1* zusammengestellt.

1.5 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: *Kapitel 2* beschreibt das internationale Umfeld und die daraus entstehenden Herausforderungen, mit denen der Schweizer Finanzplatz konfrontiert ist. Die Finanzmarktpolitik des Bundes beruht auf zwei Elementen: Das Definieren von kurz- und mittelfristig anzustrebenden Zielen unter Befolgung langfristiger Verhaltensgrundsätze (*Kapitel 3*) und das Formulieren von geeigneten Massnahmen (*Kapitel 4*), mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Diese Massnahmen richten sich primär auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Intensivierung der Missbrauchsbekämpfung. Die am 22. Februar 2012 angekündigte Konkretisierung der Weissgeldstrategie ist dabei Teil der Massnahmen zur Stärkung der Integrität (*Kapitel 4.2*). Die begleitenden Massnahmen (*Kapitel 4.3*) richten sich demgegenüber auf die Stärkung der Rahmenbedingungen für die Volkswirtschaft generell oder haben nur einen indirekten Einfluss auf den Finanzmarkt. *Kapitel 5* zieht Schlussfolgerungen und fasst die Finanzmarktpolitik des Bundes zusammen.

2 Herausforderndes internationales Umfeld

Dieses Kapitel analysiert die durch das veränderte internationale Umfeld entstandenen Herausforderungen. Neben der Schuldenkrise (*Kapitel 2.1*) sind es auch internationale Entwicklungen im regulatorischen (*Kapitel 2.2*) und im steuerlichen Bereich (*Kapitel 2.3*), die insgesamt zu einer Verschlechterung der Zukunftsaussichten für den Finanzsektor geführt haben. Diese Entwicklungen sind auch eine Folge des verschärften internationalen Standortwettbewerbs.

2.1 Schuldenkrise in Europa

Seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 kämpfen etliche europäische Länder mit hohen Defiziten und wachsenden Schulden, was zu teils akuten Finanzierungsschwierigkeiten geführt hat. Wegen enger finanzieller Verknüpfungen zwischen Staaten und Banken sowie Banken untereinander haben sich die Probleme einzelner Länder – wie unter anderem in Griechenland, Irland, Spanien und Portugal – zu einer europaweiten Schuldenkrise entwickelt. Trotz umfangreicher Finanzhilfen der europäischen Staatengemeinschaft und des Internationalen Währungsfonds (IWF) an einzelne Euroländer, massiver Liquiditätsspritzen der Europäischen Zentralbank (EZB) und einschneidender Sanierungsmassnahmen und Reformen in einzelnen Ländern konnte diese Krise bislang noch nicht bewältigt werden. Hohe Staatsschulden und die Risiken in den Bankbilanzen trüben weiterhin die Konjunkturaussichten und gefährden die Finanzstabilität besonders in Europa.

Die Schweiz als offene Volkswirtschaft mitten in Europa ist von der Schuldenkrise unterschiedlich stark betroffen und gefordert. Auf den Schweizer Finanzsektor wirkt sich die Schuldenkrise über vier Kanäle aus:

1. Finanzstabilität: Die Krise stellt eine Gefahr für die Finanzstabilität dar. So drohen direkte Verluste auf Risikopositionen wie Staatsanleihen oder Anlagen in Banken angeschlagener Länder. Die Grossbanken im Euro-Raum sind gegenüber privaten und öffentlichen Schuldnern in den Peripherie-Staaten erheblich exponiert. Darüber hinaus können sich wegen internationaler Finanzverflechtungen auch indirekte Verluste ergeben aus Engagements in Ländern, deren Bankensysteme gegenüber angeschlagenen Ländern exponiert sind. Während für den Schweizer Finanzsektor die direkten Risikopositionen gegenüber Ländern wie Griechenland, Zypern, Portugal oder Irland überschaubar sind, wäre das Verlustpotenzial bei einer Ausweitung der Schuldenkrise auf grosse EU-Länder und deren Bankensysteme bedeutend höher und schwieriger abzuschätzen. Bei einer Eskalation der Schuldenkrise hin zu einer systemischen Bankenkrise könnte ausserdem ein weitgehender Vertrauensschwund der Banken untereinander drohen. Von den daraus folgenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung am Interbankenmarkt wären insbesondere die international tätigen Banken betroffen.

2. Starker Franken, Konjunktur und Geldpolitik: Da eine konjunkturelle Abkühlung typischerweise auch eine abnehmende Nachfrage nach Finanzdienstleistungen und eine steigende Ausfallrate bei Kreditnehmern mit sich bringt, sind international tätige Schweizer Finanzinstitute von einer Rezession in der EU direkt betroffen. Gleichzeitig ist der gesamte Schweizer Finanzsektor indirekt tangiert, da eine geringere Auslandsnachfrage nach Schweizer Exporten und der starke Franken die Konjunktur auch in der Schweiz dämpfen. Demgegenüber birgt die gegenwärtige Situation auf dem Immobilienmarkt, die geprägt ist von einer Kombination von tiefen Zinsen, stark gestiegenen Immobilienpreisen sowie einem robusten Kreditwachstum, die Gefahr einer Überhitzung an den inländischen Kreditmärkten. Da das Zinsniveau auch in den meisten anderen Industrieländern tief ist, stehen insbesondere institutionelle Anleger wie Pensionskassen derzeit vor der zusätzlichen Herausforderung, die geforderten Renditeziele zu erreichen, ohne gleichzeitig das eingegangene Risiko übermässig zu erhöhen.

3. Fiskalpolitik: Die Regierungen vieler europäischer und anderer Industrieländer stehen vor grossen haushaltspolitischen Herausforderungen. Daraus ergibt sich unter anderem ein intensiver internationaler Diskurs zu fiskalpolitischen Themen und insbesondere zu Steuerfragen. Die Schweiz, welche im

internationalen Vergleich eine erfolgreiche Fiskalpolitik betrieben hat, ist von dieser Entwicklung stark betroffen. Es ist davon auszugehen, dass der Druck in Steuerfragen auf die Schweiz anhalten oder gar weiter steigen wird (vgl. *Kapitel 2.3*).

4. Strukturwandel im Finanzsektor: Als mittelbare Konsequenz aus der globalen Finanz- und Schuldenkrise findet in der internationalen Bankenwelt ein fundamentaler Wandel statt. Weltweit verlangen die Aufsichtsbehörden und die Finanzmärkte selber mehr Sicherheit. Die Folge davon ist unter anderem, dass die Banken ihre Verschuldung verringern (sogenanntes Deleveraging). Dies geschieht entweder durch eine Reduktion des kurzfristigen Fremdkapitals oder durch eine Erhöhung des Eigenkapitals. Dieser Anpassungsprozess bedeutet nicht nur eine Herausforderung für die betroffenen Finanzinstitute, sondern kann auch Implikationen für die Realwirtschaft haben.¹² Insbesondere kann sich ein rascher Abbau von Fremdkapital negativ auf die Kreditvergabe auswirken.¹³ Als Folge der seit längerer Zeit enttäuschenden Wertentwicklung an den weltweiten Aktienbörsen ist auch das Kommissionsgeschäft der Banken unter Druck geraten. Dies hat bei vielen internationalen Grossbanken den Druck verstärkt, ihre Geschäftsmodelle zu verändern. Letztlich dürften diese Strukturanpassungen zu einer Redimensionierung der Finanzindustrie insgesamt führen. Die Konsequenzen eines solchen Wandels für die öffentliche Hand sind unterschiedlich zu werten: Einerseits droht bei einem verkleinerten Finanzsektor der Wegfall von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen. Andererseits dürfte dieser Prozess die Stabilität des Finanzsektors erhöhen und so zu einem nachhaltigeren Wachstum der Wirtschaft führen.

2.2 Regulierung

Seit der Finanzkrise von 2008 wird international anerkannt, dass Reformbedarf bei den internationalen Standards existiert. Insbesondere die Stabilität und der Anleger- und Kundenschutz sind Bereiche mit Reformbedarf. Zudem wurden in verschiedenen Ländern neue Regulierungen erlassen, die den globalen Kapitalverkehr erschweren. Diese betreffen die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft mit ihrem international ausgerichteten Finanzplatz (vgl. *Kapitel 2.2.1*). Parallel zu dieser Verschärfung der Regulierung wurde auf globaler Ebene mit der Revision der Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) auch die Bekämpfung der Finanzkriminalität intensiviert (vgl. *Kapitel 2.2.2*).¹⁴

2.2.1 Finanzmarktregulierung

Auf globaler Ebene spielt das Financial Stability Board (FSB) eine ausschlaggebende Rolle bei der Erarbeitung von neuen Finanzmarktregulierungen. Viele dieser Reformen befinden sich in einem fortgeschrittenen Stadium. Mehrere andere hingegen sind erst noch in der Phase der Ausarbeitung.

Auf nationaler Ebene wurden vielfach gleichzeitig mit neuen Regulierungen auch die Anforderungen für die Gewährung von Marktzutritt für Anbieter aus anderen Ländern erhöht. Grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen dürften zunehmend nur noch dann erbracht werden, wenn die Regulierung und Aufsicht des exportierenden Landes als äquivalent anerkannt wird, bzw. mit den internationalen Standards konform ist. Dies ist beispielsweise in der EU der Fall. Andere Regulierungskonzepte, namentlich jenes der USA, dehnen den Anwendungsbereich ihrer Regulierung mittels extraterritorialer Wirkung verstärkt auch auf im Ausland domizilierte Finanzdienstleister aus.

¹² Vgl. Regulierungsfolgeabschätzung zur Änderung des Bankengesetzes (TBTF-Gesetzesrevision).

¹³ Diese Problematik der weitverbreiteten Kreditverknappung manifestiert sich in der Schweiz bis heute nicht.

¹⁴ Die Umsetzung anderer Reformen internationaler Standards wie Basel III wurde in der Schweiz bereits beschlossen und wird deshalb hier nicht erläutert.

Drittlandregimes der neuen EU-Regulierung

Im Nachgang zur Finanzkrise von 2008 hat die EU eine Vielzahl von technisch anspruchsvollen Gesetzesprojekten angeregt mit dem Ziel, die Transparenz und Stabilität auf den Finanzmärkten zu erhöhen. Die Schweiz als Nicht-EU Mitgliedstaat sieht sich dabei mit zwei Herausforderungen konfrontiert: Zum einen verlangt die EU von Drittstaaten in vielen der neuen EU-Finanzmarktregulierungen die Erfüllung von verschiedenen Voraussetzungen, damit in Zukunft der Zugang zum EU-Markt weiterhin gegeben ist. Zum anderen wird vereinzelt sogar explizit die Errichtung einer Zweigniederlassung gefordert, über die die Geschäfte abgewickelt werden müssten und die deshalb die grenzüberschreitende Verrichtung von Finanzdienstleistungen aus einem Drittland wie der Schweiz praktisch verunmöglichen würde. In beiden Fällen können die entsprechenden Regelungen die Beschränkung des Marktzugangs bewirken und weisen deshalb protektionistische Züge auf.

Die meisten Drittstaatenregelungen der neuen EU-Finanzmarktregulierungen, von welchen verschiedene noch nicht verabschiedet sind, sehen u.a. folgende Voraussetzungen für einen Zugang zum EU-Markt vor:

- Anerkennung einer mit der EU-Regulierung äquivalenten Drittstaatenregulierung
- Abschluss eines Kooperationsabkommens zwischen den involvierten Aufsichtsbehörden (auf nationaler und auf EU-Ebene) samt Informationsaustausch.

Je nach Ausgestaltung der Drittstaatenregelung wird der Marktzugang für ausländische Finanzdienstleister von verschiedenen weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht wie jenem einer Zweigniederlassung.

Äquivalenz

Um die Integration und Harmonisierung des Binnenmarktes voranzutreiben, verwendet die EU vermehrt harmonisierte Marktzugangsregimes für Drittstaaten zur Überwindung der bislang fragmentierten nationalen Drittstaatenregelungen. Dadurch wird in vielen Fällen die EU-Kommission zuständig für die Beurteilung der Frage, ob eine ausländische Regulierung bzw. Aufsicht im Vergleich zur eigenen gleichwertig ist. Die zahlreichen EU-Regulierungsprojekte enthalten jedoch weder einheitliche noch in allen Bereichen klare Voraussetzungen zur Äquivalenzanerkennung. Es stellt sich somit in Bezug auf jedes einzelne Regulierungsprojekt die Frage, nach welchen Kriterien die EU die Äquivalenz der Schweizer Regulierung beurteilen wird. Zum jetzigen Zeitpunkt kann auch nicht gesagt werden, ob die EU eine Gesamtbetrachtung vornehmen wird, wonach sich die ausländische Regulierung insgesamt auf dem Niveau der EU befinden muss oder ob in Bezug auf bestimmte Einzelkriterien mindestens das Regulierungsniveau der EU erreicht sein muss. Diese Situation birgt für Schweizer Finanzmarktteilnehmer erhebliche Rechtsunsicherheit.

Auch in Bezug auf andere Länder stellen sich Fragen der Äquivalenzanerkennung. Diesen kommt jedoch im Vergleich zu jenen im Zusammenhang mit der EU-Regulierung bedeutend weniger Tragweite zu.

Niederlassungserfordernisse bei MiFID II

Die Revision der 2007 in Kraft getretenen Markets in Financial Instruments Directive (MiFID), eines der Kernstücke der EU-Finanzmarktreform, enthält neben einem EU-weit geregelten Zugang für Finanzinstitute aus Drittstaaten auch eine Zweigniederlassungspflicht. Die bevorstehende Revision von MiFID (MiFID II) ist für die Schweiz deshalb von besonderer Bedeutung. MiFID bezweckt die Vereinheitlichung der Regulierung des europäischen Finanzmarkts, die Verbesserung des Wettbewerbs der Finanzdienstleister untereinander sowie die Verstärkung des Kundenschutzes. Als Nicht-Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) muss die Schweiz die Richtlinie zwar nicht direkt umsetzen, jedoch sind schweizerische Finanzintermediäre, welche Finanzdienstleistungen vor Ort oder grenzüberschreitend für in einem EWR-Land domizilierte Kunden erbringen, bereits heute von MiFID in vielfältiger Weise betroffen.

Gemäss Vorschlag der EU-Kommission zur Revision von MiFID soll neu der Zugang für Finanzinstitute aus Drittstaaten EU-weit geregelt werden. Der Marktzutritt zum EU-Markt für ein Finanzinstitut aus einem Drittland wird dabei im Bereich der Retail- und der professionellen Kunden u.a. an die folgenden drei Voraussetzungen geknüpft: Das Institut muss über eine Zweigniederlassung in einem EU-Mitgliedstaat verfügen, der Rechts- und Aufsichtsrahmen des Drittstaates muss als gleichwertig anerkannt werden (Äquivalenzanerkennung), und zwischen den Aufsichtsbehörden der EU und des Drittstaates muss ein Kooperationsabkommen abgeschlossen werden. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann das Finanzinstitut seine Dienstleistungen in der ganzen EU anbieten (sog. EU-Passport).

Innerhalb der EU besteht in Bezug auf die skizzierte Drittstaatenregelung weitgehend Uneinigkeit. Die EU-Ratspräsidentschaft hat zwischenzeitlich mehrere im Wesentlichen gleiche Einigungsvorschläge zirkulieren lassen. Diese sehen sogar die Pflicht vor, in jedem einzelnen EU-Mitgliedsstaat eine Zweigniederlassung zu errichten, um dort Finanzdienstleistungen anbieten zu können. Die Implementierung weitergehender Voraussetzungen für den Marktzutritt würde im Wesentlichen weiterhin den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen.

Sollte sich die vorgeschlagene Drittstaatenregelung, welche derzeit im EU-Rat und Parlament diskutiert wird, durchsetzen, wäre eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von der Schweiz in den EU-Raum künftig erschwert oder gar nicht mehr möglich. Schweizer Finanzintermediäre müssten in der EU domizilierte Kleinanleger wie auch professionelle Kunden ausschliesslich von ihrer Zweigniederlassung im EWR aus bedienen. Diese Pflicht zur Errichtung einer Zweigniederlassung als Voraussetzung für die Bedienung von Kunden im EU-Binnenmarkt (Niederlassungspflicht) könnte für den Finanzplatz Schweiz den Verlust von zahlreichen Arbeitsplätzen zur Folge haben.

Extraterritorialität nationaler Regulierung

Die zunehmend umfassende Regulierung im Finanzmarktbereich der USA widerspiegelt ein anderes Prinzip als jenes der EU. Sie beruht auf dem Prinzip der extraterritorialen Anwendung des eigenen Finanzmarktrechts und stellt deshalb weniger häufig Äquivalenzerfordernisse. Der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act) und der Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) auferlegen beispielsweise auf Grund ihrer extraterritorialen Anwendung Schweizer Finanzdienstleistern unmittelbar Pflichten gegenüber US-amerikanischen Behörden. Dies führt jedoch nicht selten zu Widersprüchen mit Schweizer Recht und schafft deshalb für Schweizer Finanzdienstleister potentiell erhöhte Risiken. Die mit der Umsetzung dieser Pflichten einher gehenden finanziellen Konsequenzen für die betroffenen Finanzdienstleister sind zudem substantiell.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es für die Schweiz von Bedeutung ist, bei der Formulierung internationaler Standards aktiv mitzuwirken. Auf bilateraler Ebene kommt die Schweiz zunehmend in die Situation, gleichwertige Normen im nationalen Recht zu verankern, um nicht den Verlust des Zugangs zu den internationalen Märkten zu riskieren. Es ist davon auszugehen, dass, basierend auf dem heutigen Regulierungsniveau der Schweiz, diese Äquivalenz nicht in sämtlichen Bereichen vorliegt. Namentlich im Bereich des Kundenschutzes dürfte diese Voraussetzung derzeit noch nicht vollständig erfüllt sein (vgl. *Kapitel 4.3.2*).

2.2.2 Bekämpfung der Finanzkriminalität

Die FATF hat im Februar 2012 eine Revision ihrer Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung verabschiedet. Darin wurden u.a. schwere Steuerdelikte (im Bereich der direkten und indirekten Steuern) in den Katalog der Vortaten aufgenommen, die im innerstaatlichen Recht zwingend als Vortaten zur Geldwäscherei zu gelten haben. Die FATF hat bewusst auf eine genaue Definition dieser Vortat verzichtet. Was die Umsetzung angeht, ist es den einzelnen Ländern überlassen, im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht zu bestimmen, wie sie diese Steuerdelikte definieren. Daneben betrifft die Umsetzung der revidierten FATF-

Empfehlungen 2012 hauptsächlich die Transparenz der juristischen Personen, die Regeln zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, die Regelungen bezüglich der politisch exponierten Personen (PEPs) sowie die Befugnisse und Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS).

2.3 Steuern

Als Folge der Schulden- und Haushaltskrise haben viele Staaten ihre Steuerpolitik verschärft. Durch eine bessere Durchsetzung ihres Steuerrechts (Bekämpfung der Steuerhinterziehung) und einer Ausweitung des Steuersubstrats (Schliessung von Steuerlücken) sollen ihre Steuereinnahmen erhöht werden. Die Bekämpfung der Steuerhinterziehung wurde dabei national und international intensiviert. Die Ausweitung des OECD-Mindeststandards bei der Amtshilfe zielt ebenfalls darauf ab, die Steuerhinterziehung zu bekämpfen (vgl. *Kapitel 2.3.1*). Auch die Unternehmensbesteuerung ist als wichtiges Element im internationalen Standortwettbewerb Gegenstand von Arbeiten in der OECD und in der EU.

2.3.1 Bekämpfung der Steuerhinterziehung

2.3.1.1 Internationale Initiativen

Die Intensivierung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung auf internationaler Ebene hat Auswirkungen sowohl auf multilateraler als auch auf bilateraler Ebene. Auf multilateraler Ebene sind Mechanismen eingeführt worden, um die Durchsetzung bestehender Standards sicherzustellen. Die Weiterentwicklung bestehender Standards wird ebenfalls diskutiert. Auf bilateraler Ebene wurden zudem Massnahmen zur Durchsetzung des internen Steuerrechts erlassen, welche sich auch im grenzüberschreitenden Verhältnis auswirken. Die wichtigsten Herausforderungen im Steuerbereich sind:

- Der OECD-Mindeststandard bei der Amtshilfe sieht vor, dass nicht nur bei Steuerbetrug, sondern auch bei Steuerhinterziehung und für die ordentliche Veranlagung Amtshilfe geleistet werden muss. Die OECD hat im Juli 2012 eine Weiterentwicklung von Artikel 26 des OECD-Musterabkommens und dessen Kommentar publiziert. Neu muss internationale Amtshilfe nicht nur im Einzelfall gewährt werden, sondern auch bei Gruppensuchen in Verbindung mit bestimmten Verhaltensmustern, das heisst, bei Amtshilfegesuchen ohne namentliche Identifizierung der einzelnen Kunden.
- In der Schweiz laufen die Umsetzungsarbeiten für die zweite Phase der Länderüberprüfung (Peer Review) des Global Forum. Die Schweiz hat 2011 die erste Prüfphase absolviert. In den folgenden Bereichen hat die Schweiz die internationalen Standards nicht oder nur teilweise erfüllt: Übermittlung von Daten in der Steueramtshilfe in Ausnahmefällen ohne Information der betroffenen Person, Identifikation von Eigentümer bei Inhaberpapieren oder Vorweisung einer genügenden Anzahl von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit Amtshilfeklausel nach OECD-Standard. Um zur zweiten Peer-Review-Phase zugelassen zu werden, muss einer dieser drei Bereiche vollständig erfüllt sein.
- Seit einiger Zeit kritisieren die USA, einige Schweizer Bankinstitute hätten US-Steuerpflichtigen geholfen, ihre Steuerpflicht zu umgehen. Aus diesem Grund verlangen die USA die Herausgabe von Angaben über gewisse Geschäftspraktiken der Banken sowie Namen von Bankmitarbeitenden, um diese allenfalls zur Verantwortung ziehen zu können. Als Druckmittel werden Klagen gegen Schweizer Banken verwendet.
- Eine weitere Herausforderung in Bezug auf die USA bildet das neue US-Gesetz Foreign Account Tax Compliance ACT (FATCA). FATCA verlangt von ausländischen Finanzinstituten grundsätzlich, ein Abkommen mit den US-Steuerbehörden abzuschliessen (FFI Agreement), in dem sie sich verpflichten, US-Konten zu melden. Stimmt ein Kunde der Meldung nicht zu, werden Zahlungen aus den USA mit einer prohibitiv hohen Strafsteuer von 30% belegt. Von

FATCA betroffen sind alle US-Personen. Als solche gelten auch schweizerisch-amerikanische Doppelbürger sowie Schweizer Bürger, die für eine längere Zeit in den USA leben. Die Umsetzung von FATCA führt weltweit zu hohem Aufwand und rechtlichen Unsicherheiten. Am 21. Juni 2012 haben die Schweiz und die USA eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, in der sie die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zur erleichterten Umsetzung von FATCA in der Schweiz ankündigen. Das Rahmenabkommen zur vereinfachten Umsetzung von FATCA wurde am 3. Dezember 2012 paraphiert. Dieses enthält Erleichterungen insbesondere für Sozialversicherungen, Vorsorgeeinrichtungen und für Schadens- und Sachversicherungen, in dem diese vom Anwendungsbereich von FATCA ausgenommen sind, sowie einfachere Identifikationsregeln.

- Verschiedene EU-Staaten intensivieren ihren Kampf gegen Steuerpflichtige, die unter Verwendung des Bankgeheimnisses versuchen, sich in ihrem Wohnsitzstaat der Steuerpflicht zu entziehen. Dabei werden auch fragwürdige Mittel, wie der Erwerb von CDs mit gestohlenen Kundendaten von Schweizer Finanzinstituten, eingesetzt.
- Die EU ist daran, bestehende Schlupflöcher in ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie zu schliessen. Zudem will sie das Zinsbesteuerungsabkommen mit der Schweiz auf bestimmte weitere Kapitalträger sowie zwischengeschaltete Rechtsträger ausweiten.
- Die Schweiz mit ihren kompetitiven steuerlichen Bedingungen für multinationale Firmen ist durch die in vielen Ländern verschärfte Steuerpolitik vermehrt unter Druck geraten. Druck wird dabei von einzelnen Ländern, von der EU oder von Machtgruppen wie der G20 ausgeübt. Teilweise geschieht dies auch über die OECD. Neu ist zudem, dass einige der grössten Schwellenländer direkt ihre Anliegen betreffend Marktzugang oder der Bekämpfung der Steuerflucht gegenüber der Schweiz geltend machen. Während die Bewahrung der Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz von grosser Bedeutung für die Zukunft ist, ist es für die Schweiz unabdingbar, internationale Entwicklungen wie den EU Code of Conduct oder das Projekt der OECD Forum für Schädliche Steuerpraktiken bzw. „base erosion and profit shifting“ (Verringerung der Steuergrundlage und Verschiebung des Gewinns) aufmerksam zu verfolgen und wenn notwendig, mit geeigneten Schritten zu reagieren. Dabei ist die multilaterale Übereinkunft der fallweisen bilateralen Regelung tendenziell vorzuziehen.
- Der Austausch von Informationen zwischen nationalen Steuerbehörden hat sich in den letzten Jahren zu einem eigenständigen Thema entwickelt. Der Informationsaustausch kann dabei je nach Festlegung auf Anfrage, spontan oder gar automatisch erfolgen. Die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie und das Zinsbesteuerungsabkommen mit der Schweiz sehen mit Bezug auf Zinserträge die Koexistenz von zwei gleichwertigen Modellen vor: den automatischen Informationsaustausch (AIA) und die Erhebung eines Steuerrückbehalts. Innerhalb der EU erheben Österreich und Luxemburg den Steuerrückbehalt, während die anderen EU-Staaten Informationen auf automatischer Basis austauschen. Die EU-Kommission ist bestrebt, das Koexistenzmodell (zumindest EU-intern) abzuschaffen und durch den automatischen Informationsaustausch zu ersetzen. Auch in der OECD streben einige Mitgliedstaaten an, den Mindeststandard zum Austausch von Informationen zwischen nationalen Steuerbehörden auszubauen. Die OECD wird in diesen Bemühungen von der G20 unterstützt, die die Verstärkung der praktischen Bedeutung des AIA zum Ziel hat. Gestützt auf eine Studie der OECD, an der 38 Länder teilgenommen haben, senden 33 der 38 Länder gewisse Informationen wie Zins- und Dividendenerträge automatisch an andere Länder.¹⁵ Allerdings bestehen zwischen den Anwenderstaaten des AIA erhebliche Differenzen bezüglich der Umsetzungspraxis (Umfang und Verarbeitung der gelieferten Daten).

¹⁵ OECD, Automatic exchange of information - what it is, how it works, benefits, what remains to be done 2012.

2.3.1.2 Strategien ausgewählter Finanzplätze

Viele Staaten sind daran, die Bekämpfung der Anlage unversteuerter Vermögenswerte auf ihrem Finanzplatz auf nationaler Ebene zu verstärken. Dabei geht es einerseits um die Umsetzung von internationalen Standards (z.B. OECD-Mindeststandard bei der Amtshilfe, Umsetzung der neuen FATF-Empfehlungen für die Geldwäschereibekämpfung) in die nationalen Rechtsordnungen und bilateralen Abkommen (z.B. DBAs), andererseits werden weitere länderspezifische Massnahmen angedacht. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Strategien zur Bekämpfung der Anlage von unversteuerten Vermögenswerten auf den für die Schweiz und international wichtigen Finanzplätzen Singapur, Hongkong, Luxemburg, UK/London sowie die USA/New York (vgl. die Tabelle in *Anhang 2*).

Schutz der Privatsphäre (Bankgeheimnis)

Neben der Schweiz ist die Privatsphäre von Bankkunden z.B. in Singapur¹⁶, Luxemburg¹⁷ und Österreich¹⁸ gesetzlich geschützt. Die Herausgabe von Kundendaten ist – mit Vorbehalt der gesetzlichen Auskunftspflichten – eine strafbare Handlung (sog. Bankgeheimnis). Die Ansichten über das Bankgeheimnis und dessen Schutz haben sich jedoch in letzter Zeit verändert. So hat die Monetary Authority of Singapore (MAS) angedeutet, das Bankengesetz zu überarbeiten. In weiteren Staaten und Finanzzentren existiert zwar kein gesetzlich verankertes Bankgeheimnis, es besteht jedoch anderswertig ein hoher Schutz der Privatsphäre (z.B. Hongkong). Demgegenüber ist im Vereinigten Königreich die Gesetzgebung¹⁹ so ausgestaltet, dass die Banken die für den Informationsaustausch im Steuerbereich nötigen Kundendaten erfassen, aufbewahren und den verantwortlichen nationalen Behörden zur Verfügung stellen müssen.²⁰

Sorgfaltspflichten im Steuerbereich (Weissgeldstrategie – Sorgfaltspflichten der Banken und Selbstdeklarationspflicht der Kunden)

Insbesondere in Staaten, in denen ein gesetzlicher Schutz der Privatsphäre fortbesteht (z.B. Singapur, Luxemburg), sind Bemühungen im Gang, welche die Steuerkonformität sicherstellen und Missbräuche des Bankgeheimnisses verhindern sollen (sog. „Weissgeldstrategie“).

Singapur hat angekündigt, Steuerkriminalität und Geldwäscherei dezidiert zu bekämpfen. Ein im Oktober 2012 veröffentlichtes Konsultationspapier der MAS kündigt die Revision des „Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes Act“ (CDSA) auf Juni 2013 an und sieht vor – in Anlehnung an die revidierten FATF-Empfehlungen – die Annahme von Geldern aus vorsätzlicher Steuerhinterziehung als Geldwäschereidelikt unter Strafe zu stellen. Singapur beabsichtigt damit eine breite Definition des ‚schweren Steuerdelikts‘ als Vortat zur Geldwäscherei. Das Konsultationspapier schlägt zudem vor, dass Finanzinstitute in Zukunft in der Lage sein müssen, alle mit Steuerdelikten verbundenen Risiken aus einer Kundenbeziehung (neue und bestehende) zu identifizieren, zu managen und zu verhindern. Hierzu sollen Finanzinstitute von ihren Kunden alle nötigen Informationen erheben.

Auch in Luxemburg sind Bemühungen im Gang, um die Bekämpfung der Steuerhinterziehung auf nationaler Ebene zu intensivieren. Die Luxemburger Bankiervereinigung (ABBL) hat im Oktober 2012 die „ICMA Private Wealth Management Charter of Quality“ veröffentlicht. Diese ist ein freiwilliger Stan-

¹⁶ Art. 47 Banking Act. Durch einen „Waiver“ in den AGBs können Banken direkt Kundendaten an ausländische Behörden übermitteln.

¹⁷ Art. 41 of the Law of 5 April 1993 on the Financial Sector.

¹⁸ § 38 Bankwesengesetz.

¹⁹ Insbesondere Finance Act 2008, Tax Management Act 1970 und Money Laundering Regulations.

²⁰ Es gilt zu beachten, dass die vorliegenden Aussagen betreffend Vereinigtes Königreich zwar für den Finanzplatz London gelten, jedoch nicht unbedingt für weitere Gebiete, die der britischen Krone unterstehen aber nicht dem Vereinigten Königreich (z.B. Kanalinseln, Isle of Man), sowie britische Überseegebiete (z.B. Anguilla, Bermudas, British Virgin Islands, Cayman Islands, Gibraltar).

dard, welche die internationalen, EU- und nationalen Regulierungen berücksichtigt. Eine laufende Überprüfung von bestehenden Geschäftsbeziehungen auf Steuerdelikte durch die Banken, wie in Singapur beabsichtigt, ist nicht vorgesehen.

Eine Selbstdeklarationspflicht, welche Neukunden auffordert, ihre Steuerehrlichkeit zu bestätigen, ist weder in Singapur noch in Luxemburg systematisch vorgesehen. Demgegenüber hat Liechtenstein mit dem Vereinigten Königreich in der „Liechtenstein Disclosure Facility“ (LDF) eine Vergangenheitsregulierung vereinbart, welche eine Selbstdeklaration („Certification of Tax Compliance“) beinhaltet.²¹ Die im Formular gemachte Deklaration gilt für die Vergangenheit. Sie ist allerdings mit einer Verpflichtung verbunden, spätere Änderungen zu melden. Inwiefern für den Zeitraum nach der verlängerten LDF²² ein vergleichbarer Selbstdeklarationsmechanismus zur Anwendung gelangen wird, ist derzeit noch unklar und Gegenstand von Gesprächen zwischen den Behörden beider Länder.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen und Strategien ist in Singapur und Luxemburg noch in den Anfängen, und es sind noch viele Fragen offen (z.B. Tatbestand der Steuerhinterziehung oder die Unterlagen, welche der Kunde über seine Steuersituation herausgeben muss).

OECD Mindeststandards (Umsetzung von Art. 26 OECD und Neukommentierung)

Neben der Schweiz haben sich alle OECD-Länder und sämtliche Finanzzentren (z.B. Vereinigtes Königreich, Hongkong, Singapur, Luxemburg) dazu verpflichtet, Art. 26 des OECD-Musterabkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung betreffend der Amtshilfe (d.h. Informationsaustausch auf Anfrage) zu übernehmen und als Rechtsgrundlage für den bilateralen Informationsaustausch in Steuersachen zu verwenden. Die allermeisten DBAs und TIEAs²³ des Vereinigten Königreichs, die grosse Mehrheit der DBAs von Hongkong sowie mehr als die Hälfte der DBAs der USA genügen bereits dem internationalen Standard. Weitere Länder und Finanzplätze wie beispielsweise Singapur sind seither ebenfalls daran, bestehende DBAs an den OECD-Standard zur Amtshilfe anzupassen und neu abgeschlossene DBAs entsprechend auszugestalten. Das erst kürzlich in Kraft getretene DBA zwischen der Schweiz und Hongkong sowie das revidierte Abkommen mit Singapur genügen dem internationalen Standard ebenfalls. Das DBA der Schweiz mit dem Vereinigten Königreich wurde mit einem Briefwechsel an den Standard angepasst.

Mit der Genehmigung der Neukommentierung von Artikel 26 durch die OECD im Juli 2012 entsprechen neu auch Gruppenanfragen dem OECD-Standard. Die Schweiz hat dieser Weiterentwicklung zugestimmt, jedoch geltend gemacht, dass diese im internen Recht umgesetzt werden muss. Mit der Änderung des Steueramtshilfegesetzes ist dies erfolgt, womit die Schweiz mit dessen Inkrafttreten Gruppenersuchen entgegennehmen kann. Die meisten anderen OECD-Staaten benötigen keine interne Umsetzung. Das Vereinigte Königreich kann durch eine Gesetzesanpassung des Finance Act seit April 2012 auch Amtshilfe bei Anfragen leisten, wenn das Individuum nicht namentlich genannt wird. Für Singapur und Hongkong als Nicht-OECD-Mitgliedstaat ist diese Standardentwicklung nicht massgebend.

Automatischer Informationsaustausch

Luxemburg und Österreich setzen sich in der EU gegen den automatischen Informationsaustausch (und für den Steuerrückbehalt) ein und haben sich noch nicht entschieden, nach welchem Modell sie FATCA umsetzen wollen. Auch Singapur und Hongkong möchten keinen automatischen Informationsaustausch einführen. Demgegenüber hat das Vereinigte Königreich am 12. September 2012 mit den USA ein Abkommen zur Verbesserung der internationalen Steuerkonformität und zur Umsetzung von FATCA unterzeichnet. Dieses entspricht dem Modell 1, das die USA im Juli 2012 publiziert haben

²¹ Informationen zum Inhalt der Deklaration: <http://www.hmrc.gov.uk/disclosure/liechtenstein-faq.htm#116>

²² Final Compliance Date ist der 05. April 2016.

²³ Tax Information Exchange Agreement.

und das auf Grund der gemeinsamen Erklärung vom 8. Februar 2012 mit Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich ausgearbeitet wurde. Mit diesem Abkommen verpflichtet sich das Vereinigte Königreich, eine gesetzliche Grundlage zur Beschaffung und automatischen Weiterleitung der erforderlichen Informationen zu schaffen (vgl. hierzu auch Ausführungen zum AIA in *Kapitel 2.3.1.1*). Die USA haben einer Reihe von EU-Ländern im Rahmen von FATCA eine Reziprozität beim AIA zugesichert. Diese wird jedoch in der Praxis auf Meldungen von Zinsen beschränkt sein. Im Rahmen der FATCA-Vertragsverhandlungen sind die USA zudem nur zu einem automatischen Informationsaustausch gegenüber Ländern bereit, die hinreichende Datenschutzbestimmungen in Kraft haben. Das US-kanadische DBA sieht den automatischen Informationsaustausch vor.

2.3.2 Unternehmensbesteuerung

Ein wichtiges Element im internationalen Standortwettbewerb ist das Unternehmenssteuerrecht. Vor diesem Hintergrund und dem Wunsch einzelner Länder, ihr Steuersubstrat zu schützen, sind von der OECD und der EU Arbeiten zum internationalen Steuerwettbewerb aufgenommen worden. Im Rahmen der OECD wurden im Forum on Harmful Tax Practices Kriterien festgelegt, um zu bestimmen, wann ein Steuerregime als schädlich erachtet wird. Die Mitgliedstaaten der EU kennen einen Verhaltenskodex über die Unternehmensbesteuerung.

2007 hatte die EU gewisse kantonale Steuerregimes als „unerlaubte“ staatliche Beihilfen kritisiert, die den Wettbewerb verfälschen und das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU aus dem Jahre 1972 verletzen würden. Die Schweiz lehnt diese Interpretation entschieden ab. Ein Kompromissvorschlag scheiterte 2009 am Widerstand einzelner EU-Mitgliedstaaten. 2010 nahm die EU erneut mit der Schweiz Kontakt auf mit dem Wunsch, dass die Schweiz den EU-Verhaltenskodex über die Unternehmensbesteuerung übernehme. Nach intensiven Sondierungsgesprächen vereinbarten die EU und die Schweiz 2012 die Aufnahme eines Steuerdialogs, welcher sich insbesondere mit der unterschiedlichen Besteuerung von im In- und im Ausland erzielten Gewinnen befasst.

3 Grundsätze und Ziele

Die Wirtschaftspolitik des Bundes (und der Kantone) soll gemäss Bundesverfassung die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft wahren und zur Wohlfahrt und wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung beitragen. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sollen Bund und Kantone für die Privatwirtschaft günstige Rahmenbedingungen schaffen.²⁴ Es ist zudem auch Aufgabe des Bundes, Gläubiger, Anleger und Versicherte zu schützen sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte sicherzustellen, nicht jedoch Industriepolitik zu betreiben.²⁵ Finanzmarktpolitik als ein Teil der Wirtschaftspolitik beinhaltet die Ausgestaltung der den Finanzmarkt betreffenden Rahmenbedingungen.

Während die Finanzmarktregulierung und -aufsicht primär die Finanzmarktakteure betreffen, sind andere Politikbereiche auch für die Wirtschaftspolitik als Ganzes relevant. Finanzmarktpolitik wird von einem breiten Spektrum von verschiedenen Bereichen tangiert. Dazu gehören die Finanzmarktregulierung und -aufsicht, steuerliche Grundlagen oder die internationale Einbindung der Schweiz. Sie beeinflusst damit stark die Handlungsmöglichkeiten der Finanzdienstleister. Zu den Rahmenbedingungen des Finanzmarktes gehören daneben die Geld-, Fiskal- und Steuerpolitik sowie die Erhaltung eines offenen und flexiblen Arbeitsmarktes, eines hohen Ausbildungsniveaus und einer funktionstüchtigen Infrastruktur.

Basis der Finanzmarktpolitik bilden feste, langfristig gültige Grundsätze der Finanzmarktpolitik (*Kapitel 3.1*), die den betroffenen Behörden als Verhaltensmaximen dienen sollen. Die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen beeinflusst die Finanzmarktakteure unmittelbar und in hohem Mass. Unter Befolgung dieser langfristigen Grundsätze ist es deshalb unverzichtbar, dass sich dieses staatliche Handeln an einer finanzmarktpolitischen Strategie orientieren muss, die auf die Erreichung von konkreten Zielen ausgerichtet ist (*Kapitel 3.2*).

3.1 Grundsätze

Bei der Verfolgung der Ziele müssen langfristig gültige Grundsätze berücksichtigt werden. Diese lassen sich in *allgemeine* und in *spezifische* Grundsätze unterteilen. Die allgemeinen Grundsätze sollen eine breite Anwendung finden und etwa bei internationalen Verhandlungen, in der Steuerpolitik oder bei Regulierungsvorhaben beachtet werden. Zu diesen allgemeinen Grundsätzen gehören²⁶:

- **Standortattraktivität wahren und wo immer möglich verbessern**
Die Behörden achten darauf, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors zu wahren.
- **Wettbewerbsneutralität in den Rahmenbedingungen anstreben**
Die Regulierungsbehörden tragen den Auswirkungen einer Regulierung auf das Wettbewerbsumfeld, die Marktstrukturen und das Marktverhalten Rechnung. Sie streben möglichst transparente und vergleichbare Wettbewerbsvoraussetzung für alle Marktteilnehmer an und vermeiden unerwünschte Verhaltensanreize.

²⁴ Art. 94 Abs. 3 BV.

²⁵ Art. 98 BV ermächtigt den Bund, Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen, über Finanzdienstleistungen in anderen Bereichen und über das Privatversicherungswesen zu erlassen.

²⁶ Vgl. die im Jahr 2005 vom EFD verabschiedeten „Richtlinien für Finanzmarktregulierung“. Diese entstanden in Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Eidgenössischen Bankenkommission und dem Bundesamt für Privatversicherungen. Die FINMA hat daraus 2010 ihre „Leitlinien zur Finanzmarktregulierung“ erarbeitet.

- **Internationalen Handlungsspielraum beachten**
Die Chancen und Möglichkeiten einer bewussten Differenzierung sind wo immer möglich und zieldienlich aktiv wahrzunehmen.
- **Risiken minimieren**
Die Behörden identifizieren und evaluieren die Risiken ihres Handelns und bemühen sich, negative Konsequenzen soweit wie möglich zu verhindern.
- **Verhältnismässigkeit im Einsatz der Politikinstrumente**
Der Mitteleinsatz soll sich am zu erwartenden Nutzen einer Massnahme orientieren. Dies schliesst insbesondere auch eine risikobasierte Aufsicht ein.

Folgende spezifische Grundsätze sollen für die Regulierungen im Finanzsektor Gültigkeit haben:

- **Wirtschaftliche Notwendigkeit und Eigenverantwortung**
Neue regulatorische Eingriffe sind dann zu erwägen, wenn schwerwiegende Marktversagen zu erwarten sind. Sie sollten aber nicht eigenverantwortliches Handeln der Marktteilnehmer verhindern.
- **Kosten und Nutzen für die Marktteilnehmer abwägen und differenziert regulieren**
Die Regulierungsbehörden streben eine hohe Wirksamkeit und Differenziertheit der Regulierung an, schätzen soweit möglich die Auswirkungen und Kosten für die Betroffenen ab (Anbieter und Kunden) und wägen diese gegen den erwarteten Nutzen ab. Eine differenzierte Regulierung berücksichtigt neben den Risiken auch die Grösse und die Komplexität der betroffenen Finanzdienstleister.
- **Regulierungsbedarf und Wirkung von bestehenden und neuen Regulierungen systematisch und wiederkehrend prüfen**
Die Regulierungsbehörden verschaffen sich Klarheit über die Problemstellung und Dringlichkeit einer geplanten Regulierung. Zusätzlich überprüfen sie die Notwendigkeit aber auch die Zielerfüllung von bestehenden Regulierungen.
- **Transparent und verständlich regulieren sowie Betroffene einbeziehen**
Die Betroffenen sollen frühzeitig informiert und in angemessener Weise in die Planung und Ausarbeitung einer Regulierung einbezogen werden. Die Regulierung soll so systematisch, einfach und verständlich wie möglich erfolgen.
- **Regulierungen inhaltlich und zeitlich koordinieren**
Die Regulierungsbehörden sorgen für Kohärenz zwischen bestehenden und geplanten Regulierungen.
- **Internationale Standards**
Eine aktive Zusammenarbeit und Einflussnahme der Schweiz bei der Ausarbeitung internationaler Standards ist wichtig. Nach Verabschiedung solcher Standards soll die Schweiz diese in der Regel übernehmen. Eine Nichtübernahme aus politischen und wirtschaftlichen Motiven ist zu begründen, und es soll eine glaubwürdige Alternative offeriert werden.
- **Wahrung der Rechtssicherheit**
Regulatorische Beschlüsse sind auch daran zu messen, dass sie über einen längeren Zeitraum Bestand haben und international akzeptiert sind. Dies ermöglicht es den Marktteilnehmern, ihre mittel- bis langfristigen Strategien auf die regulatorischen Vorgaben abzustimmen.

Die Finanzmarktregulierung soll die oben aufgeführten Grundsätze befolgen und attraktive Rahmenbedingungen für den Finanzplatz sichern. Darüber hinaus sollte nur dann reguliert werden, wenn der Mehrwert daraus grösser ist als der Verlust an Attraktivität.

3.2 Ziele

Die Finanzmarktpolitik des Bundes besteht zum einen aus einem mittelfristig ausgerichteten Anstreben von Zielen unter Berücksichtigung der langfristigen Grundsätze und zum anderen aus einem Bündel an Massnahmen, wie diese Ziele erreicht werden sollen (*Kapitel 4*). Die Rahmenbedingungen für den Finanzmarkt sollen insgesamt so ausgestaltet sein, dass in Anlehnung an den Bericht zum Postulat Graber (vgl. *Kapitel 1.3*) folgende drei Ziele erreicht werden:

- Qualität
- Stabilität
- Integrität.

Im Folgenden wird auf diese drei Ziele der Finanzmarktpolitik näher eingegangen und jeweils die Rolle des Staates aufgezeigt. Gerade bei der Ausgestaltung der Regulierung zeigt sich exemplarisch, dass diese drei Ziele manchmal in einem gewissen Konflikt zueinander stehen. So können beispielsweise einseitige Regulierungen zur Verbesserung des Kundenschlutzes dazu führen, dass die Wettbewerbsfähigkeit respektive das Ziel einer wertschöpfungsstarken Finanzbranche beeinträchtigt werden. Umgekehrt kann eine zu lockere Regulierung die Stabilität, die Integrität des Finanzplatzes sowie auch den Marktzugang zu ausländischen Märkten gefährden. Die in *Kapitel 3.1* erwähnten finanzmarktpolitischen Grundsätze staatlichen Handelns sollen auch bei der Überwindung derartiger Zielkonflikte zur Orientierung herbeigezogen werden.

3.2.1 Qualität

Der Staat muss die Rahmenbedingungen im Finanzmarktbereich so ausgestalten, dass ein qualitativ hochwertiges und breites Angebot von Dienstleistungen entstehen kann, das sowohl von der nationalen als auch von der internationalen Kundschaft nachgefragt wird. Dies fördert die nachhaltige Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft. Dem Finanzsektor seinerseits erlaubt dies, durch eigene Anstrengungen angemessene Margen respektive eine hohe Wertschöpfung zu erwirtschaften und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Erarbeitung einer hohen Wertschöpfung und die Schaffung von Arbeitsplätzen liegt in der Verantwortung der Branche.

Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für die Volkswirtschaft

Die Kernfunktion des Finanzsektors besteht darin, mit hochwertigen Dienstleistungen die Bedürfnisse der Kunden bestmöglich zu befriedigen. Während die privaten Haushalte etwa ein Bedürfnis nach Finanzierung von Wohneigentum, Kapitalanlage oder Risikoabsicherung haben, liegt der Bedarf bei Unternehmen eher bei der Unternehmensfinanzierung oder bei der Liquiditätsbeschaffung. Dabei können sich die Bedürfnisse der Binnenwirtschaft von denjenigen der internationalen Kundschaft unterscheiden. Eine Vielzahl von Akteuren hat sich darauf spezialisiert, diese unterschiedlichsten Dienstleistungen sektorübergreifend zu erbringen.

Zwar sind die Dienstleistungen durch den Privatsektor zu erbringen, der Staat kann jedoch durch geeignete Rahmenbedingungen dazu beitragen, dass die Voraussetzungen für eine hochwertige Dienstleistungserbringung bestmöglich gegeben sind. Damit der Finanzsektor hochwertige Dienstleistungen erbringen kann, ist die Rechtssicherheit und Verlässlichkeit eines Regulierungsrahmens zentral. Weiter sind effiziente Finanzmarktinfrastrukturen, die einen einwandfreien Zahlungsverkehr oder Wertschriftenhandel ermöglichen, ebenso notwendig wie eine angemessene Regulierung. Beispielsweise kann ein wirkungsvoller, sich an den Schutzbedürfnissen der Kunden ausgerichteter Kundenschutz etwa in Form einer transparenten Deklaration des potentiellen Risikos von Finanzprodukten dem langfristigen Interesse eines funktionsfähigen Finanzplatzes entsprechen. Anleger können dadurch als informierte Kunden auftreten und so leichter ihren individuellen Risikofähigkeiten entsprechende Produkte kaufen. Die Verantwortung für die getroffenen Anlageentscheide soll jedoch beim informierten Kunden bleiben.

Wertschöpfung und Arbeitsplätze

Eine traditionell wichtige Stütze für den Wohlstand und die Beschäftigung in der Schweiz ist aufgrund des kleinen Heimmarkts und mangels natürlicher Rohstoffe der Export. Die Schweiz verfügt nicht zuletzt auch aufgrund der hohen politischen und wirtschaftlichen Stabilität über gute Voraussetzungen für einen auf den Export ausgerichteten Finanzsektor. Dieser Sektor ist in der jüngsten Vergangenheit sowohl international als auch national unter Druck geraten. Damit der Finanzsektor auch in Zukunft seinen Wertschöpfungsbeitrag erbringen kann, muss sich der Finanzmarkt weiterhin konsequent international ausrichten und die Wettbewerbsfähigkeit fortlaufend verbessern, um die entsprechenden Ertragschancen wahrnehmen zu können. Der Zugang zu den internationalen Finanzmärkten ist dabei für den Schweizer Finanzmarkt von entscheidender Bedeutung. Ohne diesen können Finanzdienstleistungen nicht mehr grenzüberschreitend von der Schweiz aus angeboten werden. Eine Abwanderung der entsprechenden Wertschöpfung, der Arbeitskräfte und des Steuersubstrats in andere Länder wäre in diesem Fall eine unmittelbare Konsequenz. Neben dem Marktzugang kommt auch den optimalen Rahmenbedingungen im steuerlichen und regulatorischen Umfeld sowie der Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal eine grosse Bedeutung bei Standortentscheiden von Erbringern von Finanzdienstleistungen zu.

3.2.2 Stabilität

Die Stabilität des Finanzsystems ist eine wichtige Voraussetzung für ein nachhaltiges Wachstum der Volkswirtschaft und der öffentlichen Finanzen. Die Wahrung der Stabilität ist eine zentrale Aufgabe der Aufsichtstätigkeit, denn nur in einem stabilen Finanzsystem kann der Finanzstandort funktionsfähig sein und sich entfalten. Wie die Finanzkrise 2008 gezeigt hat, ist der Schweizer Finanzplatz gegenüber Entwicklungen auf internationalen Märkten nicht immun. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch hausgemachte Fehlentwicklungen die Stabilität des Finanzsystems gefährden könnten.

Stabilität liegt dann vor, wenn die Finanzmärkte und deren Akteure – Banken, Versicherungen, Börsen, Abwicklungssysteme, Geld- und Devisenmärkte, etc. – ihre Allokationsfunktion auch im Fall von Schocks bzw. in Krisensituationen zufriedenstellend erfüllen. Sie schliesst selbst beträchtliche Preisschwankungen bei den Vermögenswerten und die Insolvenz einzelner Finanzinstitute nicht aus. Eine Gefahr für die Stabilität geht von Preisschwankungen oder Insolvenzen nur dann aus, wenn diese die fundamentale Rolle des Finanzsystems als Allokationsmechanismus in Frage stellen.

3.2.3 Integrität

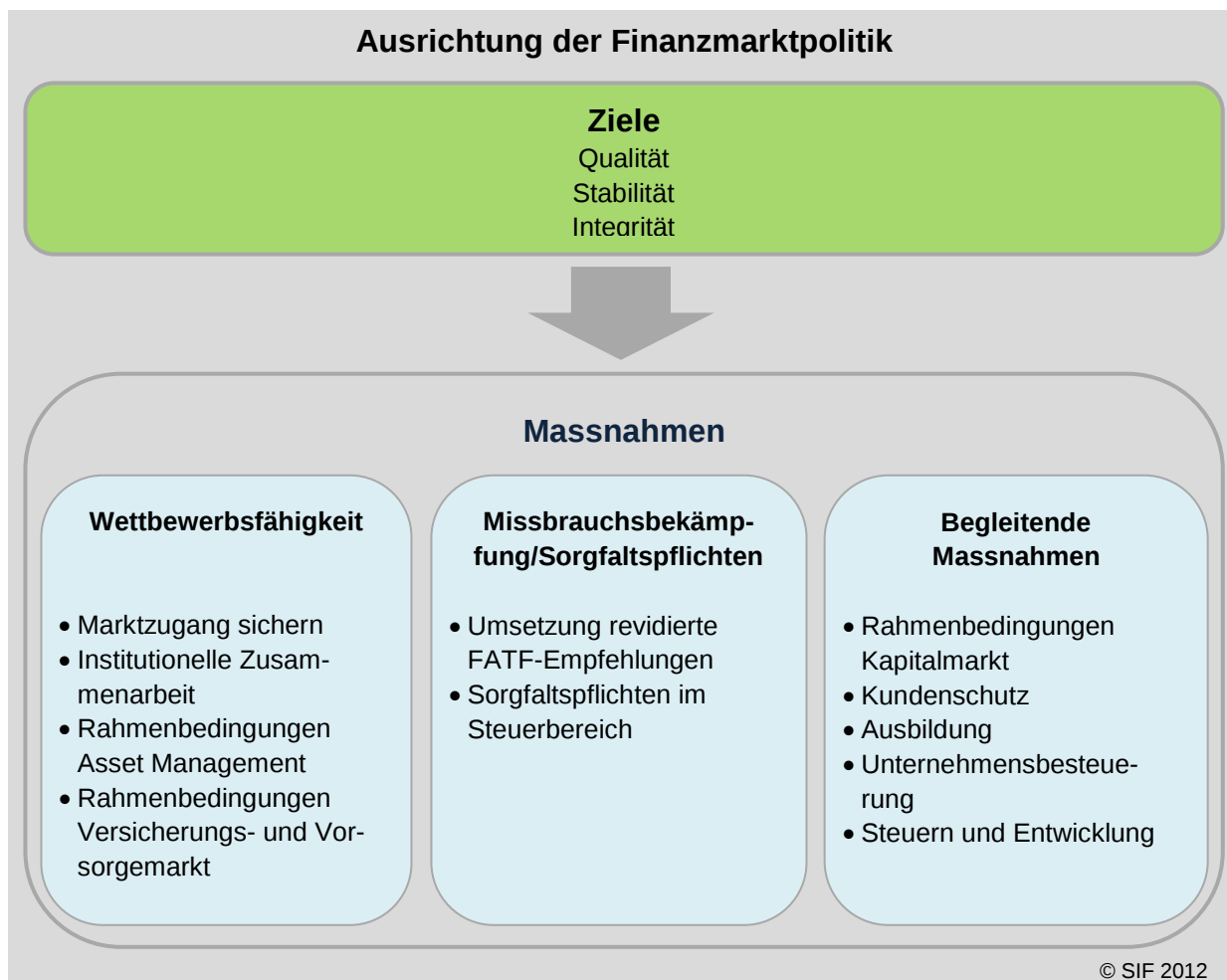
Die Integrität des Finanzplatzes und die Sorge um seinen Ruf müssen für alle Anbieter von Finanzdienstleistungen oberstes Gebot sein. Dies setzt hohe ethische Standards an alle Beteiligten voraus. Marktteilnehmer tragen aufgrund ihres Verhaltens und ihres Umgangs mit Kundinnen und Kunden wesentlich zum guten Ruf der Branche bei. Die Wahrung der Integrität liegt deshalb einerseits in der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer, andererseits trägt der Staat durch eine angebrachte Regulierung und Aufsicht dazu bei, Missbrauch zu bekämpfen. Die Schweiz orientiert sich dabei an den international anerkannten Standards in den Bereichen der prudentiellen Aufsicht, der Bekämpfung des Missbrauchs zu kriminellen Zwecken und der Steuern. Der Bekämpfung des Missbrauchs im Steuerbereich kommt dabei eine hohe Priorität zu. Der Bundesrat beabsichtigt, die Annahme unverteuerter Gelder besser zu unterbinden. Neben der Missbrauchsbekämpfung soll die Finanzmarktpolitik zudem durch eine transparente Kommunikation sowie gute zwischenstaatliche Kontaktpflege auf die internationale Akzeptanz schweizerischer Lösungen hinarbeiten.

4 Massnahmen

Die gestiegenen Herausforderungen aufgrund des veränderten internationalen Umfelds (siehe *Kapitel 2*) verändern die Ausgangslage für die Anbieter von Finanzdienstleistungen weitreichend. Traditionelle Geschäftsfelder stehen auf einmal mit düsteren Zukunftsaussichten da, während andere Geschäftsmodelle von neuen Regulierungen betroffen sind. Der durch das veränderte Umfeld notwendig gewordene Strukturwandel und die internationale Arbeitsteilung im Finanzsektor sollen durch finanzmarktpolitische Massnahmen weder be- noch verhindert werden. Im Dialog mit der Branche wurden deshalb finanzmarktpolitische Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen identifiziert und Konzepte zu deren Umsetzung erstellt.

Die Krisenfestigkeit des Schweizer Finanzplatzes konnte durch mehrere Massnahmen (z.B. TBTF-Regulierung, antizyklischer Kapitalpuffer oder Selbstregulierung der Banken betreffend Mindestanforderungen im Hypothekarbereich) nachhaltig gestärkt werden. *Anhang 1* enthält detaillierte Angaben zur Umsetzung derjenigen Massnahmen, die der Bundesrat 2009 auf Basis des Berichts zum Postulat Graber verabschiedet hat. Neue finanzmarktpolitische Massnahmen drängen sich aufgrund der sich stellenden Herausforderungen durch das veränderte internationale Umfeld (siehe *Kapitel 2*) auf. Da die Massnahmen nicht nur einem einzelnen Ziel sondern mehreren Zielen gleichzeitig dienen, müssen die Massnahmen anders kategorisiert werden als die Ziele. Nachfolgend werden die Massnahmenvorschläge in die Kategorien Wettbewerbsfähigkeit, Missbrauchsbekämpfung/Sorgfaltspflichten und begleitende Massnahmen eingeteilt (*Kapiteln 4.1 bis 4.3*). *Abbildung 4* verdeutlicht die Beziehung zwischen den vorgeschlagenen Massnahmen und den Zielen. *Anhang 3* enthält eine tabellarische Übersicht über diese neuen Massnahmen.

Abbildung 4: Ausrichtung der Finanzmarktpolitik



4.1 Wettbewerbsfähigkeit

Während es Aufgabe des Privatsektors ist, Innovationen zu tätigen und Dienstleistungen möglichst effizient anzubieten, ist es Sache des Staates, die Rahmenbedingungen derart zu gestalten, dass ein kompetitives und innovatives Umfeld gewährleistet wird. Um die in *Kapitel 3* aufgeführten Ziele zu erreichen, wurde im Dialog mit der Finanzbranche ein Bündel von Massnahmen erarbeitet, das sich an der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ausrichtet. Insbesondere die in den *Kapiteln 4.1.3* und *4.1.4* skizzierten Massnahmen reflektieren Entwicklungspotentiale aus Sicht der Branche. In Anbetracht eines sich weiterhin wandelnden internationalen Umfelds stellen diese Massnahmen eine vorläufige Auflistung dar. Gegebenenfalls müssen die Massnahmen zusätzlich angepasst werden.

4.1.1 Beseitigung von Marktzutrittshindernissen

Zur Beseitigung von bilateralen Marktzutrittshindernissen sind verschiedene Massnahmen in Bezug auf internationale Regulierung, Wirtschaftsblöcke – wobei hier die EU im Zentrum steht – und einzelne Länder notwendig.

Multilaterale Organisationen: Festlegung von Standards und stärkere Mitwirkung der Schweiz

Seit dem Ausbruch der Finanzkrise wird international anerkannt, dass viele internationale Regulierungsstandards reformiert werden müssen. Es liegt im Interesse der Schweiz, diese Regulierungsstandards mitzugestalten und Handlungsspielräume zu schaffen, die auch die Bedürfnisse eines internationalen und exportorientierten Finanzplatzes berücksichtigen. Die Schweiz wird sich deshalb vermehrt in die Ausgestaltung, die Weiterentwicklung und die Überwachung der Einhaltung internationaler Standards aktiv einbringen und sich künftig noch stärker in internationalen Organisationen und Gremien wie dem FSB, dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, IAIS, IOSCO, dem IWF und der OECD engagieren.

Der von der Schweiz angewandte Ansatz der Quellensteuerabkommen (*Kapitel 4.2.2*) soll im Rahmen der multilateralen Debatten weiter thematisiert werden. Namentlich in der OECD aber auch in anderen Gremien soll die Schweiz die Multilateralisierung dieser Alternative zum automatischen Informationsaustausch anstreben, um diesem Ansatz eine internationale Akzeptanz zu verschaffen. Möglich wäre ebenfalls ein Rahmenabkommen zur Quellenbesteuerung mit der EU, auf Basis dessen mit den Mitgliedstaaten noch Einzelabkommen geschlossen werden könnten. Die Schweiz hat der EU ihre Bereitschaft signalisiert, darüber zu verhandeln.

Die Schweizer Wirtschaft ist auf eine funktionierende WTO als Garant des internationalen, regelbasierten Handelssystems angewiesen. Das allgemeine Abkommen über den Dienstleistungshandel der WTO ist für die Schweiz das bevorzugte Forum, um auf multilateraler Ebene Marktzutrittshindernisse im Bereich der Finanzdienstleistungen abzubauen. Da die WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde in Schwierigkeiten stecken, sind zu diesem Zweck andere Ansätze zu verfolgen.

EU: Gleichwertige Regulierung der Finanzmarktinфраstruktur und regulatorischer Dialog

Eine gleichwertige Regulierung und Aufsicht im Bereich der Finanzmarktinфраstruktur spielt eine zentrale Rolle für den zukünftigen Zugang zum EU-Finanzmarkt (vgl. dazu *Kapitel 2.2.1*). Von besonderem Interesse für die Schweiz sind zurzeit die geplanten Regulierungen im Bereich des Derivatehandels (basierend auf den Beschlüssen der G20-Staaten und der Empfehlungen des FSB) und MiFID II, der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente. Basierend auf der Analyse des regulatorischen Handlungsbedarfs einer behördeninternen Arbeitsgruppe hat der Bundesrat Ende August 2012 entschieden, neue gesetzliche Regelungen für den ausserbörslichen Handel mit Derivaten einzuführen sowie die Regulierung im Bereich der Finanzmarktinфраstruktur anzupassen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Marktteilnehmer sowie den Marktzutritt zur EU sicherzustellen, ist in beiden Bereichen eine mit der EU gleichwertige Regulierung anzustreben. Das EFD wurde beauftragt, bis im Frühjahr 2013 eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

Mit der EU-Kommission wurde im April 2012 ein regelmässiger Dialog über regulatorische Fragen aufgenommen. Dieser bietet die Chance, im Rahmen eines institutionalisierten Kontakts mit den zuständigen Fachbehörden der EU-Kommission aus erster Hand über konkrete Entwicklungen Informationen zu erhalten, um rechtzeitig allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen und die notwendigen Massnahmen ergreifen zu können. Gleichzeitig wird der Dialog dazu genutzt, die Anliegen der Schweiz bezüglich der EU-Drittstaatenregelungen anzubringen. Diese Interventionen – teilweise in Absprache mit weiteren betroffenen Ländern – können in den verschiedenen Stadien des EU-Gesetzgebungsprozesses je nach politischer Gewichtung eine bedeutende Rolle spielen.

Länderebene: Freihandels- und Aufsichtsabkommen sowie Finanzdialoge

Insbesondere mit Blick auf Wachstumsländer ist es wichtig, dass die Schweiz für Finanzdienstleister den Marktzutritt zu diesen Märkten sicherstellt. In diesem Zusammenhang ist der weitergehende Abschluss von Freihandelsabkommen mit entsprechenden Regelungen im Finanzmarktbereich zu benutzen. Anstehende Verhandlungen sind etwa jene mit China und jene – im Rahmen der EFTA – mit u.a. Indien und Indonesien. Weitere Verhandlungen über bilaterale Abkommen zur Marktzugangserleichterung oder zur Aufsicht im Bereich des Finanzmarktrechts sollten gezielt aufgenommen werden.

Neben Verhandlungen mit Wachstumsmärkten muss auch der Marktzugang zu etablierten Finanzmärkten sichergestellt werden. In den Quellensteuerabkommen mit Österreich sowie dem Vereinigten Königreich²⁷ konnten auch Vereinbarungen getroffen werden, welche die grenzüberschreitende Finanzdienstleistungserbringung punktuell erleichtern. Über ähnliche Abkommen mit anderen Ländern führt die Schweiz derzeit Verhandlungen. Der Spielraum einzelner Länder ist in diesem Bereich wegen der vereinheitlichten Zugangsregelungen für Finanzdienstleister aus Drittstaaten allerdings abnehmend.

Die Finanzdialoge dienen dem Aufbau von privilegierten Kontakten mit den zuständigen Behörden des jeweiligen Partnerstaats wie auch dem regelmässigen Informationsaustausch und sind daher für die Schweiz sehr wichtig. Sie bieten einen Rahmen, um den Marktzugang und das Geschäftsumfeld durch ein verbessertes Verständnis von Regulierungsprozeduren zu erleichtern oder um Verhandlungen im Steuerbereich mit dem jeweiligen Partnerstaat einzuleiten. Die Schweiz unterhält seit Jahren Finanzdialoge mit den wichtigsten Industrieländern. Neu werden diese Dialoge auch auf Wachstumsmärkte im Allgemeinen und auf BRICS-Staaten im Besonderen ausgedehnt.

²⁷ Das mit Deutschland unterzeichnete Quellensteuerabkommen wurde im deutschen parlamentarischen Verfahren nicht angenommen.

Multilaterale Ebene und internationale Organisationen

- Die Mitwirkung in FSB, IOSCO, IAIS, IWF, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und OECD wird weiter verstärkt.
- Die Schweiz nutzt sich im WTO-/GATS-Rahmen bietende Gelegenheiten für Abkommen für (Finanz-)Dienstleistungen.

EU

- Der regulatorische Dialog wird weitergeführt und intensiviert.
- Das EFD verstärkt weiter das fortlaufende Regulierungsmonitoring und klärt allfälligen Handlungsbedarf ab.
- Die Anstrengungen zur Anerkennung der Äquivalenz durch die EU werden intensiviert. Dies erfolgt jedoch differenziert und nicht pauschal: Anpassungen im Hinblick auf Äquivalenz sollen der Verbesserung des Marktzugangs dienen und dürfen die Wettbewerbsfähigkeit nicht schmälern.
- Der Bund überarbeitet die Regulierung im Bereich der Finanzmarktinфраstruktur und schafft neue gesetzliche Regelungen für den ausserbörslichen Handel mit Derivaten.

Länderebene

- Verhandlungen mit möglichen Abkommenspartnern sollen bei der Erfüllung strategischer Kriterien aufgenommen werden.
- Die Finanzdialoge werden fortlaufend ausgebaut.
- Ein Regulierungsmonitoring auf Stufe der wichtigen Zielländer ist unter Einbezug des Privatsektors zu implementieren.

4.1.2 Weiterführung der institutionellen Zusammenarbeit Behörden – Privatwirtschaft

Mit der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und dem Privatsektor werden die Betroffenen in die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen einbezogen, um bedürfnisorientierte Lösungen zu finden. Dazu dient das vom Bundesrat 2010 geschaffene Forum Finanzplatz.

Die Kommunikation kann zudem einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dem in der jüngsten Vergangenheit medial einseitig negativ geprägten Bild, das sich das Ausland vom Finanzplatz Schweiz und dessen Rahmenbedingungen macht, entgegenzuwirken und die Glaubwürdigkeit der Finanzmarktpolitik zu unterstützen. Ziel der Kommunikation muss es sein, die Finanzmarktpolitik der Schweiz und die damit verbundene Absicht des Bundesrates im Ausland konsequent, glaubwürdig und über verschiedene Kanäle zu kommunizieren, damit sie wahrgenommen wird. Das Monitoring ausländischer Medien zur Berichterstattung über den Finanzplatz Schweiz und die Finanzmarktpolitik liefert dabei eine Grundlage zur länderweisen Beurteilung und Durchführung konkreter Kommunikationsschritte.

- Der Privatsektor wird im Rahmen des Forums Finanzplatz in die Umsetzung der in *Kapitel 4.1.3*, *4.1.4* und *4.3.1* beschriebenen Massnahmen einbezogen.
- Die Testphase der Plattform „Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland“ wird abgeschlossen und die Plattform von Verwaltung und von den Verbänden evaluiert.
- Das EFD wird unter Einbezug des Privatsektors und in Zusammenarbeit mit dem EDA, namentlich den schweizerischen Vertretungen im Ausland und mit Präsenz Schweiz, geeignete Kommunikationsstrategien und -konzepte erstellen und umsetzen.

4.1.3 Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich Asset Management

Das Asset Management²⁸ soll nach Einschätzung der Branche als ein Standbein des Finanzplatzes etabliert werden. Während für einzelne Bereiche des Asset Management (beispielsweise das Dachfonds-Geschäft/Funds of Funds) bereits heute attraktive Bedingungen herrschen, um das global ausgerichtete Geschäft aus der Schweiz heraus zu betreiben, besteht in anderen Geschäftsfeldern noch Verbesserungspotential bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen. Zudem geht es auch darum, neue Geschäftsfelder zu schaffen.

Mögliche neue Geschäftsfelder für das Asset Management zugunsten qualifizierter Anleger liegen im Bereich der langfristigen und illiquiden Anlagen (beispielsweise für Private Equity, Private Debt oder Private Infrastructure). Obwohl dafür schon heute Möglichkeiten für qualifizierte Anleger zur Verfügung stehen, wie insbesondere die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen, werden solche Strukturen oftmals im Ausland aufgelegt (beispielsweise in Luxemburg, UK oder USA). Ein wichtiges Anliegen ist, dass die betroffenen Asset Manager in der Schweiz einen „EU-Passport“ im Sinne der AIFM-Richtlinie erhalten, um Zugang zum europäischen Markt zu haben. Dies bedingt wiederum, dass die Schweiz im Kollektivanlagengesetz über Regeln verfügt, die von der EU als gleichwertig anerkannt werden. Von grosser Bedeutung ist auch die Erhöhung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit für Asset Manager und deren Produkte. Das zusätzlich erzielbare Ertragspotential für den Asset Management Standort Schweiz beläuft sich gemäss Schätzungen der Branche auf rund CHF 700 Mio. im Bereich der alternativen Anlagen und auf CHF 200 Mio. im Bereich der Themenfonds. Es ist deshalb notwendig, in diesem Bereich wettbewerbsfähige steuerliche und regulatorische Rahmenbedingungen zu bieten sowie sicherzustellen, dass – unter Wahrung des Anlegerschutzes und der Reputation des Finanzmarktes – die Voraussetzungen geschaffen werden, um den Marktzugang zu erlangen.

Auch bei bestehenden Geschäftsfeldern könnte eine Annäherung an die Standards in konkurrierenden Finanzstandorten die Attraktivität der Schweiz verbessern. So ist zu prüfen, inwiefern sich die Zulassungsvoraussetzungen und die Rechtssicherheit für Asset Manager kollektiver Kapitalanlagen und neuer Instrumente in der Schweiz optimieren lassen. Die Zulassungspraxis sollte sich auch an derjenigen führender Standorte wie New York und London ausrichten. Im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen sollte man auch die Rahmenbedingungen an Konkurrenzstandorten wie Luxemburg und Dublin ausrichten.

Das EFD prüft unter Einbezug der FINMA und der Branche Verbesserungen der Rahmenbedingungen im Bereich Asset Management:

- Evaluation von Massnahmen zur Förderung des Schweizer Asset Management und Fondsproduktionsstandortes Schweiz
- Analyse der Steuerbelastung für Investoren von bestehenden und neuen Fondsstrukturen, um im internationalen Wettbewerb nicht benachteiligt zu werden.

4.1.4 Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich des Versicherungs- und Vorsorgemarktes

Versicherungen können ihren Kunden einen Schutz vor gewissen Risiken bieten, der im Kollektiv günstiger ist als dies individuell möglich wäre. Dies ist dadurch möglich, dass das entsprechende Risiko für den einzelnen zwar ungewiss ist, insgesamt jedoch der Kapitalbedarf zur Deckung allfälliger Schäden abschätzbar ist. Je mehr Versicherte sich für einen Schaden versichern, umso besser kann die Versicherungsgesellschaft letztlich die Risiken tragen. Offene Märkte sind deshalb für Versiche-

²⁸ Das Asset Management bietet Finanzdienstleistungen an für grosse institutionelle Anleger, staatliche Körperschaften, Stiftungen und Unternehmen.

rungen mit Blick auf eine Expansion ihrer Tätigkeit von grosser Bedeutung. Die Schweiz hätte zudem nach Einschätzung der Branche aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung auch das Potential, ein wichtiger europäischer Standort für Vorsorgelösungen zu werden.

Versicherungsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG (EU)

Mit dem Versicherungsabkommen von 1989 können Versicherer im Bereich der direkten Schadensversicherung gleichberechtigt gegenseitig Agenturen und Zweigniederlassungen gründen oder erwerben. Aufgrund der EU-Erweiterung und des Wechsels in der EU von Solvabilität I, auf welchem das Versicherungsabkommen basiert, zu Solvabilität II wird zurzeit durch die zuständige Behörde geprüft, wie das Abkommen angepasst werden kann. Im Zusammenhang mit einer solchen Anpassung ist eine Ausdehnung auf weitere Versicherungssektoren und einen breiteren Anwendungsbereich denkbar. Hier gilt es zu klären, in welchem Umfang diese Fragen von den laufenden Gesprächen mit der EU bezüglich institutioneller Voraussetzungen betroffen sind.

Äquivalenz des Schweizer Aufsichtsregimes zu Solvabilität II der EU

Die EU-Richtlinie sieht die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Versicherungsaufsicht von Drittländern vor. Diese ist insbesondere für schweizerische Versicherungsgruppen mit Tochtergesellschaften in der EU von Bedeutung, da diese auf Gruppenebene dann nur von einer einzigen Aufsichtsbehörde, der FINMA, prudentiell überwacht würden. Die Äquivalenzprüfung durch die EU ist bereits weit vorangeschritten und zeigt insbesondere Anpassungsbedarf bei der Offenlegung. Hier ist sicherzustellen, dass diese Lücken rechtzeitig geschlossen werden. Die Anerkennung der Äquivalenz des Schweizer Aufsichtsregimes kann erst mit der Einführung der Omnibus II Direktive erfolgen. Diese ist bislang auf den 1. Januar 2014 vorgesehenen.

Vorsorgemarkt Europa

Die berufliche und private Altersvorsorge gewinnt aufgrund der demographischen Probleme umlagefinanzierter Altersvorsorgesysteme weltweit und besonders in Europa zunehmend an Bedeutung. Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung verfügt die schweizerische Vorsorge- und Versicherungswirtschaft ihrer Ansicht nach über ein Know-how, das sie für dieses europäische Pensionsgeschäft prädestinieren würde. Hier bestehen allerdings nach Ansicht der Branche verschiedene regulatorische Hindernisse. Deshalb gilt es sorgfältig zu prüfen, welche Anpassungen, unter Einhaltung des bestehenden Schutzniveaus der Vorsorgebezüger, möglich sind. Diese Anpassungen sollen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Anbietern beitragen. Neben regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Aspekten gilt es auch die steuerlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen (z.B. eine sachgerechte Besteuerung von Leibrenten).

Das EFD prüft unter Einbezug von EDI (BSV), EDA/EVD (IB)*, FINMA und der Finanzbranche Verbesserungen der Rahmenbedingungen im Bereich des Versicherungs- und Vorsorgemarktes. Folgende Fragen sollen dabei geprüft werden:

- Ausweitung des bestehenden Versicherungsabkommens mit der EU unter Berücksichtigung der Verhandlungen mit der EU
- Regulatorische, wirtschaftliche und steuerliche Rahmenbedingungen zur Stärkung der Schweiz im Vorsorgemarkt Europa
- Vergleich der Anforderungen zwischen dem Schweizer Aufsichtsregime und Solvency II

*Das Integrationsbüro (IB) wird per 1. Januar 2013 zur Direktion für europäische Angelegenheiten und dem EDA angegliedert.

4.2 Missbrauchsbekämpfung und Sorgfaltspflichten

Der Bundesrat unterstützt seit jeher Massnahmen, welche die Integrität des Finanzplatzes wahren. In den vergangenen Jahren wurde die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Finanzkriminalität kontinuierlich angepasst. Im März 2009 hat der Bundesrat beschlossen, den OECD-Standard für den Austausch von Informationen im Steuerbereich vollumfänglich zu übernehmen. Seither wird dieser Standard sukzessive umgesetzt. Zusätzlich wurde mit den internationalen Quellensteuerabkommen die Basis geschaffen, um die Vergangenheit zu regularisieren und die Zukunft zu gestalten.

Mit der Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen (*Kapitel 4.2.1*) und mit Sorgfaltspflichten im Steuerbereich (*Kapitel 4.2.2*) ergreift der Bundesrat weitere Massnahmen in diesem Bereich. Damit soll sichergestellt werden, dass in Schweizer Finanzintermediären keine kriminellen oder un versteuerten Gelder aus dem Ausland deponiert werden. Schliesslich soll dadurch auch die Anerkennung des Finanzplatzes im Ausland verbessert werden.

Der automatische Informationsaustausch hat grosse Nachteile, weil dadurch die Privatsphäre der Kundinnen und Kunden aufgehoben wird. Zudem bestehen beim AIA Mängel bezüglich der Effizienz. Dieser führt zum Austausch von grossen Datenmengen, deren Auswertung mit administrativen Schwierigkeiten verbunden ist. Das Ziel einer Besteuerung aller Steuerpflichtigen kann mit dem AIA nur lückenhaft erreicht werden. Als Alternative hat die Schweiz die internationalen Quellensteuerabkommen (IQA) eingeführt.

4.2.1 Bekämpfung der Finanzkriminalität

Die aktive Mitwirkung der Schweiz bei der Definition der internationalen Standards zur Integrität des Finanzmarktes und insbesondere der Harmonisierung der Regelungen zur Bekämpfung der Finanzkriminalität trägt wesentlich zur Strategie des Bundesrats für einen gesunden und prosperierenden Finanzplatz bei. Die Übernahme der FATF-Empfehlungen, die den internationalen Referenzstandard bei der Bekämpfung der Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Finanzierung von Massenvernichtungswaffen bilden, stellt die Anerkennung des entsprechenden Schweizer Dispositivs auf internationaler Ebene sicher (vgl. Abbildung 5 auf Seite 29).

Umsetzung der FATF-Empfehlungen

Die FATF verabschiedete im Februar 2012 eine Teilrevision ihrer Empfehlungen, bei der die Schweiz aktiv mitgewirkt hatte. Der Bundesrat hat am 18. April 2012 von den revidierten Empfehlungen Kenntnis genommen und eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA FATF) unter der Leitung des Finanzdepartements beauftragt, bis Anfang 2013 eine Vernehmlassungsvorlage zu den revidierten Empfehlungen auszuarbeiten. Die IDA FATF soll prüfen, ob Massnahmen bei Bundesgesetzen oder vom Bundesrat erlassenen Ausführungsbestimmungen erforderlich sind, um die mit der Revision 2012 eingeführten Neuerungen umzusetzen und ausserdem einige bei der Evaluation 2005 festgestellten und bisher nicht korrigierten Mängel zu beheben. Die Arbeiten in der IDA FATF sind zurzeit noch nicht abgeschlossen. Nach heutigem Stand könnte über folgende Massnahmen in der Vernehmlassung befunden werden:

Qualifizierung von schweren Steuerdelikten als Vortat zur Geldwäscherei

Im Bereich der direkten Steuern ist die Aufnahme eines neuen, qualifizierten Straftatbestands – der als Verbrechen ausgestaltet sein muss – in das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer respektive das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vorgesehen. Der neue Straftatbestand wird auf dem Arglistmodell und der Verwendung falscher Urkunden basieren. Die weiteren qualifizierenden Straftatbestandsmerkmale werden noch zu bestimmen sein. Im Bereich der indirekten Steuern wird vorgeschlagen, Artikel 14 Absatz 4 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht über den internationalen Warenverkehr hinaus zu erweitern. Die bisher spezifisch auf den Zollschmuggel abzielende Bestimmung soll demnach weniger restriktiv ausges-

taltet und auf die Mehrwertsteuer bei Geschäften auf Schweizer Gebiet und bei Dienstleistungen sowie auf weitere vom Bund erhobene Steuern (Verrechnungs- und Stempelsteuer) erweitert werden.

Transparenz der juristischen Personen

Die Revision der FATF-Standards klärt die Anforderungen bezüglich der Transparenz juristischer Personen einschliesslich der Gesellschaften, die Inhaberaktien herausgeben. Bei den Gesellschaften mit Inhaberaktien besteht für die Schweiz auch Revisionsbedarf aufgrund der Empfehlungen des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch (nachstehend Global Forum). In erster Linie sollen Bestimmungen in das Obligationenrecht und das Strafgesetzbuch aufgenommen werden um sicherzustellen, dass das Register der Aktionäre (bzw. Teilhaber) nicht kotierter Gesellschaften Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten enthält. Zudem wird eine Erweiterung der Eintragungspflicht ins Handelsregister auf alle Stiftungen einschliesslich Familien- und kirchliche Stiftungen vorgeschlagen. Zur Verbesserung der Transparenz nicht kotierter Gesellschaften mit Inhaberaktien werden verschiedene Massnahmen hauptsächlich gestützt auf eine Meldepflicht des Aktionärs bei der Gesellschaft geprüft. Mit diesen Massnahmen sollen die Anforderungen des Global Forum erfüllt werden.

Befugnisse und Kompetenz der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)

Nachdem der MROS die Suspendierung aus der Egmont-Gruppe drohte, überwies der Bundesrat dem Parlament Ende Juni 2012 eine Vorlage zur Änderung des Geldwäschereigesetzes (GwG)²⁹. Damit erhält die MROS die Befugnis, unter gewissen Bedingungen im Rahmen der Amtshilfe Finanzinformationen mit ausländischen Meldestellen auszutauschen. Zudem sollen die Befugnisse der MROS zum Einholen zusätzlicher Informationen bei Finanzintermediären erweitert und der MROS die Kompetenz erteilt werden, die Modalitäten der Zusammenarbeit mit den ausländischen Partnerstellen selbst zu regeln. Im Rahmen der Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen wird eine Bestimmung im GwG vorgeschlagen, wonach die MROS für die Analyse von Verdachtsmeldungen der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung auf Anfrage alle erforderlichen Informationen von Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden einholen kann. Bisher sieht das GwG eine derartige Zusammenarbeit nur mit den Straf- und GwG-Aufsichtsbehörden (FINMA und Eidg. Spielbankenkommission) vor. Die Analysekapazitäten der MROS sollen durch den Zugang zu den Informationen optimiert werden, die sie für diese Aufgabe benötigt. Weitere Massnahmen werden derzeit noch geprüft.

Erweiterung des GwG auf den Immobilien- und allenfalls weitere nichtfinanzielle Sektoren

In ihrer Evaluation 2005 wies die FATF auf eine ungenügende Unterstellung bestimmter nichtfinanzieller Berufe und Unternehmen unter das GwG insbesondere im Immobilienbereich hin. Auch in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wurde die Prüfung einer diesbezüglichen Erweiterung des GwG gefordert. Eine Unterstellung der Notare und Immobilienhändler, wenn diese im Rahmen eines Immobilienkaufs auftreten, würde vom Kriterium der Finanzintermediation abweichen, die dem GwG zugrunde liegt. Deshalb wird auf eine solche Massnahme verzichtet. Hingegen soll eine Bestimmung ins GwG aufgenommen werden, wonach die Zahlungen – ab einem bestimmten Schwellenwert – bei Immobilienkäufen über einen dem GwG unterstellten Finanzintermediär erfolgen müssen. Ebenfalls geprüft wird, inwieweit dies auch für den Kauf beweglicher Sachen ab einem hohen Schwellenwert gelten könnte.

Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

Die FATF-Standards zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten bei juristischen Personen wurden präzisiert. Die heutige Gesetzgebung zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten soll mit einer generellen Pflicht zur systematischen Feststellung der natürlichen Person, die eine juristische Person letztendlich beherrscht, ergänzt werden. Ausserdem sieht die Vorlage eine formelle Anpassung des GwG zur Klärung des Grundprinzips der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, wie sie der gegenwärtigen Praxis der Finanzintermediäre entspricht, im Gesetz vor.

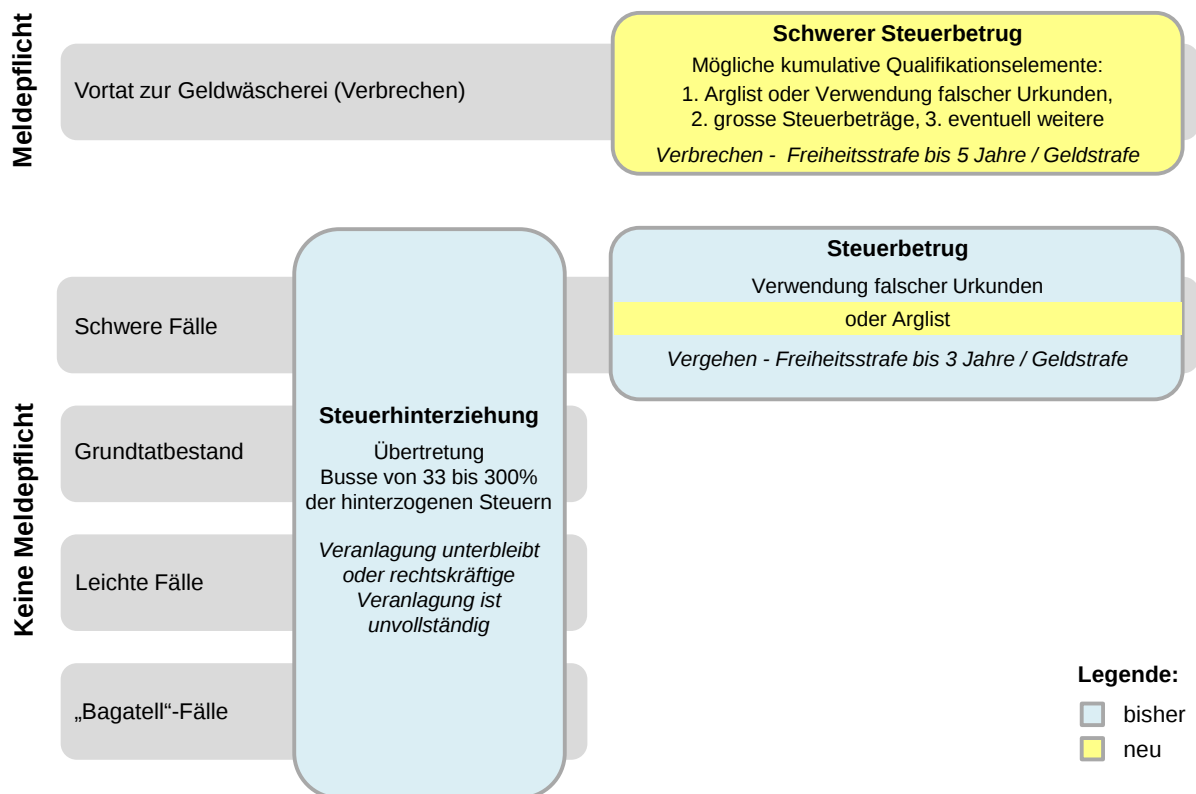
²⁹ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=45136>

Politisch exponierte Personen (PEPs)

Aufgrund der Erweiterung des FATF-Standards auf Geschäftsbeziehungen mit inländischen PEPs und Personen, die in oder für internationale Organisationen ein bedeutendes Amt ausüben oder ausübten sollen – unter Anwendung des risikobasierten Ansatzes – eine generelle Pflicht zur Feststellung der PEPs sowie Definitionen und besondere Sorgfaltspflichten in Bezug auf inländische PEPs und PEPs internationaler Organisationen in das GwG aufgenommen werden.

Darüber hinaus hat die IDA FATF *weitere Massnahmen* geprüft. Nach der neuen FATF-Empfehlung zum risikobasierten Ansatz müssen die Länder eine nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken vornehmen. Das EFD wird die Umsetzungsarbeiten in der Verwaltung koordinieren. Diese werden weitgehend auf der Grundlage der bestehenden Instrumente (Risikoanalyse der einzelnen Behörden, Koordinationsplattform unter betroffenen Behörden) erfolgen. Auch die neuen FATF-Standards zur Finanzierung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen wurden auf die Umsetzung gezielter Finanzsanktionen und das Zusammenarbeitsdispositiv der nationalen Behörden hin untersucht. In diesem Bereich sind keine Gesetzesanpassungen erforderlich. Ebenfalls geprüft hat die Arbeitsgruppe schliesslich das von der FATF als ungenügend beurteilte Verfahren zur Umsetzung der aus der Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats hervorgehenden gezielten Sanktionen im Bereich Terrorismusfinanzierung. Die diesbezüglichen Arbeiten der IDA FATF sind noch in Gang. A priori wird dieser Punkt nicht in die Vernehmlassungsvorlage aufgenommen, sondern könnte später separat behandelt werden. Der Bundesrat ist daran, diese Frage zu prüfen.

Abbildung 5: Geplante Gesetzesanpassung zur Vortat bei den direkten Steuern



Der Bundesrat eröffnet Anfang 2013 das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen zeitgleich mit der Vorlage zur Verbesserung der Sorgfaltspflichten im Finanzbereich und plant, dem Parlament bis im Sommer 2013 die Gesetzesvorlage vorzulegen.

4.2.2 Sorgfaltspflichten im Steuerbereich - Weissgeldstrategie

4.2.2.1 Steuerlich konformer Finanzplatz

Mit Massnahmen auf zwei Ebenen will der Bundesrat dazu beitragen, die Steuerkonformität sicherzustellen und Missbräuche des Bankgeheimnisses zu verhindern. *Abbildung 6* auf Seite 31 verdeutlicht diese Strategie schematisch.

Lösung der steuerlichen Probleme der Vergangenheit

Auf einer ersten Ebene sollen die steuerlichen Probleme der Vergangenheit ausgeräumt werden, insbesondere Fälle von im Ausland wohnhaften Kunden, welche Vermögenswerte nicht korrekt versteuert haben. Dies geschieht in Form einer steuerlichen Regularisierung von Vermögenswerten aus bestehenden Kundenbeziehungen. Mit dem von der Schweiz favorisierten Modell der Quellensteuerabkommen erhalten die Kunden die Wahlmöglichkeit, entweder über die Zahlung eines einmaligen pauschalen Steuerbetrags oder über die Offenlegung der Geschäftsbeziehung ihre Situation zu regularisieren.

Die Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich³⁰ sehen eine Vergangenheitsregularisierung vor. Diese ermöglicht es nicht nur, die steuerlichen Probleme der Vergangenheit auszuräumen, sondern auch die Problematik möglicher Strafverfolgung von Finanzinstituten und ihren Mitarbeitern zu lösen. Die betroffenen Kunden erhalten eine einmalige Möglichkeit, ihre steuerliche Situation mit Bezug auf ihre Vermögenswerte bei Finanzinstituten in der Schweiz in einem einfachen Verfahren zu regularisieren. Für die Partnerstaaten ist eine Vergangenheitsregularisierung verbunden mit dem Erhalt von Steuergeldern, auf die sie bislang nicht zugreifen konnten. Der Vorteil einer solchen Vergangenheitsregularisierung ist es, dass danach grundsätzlich keine un versteuerten Vermögen aus den Partnerstaaten bei schweizerischen Finanzinstituten mehr verbucht sind. Dies ermöglicht es, einen Schlussstrich unter die Vergangenheit zu ziehen und auf neuer Basis die künftige Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten zu gestalten (vgl. nachfolgende Ausführungen zur abgeltenden Quellensteuer). Dieses System der Vergangenheitsregularisierung soll als Modell für weitere ähnliche Abkommen dienen.

Internationale Kooperation und künftige Besteuerung der Kapitalerträge

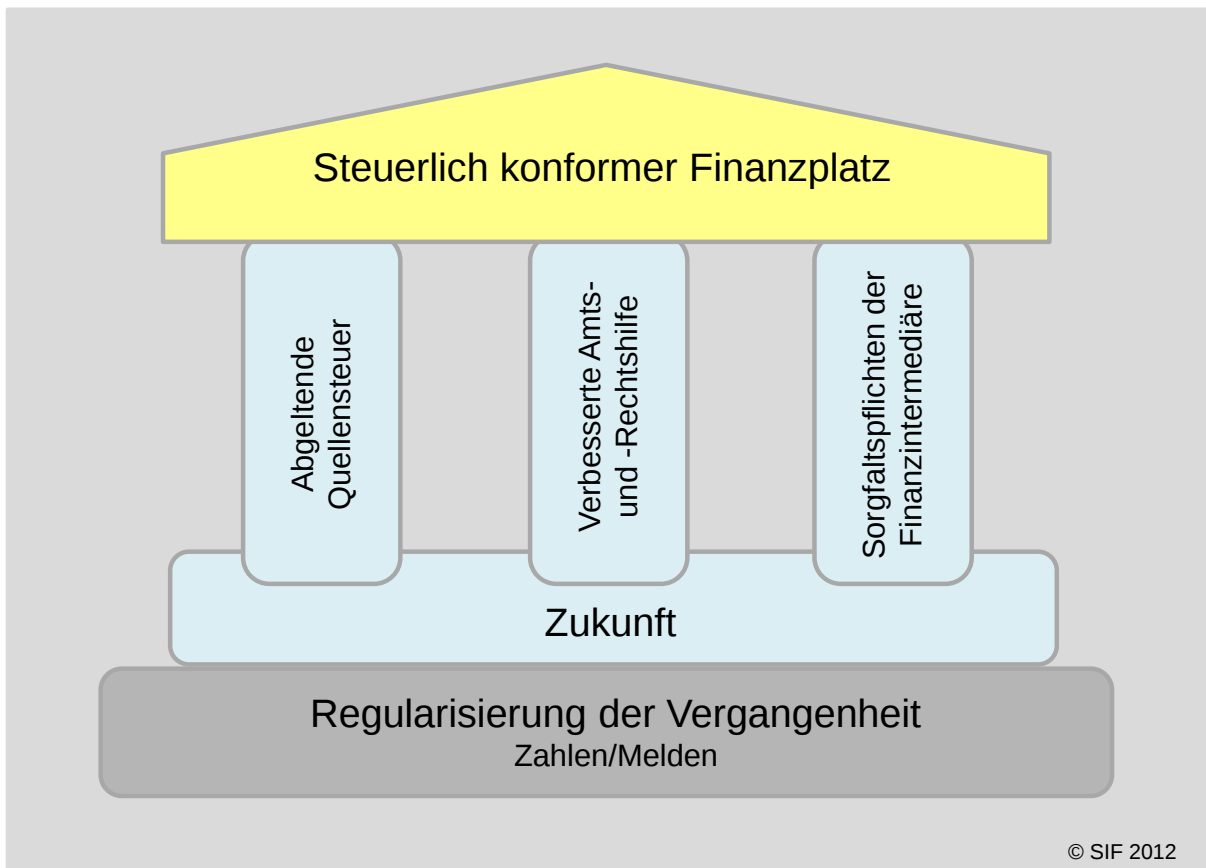
Auf der zweiten Ebene soll die internationale Kooperation und die künftige Besteuerung der Kapitalerträge und -gewinne geregelt werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die auf der ersten Ebene vorgenommene Regularisierung der Vergangenheit nachhaltig ist. Dieser Ansatz umfasst drei Komponenten:

- *Abgeltende Quellensteuer* als effektives Mittel, Steuerpflichtige unter Wahrung des Schutzes ihrer Privatsphäre gemäss den Regeln ihres Wohnsitzstaates zu besteuern. Diese Abkommen sehen eine umfassende Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten vor. Sie stellen ein effizientes System dar, da die Steuer an der Quelle erhoben wird und ein weiterer Erhebungsaufwand entfällt. Weiter werden durch die Anlehnung an die Steuerregeln des Wohnsitzstaates Verzerrungen zwischen den Finanzplätzen des Partnerstaates und der Schweiz vermieden.
- *Verbesserte Amts- und Rechtshilfe* gemäss internationalen Standards. Diese Massnahme hat eine präventive Wirkung, indem die internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich ein konkretes Entdeckungsrisiko schafft.
- *Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre* als komplementärer Teil. Die bisherigen Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre werden ergänzt, um die Annahme un versteuerten Gelder

³⁰ Das mit Deutschland unterzeichnete Quellensteuerabkommen wurde im deutschen parlamentarischen Verfahren nicht angenommen.

besser zu unterbinden. Ziel ist, dass keine neuen unbesteuerten Gelder in der Schweiz angelegt werden.

Abbildung 6: Massnahmen im Steuerbereich



Dieser kombinierte Ansatz bestehend aus Quellenbesteuerung, internationaler Zusammenarbeit in Steuersachen und Sorgfaltspflichtmassnahmen ist am besten geeignet, das Interesse der Kunden am Schutz ihrer Privatsphäre und den Anspruch der Staaten auf die Besteuerung ihrer Steuerpflichtigen in Einklang zu bringen.

Abgeltende Quellensteuer

Die Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich sehen die Erhebung einer abgeltenden Quellensteuer auf Kapitalerträge und -gewinne vor, nach deren Bezahlung grundsätzlich die Steuerpflicht gegenüber dem Wohnsitzstaat erfüllt ist. Der Steuersatz und die Bemessungsgrundlage entsprechen weitgehend jenen der Partnerstaaten. Dadurch wird insgesamt sichergestellt, dass Kapitalerträge und -gewinne in der Schweiz und in den Partnerstaaten gleich besteuert werden und somit auf Grund steuerrechtlicher Umstände keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem schweizerischen Finanzplatz und denjenigen der Partnerstaaten bestehen. Die betroffenen Steuerpflichtigen können anstelle der Quellensteuer von der Möglichkeit der Meldung ihrer Erträge und Gewinne an ihre Finanzbehörden Gebrauch machen.

Um zu verhindern, dass neues unbesteuertes Geld in der Schweiz angelegt wird und dieses unter missbräuchlicher Inanspruchnahme des Systems der abgeltenden Quellensteuer steuerlich reguliert wird, wurde mit dem Vereinigten Königreich (Österreich hat darauf verzichtet) eine Auskunftserteilung auf Ersuchen vereinbart (sog. Sicherung des Abkommenszwecks). Diese sieht vor, dass die Behörden des Partnerstaats Ersuchen stellen können, die den Namen des Kunden, jedoch nicht zwingend den Namen des Finanzinstituts enthalten müssen. Die Schweiz teilt dem Partnerstaat daraufhin mit, ob und gegebenenfalls wie viele Konten und Depots der betroffene Steuerpflichtige bei welchem Finanzinstitut in der Schweiz unterhält. Für die Steuerpflichtigen erhöht sich dadurch das

Risiko, erwischt zu werden. Sogenannte „Fishing Expeditions“ sind jedoch ausgeschlossen. Ersuchen müssen plausibel begründet werden. Die Anzahl Ersuchen ist beschränkt.

Das Quellensteuermodell kombiniert mit der Sicherung des Abkommenszwecks führt dazu, dass der Schweizer Finanzplatz für Steuerhinterzieher und -betrüger unattraktiv wird. Das mit dem Vereinigten Königreich und Österreich vereinbarte System soll deshalb als Modell für weitere ähnliche Abkommen dienen.

Verbesserte Amts- und Rechtshilfe gemäss internationalen Standards

Der Bundesrat hat im Jahr 2009 beschlossen, die Amtshilfe in Steuersachen gemäss internationalem Standard auszubauen und die entsprechenden Amtshilfebestimmungen in bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen zu revidieren bzw. in neuen DBA zu übernehmen. Die standardkonforme Amtshilfebestimmung soll langfristig in allen DBA enthalten sein. Diese beinhaltet, dass die Schweiz auch im Veranlagungsverfahren und unabhängig vom Vorliegen eines Steuerdelikts Amtshilfe leistet. Die Durchführung der Amtshilfe wird durch die Amtshilfeverordnung und künftig durch das neue Amtshilfegesetz geregelt. Der Bundesrat hat am 6. Juli 2011 die Botschaft über das Steueramtshilfegesetz verabschiedet. Das Steueramtshilfegesetz ist in der Schlussabstimmung der Eidg. Räte vom 28. September 2012 verabschiedet worden. Es untersteht dem fakultativen Referendum; dieses läuft am 17. Januar 2013 ab. Der Bundesrat wird das Inkrafttreten bestimmen.

Um Lücken und Widersprüche zu vermeiden, beschloss der Bundesrat am 29. Juni 2011, die Rechtshilfe über eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen und eine Übernahme der einschlägigen Instrumente des Europarats weiterzuentwickeln.³¹ Dadurch soll Rechtshilfe nicht mehr nur auf Abgabebetrug beschränkt sein, sondern auch bei Steuerhinterziehung möglich sein. Die Rechtshilfe soll einerseits gegenüber jenen Staaten erfolgen, mit denen die Schweiz ein neues oder revidiertes DBA nach OECD-Musterabkommen abgeschlossen hat. Andererseits soll mit der Übernahme der einschlägigen Zusatzprotokolle des Europarates die Zusammenarbeit auch gegenüber den Vertragsstaaten dieser Zusatzprotokolle ausgedehnt werden. Damit richtet die Schweiz ihre Rechtshilfepolitik auf den europäischen Standard aus. Aufgrund der gemeinsamen Werte und der engen Partnerschaft mit den Staaten des Europarats drängt sich im Fiskalbereich eine einheitliche Regelung auf. Mit allen anderen Staaten wird im Fiskalbereich weiterhin nur eine beschränkte Zusammenarbeit in Fällen von Abgabebetrug möglich sein.

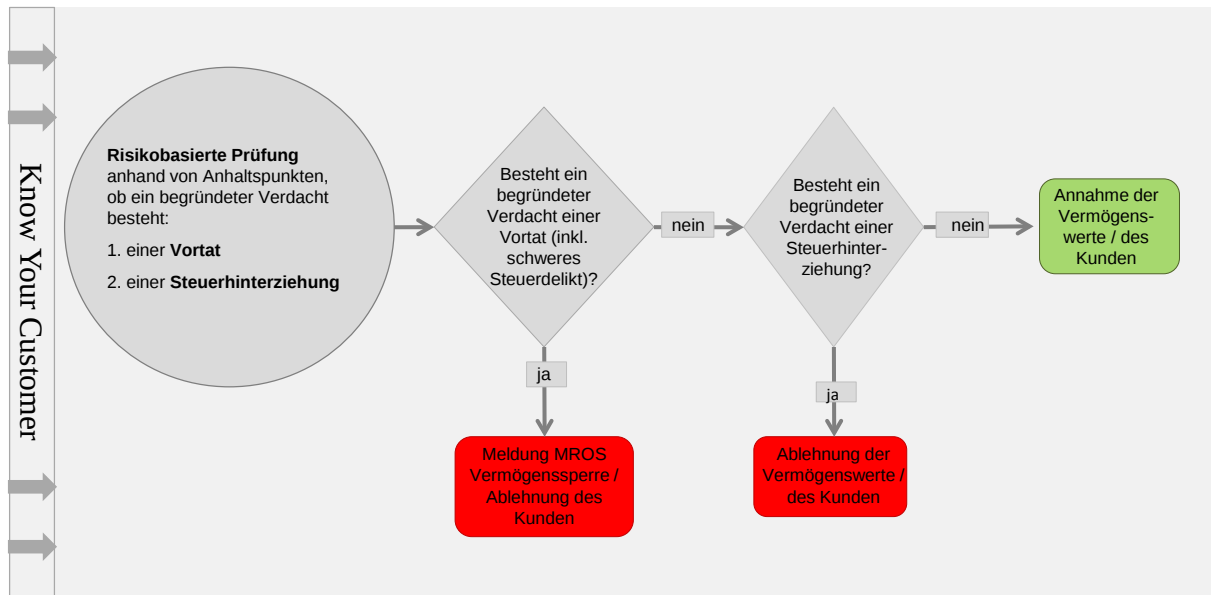
4.2.2.2 Präzisierung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre

Finanzintermediäre müssen neu bei der Annahme von Vermögenswerten den Aspekten der Steuerkonformität zusätzlich Rechnung tragen. Nebst der Qualifizierung von schweren Steuerdelikten als Vortat zur Geldwäscherei (vgl. *Kapitel 4.2.1*), sollen Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre auch im Steuerbereich eingeführt werden. Mit diesen Sorgfaltspflichten werden die Kundinnen und Kunden jedoch nicht von ihrer eigenen Verantwortung entbunden, ihren Steuerpflichten nachzukommen und die für sie jeweils geltenden Gesetze und Regulierungen einzuhalten.

Mit den Sorgfaltspflichten im Steuerbereich soll die Annahme unversteuerter Gelder verhindert werden. Finanzintermediäre sollen bei allen Kunden eine Prüfung anhand von vorgängig definierten Anhaltspunkten, die für oder gegen die Steuerkonformität sprechen, vornehmen. Der Umfang der Prüfung richtet sich dabei wie bei der Abklärung des Verdachts betreffend Geldwäscherei und

³¹ In den internationalen Beziehungen kennt die Schweiz zwei verschiedene Wege, um Informationen im Steuerbereich auszutauschen. Der Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden erfolgt im Rahmen der Amtshilfe, gestützt auf bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Auf dem Weg der Rechtshilfe können Informationen zwischen Justizbehörden ausgetauscht werden.

Abbildung 7: Verhaltenspflichten im Steuerbereich



Terrorismusfinanzierung nach dem Risiko, das die Vertragspartei darstellt (risikobasierte Prüfung) (vgl. *Abbildung 7*). Die Konsequenzen, wenn der Finanzintermediär weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer Steuerhinterziehung stehen, unterscheiden sich jedoch von denjenigen bei Vorliegen einer Vortat.

Eine glaubwürdig ausgestaltete Selbstdeklaration kann einen wesentlichen Anhaltspunkt für ein steuerkonformes Verhalten einer Kundin oder eines Kunden darstellen. Ein Finanzintermediär soll deshalb eine Selbstdeklaration über die Erfüllung der Steuerpflicht verlangen können – sei dies bei gewissen Fallkonstellationen oder flächendeckend. Eine Pflicht zur Einholung einer Selbstdeklaration wäre hingegen nur dann glaubwürdig und damit wirkungsvoll, wenn sie mit einer umfassenden Überprüfungspflicht der Finanzintermediäre und einer entsprechenden Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde ergänzt würde. Weder die Finanzintermediäre noch die Aufsichtsbehörde verfügen jedoch über die Möglichkeiten, solche Abklärungen mit der notwendigen Tiefe vorzunehmen.

Die Sorgfaltspflichten im Steuerbereich sollen grundsätzlich für alle Finanzintermediäre nach Geldwäschereigesetz gelten. Mit der Gleichschaltung des Geltungsbereichs können Synergien genutzt werden, da Finanzintermediäre die Prüfung im Geldwäschereibereich mit derjenigen im Steuerbereich kombinieren können. Zudem sollen die Sorgfaltspflichten im Steuerbereich auf alle Personen im In- und im Ausland anwendbar sein. Dadurch wird ein flächendeckender Ansatz sichergestellt, auch wenn beispielsweise eine Person mit festem Wohn- und Arbeitsort in der Schweiz ohne das Vorliegen weiterer Anhaltspunkte grundsätzlich ohne vertiefte weitere Abklärungen als steuerehrlich wird eingestuft werden können.

Die Grundsätze der Sorgfaltspflichten im Steuerbereich werden voraussichtlich auf Grund der materiellen Schnittstellen mit den Sorgfaltspflichten bezüglich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Geldwäschereigesetz verankert. Sie müssen durch eine von der Aufsichtsbehörde als Mindeststandard anerkannte und zu beaufsichtigende Selbstregulierung der betroffenen Finanzintermediäre ergänzt und konkretisiert werden. Bei Fehlen einer solchen Selbstregulierung, soll die FINMA die notwendigen Ergänzungs- und Konkretisierungsvorschriften erlassen.

Der Bundesrat schickt Anfang 2013 eine Vorlage zur Verbesserung der Sorgfaltspflichten von Finanzintermediären in die Vernehmlassung (zeitgleich mit der Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen, siehe *Kapitel 4.2.1*) und plant, dem Parlament bis im Sommer 2013 die Gesetzesvorlage vorzulegen.

4.3 Begleitende Massnahmen

Mit begleitenden Massnahmen, die sich an den Zielsetzungen von *Kapitel 3* orientieren, sollen die Rahmenbedingungen für die gesamte Volkswirtschaft gestärkt werden. Sie tragen speziell der engen Verflechtung des Finanzsektors mit der Volkswirtschaft Rechnung. Diese Bereiche sind: Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt, Verbesserung des Kundenschutzes, Stärkung der Ausbildung, Verhandlungen mit der EU im Bereich Unternehmensbesteuerung und die Unterstützung des Aufbaus eines effizienten Steuersystems in Entwicklungsländern.

4.3.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt

Hindernisse vorab im steuerlichen und regulatorischen Bereich mindern nach Einschätzung der Branche die Attraktivität des Kapitalmarkts in der Schweiz, der Unternehmen einen direkten Zugang zu Kapital bietet. Dies gilt vor allem für ausländische Kapitalgeber und institutionelle Anleger. Für den Schweizer Kapitalmarkt schädlich ist insbesondere die Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Auch durch einen Umbau der Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer oder die Bildung eines KMU-Segments könnte der Kapitalmarkt gestärkt werden. Von dieser Diversifikationsmöglichkeit der Unternehmensfinanzierung könnten besonders Schweizer KMU profitieren. Bei der Beseitigung steuerlicher Hindernisse auf dem Schweizer Kapitalmarkt wird dabei auch eine allfällige Kompensation der Einnahmeausfälle berücksichtigt werden müssen. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es nach Einschätzung der Branche auch günstig, chinesischen Unternehmen den Zugang zum Schweizer Kapitalmarkt zu erleichtern und dadurch zu einem Hub für Renminbi-Geschäfte zu werden. Ein wachsendes Segment ist zudem die Handelsfinanzierung ((Commodity) Trade Finance).³² Um weiterhin ein attraktiver Standort dafür zu bleiben, muss auf die Beibehaltung der wettbewerbsfähigen Bedingungen in der Schweiz geachtet werden. Dies gilt es insbesondere im Hinblick auf konkurrierende Finanzplätze wie Singapur zu berücksichtigen. Ein durch all diese Massnahmen gestärkter Kapitalmarkt würde Alternativen zur Unternehmensfinanzierung durch Banken und eine direkte Anlagemöglichkeit für institutionelle und ausländische Investoren bieten.

Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital behindern die Unternehmen in ihrer Investitionstätigkeit. Dies ist eine für das Wachstum der Volkswirtschaft schädliche Nebenwirkung der Emissionsabgabe und ist deshalb auch ein zentrales Element der laufenden Unternehmenssteuerreform III (USTR III). Gleichzeitig wäre eine Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital auch eine effektive Massnahme zur Stärkung des Kapitalmarkts. Im Rahmen einer parlamentarischen Initiative hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) im Frühjahr 2012 ein Vernehmlassungsverfahren zur Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital durchgeführt. Der Entscheid der WAK-N über das weitere Vorgehen ist derzeit noch ausstehend.

Umbau der Verrechnungssteuer zur Zahlstellensteuer

Mit Blick auf eine nachhaltige Stärkung des Kapitalmarktes sind die Rahmenbedingungen bei der Verrechnungssteuer insbesondere im Bereich der Obligationen zu verbessern. Die steuerlichen Rahmen-

³² Unter Commodity Trade Finance sind kurzfristige, zweckgebundene Darlehen an weltweit tätige Handelsunternehmen (Händler) zu verstehen, welche meist zur Finanzierung einer spezifischen Geschäftstransaktion gewährt werden. In aller Regel wird der Kaufpreis der Ware an den Lieferanten zur Zahlung fällig, bevor der Erlös aus dem Verkauf derselben an die Abnehmer vereinnahmt werden kann. Die Rolle der Banken besteht primär darin, die beim Händler entstehende Finanzierungslücke zu überbrücken und den Zahlungs- und Warenfluss durch den Einsatz geeigneter Instrumente abzuwickeln. Das Risiko der Bank wird oft dadurch limitiert, dass Kredite meist durch die Rohstoffe pfandbesichert sind. Dennoch ist bei der Handelsfinanzierung aufgrund der grossen Beträge ein gutes Risikomanagement essentiell.

bedingungen sollten derart ausgestaltet werden, dass Obligationen und Geldmarktpapiere künftig zu kompetitiven Bedingungen aus der Schweiz heraus emittiert werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, schlug der Bundesrat vor, bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip zu wechseln. Das Parlament ist dem Vorschlag des Bundesrates nicht gefolgt. In der Sommersession 2012 hat die Bundesversammlung statt dessen beschlossen, dass Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht von Banken, die an das Eigenkapital anrechenbar sind, zeitlich befristet von der Verrechnungssteuerpflicht befreit werden sollen.³³ Gleichzeitig erteilte das Parlament dem Bundesrat den Auftrag, eine Gesamtschau vorzunehmen, um den Zusammenhang zu anderen Steuerdossiers herzustellen und forderte den Bundesrat auf, für den Übergang zum Zahlstellenprinzip andere Varianten vorzuschlagen und die Möglichkeit einer generellen Umstellung auf dieses Prinzip zu prüfen. Ebenfalls zu prüfen ist, ob sich die Verrechnungssteuer in ein Konzept der ökologischen Steuerreform integrieren lässt. Schliesslich sollen die finanziellen Auswirkungen für den Bund genauer analysiert werden. Dadurch könnte der Kapitalmarkt für in- und ausländische Emittenten attraktiver gestaltet werden, ohne gleichzeitig übermässig auf Steuereinnahmen verzichten zu müssen. Diese Prüfungen sind im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe vorzunehmen.

Renminbi-Geschäfte

Nach Einschätzung der Branche kann eine Etablierung als Offshore Renminbi-Hub dazu beitragen, die Positionierung des Schweizer Finanzplatzes im internationalen Wettbewerb zu stärken. Durch die zunehmende Bedeutung des chinesischen Renminbi als internationale Handels-, Abwicklungs- und Anlagewährung entstehen den internationalen Anbietern von Finanzdienstleistungen neue Geschäftsfelder. Chinesischen Unternehmen würde ein solcher Renminbi-Hub erlauben, Zugang zum Schweizer Kapitalmarkt zu erhalten. Bereits als solche Hubs etabliert sind Hongkong und seit kurzem auch London und Singapur.

Die Schweiz verfügt grundsätzlich über gute Voraussetzungen, um als Offshore Renminbi-Hub zu fungieren. Dazu gehören eine qualitativ hochstehende Finanzmarktinфраstruktur, ein innovativer und liquider Finanzmarkt mit einer breiten Palette an Finanzdienstleistungen, ein zuverlässiges Rechtssystem und gute regulatorische Strukturen. Mit seinem hohen Bestand an verwalteten Vermögen, seiner zentralen Rolle im internationalen Rohwarenhandel und der wachsenden Nutzung der Schweiz als Tor nach Europa durch chinesische Firmen bietet der hiesige Finanzplatz günstige Voraussetzungen für das offshore Renminbi-Geschäft. Eine erste grobe Einschätzung der Branche beziffert das Potenzial für zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze bei den Schweizer Banken auf einige hundert Stellen innerhalb der ersten Jahre.

Unterstützung von Seiten der Behörden bei der Etablierung eines Offshore Renminbi-Hubs wäre vor allem im bilateralen Dialog mit China und in Bezug auf regulatorische Fragen notwendig. Entsprechende Gespräche können im Rahmen des Finanzdialogs aufgenommen werden, auf den sich die Schweiz und China im Grundsatz geeinigt haben. Die technische Umsetzung des Handels von in Renminbi denominierten Wertpapieren ist jedoch der Initiative des Privatsektors überlassen.

Kapitalmarkt für KMU-Segment und Projektfinanzierung

Nach Einschätzung der Branche ist die Finanzierung von kapitalintensiven Grossprojekten im Ausland insbesondere in den Bereichen Umwelt, Energie und Infrastruktur durch die knapper gewordenen öffentlichen Mittel schwieriger geworden. Dies bedeutet, dass eine Finanzierung über den privaten Kapital- und Kreditmarkt in Erwägung gezogen werden muss. Derartige Grossprojekte würden Möglichkeiten zur Entwicklung nachhaltiger Produkte und Technologien bieten, die vor allem für das in der Schweiz breit abgestützte und innovative KMU-Segment vorteilhaft wären.

³³ Die Befreiung von der Verrechnungssteuer gilt für Anleihen, die in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten der Revision ausgegeben werden.

Zur Stärkung des Kapitalmarkts für die Projektfinanzierung sind neben steuerlichen auch regulatorische Änderungen erforderlich. Dies sind beispielsweise Anpassungen der BVG-Richtlinien wie einer Flexibilisierung der Anlagevorschriften oder der Zulassungsvoraussetzungen im Bereich Infrastruktur.

Viele KMU müssen neue Finanzierungsquellen erschliessen, um auf die wirtschaftliche Unsicherheit und die raschen Änderungen im spezifischen Marktumfeld zu reagieren. Innovative Formen der Unternehmensfinanzierung könnten dabei die Investorenbasis verbreitern (Crowdfunding). Zudem konnten im Bereich des Risikokapitals gewisse Finanzierungslücken ausgemacht werden. Dies ist besonders in frühen Phasen von Innovationen der Fall, in welcher die Forschung und Entwicklung eines Produkts noch nicht abgeschlossen wurde und das Risiko entsprechend erhöht ist.³⁴

- Der Bund (EFD und EDA) bemüht sich (unter Einbezug der FINMA), die notwendigen Abklärungen mit den chinesischen Behörden zu treffen, damit die Marktteilnehmer den Finanzplatz als Hub für Renminbi-Geschäfte etablieren können.
- Das EFD prüft und erarbeitet zusammen mit EDI, EVD und FINMA sowie unter Einbezug von SBVg, SVV, SFA und SIX die notwendigen regulatorischen, statuarischen und steuerlichen Voraussetzungen zur weiteren Stärkung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt. Dies schliesst auch neue und innovative Möglichkeiten zur Unternehmensfinanzierung wie beispielsweise Crowdfunding und Risk-pooling funds sowie Zugangserleichterungen zu Wagniskapital im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) ein. Zur Stärkung des Kapitalmarkts für die Projektfinanzierung sind neben steuerlichen auch regulatorische Änderungen erforderlich (z.B. Zulassungsvoraussetzungen im Bereich Infrastruktur).
Das EFD prüft unter Einbezug der kantonalen Finanzdirektoren und der Wissenschaft bis Ende 2013 die Möglichkeit der generellen Umwandlung der Verrechnungssteuer auf das Zahlstellenprinzip.

4.3.2 Verbesserung des Kundenschatzes beim Vertrieb von Finanzprodukten

Am 28. März 2012 beauftragte der Bundesrat das EFD unter Mitwirkung des EJPD (BJ) und der FINMA damit, eine gesetzliche Grundlage zur Schaffung einer einheitlichen, sektorübergreifenden Regulierung von Finanzprodukten und -dienstleistungen und deren Vertrieb zu erarbeiten. Eine solche Anpassung der Gesetzgebung im Bereich des Kundenschatzes bietet sich aus drei Gründen an: Erstens hat die FINMA in ihrem Positionspapier³⁵ vom 24. Februar 2012 Mängel im Schweizer Kundenschatz festgestellt. Zweitens sind auch auf internationaler Ebene Bestrebungen im Gange, den Kundenschatz bei Finanzdienstleistungen zu stärken. Drittens sollen für alle Anbieter die gleichen Voraussetzungen gelten.

Mängel im Schweizer Kundenschatz - FINMA Positionspapier

Die FINMA hält in ihrem Positionspapier „Regulierung von Produktion und Vertrieb von Finanzprodukten“ vom 24. Februar 2012 fest, dass der Kundenschatz in der Schweiz verbessert werden soll. Die Empfehlungen der FINMA umfassen Massnahmen in den folgenden Bereichen:

- Regeln für Finanzprodukte (wie Einführung einer allgemeinen Prospektpflicht für standardisierte Finanzprodukte sowie einer Produktbeschreibung für strukturierte Finanzprodukte);
- Verhaltens- und Organisationsregeln für Finanzdienstleister (wie Aufklärungspflichten des Finanzdienstleisters gegenüber dem Kunden über sich und die offerierten Produkte; Erkundigungs- und Eignungsabklärungen über den Kunden und das empfohlene Produkt);

³⁴ Risikokapital in der Schweiz (2012), SECO,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27392.pdf>

³⁵ <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/pos-vertriebsregeln-20120224-d.pdf>

- Ausdehnung der Aufsicht (Schliessung von Aufsichtslücken mit der Unterstellung der Vermögensverwalter; Verbesserung der Fachkenntnisse von Personen mit Kundenkontakt kombiniert mit einer entsprechenden Registerpflicht; gleiches Schutzniveau für Kunden bei grenzüberschreitenden wie bei inländischen Dienstleistungen);
- Erleichterte zivilrechtliche Durchsetzbarkeit von Ansprüchen der Privatkunden gegenüber Finanzdienstleistern.

Internationale Entwicklungen: Kundenschutz und Marktzugangsvoraussetzungen

Auch auf internationaler Ebene sind verschiedene Bestrebungen im Gange, den Kundenschutz bei Finanzdienstleistungen zu stärken. Es sind dies insbesondere:

- die Überarbeitung der EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID), mit der die Verhaltensregeln beim Vertrieb von Finanzprodukten weiter verschärft und harmonisiert werden sollen. Dies ist Teil der zur Zeit laufenden Reform der EU-Finanzmarktregulierung;
- die im Auftrag der G20 durch die OECD und das FSB erstellten Analysen zum Kundenschutz (FSB-Studie: Consumer Finance Protection; OECD-Grundsätze: Principles on Financial Consumer Protection);
- die von der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) publizierten Grundsätze der „Point of Sale Disclosure“.

Diese Bestrebungen gehen insbesondere in der EU mit der Tendenz einher, bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen einheitliche Regulierungsstandards im Kundenschutz zu verlangen. Namentlich neue EU-Regulierungsvorhaben, wie MiFID II und die Alternativ Investment Funds Managers Directive (AIFMD), sehen Drittstaatenregelungen vor, die den Zugang zum EU Finanzmarkt³⁶ u.a. auch von der Gleichwertigkeit des Rechts- und Aufsichtsrahmens des Drittlandes abhängig machen (vgl. *Kapitel 2.2.1*). Dadurch beeinflusst das Kundenschutzniveau nicht nur die Qualität, sondern auch den Marktzutritt und damit die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Anbietern von Finanzdienstleistungen.

Gleiche Bedingungen für Anbieter von Finanzdienstleistungen

Eine weitere wichtige Voraussetzung zur Stärkung des Wettbewerbs unter den Schweizer Anbietern ist die einheitliche Ausgestaltung der regulatorischen Anforderungen zur Erbringung der Finanzdienstleistungen. Die Anforderungen und die Aufsicht sollen sich an technischen Gesichtspunkten wie der Komplexität der Produkte oder der Schutzbedürftigkeit von Kunden orientieren und sollen grundsätzlich mit der notwendigen Differenzierung für alle Anbieter im selben Ausmass gelten. Durch diese gleichartigen Voraussetzungen können Verzerrungen im Wettbewerb zwischen den Anbietern vermieden werden.

Der Bundesrat schickt im Herbst 2013 eine Vorlage in die Vernehmlassung, die die Mängel im Schweizer Kundenschutz behebt und den internationalen Entwicklungen in diesem Bereich Rechnung trägt.

4.3.3 Ausbildung

Gut ausgebildete und qualifizierte Fachkräfte sind für die Wettbewerbsfähigkeit und die Reputation des Finanzplatzes von zentraler Bedeutung. Die Sicherstellung eines hohen Ausbildungsniveaus im Allgemeinen und dessen kontinuierliche Anpassung an sich verändernde Anforderungen bilden wichtige Voraussetzungen für den Erfolg der Finanzinstitute am Markt und zählen damit zu den wichtigen Rahmenbedingungen.

³⁶ Neben weiteren Voraussetzungen wie z.B. einer Niederlassungserfordernis zur Erbringung von Finanzdienstleistungen an Retail-Kunden.

In den letzten Jahren wurden mit dem Center for Young Professionals in Banking (CYP), der Höheren Fachschule Bank und Finanz (HFBF) und dem Swiss Finance Institute (SFI) auf den Ebenen der Grund-, der Weiter- und der Top- und Executive-Ausbildung unter Führung der SBVg Kompetenzzentren im Bereich Banking und Finance geschaffen. Vergleichbare Entwicklungen haben teilweise auch in den anderen Branchenverbänden stattgefunden. Das Bekenntnis zur Förderung von Forschung und Lehre gilt es über das Jahr 2020 hinaus zu erneuern.

Die Förderung der Entwicklung von Asset Management Clusters (vgl. *Kapitel 4.1.3*) beinhaltet neben regulatorischen Massnahmen auch solche im Bildungsbereich. Die Schaffung von Bildungsangeboten im Asset Management Bereich wird von den Branchenverbänden in Zusammenarbeit mit den anerkannten Bildungsinstituten erarbeitet.

- Der Bund setzt die finanzielle Förderung der Forschung im Finanzbereich fort und trägt im Rahmen seiner Möglichkeiten dazu bei, die entsprechende Koordination und Bündelung via Swiss Finance Institute zu erreichen.
- Die Bestrebungen des Bundes zur Sicherstellung des Kundenschutzes beim Vertrieb von Finanzprodukten (siehe *Kapitel 4.3.2*) berücksichtigen und anerkennen in geeigneter Weise die qualitäts- und professionalitätsorientierten Bildungsstrategien der Wirtschaft.

4.3.4 Dialog mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung

Im Jahr 2010 hat die EU die Schweiz eingeladen, den EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung zu übernehmen. Der Bundesrat hat darauf das EFD mit Sondierungsgesprächen über die Bedingungen für einen Dialog beauftragt. Am 4. Juli 2012 verabschiedete der Bundesrat das Mandat für den Dialog mit der EU über die Unternehmensbesteuerung. Ziel des Dialogs mit der EU ist es, bei der Unternehmensbesteuerung eine Lösung zu finden, die die Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz bewahrt und weiterentwickelt, die internationale Akzeptanz der schweizerischen Unternehmenssteuerordnung fördert und die Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Finanzierung staatlicher Tätigkeiten sicherstellt. Das Mandat wurde von den Kantonen sowie von den zuständigen parlamentarischen Kommissionen im Rahmen von Konsultationen gutgeheissen.

Die Verhandlungen mit der EU finden unter der Leitung des EFD gemeinsam mit dem EDA und dem EVD sowie unter Einbezug der Kantone statt. Im Vordergrund der Gespräche steht das sogenannte „Ringfencing“, d.h. die ungleiche steuerliche Behandlung von in- und ausländischen Erträgen. Die Übernahme des EU-Verhaltenskodex durch die Schweiz steht nicht zur Diskussion. Die Souveränität der Schweiz und ihr föderales Steuersystem bilden die Basis für die Gespräche mit der EU, was u.a. die Zuerkennung genügend langer Übergangsfristen für allfällige Gesetzesanpassungen einschliesst. Auch steuerliche Gegenmassnahmen gegen die Schweiz bilden ein weiteres Thema. Die Verhandlungen mit der EU sind eng verbunden mit der laufenden Unternehmenssteuerreform III, mit welcher der Bundesrat das EFD am 10. Dezember 2008 beauftragt hat.

Die Schweiz hat mit der EU einen formellen Dialog zu Fragen der Unternehmensbesteuerung aufgenommen. Die Schweiz ist aber nicht bereit, den EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung zu übernehmen.

4.3.5 Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern

Die Schweiz setzt sich im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit für wirkungsvolle Massnahmen zur Armutsbekämpfung und Förderung der nachhaltigen Entwicklung ein. Sie unterstützt Länder in ihren eigenen Anstrengungen, Armuts- und Entwicklungsprobleme zu bewältigen. Dazu gehört auch die Förderung von effektiven und integren Steuerstrukturen in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Ein leistungsfähiger Partnerstaat, der eigene Mittel in der Armutsbekämpfung einsetzt, hat bessere Voraussetzungen für das Erreichen von Entwicklungszielen.

Die Schweiz hat ein entwicklungspolitisches Interesse, die Steuererhebung in Entwicklungs- und Schwellenländern zu verbessern. Ergänzend zu Massnahmen wie die Verbesserung der Steuererhebung der natürlichen Personen und Unternehmen, dem Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und Steuerinformationsabkommen (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) mit Entwicklungsländern (vgl. Kapitel 4.2.2.1.) ist eine Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bei der Stärkung der Wirksamkeit und Integrität ihrer Steuerstrukturen sinnvoll.

Diese Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gründen auf der Überzeugung, dass transparente und zuverlässige Einnahmen und Ausgaben eine der Grundlagen für nachhaltiges Wachstum und eine ausgewogene Entwicklung sind. Die von der Schweiz geleistete technische Zusammenarbeit setzt Schwerpunkte bei der Schaffung von effizienten und fairen Steuersystemen sowie bei den Institutionen und Regeln in den einzelnen Ländern, die nachhaltige Budgetprozesse und ein tragfähiges Schuldenmanagement sicherstellen. Zudem setzt sich die Schweiz für funktionierende lokale, regionale und internationale Finanzsysteme ein.

Im Januar 2011 hat die OECD ein Dreijahresprogramm gestartet, um die Entwicklungsländer bei der Mobilisierung ihrer Ressourcen zur Erhebung von korrekten und angemessenen Steuern zu unterstützen. Als zentrale Plattform wurde eine Task Force eingesetzt (Informal Task Force on Tax and Development), der neben OECD-Delegierten aus dem Steuer- und Entwicklungshilfebereich auch Vertreter von Entwicklungsländern, der Wirtschaft, von NGOs und von internationalen Organisationen angehören. Die Schweiz ist Mitglied dieser Task Force und setzt sich dafür ein, dass im Rahmen der vier Themenbereiche des Programms die Bedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigt werden. Die Schweiz hat sich auch mit einem finanziellen Beitrag an diesen Arbeiten beteiligt. Für die Schweiz stehen die Errichtung einer funktionierenden Verwaltung und die Ausbildung im Vordergrund. Wichtig ist für die Schweiz jedoch auch, dass im Verhältnis zu Entwicklungsländern Regeln zur Anwendung kommen, die umgesetzt werden können. So setzt sich die Schweiz für eine Vereinfachung der Verrechnungspreise im Verhältnis zu den Entwicklungsländern ein, ohne jedoch auf die wesentlichen Grundsätze der OECD zu verzichten. Im Bereich der Berichterstattung von international tätigen Unternehmen engagiert sich die Schweiz zudem für eine zweckorientierte Transparenz, die sowohl den Interessen der Steuerbehörden wie auch jenen der Unternehmen Rechnung trägt.

Neben dem Engagement in der OECD pflegt die Schweiz in ausgewählten Bereichen der technischen Zusammenarbeit eine enge Partnerschaft mit dem IWF, sowohl bilateral als auch gemeinsam mit anderen Ländern. Ein Schwerpunkt ist dabei die finanzielle Unterstützung von technischer Hilfe bei der Stärkung von Steuersystemen. Gleichzeitig wird die technische Zusammenarbeit bei der Stärkung der Finanzsektoren in Schwellen- und Entwicklungsländern, bei der Stärkung ihrer Budget- und Schuldenverwaltungen, dem Management von natürlichen Ressourcen sowie der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterstützt.

Schliesslich stellt die Schweiz in ausgewählten Bereichen auch eigene Experten zur Verfügung. Dies geschieht in der Regel auf Anfrage von Ländern, mit der die Schweiz eng zusammenarbeitet wie beispielsweise den Mitgliedern ihrer Stimmrechtsgruppe in IWF und Weltbank. So standen in der Vergangenheit beispielsweise Experten der Tresorerie und der Geldwäschereibekämpfung für die kurzfristige Beratung zur Verfügung, oder es wurden Länderdelegationen zu Präsentationen über Budgetführung, Ausgabenkontrolle, Finanzausgleich und Fiskalregeln empfangen.

In Zukunft sollen diese bi- und multilateralen Leistungen in der technischen Entwicklungszusammenarbeit nach Möglichkeit verstärkt und noch zielgerichteter eingesetzt werden. Dies geschieht zum Beispiel durch die Vermittlung von Schweizer Expertisen im Steuerbereich in spezifischen Arbeiten der „Informal Task Force on Tax and Development“.

5 Schlussfolgerung

Ausgehend von den Herausforderungen im internationalen Umfeld wurden im *Kapitel 3* die Ziele der Finanzmarktpolitik sowie die zu beachtenden, langfristigen Grundsätze beschrieben. Mit den im *Kapitel 4* dargelegten Massnahmen sollen die formulierten Ziele der Finanzmarktpolitik erreicht werden. Dies ergibt zusammengefasst folgende aktuelle Ausrichtung der Finanzmarktpolitik:

Die Schweiz soll auch in Zukunft über einen starken, international konkurrenzfähigen Finanzmarkt verfügen, der massgeblich zum Wohlstand in der Schweiz beiträgt, vielen Leuten eine Beschäftigung bietet und ein hohes Steueraufkommen bringt. Dazu sind bestmögliche, international akzeptierte Rahmenbedingungen notwendig, die so ausgestaltet sein sollen, dass der Schweizer Finanzmarkt:

- Dienstleistungen herausragender Qualität anbietet, die von seinen Kunden aus der ganzen Welt geschätzt werden,
- selbst heftigsten Schocks auf den volatilen internationalen Finanz- und Kapitalmärkten Stand halten kann und
- durch eine rigorose Bekämpfung von Missbräuchen eine internationale Vorbildfunktion einnimmt.

Die Schweizer Finanzmarktpolitik beruht darauf, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, mit der Schaffung von Sorgfaltspflichten den Missbrauch zu bekämpfen und die Rahmenbedingungen der gesamten Volkswirtschaft zu verbessern. Mit je einem Massnahmenbündel, das sich konsequent an der Zielsetzung Qualität, Stabilität und Integrität ausrichtet, sollen die Rahmenbedingungen für den Schweizer Finanzplatz im Rahmen des international Akzeptierten optimiert werden.

Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Schweiz setzt sich international gegen den aufflammenden Protektionismus insbesondere im Finanzbereich ein. Nur mit offenen Märkten können durch die internationale Arbeitsteilung Wohlstandsgewinne erzielt werden. Zudem ist es wichtig, in bedeutenden internationalen Märkten die Regulierungen im Banken-, Versicherungs- und Vorsorgebereich zu berücksichtigen, damit die Wettbewerbsfähigkeit erhalten werden kann.

Eine global ausgerichtete Finanzindustrie benötigt globale Standards. Die Schweiz muss bei der Ausarbeitung dieser Standards aktiv mitmachen und diese mitgestalten. Im Allgemeinen sollen globale Standards übernommen werden, sofern wichtige politische oder wirtschaftliche Gründe nicht dagegen sprechen. Im Falle einer Nichtübernahme muss eine stichhaltige Begründung und eine glaubwürdige Alternative vorgelegt werden. Es ist deshalb genau abzuklären, in welchen Bereichen eigenständige Schweizer Regelungen Sinn machen. Kosten und Nutzen neuer Regulierungen müssen dabei in jedem Fall abgewogen und die Standortattraktivität möglichst verbessert werden.

Nach Einschätzung der Branche hat die Schweiz insbesondere in den Bereichen Asset Management, Vorsorge und Kapitalmarkt Wachstumspotentiale. Um dieses besser nutzen zu können, ist der Bundesrat bereit, die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz vertieft zu analysieren. Durch regulatorische und steuerliche Anpassungen sollen nicht nur die Bedingungen für bestehende Geschäftsfelder verbessert werden, sondern dem Privatsektor auch die Entwicklung neuer Geschäftsfelder ermöglicht werden. So könnte sich im Bereich Kapitalmarkt die Schweiz etwa als Plattform für internationale Handelsgeschäfte in der chinesischen Währung Renminbi profilieren.

Missbrauchsbekämpfung und Sorgfaltspflichten

Der Bundesrat intensiviert die Missbrauchsbekämpfung im Geldwäscherei- und im Steuerbereich. Mit der zügigen Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen unterstreicht die Schweiz, dass sie den im Rahmen ihrer internationalen Engagements eingegangenen Verpflichtungen eine hohe Priorität einräumt. Die Quellensteuerabkommen, die Amts- und Rechtshilfe nach internationalem Standard und die zusätzlichen Sorgfaltspflichten sind zudem ein wirkungsvolles und zukunftstaugliches Dispositiv

gegen Missbräuche im Steuerbereich. Gleichzeitig kann damit das legitime Schutzbedürfnis nach Wahrung der Privatsphäre der Kundinnen und Kunden sichergestellt werden. Die Schweiz wird deshalb den seit 2009 eingeschlagenen Weg zur Lösung der Probleme im Steuerbereich konsequent weitergehen. Den Abkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich sollen Vereinbarungen mit weiteren Ländern in- und ausserhalb der EU folgen. Die Bekämpfung von Missbrauch muss ein Schwerpunkt der zukünftigen Finanzmarktpolitik sein. Das Vertrauen in den Finanzplatz und dessen Ruf sind zentral. Die Schweiz ist deshalb bereit, in diesem Bereich eine Vorbildfunktion einzunehmen und über den internationalen Standard hinaus zu gehen.

Finanzintermediäre sollen bei der Annahme von Neugeldern sowohl Risiken der Geldwäscherei und Terrorfinanzierung als auch steuerlichen Aspekten Rechnung tragen. Schwere Steuerdelikte werden neu auch unter dem Titel Geldwäscherei strafbar sein. Finanzintermediäre werden bei Verdacht auf Geldwäscherei diese Fälle der Meldestelle für Geldwäscherei melden müssen. Finanzintermediäre sollen auch prüfen, ob ein begründeter Verdacht auf Steuerhinterziehung besteht. Die Konsequenzen unterscheiden sich jedoch von denjenigen bei Vorliegen einer Vortat. Das Vernehmlassungsverfahren zur Verbesserung der Sorgfaltspflichten im Steuerbereich wird im Januar 2013 zeitgleich mit der Vorlage zur Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen eröffnet.

Begleitende Massnahmen

Die begleitenden Massnahmen tragen speziell der engen Verflechtung des Finanzsektors mit der Volkswirtschaft Rechnung. Unternehmen und Haushalte sind auf einen funktionierenden Finanzplatz angewiesen, der die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kunden mit einer kostengünstigen und vielfältigen Produktpalette befriedigen soll. Dies umfasst ein entwickelter Kapitalmarkt zur Unternehmensfinanzierung aber es gehören auch Regeln dazu, welche sicherstellen, dass Kunden angemessen informiert werden. Ein wesentlicher Standortfaktor stellt zudem ein attraktives und zugleich international akzeptiertes System der Unternehmensbesteuerung dar. Gleichzeitig möchte die bundesrätliche Finanzmarktpolitik mit der Förderung von effektiven und integren Steuerstrukturen in Entwicklungsländern einen Beitrag zum nachhaltigen globalen Wachstum leisten.

Abkürzungsverzeichnis

AIA	Automatischer Informationsaustausch
AIFM	EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds
BankV	Bankenverordnung
BCBS	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CEBS	Ausschuss der europäischen Bankenaufseher
CEIOPS	Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
CESR	Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
EBA	European Banking Authority
EDA	Eidgenössisches Departement des Äusseren
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ERV	Eigenmittelverordnung
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FATF	Financial Action Task Force
FFI	Foreign Financial Institution
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FSB	Financial Stability Board
G-20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
IAIS	Internationaler Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden
IB	Integrationsbüro
IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IOSCO	International Organisation of Securities Commissions
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MiFID	EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
QI	Qualified Intermediaries
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SFA	Swiss Funds Association
SICAV	Société d'investissement à capital variable
SNB	Schweizerische Nationalbank
SST	Schweizer Solvenztest
TBTF	Too-Big-To-Fail
TIEA	Tax information exchange agreement
USTR	Unternehmenssteuerreform
ZBStA	Zinsbesteuerungsabkommen Schweiz – EU

Anhang 1: Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Stossrichtungen

Im Bericht zu den strategischen Stossrichtungen hat der Bundesrat konkrete Ziele und Massnahmen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz formuliert. Für die Begleitung und Überwachung der Umsetzung der einzelnen Massnahmen hat der Bundesrat eine vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) geleitete Arbeitsgruppe „IDA Finanzmarktpolitik“ eingesetzt. Neben dem EFD sind das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD), das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sowie die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Finanzaufsicht (FINMA) in diesem Gremium vertreten.

Bis heute konnten bereits zahlreiche Massnahmen erfolgreich umgesetzt werden. Eine detaillierte Übersicht über den derzeitigen Stand der Arbeiten zur Umsetzung der Finanzmarktpolitik der Schweiz ist in der nachfolgenden Tabelle. Die wichtigsten davon sind:

- **Stärkung der Stabilität im Finanzsektor**

Mit der Gesetzesrevision Too-Big-To-Fail (TBTF) zur Regulierung von systemrelevanten Banken konnte die Stabilität im Finanzsektor massgeblich gestärkt werden. Die Revision wurde vom Parlament am 30. September 2011 verabschiedet und vom Bundesrat auf den 1. März 2012 in Kraft gesetzt. Damit hat die Schweiz das Reformpaket Basel III bereits in die nationale Gesetzgebung übernommen, während viele andere Industriestaaten diesen Prozess noch nicht abgeschlossen haben. Die entsprechenden Anpassungen der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) wurden durch den Bundesrat verabschiedet und vom Parlament am 18. September 2012 genehmigt. Die Verordnung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

- **Anpassungen bei Stempelabgaben und Verrechnungssteuer**

Die Emissionsabgabe auf Fremdkapital wurde per 1. März 2012 aufgehoben. Bei der Emissionsabgabe auf Eigenkapital gilt seither zudem eine Ausnahme für die Beteiligungsrechte von Banken, die unter Verwendung des Wandlungskapitals begründet oder erhöht werden.³⁷ Ferner hat die Bundesversammlung unter gewissen Bedingungen eine Ausnahme bei der Verrechnungssteuer für Zinsen unter Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht beschlossen. Diese Ausnahmeregelung wird voraussichtlich am 1. Januar 2013 in Kraft treten und ist zeitlich befristet. Sie gilt für Anleihen, die in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten ausgegeben werden.

Nach der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital und der in der Unternehmenssteuerreform III (USTR III) vorgesehenen Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital hat der Bundesrat am 1. Dezember 2011 beschlossen, auf weitere, wesentliche Mindereinnahmen verursachende Abschaffungsschritte im Bereich der Stempelabgaben – wie im Bereich der Umsatzabgabe – zu verzichten. Eine am 1. Juni 2011 publizierte Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) bildete die Basis für diesen Beschluss.

- **Eigenmittel und Liquiditätsanforderungen für Grossbanken**

Für Grossbanken wurden schon vor der TBTF-Gesetzesrevision schärfere Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität eingeführt (in Kraft seit 30. Juni 2010).

- **Verbesserung des Einlegerschutzes**

Die befristeten Bestimmungen von 2008 zur Verbesserung des Sanierungsverfahrens, zur Verkürzung der Auszahlungsfrist, zur Anerkennung ausländischer Sanierungsverfahren sowie weitere Verbesserungen des Einlegerschutzes wurden ins Dauerrecht überführt (definitiv in Kraft seit 1. September 2011).

³⁷ Wandlungskapital gemäss Artikel 13 Absatz 1 des Bankengesetzes.

- **Verstärkung des Engagements in den internationalen Finanzgremien**

Die Schweiz bringt sich seit Erhalt ihres zweiten Sitzes im Plenum des Financial Stability Board (FSB) vermehrt in die internationalen Arbeiten zur Finanzmarktreform ein. Sie ist im Steuerungsausschuss sowie in den wichtigsten Arbeitsgruppen des FSB vertreten. Auch hat die Schweiz wesentlich zur Revision der im Februar 2012 verabschiedeten Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung beigetragen. Die FINMA hat zudem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Überwachungsbehörden verstärkt.

Die Schweiz trägt USD 10 Mrd. zu der im April 2012 beschlossenen ausserordentlichen Erhöhung der IWF-Mittel um insgesamt USD 456 Mrd. bei. Durch diese Erhöhung der IWF-Mittel wird die Kapazität des IWF erhöht, in Schieflage geratene Länder zu stützen.

- **Änderung des Börsengesetzes zur Bekämpfung von Börsendelikten und Marktmissbrauch**

Börsendelikte und marktmissbräuchliches Verhalten können seit der Änderung des Börsengesetzes effizient sanktioniert werden. Die Botschaft dazu wurde vom Bundesrat am 31. August 2011 verabschiedet. Die Revision des Börsengesetzes wurde vom Parlament am 28. September 2012 beschlossen und könnte damit – unter Vorbehalt eines Referendums – im Frühjahr 2013 in Kraft treten.

- **Abkommen mit dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Österreich**

Das Schweizer Parlament hat die drei Abkommen mit dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Österreich in der Sommersession 2012 genehmigt. Darin wurden die steuerliche Regularisierung bestehender Vermögen und die Einführung einer abgeltenden Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte beschlossen. Das Abkommen mit dem Vereinigten Königreich und dasjenige mit Österreich wurden vom jeweiligen Parlament ebenfalls genehmigt. Sie werden am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Das Abkommen mit Deutschland wurde im deutschen parlamentarischen Verfahren nicht angenommen. Sondierungen mit weiteren Staaten sind durchgeführt worden, um Gespräche zur Verhandlung solcher Abkommen aufzunehmen. Mit einzelnen Staaten konnten die Gespräche bereits begonnen werden.

- **Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (IQG)**

Das IQG dient der Umsetzung der neuen Abkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich sowie allfälligen weiteren Ländern und wird Ende 2012 in Kraft treten.

- **Ausbau der Amtshilfe in Steuerfragen nach internationalem Standard**

44 Doppelbesteuerungsabkommen mit Amtshilfebestimmungen nach dem neuen OECD-Standard wurden bislang paraphiert. 39 davon wurden unterzeichnet und 24 sind bereits in Kraft.

- **Schaffung des Staatssekretariats für Internationale Finanzfragen (SIF)**

Das SIF ist verantwortlich für die Koordination und strategische Führung in internationalen Finanz-, Währungs- und Steuerfragen (operativ tätig seit 1. März 2010).

- **Institutionalisierung des Dialogs zwischen der Verwaltung und der Finanzbranche**

Mit dem nach Bedarf, mindestens jedoch einmal pro Quartal tagenden Gremium „Forum Finanzplatz“ (unter der Leitung des SIF und mit Vertretern von anderen Behörden und des Privatsektors) wurde der Dialog zwischen den Behörden und dem Privatsektor verbessert.

Tabelle 1: Übersicht über Stand der Umsetzung der bisherigen Massnahmen

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors	1	Prüfung der Abschaffung der Verrechnungssteuer zu Gunsten einer Zahlstellensteuer mit tieferem Satz und einer verbreiterten Steuerbasis (evtl. mit Abgeltungswirkung).	EFD (ESTV)	Im August 2011 hat der Bundesrat im Rahmen der TBTF-Regulierung dem Parlament vorgeschlagen, bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip zu wechseln. Die Steuer hätte weiterhin Sicherungs- und keinen Abgeltungscharakter. Im Juni 2012 hat das Parlament diesen Vorschlag an den Bundesrat zurückgewiesen. Wechselwirkungen: Politischer und technischer Zusammenhang mit der Einführung einer grenzüberschreitenden Quellensteuer (Massnahme 24). Vorwegnahme einer Massnahme der Unternehmenssteuerreform III (Massnahme 3): Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die Konzernfinanzierung.	Nach der Rückweisung der Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Belegung des schweizerischen Kapitalmarktes) an den Bundesrat analysiert das EFD die Ausgangslage und wird dem Bundesrat einen Antrag zum weiteren Vorgehen stellen (vgl. <i>Kapitel 4.3.1</i>).
	2	Prüfung der Möglichkeiten zur Finanzierung einer über eine längere Zeitperiode gestaffelten Abschaffung der Stempelabgaben.	EFD (ESTV)	Die Abschaffung der Stempelabgaben wurde evaluiert und Anfang Juli 2011 in einer Studie veröffentlicht. Die einzelnen Kategorien der Stempelabgaben wurden darin bezüglich Standortattraktivität und Effizienz beurteilt. Der Bundesrat hat am 30. November 2011 entschieden, dass die Abschaffung der Emissionsabgabe vorrangig ist. Im Bereich der Versicherungsabgabe erteilte der Bundesrat dem EFD einen zusätzlichen Prüfauftrag. Die Emissionsabgabe auf <i>Fremdkapital</i> wurde mit Wirkung per 1. März 2012 abgeschafft (TBTF-Vorlage). Hinsichtlich der Abschaffung der Emissionsabgabe auf <i>Eigenkapital</i> hat die WAK-N ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, das am 10. Mai 2012 endete. Wechselwirkungen: Eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. des internationalen Umfelds kann die Dringlichkeit der Massnahme beeinflussen.	Der Bundesrat möchte die Emissionsabgabe auf Eigenkapital im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III abschaffen. Es ist indessen möglich, dass das Parlament diese Massnahme vorgängig in einem separaten Projekt beschliessen wird (vgl. <i>Kapitel 4.3.1</i>). Im Bereich des Versicherungsstempels ist die ESTV daran, den Prüfauftrag des Bundesrates zu erfüllen. In den übrigen Bereichen der Stempelabgabe werden derzeit keine konkreten Schritte vorbereitet. Es sind jedoch parlamen-

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
					tarische Vorstösse hängig.
	3	Eröffnung der Vernehmlassung zur USTR III.	EFD (ESTV)	Die Vorbereitungsarbeiten sind fortgeschritten und finden in Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie unter Konsultation der interessierten Wirtschaftskreise statt. Der Dialog mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung ist eng verbunden mit der USTR III. Wechselwirkungen: Finanzpolitischer Zusammenhang mit Massnahme 2.	Grundsatzentscheid des Bundesrates über die Stossrichtung, Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens (Datum offen).
	4	Verbesserung der Sorgfalts-, Offenlegungs- und Aufklärungspflichten im Vertrieb von Finanzprodukten.	EFD (GS/SIF), FINMA, EJPD	Die FINMA hat im November 2010 ihren <i>Vertriebsbericht</i> publiziert. Nach der dazu durchgeführten Anhörung hat sie im Februar 2012 das <i>FINMA-Positionspapier Vertriebsregeln</i> veröffentlicht. Darin werden Regeln für Finanzprodukte, für das Verhalten und die Organisation von Finanzdienstleistern sowie eine Ausdehnung der Aufsicht auf alle Vermögensverwalter und eine erleichterte zivilrechtliche Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Privatkunden verlangt. Wechselwirkungen: Die neuen Regeln könnten bei ihrer Realisierung möglicherweise auch (positive) Auswirkungen auf den Marktzutritt in die EU sowie ggf. auf die Bekämpfung von unbewilligten Anbietern haben.	Am 28. März 2012 beauftragte der Bundesrat das EFD, in Zusammenarbeit mit dem EJPD (BJ) und der FINMA, gesetzliche Bestimmungen zu erarbeiten und dem Bundesrat bis Herbst 2013 einen Vernehmlassungsentwurf vorzulegen (vgl. <i>Kapitel 4.3.2</i>).
	5	Intensivierung der Bekämpfung von unbewilligten Anbietern.	FINMA	Die FINMA geht sämtlichen Hinweisen auf juristische und natürliche Personen nach, die ohne Bewilligung, Anerkennung, Zulassung oder Registrierung tätig sind. Das Schwergewicht wird auf Verfahren gegen Anbieter in den prudenziell überwachten Aufsichtsbereichen gelegt. Bei illegal tätigen Instituten wird unverzüglich der gesetzmässige Zustand hergestellt, was bis zu deren Liquidation führen kann. Neu werden Einträge auf der Negativliste der FINMA gleichzeitig auch auf dem IOSCO-Investor Alerts-Portal publiziert. Dadurch wird eine zusätzliche und international ausgerichtete	Konsequente Weiterführung der kommunizierten Enforcement-Policy (Ermittlung ob ein Verstoss gegen Aufsichtsrecht vorliegt) im Bereich Bekämpfung unbewilligter Anbieter. Mit der Revision des KAG soll neu die Bewilligungspflicht aller Vermögensverwalter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				Transparenz über unbewilligte Anbieter in der Schweiz geschaffen. Wechselwirkungen: Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes.	eingeführt werden.
	6	Erarbeitung neuer Kennzahlen und verbesserter Erhebungsmechanismen sowie gezielter Einsatz von Prüfgesellschaften und Untersuchungsbeauftragten zwecks Verbesserung des risikobasierten Ansatzes der Aufsicht. Ein Ausbau der risikobasierten Aufsicht wird zudem im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen angestrebt.	FINMA	Die FINMA teilt alle Beaufsichtigten nach ihrer Risikowirkung für Gläubiger, Anleger, Versicherte sowie für das Gesamtsystem und die Reputation des schweizerischen Finanzplatzes in Aufsichtskategorien ein. Neben der <i>Kategorisierung</i> erhält jedes Institut ein <i>Rating</i> . Aufgrund dieser beiden Grössen werden Aufsichtsintensität und Einsatz der Aufsichtsinstrumente bestimmt. Dies bewirkt eine systematische Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit und eine intensive Auseinandersetzung mit den aus Risikosicht relevanten Instituten. So werden bei grösseren und komplexeren Beaufsichtigten vermehrt Vor-Ort-Einsätze sowie eigene Erhebungen und Analysen im Vordergrund stehen. Die FINMA setzt Verbesserungen beim Einsatz von Prüfgesellschaften um, um künftig stärkeren Einfluss auf das Mandat zu nehmen, einen grösseren Nutzen aus der risikobasierten Prüftätigkeit zu erlangen und aussagekräftigere Beurteilungen zu erhalten. Die FINMA führt regelmässig Verlustpotenzialanalysen und Stresstests bei Grossbanken sowie sektorübergreifende Umfragen oder Quervergleiche bei Anzeichen von Gefahrenherden durch. Wechselwirkungen: Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors / Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes.	Die betriebliche Weiterentwicklung und die Schaffung einer technologischen Infrastruktur zur Unterstützung der Aufsichtsprozesse werden weiter vorangetrieben. Auch soll ein effizienter und sicherer Datenaustausch mittels elektronischer Interaktion über ein Portal mit den beaufsichtigten Instituten implementiert werden. Die FINMA beabsichtigt, die Stresstests auch auf mittelgrosse Banken auszuweiten.
	7	Verstärkung des Engagements der Schweiz in den wichtigsten internationalen	FINMA, EFD, SNB, IB	Die wichtigsten internationalen Standardsetzungs-Gremien sind FSB, IWF, FATF, OECD, BCBS, IAIS und IOSCO. EFD (SIF), FINMA und SNB sind in diesen Gremien vertreten und	Das EFD (SIF), die FINMA und die SNB werden sich weiterhin für eine internationale Abstim-

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
		Standardsetzungs-Gremien, um in Schwerpunktbereichen eine internationale Abstimmung der Standards zu erreichen. Das Schwergewicht liegt dabei auf der Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Aufsichtssystems, bspw. des SST hinsichtlich Solvency II.		prägen die Arbeiten aktiv mit. Die FINMA hat die Kontakte zu den EU-Aufsichtsbehörden (EBA, EIOPA und ESMA) in technischen Regulierungs- und Aufsichtsfragen weiter verstärkt. Die Beziehungsaufnahme zum Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) erfolgt durch die SNB. Die FINMA führt zudem auf Expertenebene Gespräche mit den zuständigen Einheiten der Generaldirektion Binnenmarkt der EU-Kommission in den Bereichen Banken, Versicherungen und Märkte. Auf internationaler Ebene steht die Entwicklung des „IAIS Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups“ im Vordergrund. Die FINMA wurde 2011 durch die IAIS als Mitglied des Multilateral Memoranda of Understanding (MMoU) aufgenommen. Damit werden der globale Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen IAIS Mitgliedern im Bereich der Versicherungsaufsicht gestärkt. Im Bereich der internationalen Regulierung bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität hat die Schweiz aktiv an der Revision der FATF-Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen mitgewirkt, die im Februar 2012 verabschiedet wurden. Als Mitvorsitzende der Arbeitsgruppe, die die Revision koordinierte, konnte die Schweiz ihre Interessen wirksam einbringen. Die Schweiz setzt sich auch dafür ein, ihre Partner in der G20 zu sensibilisieren, indem sie konkrete Vorschläge in Regulierungsbereichen vorlegt, in denen sie einen Mehrwert einbringen kann.	mung der relevanten Standards einsetzen und ihre Mitwirkung in den einschlägigen Gremien nach Möglichkeit gezielt ausbauen. Die FATF will bis Februar 2013 die Rahmenbedingungen für den vierten Evaluationszyklus ausarbeiten, der Ende 2013 beginnen soll. Insbesondere soll eine Methodologie zur Beurteilung der Konformität eines Landes mit den FATF-Empfehlungen und der Wirksamkeit der Abwehrdispositive gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erstellt werden.

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
	8	Intensivierung und Verbesserung der Koordination zwischen den einzelnen Bundesbehörden sowie mit dem Privatsektor.	FINMA, EFD, SNB	Das EFD, die FINMA und die SNB haben Mitte Januar 2011 ein tripartites Memorandum of Understanding unterzeichnet, das die Zusammenarbeit der drei Behörden regelt. Es umfasst den Informationsaustausch zu Fragen der Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung sowie die Zusammenarbeit im Falle einer potentiell stabilitätsbedrohenden Krise des Finanzsystems. Seit März 2010 finden regelmässig Sitzungen des „Forum Finanzplatz“ statt. Auf Behördenseite sind neben dem EFD (SIF, ESTV), die SNB und die FINMA vertreten. Der Privatsektor wird in diesem Gremium durch die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), den Schweizerischen Versicherungsverband (SVV), den Anlagefondsverband (SFA) sowie durch die SIX Group vertreten. Gleichzeitig wurde die IDA Finanzmarktpolitik geschaffen, die aus Vertretern des EFD (SIF, ESTV), EVD (Seco), EJPD (BJ), der SNB, der FINMA, des EDA (ASA) und des EDA/EVD (IB) besteht. <i>Früherkennung (Projekt FFA):</i> Das Projekt „Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland (FFA)“ besteht zum einen aus einer geschlossenen elektronischen Plattform für den Austausch von Informationen zwischen den vertretenen Behörden und Verbänden, über Kontakte auf internationaler Ebene sowie über geplante Regulierungen der wichtigsten Finanzzentren. Bei Bedarf können durch ein Gremium eine Lageanalyse vorgenommen und Handlungsmöglichkeiten ausgearbeitet werden. <i>Finanzkriminalität (ISFIN):</i> Die technische Arbeitsgruppe „Internationales Standardsetting Finanzmarktkriminalität“ institutionalisiert den Dialog zwischen den Behörden und dem Privatsektor im Bereich Finanzkriminalität. Die Gruppe befasst sich mit dem Standardsetting der Geldwäschereibekämpfung, der Terrorismusfinanzierung und von subsidiären Steuerdelikten. Sie hat die Aufgabe, den Informationsaus-	Der institutionalisierte Dialog zwischen Behörden und Privatsektor wird im Rahmen des Gremiums „Forum Finanzplatz“ (Leitung EFD (SIF)) und der IDA Finanzmarktpolitik weitergeführt. Die Treffen beider Gremien finden vierteljährlich statt. Die technische Arbeitsgruppe „Internationales Standardsetting Finanzmarktkriminalität (ISFIN)“ ist seit August 2010 operationell tätig (Leitung EFD (SIF)) und setzt ihre Arbeiten fort.

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				tausch zwischen Behörden und Privatsektor über die regulatorischen Entwicklungen auf internationaler Ebene sicherzustellen sowie einen Meinungsaustausch über die international zu vertretenden Positionen der Schweiz zu ermöglichen. Seit August 2010 haben regelmässige Treffen der Arbeitsgruppe stattgefunden. Wechselwirkungen: Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors / Sicherstellung der Integrität des Finanzsektors. Im Rahmen der Arbeiten zur makroprudentiellen Aufsicht hat der Bunderrat im Juli 2012 einen antizyklischen Kapitalpuffer eingeführt. Das Verfahren sieht vor, dass die SNB bei Bedarf nach Konsultation der FINMA dem Bundesrat einen Antrag auf Aktivierung des Kapitalpuffers stellt. Der Bundesrat entscheidet über diesen Antrag.	
Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts	9	Proaktives Einsetzen der Schweiz im Rahmen der bilateralen und multilateralen Aussenwirtschaftspolitik (u.a. WTO, Freihandelsabkommen und OECD) gegen Diskriminierungen von Marktteilnehmern.	EVD (SECO) und mit-interessierte Stellen	WTO: Reguläre Arbeiten im Rahmen des allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) im Finanzdienstleistungsbereich. Freihandelsabkommen: Im Rahmen der EFTA verhandelt die Schweiz über Freihandelsabkommen, die auch Finanzdienstleistungen beinhalten, mit Indien, Indonesien und zentral-amerikanischen Staaten. Im laufenden Jahr hat die Schweiz die Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen (inkl. Finanzdienstleistungen) mit China weitergeführt. Die Schweiz überprüft auch regelmässig die in Kraft getretenen Freihandelsabkommen. Aktivitäten im Rahmen der OECD (Trade Committee): Die Schweiz unterstützt die Vermeidung protektionistischer Tendenzen. Wechselwirkungen: Die im Finanzsektor getroffenen Mass-	Das EVD intensiviert seine Bemühungen gegenüber ausgewählten Handelspartnern im laufenden Jahr. Es wird aufgrund der jeweiligen Verhandlungsmandate die Freihandelsverhandlungen mit China, Indien, Indonesien und Zentral-amerikanischen Staaten weiterführen.

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				nahmen sind auf deren Vereinbarkeit mit den bilateralen und multilateralen Instrumenten der Aussenwirtschaftspolitik zu prüfen.	
	10	Intensivierung des Dialogs der FINMA in den internationalen Gremien und bilateral mit den wichtigen Aufsichtsbehörden sowie den einschlägigen EU-Gremien (EU-Kommission, Aufsichtsausschüsse und künftige EU-Aufsichtsbehörden sowie ESRB) zwecks internationaler Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Aufsicht und Regulierung.	FINMA	Im Herbst 2009 definierte die FINMA ihre Strategie für die Ausgestaltung der Beziehung mit der EU. Im Vordergrund steht eine konstruktive und effiziente Zusammenarbeit in Regulierungs- und Aufsichtsfragen sowie die Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Aufsichtssystems durch die EU. Im August 2011 hat die EIOPA den Berichtsentwurf zuhanden der EU-Kommission über das Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung vorgelegt und das Schweizer Aufsichtsregime grundsätzlich als gleichwertig beurteilt. Wechselwirkungen: Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors: Verstärkung des Engagements der Schweiz in den wichtigsten internationalen Standardsetzungs-Gremien (vgl. Massnahme 7).	Die FINMA führt technische Dialoge mit der EU-Kommission im Bereich Banken, Versicherungen und Märkte weiter. Die Kontakte zu EBA, EIOPA und ESMA werden auf allen Ebenen weitergeführt.
	11	Abschluss bilateraler aufsichtsrechtlicher Vereinbarungen mit den wichtigsten Partnerländern, um den Marktzutritt zu verbessern.	FINMA, EFD in Absprache mit EVD (SECO), EDA und EDA/EVD (IB)	Im Rahmen der grundsätzlichen Memoranda of Understanding führt die FINMA Gespräche mit China und Hong Kong über den Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen. Verhandlungen sind auch mit Deutschland und Österreich im Gange.	Die FINMA ist in regelmässigem Kontakt mit den betroffenen Aufsichtsbehörden. Im Rahmen der AIFMD-Einführung benötigen Drittstaaten künftig einen EU-Pass, wozu Vereinbarungen über die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch notwendig sein werden.
	12	Prüfung der Vor- und Nachteile eines (Finanz-) Dienstleistungsabkommens	EDA, EVD (SECO), EDA/EVD (IB),	Der Bundesrat erteilte im Oktober 2009 den Auftrag zur Prüfung der Nachteile des Fehlens eines Dienstleistungsabkommens mit der EU. Ein Teildossier zu den Finanzdienstleistungen wurde durch das EFD erstellt. Im Februar 2010	Im Rahmen des EU-Monitorings (Federführung EFD) stehen Fragen des Marktzutritts und möglicher Abkommen an erster

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
		mit der EU.	EFD (SIF)	beschloss der Bundesrat, das Thema „umfassendes Dienstleistungsabkommen“ vorerst nicht weiter zu verfolgen, beauftragte aber das EFD, das EDA und das EVD, die Fragen eines Finanzdienstleistungsabkommens zu vertiefen. Der Bundesrat hat im August 2010 eine Diskussion dazu geführt. Eine weitere Abklärung mit Fokus auf zusätzliche Massnahmen zur Verbesserung des Marktzutritts und spezifischen Brancheninteressen wurde im Bundesrat im Dezember 2010 durchgeführt. Schliesslich wurde der Bundesrat im Oktober 2011 über die Einschätzung der laufenden Entwicklungen im Bereich des Marktzutritts von Finanzdienstleistern in die EU informiert.	Stelle (vgl. <i>Kapitel 4.1.1</i>).
Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen	13	Schrittweise Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für Grossbanken bis 2013 (bereits beschlossen). Prüfung weitergehender Anpassungen angesichts internationaler Entwicklungen.	FINMA, SNB	Die Umsetzung der schrittweise strengeren Eigenmittelanforderungen gemäss Basel III ist fast beendet: • In einer Arbeitsgruppe wurden Fragen zur Interpretation der internationalen Mindeststandards und deren Umsetzung in der ERV diskutiert. • Gestützt darauf wurde eine Totalrevision der ERV in die Wege geleitet und bis Januar 2012 in die Anhörung geschickt. • Die Inkraftsetzung der totalrevidierten ERV ist auf den 1.1.2013 vorgesehen. Das Parlament hat am 30. September 2011 die Änderung des Bankengesetzes beschlossen. Der Bundesrat hat sie auf den 1. März 2012 in Kraft gesetzt. Die entsprechenden Bestimmungen (ERV und BankV) wurden nach erfolgter Anhörung im Frühjahr 2012 fertiggestellt und vom Parlament am 18. September 2012 genehmigt. Mit Blick auf die aktuelle Situation auf dem Hypothekarmarkt haben FINMA, SNB und EFD zusammen mit der SBVg Massnahmen vorbereitet, die dämpfend auf die Kreditent-	Nach der Genehmigung der Verordnungsbestimmungen durch das Parlament treten diese zusammen mit den Bestimmungen der totalrevidierten ERV auf den 1. Januar 2013 in Kraft.

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				wicklung im Inland einwirken können. Zudem überwacht die FINMA bei den Grossbanken die Fortschritte beim Aufbau der anrechenbaren Eigenmittel gemäss Basel III. Wechselwirkungen: Schrittweise Einführung einer Leverage Ratio für Grossbanken (vgl. Massnahme 14).	
	14	Schrittweise Einführung einer Leverage Ratio für Grossbanken bis 2013 (bereits beschlossen). Prüfung weitergehender Anpassungen angesichts internationaler Entwicklungen.	FINMA, SNB, EFD (GS)	Die Leverage Ratio für systemrelevante Banken ist Teil der am 30. September 2011 beschlossenen Änderung des Bankengesetzes. Sie wird in der ERV umgesetzt. Wechselwirkungen: Schrittweise Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für Grossbanken (vgl. Massnahme 13).	Die Schweiz beteiligt sich im Basler Ausschuss (FINMA, SNB) sowie im FSB (EFD, SNB) aktiv an der Ausarbeitung von internationalen Standards für eine für alle Banken geltende Leverage Ratio. Während einer Beobachtungsperiode (1. Januar 2013 bis 1. Januar 2017) wird die Definition und die Berechnung der Leverage Ratio überprüft.
	15	Die Arbeiten zur Erhöhung der Liquiditätsanforderungen sind bereits weit fortgeschritten. Die BCBS wird globale Mindeststandards bezüglich Liquidität erlassen.	FINMA, SNB, EFD (GS)	Das aktuelle Liquiditätsregime der FINMA und der SNB soll die Stressresistenz der beiden Grossbanken für den Fall eines bankspezifischen Vertrauensverlustes, kombiniert mit einer allgemeinen Marktkrise, erhöhen. Das Liquiditätsregime für die beiden Grossbanken ist Teil des TBTF-Gesetzepakets. Die bisherigen Vereinbarungen mit den beiden Grossbanken werden gestützt auf die neue Gesetzesgrundlage in eine neu geschaffene Liquiditätsverordnung überführt. Der Basler Ausschuss hat die neuen globalen Mindeststandards bezüglich Liquidität Ende 2010 veröffentlicht. Sie unterliegen vorerst aber noch einer Beobachtungsphase und können noch Anpassungen erfahren. Sie treten erst 2015 (Liqui-	Eine neue Liquiditätsverordnung, die die Bestimmungen zur Liquidität aus der BankV übernimmt, das spezifische Grossbankenregime fortführt und eine Reportingpflicht für internationale LCR für alle Banken einführt, wurde vom Bundesrat am 30. November 2012 erlassen. Ab 1. Januar 2013 wird die Verordnung schrittweise in Kraft gesetzt. Sobald internationale Standards

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				dity Coverage Ratio - LCR) resp. 2018 (Net Stable Funding Ratio - NSFR) in Kraft.	endgültig festgelegt sind, werden sie über eine Revision der Liquiditätsverordnung in die Schweizer Regulierung überführt.
	16	Prüfung von Massnahmen für den Umgang mit systemrelevanten Unternehmen im Krisenfall.	EFD	Am 4. Oktober 2010 hat die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission ihren Schlussbericht veröffentlicht. Die TBTF-Botschaft wurde am 20. April 2011 vom Bundesrat und am 30. September 2011 vom Parlament verabschiedet. Der Bundesrat hat am 15. Februar 2012 die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen auf den 1. März 2012 festgelegt. Aufgrund der Gesetzesänderung mussten auch die BankV und die ERV angepasst werden. Diese Anpassungen wurden vom Bundesrat in die öffentliche Anhörung gegeben (5. Dezember 2011 bis 16. Januar 2012). Nach dem Bundesratsbeschluss vom 9. März 2012 wurden – da die Verordnungen der Bundesversammlung zur (erstmaligen) Genehmigung vorgelegt werden müssen – die Verordnungen der WAK-N (26./27 März und am 21./22. Mai 2012) und der WAK-S (24. April 2012) zur Konsultation vorgelegt. Am 1. Juni 2012 wurden die Verordnungen durch den Bundesrat verabschiedet. Wechselwirkungen: Massnahmen 13 (Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für Grossbanken), 14 (Leverage Ratio für Grossbanken) und 15 (Liquiditätsanforderungen); Erarbeitung von präventiven Massnahmen im Bereich prudenzielle Regulierung (vgl. Massnahme 17).	Die Anpassung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung wurde durch den Bundesrat verabschiedet und dem Parlament zur Konsultation vorgelegt (Herbstsession 2012). Das Inkrafttreten der Verordnungen wird auf den 1. Januar 2013 erfolgen.
	17	Erarbeitung von präventiven Massnahmen im Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten (prudenzielle Regulierung).	FINMA, SNB	Im August 2009 wurde von der FINMA und der SNB ein gemeinsames Projekt zur Bearbeitung der TBTF-Problematik ins Leben gerufen. Die Ergebnisse daraus sind in die Arbeiten der Expertenkommission TBTF eingeflossen (vgl. Massnahme 16).	Die Anpassung des Bankengesetzes wurde durch das Parlament verabschiedet und durch den Bundesrat per 1. März 2012 in Kraft gesetzt.

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				FINMA und SNB waren massgeblich an der Erarbeitung der TBTF-Botschaft, wie auch an der Ausarbeitung der entsprechenden Anpassungen der Banken- und Eigenmittelverordnung beteiligt. Wechselwirkungen: Prüfung von Massnahmen für den Umgang mit systemrelevanten Unternehmen im Krisenfall (vgl. Massnahme 16).	Die Anpassung der BankV und der ERV wurde durch den Bundesrat verabschiedet und dem Parlament zur Konsultation vorgelegt (Herbstsession 2012). Das Inkrafttreten der Verordnungen wird auf den 1. Januar 2013 erfolgen.
	18	Verbesserung des Einlegerschutzsystems.	EFD	Gestützt auf eine Botschaft des Bundesrates vom 12. Mai 2010 hat das Parlament am 17. Dezember 2010 entschieden, die 2008 beschlossenen befristeten Bestimmungen bis zum Inkrafttreten einer die Sicherung der Einlagen betreffenden Änderung des BankG, längstens aber bis Ende 2012 zu verlängern. Diese Änderung des BankG wurde durch das Parlament in der Folge bereits am 18. März 2011 verabschiedet. Darin werden die befristeten Bestimmungen ins Dauerrecht überführt und die in der Vernehmlassung positiv aufgenommenen Regelungen übernommen. Letztere umfassen Verbesserungen im Sanierungsverfahren, die Verkürzung der Frist zur Auszahlung aus der Einlagensicherung, die Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen sowie eine Regelung zu den nachrichtenlosen Vermögenswerten. Zudem wurden u.a. Insolvenzbestimmungen im Börsengesetz, Pfandbriefgesetz, Kollektivanlagengesetz, Versicherungsaufsichtsgesetz sowie im Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz angepasst.	In Kraft seit September 2011.
	19	Prüfung, wie die aktuellen internationalen Entwicklungen im Bereich Clearing und Settlement von OTC-Produkten in der Schweiz regulatorisch unterstützt	EFD, FINMA, SNB	Die Analyse einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des EFD (SIF, GS), SNB, FINMA und EVD (IB) hat den regulatorischen Handlungsbedarf in den Bereichen des ausserbörslichen Handels mit Derivaten (OTC-Derivate) und Finanzmarktinfrastuktur in der Schweiz untersucht. Basierend darauf hat der Bundesrat Ende August 2012 eine Ausspra-	Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von OTC-Derivaten und Finanzmarktinfrastrukturen durch das EFD (GS).

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
		werden können, z.B. durch die Schaffung von Anreizen, welche die Abwicklung von Geschäften über eine zentrale Gegenpartei unterstützen.		che geführt und beschlossen, neue gesetzliche Regelungen für den ausserbörslichen Handel mit Derivaten einzuführen und die Regulierung im Bereich der Finanzmarktinfrastuktur anzupassen. Das EFD wurde beauftragt, bis im Frühjahr 2013 eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.	
Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes	20	Intensivierung des aktiven Engagements in internationalen Gremien wie zum Beispiel dem FSB, Global Forum und FATF zwecks Bekämpfung der Finanzkriminalität, Implementierung eines adäquaten Monitorings und eines globalen Level Playing Fields.	EFD, FINMA, SNB	Die wichtigsten internationalen Standardsetzungs-Gremien sind FSB, IWF, FATF, OECD, BCBS, IAIS und IOSCO. Das EFD (SIF), die FINMA und die SNB sind in diesen Gremien vertreten und prägen die Arbeiten – unter anderem durch die Mitwirkung in oder die Leitung von internationalen Arbeitsgruppen – aktiv mit (vgl. Massnahme 7).	Das EFD (SIF), die FINMA und die SNB werden sich weiterhin für eine internationale Abstimmung der relevanten Standards einsetzen und ihre Mitwirkung in den einschlägigen Gremien nach Möglichkeit gezielt ausbauen.
	21	Anpassung der Gesetzgebung im Bereich der Börsendelikte und des Marktmissbrauchs.	EFD (GS)	Der Bundesrat hat am 31. August 2011 die Botschaft zur Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch) verabschiedet. Es wurden im Straf- und Aufsichtsrecht Normen geschaffen, die marktmissbräuchliches Verhalten effizient sanktionieren und internationalen Regelungen Rechnung tragen. Im Strafrecht wurde insbesondere der Straftatbestand des Insiderhandels ausgedehnt: Sowohl Insiderhandel als auch Kursmanipulation werden zu Vortaten zur Geldwäscherei. Aufsichtsrechtlich werden Insiderhandel und marktmanipulatorische Verhaltensweisen neu für sämtliche Marktteilnehmer verboten. Im Übernahmewesen wurde unter anderem die Möglichkeit zur Bezahlung einer Kontrollprämie abgeschafft. Der Ständerat hat der Vorlage des Bundesrates am 20. Dezember 2011 vorbehaltlos zugestimmt (AB 2011 1226). Am 14. Juni 2012 hat der Nationalrat in Abweichung vom Beschluss des Ständerats entschieden, im	Die Schlussabstimmung erfolgte am 28. September 2012. Die Änderung des Börsengesetzes könnte damit – unter Vorbehalt eines Referendums – im Frühjahr 2013 in Kraft treten.

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				Straftatbestand des Insiderhandels auf das Merkmal der Erzielung eines Vermögensvorteils zu verzichten (Art. 40 E-BEHG). Wechselwirkungen: Aufsichtsrechtliche Massnahmen der FINMA im Zusammenhang mit der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors.	
	22	Weiterer Ausbau des DBA-Netzes mit der Amtshilfe aufgrund des Standards nach Art. 26 OECD-Musterabkommen.	EFD (SIF)	Im März 2009 hat der Bundesrat entschieden, den OECD Artikel 26 über die internationale Zusammenarbeit in Steuersachen in neue DBA aufzunehmen und bestehende Abkommen entsprechend zu revidieren. Seither konnte mit 44 Staaten eine solche Amtshilfebestimmung in einem DBA ausgehandelt werden. Bereits sind 24 Abkommen (Dänemark, Deutschland, Färöer-Inseln, Hongkong, Indien, Japan, Kanada, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Russland, Schweden, Singapur, Slowakei, Spanien, Südkorea, Taipei, Türkei, Uruguay und Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich) mit Amtshilfebestimmungen nach dem neusten Standard in Kraft getreten. Weitere 8 Abkommen (Finnland, Frankreich, Griechenland, Kasachstan, Luxemburg, Mexiko, Katar und USA) wurden von der Schweiz genehmigt. Ebenfalls unterzeichnet, aber noch nicht dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet sind Abkommen bzw. Protokolle mit Bulgarien, Irland, Peru, Portugal, Slowenien, Tschechien und Turkmenistan. Zudem liegen paraphierte Abkommen bzw. Protokolle mit Australien, China, Kolumbien, Oman und Ungarn vor. Wechselwirkungen: Erlass von internen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der geänderten Amts- und Rechtshilfe (Massnahme 23).	Die Bestrebungen, mit weiteren Staaten eine standardkonforme Amtshilfebestimmung zu vereinbaren, werden fortgesetzt. Entsprechende Verhandlungen wurden aufgenommen mit Belgien, Brasilien, Costa Rica, Israel, Italien, Saudi-Arabien, Südafrika, der Ukraine und Zypern. Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 4. April 2012 kann die Schweiz die Amtshilfe in Steuersachen auch in einem Steuerinformationsabkommen (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) mit Staaten und Jurisdiktionen regeln, sofern diese ein entsprechendes Begehren an die Schweiz gerichtet haben oder sofern die Schweiz aus steuerlichen oder entwicklungspolitischen Gründen an einer solchen Vereinbarung interessiert ist. Erste Verhandlungen mit Jersey, Guernsey und der Isle of Man sind aufge-

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
					nommen worden. Weitere Verhandlungen mit Offshore Zentren und Entwicklungsländern werden folgen.
	23	Der Erlass von internen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der geänderten Amts- und Rechtshilfe, insbesondere formellrechtlicher Grundlagen für die Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen, ist weit fortgeschritten (Erlass einer Grundsatzverordnung, später Ersatz durch eine gesetzliche Grundlage).	EFD (SIF), EJPB (BJ)	Der Bundesrat beauftragte das EFD am 20. Januar 2010, die Arbeiten zu einem Amtshilfegesetz an die Hand zu nehmen. Da aus Gründen der Rechtssicherheit und einer einheitlichen Praxis bereits ab Herbst 2010 ein Erlass notwendig wurde, der den Vollzug der in den DBA neu verankerten Amtshilfe regelt, ist am 1. Oktober 2010 die Verordnung über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (ADV) in Kraft gesetzt worden. Das Steueramtshilfegesetz löst die ADV ab. Wechselwirkungen: Weiterer Ausbau des DBA-Netzes mit der Amtshilfe nach Art. 26 OECD-Musterabkommen (vgl. Massnahme 22).	Das Steueramtshilfegesetz wurde am 28. September 2012 vom Parlament verabschiedet. Das Gesetz kann – unter Vorbehalt eines Referendums - im ersten Halbjahr 2013 in Kraft treten.
	24	Prüfung der Einführung einer Abgeltungssteuer.	EFD (SIF)	Im April 2012 hat der Bundesrat die Botschaften zu den Quellensteuerabkommen mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Österreich sowie zum Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (IQG) verabschiedet. Die drei Abkommen beinhalten folgende Elemente: • Vergangenheitsregularisierung (Pauschale Nachbesteuerung bestehender Bankbeziehungen oder freiwillige Meldung) • Abgeltende Quellensteuer auf künftige Kapitalerträge, – gewinne und im Erbschaftsfall (D und UK) oder freiwillige Meldung • Weitere Punkte: Regelung der Straffreiheit für Kunden, Banken und Bankmitarbeiter; Lösung des Umgangs mit gestohlenen Bankdaten; Verbesserung des Marktzu-	Die drei Quellensteuerabkommen wurden in der Sommersession 2012 im Sonderverfahren von beiden Kammern des eidg. Parlaments behandelt und genehmigt. Das Abkommen mit dem Vereinigten Königreich und dasjenige mit Österreich wurden vom jeweiligen Parlament ebenfalls genehmigt. Sie werden am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Das Abkommen mit Deutschland wurde im deutschen parlamentarischen Verfahren dagegen nicht angenommen.

Stossrichtung		Massnahmen	Zuständig	Status	Weitere Schritte
				gangs Wechselwirkungen: Technischer und politischer Zusammenhang mit der Einführung einer nationalen Zahlstellensteuer als Ersatz der Verrechnungssteuer; Prüfung weiterer Massnahmen, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und Rechtsrisiken zu verringern (vgl. Massnahme 25).	Das SIF wird mit weiteren Staaten Gespräche über solche Abkommen aufnehmen.
	25	Prüfung weiterer Massnahmen, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und Rechtsrisiken zu verringern.	EFD, FINMA, SBVg	Der Bundesrat hat am 22. Februar 2012 ein Diskussionspapier veröffentlicht, das seine Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz darlegt. Dieses sieht u.a. eine Präzisierung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre vor, um die Annahme un versteuerter Vermögen besser zu unterbinden. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz hat der Bundesrat am 18. April 2012 eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, die nötigen Massnahmen zur Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen und insbesondere einer Vortat zur Geldwäscherei im Bereich der direkten Steuern (Verbrechen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 StGB) zu erarbeiten. Die Vorlagen zu diesen Themen werden im Januar 2013 in die Vernehmlassung geschickt (vgl. <i>Kapitel 4.2</i>).	

Anhang 2: Strategien ausgewählter Länder zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung

Singapur:

Schutz der Privatsphäre:	Weissgeldstrategie:	Selbstdeklarationspflicht der Kunden:	Sorgfaltspflichten der Banken:	Neue FATF-Empfehlungen:	Art 26 OECD / Neukommentare:	Automatischer Informationsaustausch (AIA):	DBA mit der Schweiz:
Inwiefern existiert ein Bankgeheimnis?	Haben Länder mit Bankgeheimnis eine solche Strategie?	ja oder nein; geplant?		Gelten ‚schwere‘ Steuerdelikte als Vortat zu Geldwäscherei?	Stand der Umsetzung Art. 26 OECD (Amtshilfe) und Neukommentierung (Gruppenanfragen)	pro oder contra; inwiefern umgesetzt?	Ist OECD Art. 26 umgesetzt?
Ja, gesetzliches Bankgeheimnis (gem. s. Art. 47 Banking Act und s. 49 Trust Companies Act) Durch einen durch den Kunden unterzeichneten „Waiver“ in den AGBs können Banken direkt Kundendaten an ausländische Behörden übermitteln. Weitere Offenlegungsmöglichkeiten sind im Banking Act festgehalten.	Ja, will als sauberer Finanzplatz wahrgenommen werden und Steuerkriminalität und Geldwäscherei gezielt bekämpfen. Seit September 2011 enthalten die Richtlinien der Aufsichtsbehörde betreffend Integrität auch die Abwehr des Zuflusses von un versteuerten Geldern.	Nicht systematisch vorgesehen Banken sollen in Zukunft Kundeninformationen (neue und bestehende) erfassen, die zur Identifikation, zum Management und zur Vermeidung von Risiken der Steuerhinterziehung nötig sind.	Bestehen zur Kundenidentifikation und zur Prüfung der Herkunft von Geldern Meldung an „Suspicious Transaction Reporting Office“ möglich	Beabsichtigt Geplante Revision des CDSA-Act auf Juni 2013, soll die Annahme von Geldern aus vorsätzlichen Steuerdelikten, unter Strafe stellen Breite Definition von „schweren Steuerdelikten“, vorgesehen	Bis heute 69 umfassende und 7 limitierte DBAs abgeschlossen Seit 2009 dazu verpflichtet Art. 26 OECD zu übernehmen DBAs wurden seither teilweise ergänzt bzw. angepasst. (z.B. mit UK im 2010). Gemäss OECD Statistik erfüllen rund 25 der analysierten DBAs den OECD-Standard zur Amtshilfe Neukommentierung ist für non-OECD Staaten nicht massgebend. Steht Gruppenanfragen allgemein eher ablehnend gegenüber.	Gegen den automatischen Informationsaustausch	Revidiertes DBA mit CH seit August 2012 in Kraft DBA erfüllt OECD-Standard zur Amtshilfe

Luxemburg:

Schutz der Privatsphäre:	Weissgeldstrategie:	Selbstdeklarationspflicht der Kunden:	Sorgfaltspflichten der Banken:	Neue FATF-Empfehlungen:	Art 26 OECD / Neukommentare:	Automatischer Informationsaustausch (AIA): pro oder contra; inwiefern umgesetzt?	Erhebung einer Quellensteuer auf Kapitaleinkommen zu Gunsten eines anderen Staates	DBA mit der Schweiz:
Inwiefern existiert ein Bankgeheimnis?	Haben Länder mit Bankgeheimnis eine solche Strategie?	ja oder nein; geplant?		Gelten ‚schwere‘ Steuerdelikte als Vortat zu Geldwäscherei?	Stand der Umsetzung Art. 26 OECD (Amtshilfe) und Neukommentierung (Gruppenanfragen)			Ist OECD Art. 26 umgesetzt?
Ja, gesetzliches Bankgeheimnis (gem. Art. 41, Gesetz über den Finanzsektor vom 5. April 1993)	Ja, möchte keine Schwarzgelder , um Reputationsrisiko zu minimieren	Nicht systematisch vorgesehen	Die Luxemburger Bankiervereinigung (ABBL) hat im Oktober 2012 die ICMA Private Wealth Management Charter of Quality veröffentlicht. Diese ist ein freiwilliger Standard , welche die internationalen, EU- und nationalen Regulierungen berücksichtigt. Entwicklung hin zu einem verpflichtenden Teil der Selbstregulierung möglich	Hat neue FATF-Empfehlung noch nicht umgesetzt	Bis heute 73 DBA unterzeichnet , welche den Informationsaustausch gewährleisten Davon sind 28 kompatibel mit Art. 26 OECD Standard zur Amtshilfe	Gegen den automatischen Informationsaustausch	Ja, in Anwendung der Zinsbesteuerungsrichtlinie erhebt Luxemburg einen Steuerrückbehalt auf Zinszahlungen, die an natürliche Personen aus einem EU Mitgliedstaat ausbezahlt werden. Die Erträge werden den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten überwiesen.	Revidierte Amtshilfeklausel mit CH seit November 2010 in Kraft, genügt internationalen Standards nicht vollumfänglich Zusatzabkommen vom 11. Juli 2012 bringt Amtshilfeklausel auf OECD Standard

Hongkong:

Schutz der Privatsphäre:	Weissgeldstrategie:	Selbstdeklarationspflicht der Kunden:	Sorgfaltspflichten der Banken:	Neue FATF-Empfehlungen:	Art 26 OECD / Neukommen-tare:	Automatischer Informations-austausch (AIA):	DBA mit der Schweiz:
Inwiefern existiert ein Bankgeheimnis?	Haben Länder mit Bankgeheimnis eine solche Strategie?	ja oder nein; geplant?		Gelten ‚schwere‘ Steuerdelikte als Vortat zu Geldwäscherei?	Stand der Umsetzung Art. 26 OECD (Amtshilfe) und Neukommentierung (Gruppenanfragen)	pro oder contra; inwiefern umgesetzt?	Ist OECD Art. 26 umgesetzt?
kein gesetzliches Bankgeheimnis , Bankkunden sind aber durch das Gesetz zum Schutz der Privatsphäre geschützt		keine Selbstdeklarationspflicht und aktuell auch nicht vorge-sehen	Seit 1997 existiert ein Code of Banking Practice auf freiwilliger Basis, der regelmässig revidiert wird. Ziel ist unter Anderem die Erreichung von Qualitätsstandards oder die Erhöhung der Transparenz der Bankendienstleistungen.	Steuerdelikte gelten als Geldwäscherei-Tatbestand	Bis heute 34 DBAs abgeschlossen (davon sind fünf noch nicht in Kraft aber bereits unterschrieben) Seit Juli 2009 dazu verpflichtet Art. 26 OECD zu übernehmen Die grosse Mehrheit der DBAs erfüllen heute den OECD Standard zur Amtshilfe . Neukommentierung für non-OECD Staaten nicht massgebend	Gegen den automatischen Informations-austausch	DBA mit Schweiz seit im Oktober 2012 in Kraft DBA erfüllt OECD-Standard zur Amtshilfe

UK/London³⁸:

Schutz der Privat-sphäre:	Weiss-geldstrate-gie:	Selbstdekla-rations-pflicht der Kunden:	Sorgfaltspflich-ten der Banken:	Neue FATF-Empfehlungen:	Art 26 OECD / Neu-kommentare:	Automatischer Informations-austausch (AIA):	DBA mit der Schweiz:
Inwiefern existiert ein Bankge-heimnis?	Haben Länder mit Bankge-heimnis eine solche Strategie?	ja oder nein; geplant?		Gelten ‚schwere‘ Steuerdelikte als Vortat zu Geld-wäscherei?	Stand der Umsetzung Art. 26 OECD (Amtshil-fe) und Neukommentie-rung (Gruppenanfragen)	pro oder contra; inwiefern um-gesetzt?	Ist OECD Art. 26 um-gesetzt?
Kein ge-setzliches Bankge-heimnis		Keine Selbstdekla-rations-pflicht, eine solche ist nicht vorge-sehen	Money Launde-ring Regulation (MLR) umfasst für eine Reihe von Unternehmen u.a. Due Diligence Pflichten ihrer Kunden. Das Handbuch der FSA führt z.B. Prinzipien der Sorgfaltspflicht auf und dient als Code of Conduct.	Steuerdelikte gelten in UK Gesetzgebung als Geldwä-scherei-Tatbestand	Bis heute 122 DBAs und 24 TIEAs in Kraft Grosse Mehrheit aller DBAs und TIEAs (Tax Information Exchange Agreements) erfüllen OECD Standard zur Amtshilfe Aufgrund einer Rechts-anpassung sind seit April 2012 auch Anfra-gen möglich, bei der das Individuum nicht namentlich genannt wird.	Abkommen mit USA vom 12. September 2012 zur Verbesse-rung der internationalen Steu-erkonformität und zur Umset-zung von FATCA (Model 1) verpflichtet UK eine gesetzli-che Grundlage zur Beschaf-fung und automatischen Weiterleitung der erforderli-chen Informationen zu schaf-fen Automatischer Informations-austausch innerhalb der EU	Revidiertes DBA mit CH seit 2010 in Kraft Briefwechsel vom Mai 2012 zwischen UK und CH bringt DBA auf OECD Standard

³⁸ Die Aussagen gelten nicht unbedingt für Gebiete, die nur der britischen Krone unterstehen aber nicht Teil des Vereinigten Königreichs sind (z.B. Kanalinseln, Isle of Man), und auch nicht in britischen Überseegebieten (z.B. Anguilla, Bermudas, British Virgin Islands, Cayman Islands, Gibraltar).

USA/New York:

Schutz der Privatsphäre:	Weissgeldstrategie:	Selbstdeklarationspflicht der Kunden:	Sorgfaltspflichten der Banken:	Neue FATF-Empfehlungen:	Art 26 OECD / Neukommentare:	Automatischer Informationsaustausch (AIA):	DBA mit der Schweiz:
Inwiefern existiert ein Bankgeheimnis?	Haben Länder mit Bankgeheimnis eine solche Strategie?	ja oder nein; geplant?		Gelten ‚schwere‘ Steuerdelikte als Vortat zu Geldwäsche?	Stand der Umsetzung Art. 26 OECD (Amtshilfe) und Neukommentierung (Gruppenanfragen)	pro oder contra; inwiefern umgesetzt?	Ist OECD Art. 26 umgesetzt?
Ja, gesetzlicher Schutz - Vertraulichkeit persönlicher Finanzdaten (gem. Right to Financial Privacy Act (RFPA) 12 U.S.C. § 3401-22) Die Herausgabe von persönlichen Finanzdaten ist jedoch erlaubt, sofern der Kunde eingewilligt hat oder eine richterliche Anordnung vorliegt. Zudem bestehen Ausnahmekategorien, in denen bestimmte Finanzdaten nicht gesetzlich ge-		Keine Selbstdeklarationspflicht, eine solche ist nicht vorgesehen	Die letzten Peer Reviews FATF und Global Forum beanstandeten den Mangel an “Know Your Customer” der amerikanischen Finanzinstitutionen. Die Nachfrage der wirtschaftlichen Berechtigung ist gegenwärtig nicht für alle Kunden obligatorisch, aber für Fälle empfohlen, bei denen ein Risiko einer Gesetzesumgehung vorliegt. Die Ermittlungsbehörde “Financial Crimes Enforcement	Hat neue FATF-Empfehlung noch nicht umgesetzt	In den USA sind 60 DBAs (und 30 TIEAs) in Kraft. Davon erfüllen 42 DBAs und 23 TIEAs den OECD Standard zur Amtshilfe; Mit Luxemburg, Neuseeland und der Schweiz wurden DBA-Protokolle unterzeichnet, welche dem OECD Standard entsprechen (sie sind noch nicht in Kraft). Der Name des Kontoinhabers muss den USA zur Einholung der Bankinformationen über diese Person nicht genannt werden, in Bezug auf die Praxis werden aber ausreichend identifizierende Angaben (Kontonummer, Steuer-nummer) verlangt, um die	Steht AIA in Steuerfragen grundsätzlich positiv gegenüber US-kanadische DBA sieht AIA vor Einer Reihe von EU-Ländern haben die USA im Rahmen von FATCA eine Reziprozität zugesichert, diese wird jedoch in der Praxis auf Meldungen von Zinsen beschränkt sein. Im Rahmen der FATCA-Vertragsverhand-	Das aktuelle DBA, welches am 19. Dezember 1997 in Kraft getreten ist, erfüllt den OECD Standard nicht. Das neue DBA-Protokoll, das am 23. September 2009 unterzeichnet wurde erfüllt den OECD Standard, ist aber noch nicht in Kraft. Der Ratifizierungsprozess in den USA ist derzeit im Senat durch den Widerstand von Senator Paul blockiert (betrifft auch andere DBA).

schützt sind. In diesen Fällen kann das Finanzinstitut die Daten offenlegen, ohne dass eine Einwilligung, Vorladung oder ein Haftbefehl vorliegen müssen. In gewissen US-Bundesstaaten bestehen Möglichkeiten zur Errichtung von Gesellschaftsstrukturen, welche die Verschleierung von wirtschaftlich Berechtigten zulassen (z.B. Delaware).			Network” (FinCEN) hat eine Vorlage hinsichtlich einer verbindlichen Regelung zur Überprüfung der wirtschaftlichen Berechtigung der Firmenkunden und deren Konten durch Banken und Wertpapierfirmen eingebracht.		Anfrage zu erfüllen. Im Übrigen können Informationen zu einer bestimmten Kategorie von Kontoinhabern, die spezifisch identifizierbar sein müssen, eingeholt werden (Gruppenanfrage)	lungen sind die USA zudem nur zu einem AIA gegenüber Ländern bereit, die hinreichende Datenschutzbestimmungen in Kraft haben.	
--	--	--	--	--	---	--	--

Anhang 3: Übersicht Massnahmen

Beschrieb	
Wettbewerbsfähigkeit	
1	Marktzugang sichern
2	Institutionelle Zusammenarbeit
3	Rahmenbedingungen Asset Management
4	Rahmenbedingungen Versicherungs- und Vorsorgemarkt
Missbrauchsbekämpfung und Sorgfaltspflichten	
5	Umsetzung FATF-Empfehlungen
6	Sorgfaltspflichten im Steuerbereich
Begleitende Massnahmen	
7	Rahmenbedingungen Kapitalmarkt
8	Kundenschutz
9	Ausbildung
10	Unternehmensbesteuerung
11	Steuern und Entwicklung