



16.12.2009

Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz

Bericht in Beantwortung des Postulats Graber
(09.3209)

Zusammenfassung	4
1 Einführung	6
1.1 Aufgabenstellung.....	6
1.2 Bisherige Finanzmarktpolitik.....	7
1.3 Motivation und Gründe für eine Anpassung der Finanzmarktpolitik.....	8
1.4 Strategieentwicklung: Prozess und Beteiligte.....	9
2 Ausgangslage	10
2.1 Bedeutung des Finanzplatzes und der wichtigsten Geschäftsfelder	10
2.2 Finanzplatz Schweiz im internationalen Vergleich.....	11
2.3 Finanzkrise	12
2.3.1 Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise	13
2.3.2 Auswirkungen auf den Finanzsektor und dessen Regulierung.....	13
2.4 Entwicklungen des internationalen Umfelds.....	15
2.4.1 Entwicklung der internationalen Finanzmarktarchitektur.....	15
2.4.2 Reformagenda im Finanzmarktbereich.....	16
2.4.3 Internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen.....	18
3 Positionierung des Schweizer Finanzplatzes	20
3.1 Geschäftsfelder	20
3.2 Stärken und Chancen.....	20
3.3 Schwächen und Risiken	21
3.4 Schlussfolgerung.....	22
4 Entwicklungsperspektiven des Schweizer Finanzplatzes aus Sicht der Branche	24
4.1 Banken	24
4.1.1 Vermögensverwaltung und weitere Geschäftsfelder.....	24
4.1.2 Kapitalmarkt	26
4.2 Kollektive Kapitalanlagen	26
4.3 Versicherungsbranche.....	27
4.3.1 Bestehende Geschäftsfelder.....	27
4.3.2 Entwicklungsmöglichkeiten	28
4.3.2.1 Personenversicherung.....	28
4.3.2.2 Rückversicherung.....	29
4.3.2.3 Schadenversicherung.....	29
4.4 Infrastruktur	30
4.4.1 Wertschriftenhandel	30
4.4.2 Wertschriftenabwicklung	30
4.4.3 Zahlungsverkehr	31
5 Ziele	32
5.1 Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für die Volkswirtschaft.....	32
5.2 Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für eine wertschöpfungsstarke Finanzbranche.....	32
5.3 Sicherstellung einer möglichst hohen Systemstabilität und Funktionsfähigkeit.....	33
5.4 Erhaltung der Integrität und Reputation des Finanzplatzes.....	33

5.5	Optimierung der Zielgrössen notwendig.....	33
6	Strategische Stossrichtungen	34
6.1	Der Schweizer Finanzplatz von Morgen.....	34
6.2	Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors.....	35
6.2.1	Generelle Rahmenbedingungen	36
6.2.2	Regulatorische Rahmenbedingungen.....	38
6.2.3	Steuerliche Rahmenbedingungen.....	40
6.2.3.1	Vor- und Nachteile der geltenden steuerlichen Rahmenbedingungen	40
6.2.3.2	Laufende Reformen mit Relevanz für den Finanzsektor	41
6.2.3.3	Ausblick auf zukünftige Steuerreformen	43
6.3	Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts.....	46
6.3.1	Fehlender Marktzutritt ist ein Problem	46
6.3.2	Enge Verflechtung der Finanzmärkte Schweiz - EU	46
6.3.3	Mögliche Massnahmen	47
6.3.3.1	Multilaterale und bilaterale Liberalisierung	47
6.3.3.2	Verhältnis Schweiz - EU	49
6.4	Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen	50
6.4.1	Stärkung der Eigenmittel, der Risikoverteilung und der Liquidität.....	51
6.4.2	Umgang mit systemrelevanten Finanzunternehmen.....	52
6.4.3	Einlegerschutz	52
6.4.4	Regulierungsbedarf im OTC-Derivatemarkt.....	53
6.5	Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes.....	54
6.5.1	Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit	54
6.5.2	Internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen.....	56
7	Umsetzung der strategischen Stossrichtungen	60
7.1	Institutionalisierte Zusammenarbeit.....	60
7.2	Priorisierung der Massnahmen.....	61
7.2.1	Massnahmen zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors.....	61
7.2.2	Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts	62
7.2.3	Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen.....	62
7.2.4	Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes	63
	Quellenverzeichnis	64
	Anhang 1 – Liste der Mitglieder der Arbeitsgruppe Strategie.....	65
	Anhang 2 – Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Stossrichtungen	66
	Abkürzungsverzeichnis	69

Zusammenfassung

Die Finanzkrise und ihre Folgeerscheinungen haben Schwächen im internationalen Finanzsystem aufgezeigt und zu Veränderungen auf den Finanzmärkten geführt. Diese Veränderungen auf den internationalen Märkten wirken sich auch auf den Schweizer Finanzplatz aus. Vor diesem Hintergrund wurde der Bundesrat im Postulat Graber aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Stärken des Finanzmarktplatzes Schweiz erhalten und die Schwächen beseitigt werden können. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) Ziele und strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz erarbeitet. Sie wurden namentlich durch eine Arbeitsgruppe begleitet, in welcher auch die wichtigsten Verbände des Privatsektors vertreten waren. Die Vorarbeiten für diesen Bericht wurden breit abgestützt.

Es ist nicht Aufgabe des Bundes, Industriepolitik zu betreiben. Er hat die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu wahren und generell günstige Rahmenbedingungen für die privaten Wirtschaftsakteure zu schaffen (Art. 94 Abs. 2 und 3 BV). Ausgehend von dieser übergeordneten Zielsetzung hat der Bundesrat die folgenden Ziele der Finanzmarktpolitik abgeleitet:

- Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für die Volkswirtschaft
- Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für eine wertschöpfungsstarke Finanzbranche
- Sicherstellung einer hohen Systemstabilität und Funktionsfähigkeit
- Erhaltung der Integrität und Reputation des Finanzplatzes

Der Schweizer Finanzplatz von Morgen soll seine Position als einer der weltweit führenden Finanzplätze sichern und weiter ausbauen können. Er soll die Anlage-, Kredit- und Sicherheitsbedürfnisse der gesamten Volkswirtschaft bestmöglich befriedigen und durch eine effiziente Infrastruktur einen einwandfreien Zahlungsverkehr und Wertschriftenhandel ermöglichen. Im Weiteren soll er einen gewichtigen Beitrag zum Bruttoinlandprodukt leisten, Arbeitsplätze schaffen sowie zur Reputation und Stabilität der Schweiz und ihrer Volkswirtschaft beitragen. Mit vier strategischen Hauptstossrichtungen sollen die beschriebenen Ziele der Finanzmarktpolitik erreicht werden. Bei diesen Fragen geht es um gesamtwirtschaftlich relevante Grössenordnungen. Die Umsetzung der wichtigsten Massnahmen wird deshalb Teil der zukünftigen Wachstumspolitik des Bundesrates sein.

- Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors

Der Schweizer Finanzplatz muss wettbewerbsfähig sein. Die Finanzmarktakteure müssen eine breite Palette an hochwertigen Dienstleistungen anbieten, welche die verschiedenen Bedürfnisse der Kunden bestmöglich befriedigen. Durch Innovation und Flexibilität müssen die Finanzdienstleister sich laufend den Entwicklungen auf den nationalen und internationalen Märkten anpassen und diese mitprägen. Der Staat schafft dafür günstige Rahmenbedingungen. Er engagiert sich in den internationalen Gremien und Institutionen, verfolgt die Entwicklungen auf den anderen Finanzplätzen laufend und verbessert die Rahmenbedingungen in der Schweiz wo nötig. Für die Entfaltung des Finanzsektors wichtig sind folgende Rahmenbedingungen: Eine sich an den international anerkannten Standards orientierende Regulierung, eine solide und stabilitätsorientierte Geld- und Haushaltspolitik, eine hohe Qualität des Bildungswesens sowie offene und flexible Arbeitsmärkte. Dazu gehören zum Beispiel auch eine gut funktionierende Finanzmarktinfrastruktur, der Schutz der Privatsphäre und ein steuerlich attraktives Umfeld für den Finanzsektor wie für die gesamte Volkswirtschaft. Um die Eigenheiten des schweizerischen Finanzplatzes angemessen berücksichtigen zu können, behält sich die Schweiz das Recht vor, regulatorische Differenzierungen vorzunehmen. Eine über die internationalen Vorgaben hinausgehende verschärfte Regulierung ist da anzustreben, wo dies aus strukturellen Gründen oder auf Grund von Wettbewerbsvorteilen sinnvoll bzw. notwendig ist. Die zuständigen Behörden und insbesondere die FINMA sind dafür besorgt, dass im Rahmen der aktuellen und zukünftigen Regulierungsprojekte dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit ausreichend Rechnung getragen wird.

- Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts

Der Schweizer Finanzplatz muss sich weiterhin durch seine Internationalität und Offenheit auszeichnen. Dies bedeutet nicht nur, dass ausländischen Finanzmarktakteuren der Zugang zum schweizerischen Finanzplatz gewährt wird, sondern auch, dass die Schweizer Finanzmarktakteure einen diskriminierungsfreien Zugang zu ausländischen Märkten erhalten. Die Bemühungen für die nachhaltige Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts für schweizerische Finanzintermediäre müssen in Anbetracht zunehmender protektionistischer Tendenzen verstärkt werden.

- Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen

Nur ein stabiler Finanzsektor kann nachhaltig Wohlstand schaffen und sicherstellen, dass die fundamentale Rolle des Finanzsystems als Allokationsmechanismus jeder Zeit gewährleistet ist. Grosse Finanzunternehmen bieten volkswirtschaftlich bedeutende Finanzdienstleistungen an und tragen massgeblich zur internationalen Bedeutung des Finanzsektors bei. Gleichzeitig entstehen auch Risiken, welche sich insbesondere im Falle von Finanzkrisen realisieren können. Diese Risiken sind in der Schweiz, aufgrund der Grösse gewisser Finanzunternehmen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft, besonders hoch. Deshalb müssen Massnahmen getroffen werden, um die Krisenanfälligkeit systemrelevanter Unternehmen zu verringern, die Robustheit zentraler Infrastrukturen zu verstärken und die normale Bereinigung am Markt gescheiterter Strukturen und Institute zu gewährleisten.

- Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes

Der Schweizer Finanzplatz muss sich durch seine Stabilität, Berechenbarkeit und Integrität hervorheben. Integrität und Berechenbarkeit bezüglich der Rahmenbedingungen dienen der Stärkung des Vertrauens der Kunden in den Schweizer Finanzplatz, aber auch der Akzeptanz des Finanzplatzes im internationalen Umfeld. Das Interesse ausländischer Staaten auf Durchsetzung ihrer Steuergesetzgebung soll möglichst mit den langfristigen Interessen des Finanzplatzes in Übereinstimmung gebracht werden. Im Rahmen bilateraler Verhandlungen ist der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen (Regularisierung undeklarerer Konti im Verhältnis zum Fiskus des betroffenen Staates, verbesserter Marktzugang für die Erbringung von Finanzdienstleistungen aus der Schweiz, Schutz der Privatsphäre des Bankkunden) bereit, die bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter auszubauen. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, sollen verschiedene Massnahmen geprüft werden, so insbesondere die Einführung einer Abgeltungssteuer im Verkehr mit wichtigen Nachbarländern sowie die Einführung weiterer Massnahmen, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und damit verbundene Rechtsrisiken zu verringern. Darüber hinaus nimmt die Schweiz weiterhin aktiv an den internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung der Finanzmarktkriminalität teil.

Im Rahmen der gemeinsamen Erarbeitung der strategischen Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik, haben Behörden und Privatsektor bereits eine Vielzahl von Massnahmen zur Umsetzung der Stossrichtungen identifiziert. Die Behörden erstellten, unter Berücksichtigung der zeitlichen Realisierbarkeit und der Priorität, einen Zeitplan für die Umsetzung dieser Massnahmen. Bei der Umsetzung der Massnahmen müssen alle betroffenen Kreise einbezogen werden. Hierfür soll auch die Fortführung der intensiven Zusammenarbeit zwischen Behörden und Finanzsektor beitragen. Für die Zukunft soll die Vernetzung innerhalb der Behörden und zwischen den Behörden und dem Privatsektor durch geeignete Massnahmen konsolidiert beziehungsweise vertieft werden.

1 Einführung

Der schweizerische Finanzmarkt hat in den letzten Jahren einen intensiven Regulierungsschub erlebt. So wurden Reformvorhaben in den Bereichen der Aufsicht, des Unternehmensrechts, der Steuern sowie der Kriminalitätsbekämpfung umgesetzt. Der Bundesrat zeigt in diesem Bericht ans Parlament auf, welche Lehren er aus der Finanzmarktkrise zieht und mit welchen Massnahmen er die Regulierung effizienter ausgestalten will, um damit zu einem starken und gesunden Finanzplatz beizutragen.

1.1 Aufgabenstellung

In den letzten Monaten hat sich der Bundesrat besonders intensiv mit parlamentarischen Aufträgen zu Finanzplatzfragen auseinandergesetzt. In einem ersten Schritt hat das EFD im Auftrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) den Bericht „Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz“ erarbeitet. Dieser wurde im September 2009 publiziert und untersucht die bisherigen Auswirkungen der Finanzkrise auf den Schweizer Finanzplatz. Vor allem aber analysiert er die zu erwartenden Veränderungen in den nationalen und internationalen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Chancen und Risiken für unseren Finanzplatz. Nicht im Fokus standen darin die strategischen Stossrichtungen der künftigen Finanzmarktpolitik.

Der hier vorliegende Bericht nimmt sich dieser Thematik an. Es ist nicht Aufgabe des Bundes, Industriepolitik zu betreiben. Er hat die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu wahren und generell günstige Rahmenbedingungen für die privaten Wirtschaftsakteure zu schaffen (Art. 94 Abs. 2 und 3 BV). Ausgehend von dieser übergeordneten Zielsetzung befasst sich der Bundesrat in diesem Bericht mit den Rahmenbedingungen für den schweizerischen Finanzmarkt. Der Bericht bezieht sich auf das vom Ständerat am 27. Mai 2009 überwiesene Postulat Graber, 09.3209, Strategie Finanzmarktpolitik. Der Bundesrat wird darin aufgefordert, "in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Stärken des Finanzmarktplatzes Schweiz erhalten und die Schwächen beseitigt werden können. Die internationale Finanzkrise bietet der Schweiz auch Chancen, sich als bedeutender Finanzplatz weiter zu etablieren. Dabei kann auf bestehende Berichte, Arbeitsgruppen und Experten zurückgegriffen werden. Die Erkenntnisse müssen aber aufgrund der internationalen Finanzkrise überarbeitet werden und sollen Teil einer breit abgestützten Strategie werden."

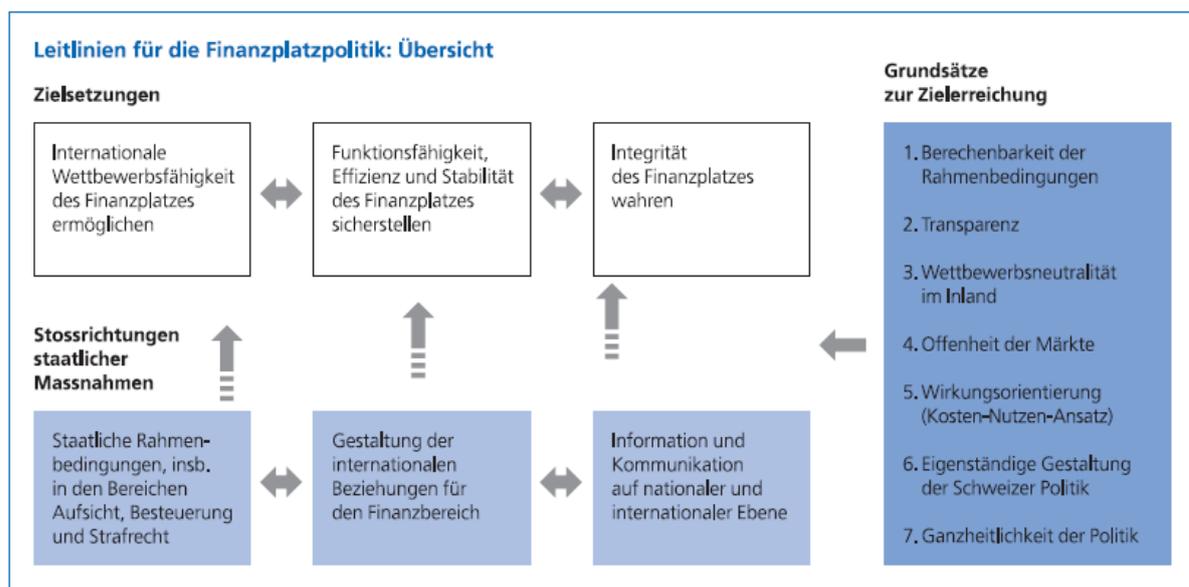
Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Bundesrat die Abschreibung des Postulats Graber, 09.3209. Materiell wird damit auch der vom Nationalrat aufgrund der zu kurzen Bearbeitungsfrist abgelehnten Motion der FDP-Liberalen Fraktion, 09.3141, Strategie zur Stärkung des Finanzplatzes Schweiz, entsprochen. Diese hat den Bundesrat aufgefordert, konkrete Vorschläge vorzulegen, wie der Finanzplatz Schweiz gestärkt und dessen Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden kann.

Nicht Gegenstand des Berichtes ist die Überprüfung der Rolle der FINMA in der aktuellen Finanzkrise, die im Postulat David, 08.4039, Klärung des Verhaltens der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise, und in der Motion WAK-N, 09.3010, Funktionsfähigkeit der FINMA, verlangt wird. Hierfür wird ein separater Bericht erstellt. Ebenfalls wird die Frage nach einem besseren Umgang mit Systemrisiken in einem separaten Bericht vertieft analysiert. Der Bundesrat hat in diesem Zusammenhang eine Expertenkommission beauftragt, bis im Herbst 2010 einen Bericht zu verfassen, der die Risiken analysiert, die von Schweizer Grossunternehmen ausgehen können, und geeignete Gegenmassnahmen aufzeigt (Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 08.3649, Verhinderung von untragbaren Risiken für die Schweizer Volkswirtschaft).

1.2 Bisherige Finanzmarktpolitik

Das EFD beschäftigt sich seit Jahren mit der Finanzmarktpolitik. Mit der Publikation der „Leitlinien für die Finanzplatzpolitik“ im August 2003, die auf den Beratungen der im Jahr 2000 eingesetzten interdepartementalen Strategieguppe „Groupe de réflexion“ basierten, formulierte das EFD erstmals eine aktive Politik zum Finanzplatz Schweiz. Namentlich wurde die internationale Wettbewerbsfähigkeit als Zielsetzung auf die gleiche Ebene gehoben wie die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit, Effizienz und Stabilität sowie die Wahrung der Integrität des Finanzplatzes. Als Stossrichtungen staatlicher Massnahmen wurden die Bereitstellung rechtlicher, steuerlicher und institutioneller Rahmenbedingungen, die Gestaltung der internationalen Finanzbeziehungen sowie die verstärkte Kommunikation und Imagepflege im In- und Ausland identifiziert (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Leitlinien für die Finanzplatzpolitik, 2003



Quelle: EFD (2003): «Leitlinien für die Finanzplatzpolitik»

Die Schweiz erlebte im Finanzmarktbereich in den letzten Jahren eine intensive Regulierungsphase. So wurden zahlreiche Reformvorhaben in den Bereichen der Finanzmarktaufsicht, des Unternehmensrechts, der Steuern sowie der Kriminalitätsbekämpfung umgesetzt. Es hat sich gezeigt, dass die Entwicklung der Regulierung in wichtigen Partnerstaaten, die Weiterentwicklung internationaler Standards und die Stärkung der einheimischen Wettbewerbsfähigkeit zentrale Treiber dieses auch international feststellbaren Regulierungsschubs waren.

Im Herbst 2005 publizierte das EFD die "Richtlinien für Finanzmarktregulierung", die sich zu weiten Teilen in den Artikeln 5 und 7 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes niedergeschlagen haben. Kernpunkte dieser Richtlinien waren Vorgaben für eine verhältnismässige, kostenbewusste und wirksame Regulierung der Finanzmärkte. Um die Transparenz über die regulatorischen Entwicklungen zu erhöhen, wurde von den involvierten Behörden das "Finweb" (www.finweb.admin.ch) geschaffen, das auf dem Internet einen Überblick über Inhalt und Stand der wichtigsten schweizerischen Reformvorhaben im Finanzsektor gibt.

In den vergangenen Jahren hat das EFD, sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene, Kontakte mit dem Privatsektor gepflegt bzw. ausgebaut. Gleichzeitig hat es auch auf internationaler Ebene im Interesse des Finanzplatzes seine Kontakte mit Behörden anderer Staaten intensiviert. So findet mit wirtschaftlich bedeutenden Staaten wie den USA, dem Vereinigten Königreich, Japan und Deutschland aber auch der EU ein regelmässiger bilateraler Dialog auf technischer Ebene im Finanzmarktbereich statt, der teilweise auch von der FINMA geführt wird. Im multilateralen Rahmen wurde durch ein aktiveres Vorgehen versucht, die Interessen der Schweiz besser durchzusetzen. Als ein

wichtiger Bestandteil dieser Arbeiten ist die Einflussnahme bei der Schaffung von internationalen Standards (so genanntes Soft-Law) zu betrachten.

Im September 2007 hatten die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), der Schweizerische Versicherungsverband (SVV), die Swiss Funds Association (SFA) sowie die SIX Group (vormals Swiss Financial Market Services) einen gemeinsam erarbeiteten "Masterplan Finanzplatz Schweiz" veröffentlicht. Der Masterplan bezweckt die nachhaltige Stärkung und den Ausbau der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzsektors. Darauf hin hat das EFD zusammen mit den zuständigen Aufsichtsbehörden und Branchenverbänden den Steuerungsausschuss Dialog Finanzplatz Schweiz (STAFI) geschaffen. Dieser hat den Auftrag, die von der Finanzbranche vorgeschlagenen Initiativen sowie weitere Themen vertieft zu prüfen und gegebenenfalls Massnahmen zur Umsetzung vorzuschlagen, die zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors beitragen.

Im STAFI sind neben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), die SNB, die FINMA und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) vertreten. Der Finanzsektor wird durch die SBVg, den SVV, die SFA und die SIX Group repräsentiert. Der STAFI hat am 2. September 2008 ein erstes Massnahmenbündel verabschiedet¹. Aufgrund der Zuspitzung der Finanzkrise und des Massnahmenpakets zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems vom Oktober 2008 wurden diese Arbeiten unterbrochen.

Am 30. September 2009 hat der Bundesrat die strategischen Ziele der FINMA für die Jahre 2010 bis 2012 genehmigt. Alle von der FINMA festgelegten Ziele streben eine Verbesserung des Kundenschutzes an, da es sich beim Schutz von Gläubigern, Anlegern und Versicherten um eine Kernaufgabe der FINMA und ihrer Aufsichtstätigkeit handelt. Im Mittelpunkt stehen die Erhöhung der Krisenresistenz in den beaufsichtigten Bereichen, der Schutz von Einlegern und Versicherten vor den Folgen einer allfälligen Insolvenz, die Transparenz im Handel und im Vertrieb von Produkten sowie die Ausgestaltung und Funktionsweise der Aufsicht.

1.3 Motivation und Gründe für eine Anpassung der Finanzmarktpolitik

Regulatorische und steuerliche Rahmenbedingungen bilden bedeutsame Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung des Finanzsektors. Bei der Gestaltung der Finanzmarktpolitik ist ein umfassender Ansatz anzustreben, der die Rahmenbedingungen ganzheitlich und für alle Branchen des Finanzplatzes betrachtet. Der Staat kann Rahmenbedingungen auf verschiedenen Ebenen beeinflussen. Von besonderer Bedeutung sind die Finanzmarktaufsicht und -regulierung sowie die Ausgestaltung der Besteuerung.

Die Finanzkrise und ihre Folgeerscheinungen haben das internationale Finanzsystem stark erschüttert. Die immensen Verluste zahlreicher bedeutender Finanzinstitute haben zu Umwälzungen und veränderten Marktstrukturen weltweit geführt. So sind grosse ausländische Banken verschwunden oder wurden mit anderen Instituten fusioniert. Der Konzentrationsprozess im Finanzsektor hat sich dadurch noch akzentuiert. Die aufgrund der Finanzkrise weltweit ausgelösten Interventionen der Staaten und Notenbanken haben die Märkte mannigfach beeinflusst. Sie haben auch dazu geführt, dass der Bankensektor vielerorts zu einem erheblichen Teil verstaatlicht wurde bzw. der Staat bei grossen Finanzinstituten der dominierende Eigentümer geworden ist (z.B. im Vereinigten Königreich). Mit diesen Entwicklungen sind zusätzliche, teils konfliktäre Aufgaben des Staates verbunden, was auch Auswirkungen auf die Regulierung hat.

¹ Vgl. Medienmitteilung des EFD vom 5. September 2008.

Finanzplätze weltweit sind gegenwärtig daran, die Lehren aus der Krise zu ziehen. Nebst dem Bestreben einer besseren Regulierung, die zur Erhöhung der Finanzstabilität beiträgt, geht es insbesondere auch um die Erarbeitung adäquater Antworten auf das veränderte internationale Wettbewerbsumfeld. Derzeit ist eine globale Schrumpfung des Finanzsektors zu beobachten, die vorab struktureller Natur ist. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Staaten beeinträchtigt. Zudem haben sich die Rahmenbedingungen durch die zahlreichen und drastischen Staatsinterventionen markant gewandelt.

Als Fazit lässt sich somit festhalten: Das Umfeld, in dem der international ausgerichtete Schweizer Finanzplatz tätig ist, hat sich fundamental verändert. Der Finanzplatz wird durch eine Vielzahl von Entwicklungen herausgefordert. Dies zwingt alle Beteiligten zum Überdenken ihrer Strategie. Essenziell ist dabei, dass sich die Behörden und der Finanzsektor gegenseitig abstimmen. Nur so kann die Finanzmarktpolitik kohärent sein und bei den Marktteilnehmern Vertrauen schaffen.

1.4 Strategieentwicklung: Prozess und Beteiligte

Basierend auf dem bereits etablierten institutionalisierten Dialog der Behörden mit dem Finanzsektor im Rahmen des STAFI wurde im Mai 2009 eine gemischte Arbeitsgruppe zur strategischen Ausrichtung des Finanzplatzes (Arbeitsgruppe Strategie) gebildet. Der Auftrag der Arbeitsgruppe Strategie bestand darin, wichtige Informationen für eine künftige Finanzmarktpolitik zusammenzutragen. Der Bericht wird ausschliesslich durch den Bundesrat verantwortet.

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Behördenvertretern und Vertretern des Finanzsektors zusammen und wird vom Direktor der EFV geleitet. Auf Behördenseite sind zusätzlich die SNB, die FINMA sowie die ESTV vertreten. Der Finanzsektor ist durch die SBVg, den SVV, die SFA und die SIX Group repräsentiert (vgl. Anhang 1 für eine Liste der Mitglieder).

Um die Einschätzungen der betroffenen Akteure zu den aktuellen Entwicklungen auf den Märkten und deren Beurteilungen bezüglich Implikationen auf die zu verfolgende Finanzplatzstrategie zu eruieren, wurden Einzelhearings mit führenden Vertretern der folgenden Bereiche durchgeführt:

- Grossbanken
- Privatbanken
- Kantonalbanken, Raiffeisen
- Parabanke
- Mittelmässige Versicherungen
- Global agierende Versicherungen
- Rückversicherungen
- Anlagefonds
- Hedge-Fonds / Private-Equity
- Industrie
- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich

Diese Hearings erlaubten somit den Einbezug eines breiten Kreises von Direktbetroffenen und haben zu einem besseren Verständnis für die Herausforderungen und Chancen der einzelnen Branchen beigetragen.

2 Ausgangslage

Der Finanzplatz Schweiz trägt viel zur Wertschöpfung und Beschäftigungsquote bei. Wegen seiner starken internationalen Vernetzung konnte sich auch die Schweiz den Folgen der Finanzkrise nicht entziehen. Es zeigt sich, dass für eine wirkungsvolle Regulierung und bessere Koordination der verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden in Krisensituationen die internationale Zusammenarbeit verstärkt werden muss.

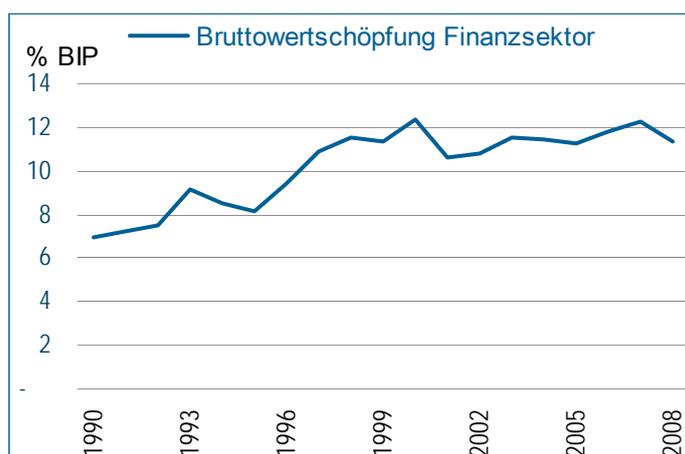
2.1 Bedeutung des Finanzplatzes und der wichtigsten Geschäftsfelder

Der Finanzsektor ist eine tragende Säule der Schweizer Wirtschaft². Er erfüllt im Rahmen der Gesamtwirtschaft eine wichtige Transmissionsfunktion, indem er für die möglichst optimale Allokation des Produktionsfaktors Kapital sorgt. Durch eine effiziente Kapital- und Risikoallokation sowie eine ausreichende Kreditversorgung schafft die Finanzbranche eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Volkswirtschaft ihr Wachstumspotenzial ausschöpfen kann.

Der Anteil des Finanzsektors an der gesamtschweizerischen Wertschöpfung hat sich in den letzten 15 Jahren stetig erhöht. Sein Beitrag zum Bruttoinlandprodukt (BIP) stieg von knapp 7% im Jahr 1990 auf über 12% im Jahr 2007 an. Im Jahr 2008 sank er allerdings infolge der Finanzkrise auf rund 11% des BIP (vgl. Abbildung 2). Der Anstieg seit 1990 ist zum Grossteil auf den Bankensektor (Kreditgewerbe) zurückzuführen, der sich in dieser Zeit mehr als verdoppelt hat, während der Anteil des Versicherungssektors um rund 25% angestiegen ist. Der grösste Wertschöpfungsanteil entfällt mit rund 8% des BIP auf den Bankensektor, gefolgt vom Versicherungssektor (inklusive Krankenkassen und SUVA) mit rund 3% des BIP³.

Die Wertschöpfung innerhalb des Bankensektors entfällt zu rund 40% auf das Private Banking und zu rund einem Drittel auf das Retailgeschäft⁴. Der Rest verteilt sich vorwiegend auf das Fondsgeschäft, das Investment Banking, die Handelsfinanzierung und das Pensionsgeschäft.

Abbildung 2: Anteil des Finanzsektors innerhalb der Gesamtwirtschaft



Quelle: BFS

Der Versicherungsbereich erbringt ein umfassendes Angebot an Finanzdienstleistungen insbesondere auch im Rückversicherungsgeschäft. Das Prämienvolumen 2007 weltweit (Schweiz und Ausland) beträgt CHF 168.4 Milliarden; davon werden im Rückversicherungsgeschäft CHF 46.5 Milliarden (rund 27%), im Lebens-Geschäft CHF 57.3 Milliarden (rund 33 %) und im Nichtleben-Geschäft CHF 64.6 Milliarden (rund 38 %) ⁵ erarbeitet. Fast 70% des weltweiten Prämienvolumens von CHF 168.4 Mrd.

² Vgl. dazu die umfassendere Darstellung im Bericht des EFD, Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz, September 2009.

³ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR).

⁴ Vgl. den Bericht des EFD, Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz, September 2009.

⁵ Vgl. Schweizerischer Versicherungsverband (www.svv.ch).

(2007) erwirtschaften die Schweizer Versicherer im Ausland, was den hohen Grad der Internationalisierung kennzeichnet.

Der Finanzsektor wies im Jahr 2006 – also vor der Finanz- und Wirtschaftskrise – rund 185'000 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) auf. Dies entspricht 5.8% der gesamten arbeitstätigen Bevölkerung. Seit Anfang der neunziger Jahre war dieser Anteil in etwa stabil⁶.

Fast die Hälfte aller Beschäftigten im Finanzsektor arbeiten im Retailgeschäft der Banken. Auch der Beitrag der übrigen Finanzdienstleister, wie beispielsweise der unabhängigen Vermögensverwalter und Effekthändler mit ihren über 25'000 Beschäftigten (rund 14% der Gesamtbeschäftigung im Finanzsektor), ist substantiell. Die privaten Versicherer sind ebenfalls bedeutende Arbeitgeber. Sie verfügen über 49'200 (2009) Beschäftigte in der Schweiz und 80'000 (2009) im Ausland. Der Finanzsektor beschäftigt gut ausgebildete Arbeitskräfte mit einer überdurchschnittlich hohen Produktivität. Dies spiegelt sich auch in einem entsprechend hohen Lohnniveau wider.

Die von der Finanzindustrie generierten Einkommens- und Unternehmenssteuern (natürliche und juristische Personen) betragen konservativ geschätzt gut 13% des gesamten Steueraufkommens aller Staatsebenen⁷.

Die internationale Ausrichtung des schweizerischen Finanzsektors erklärt seinen – im internationalen Vergleich – hohen Anteil am BIP. Insbesondere die Grossbanken und die grossen Versicherungsunternehmen offerieren ein umfassendes Angebot an Finanzdienstleistungen. Damit tragen diese nicht nur direkt zur inländischen Wertschöpfung bei, sondern kommen auch anderen, insbesondere den für die Schweizer Wirtschaft bedeutsamen exportorientierten Wirtschaftszweigen zugute.

2.2 Finanzplatz Schweiz im internationalen Vergleich

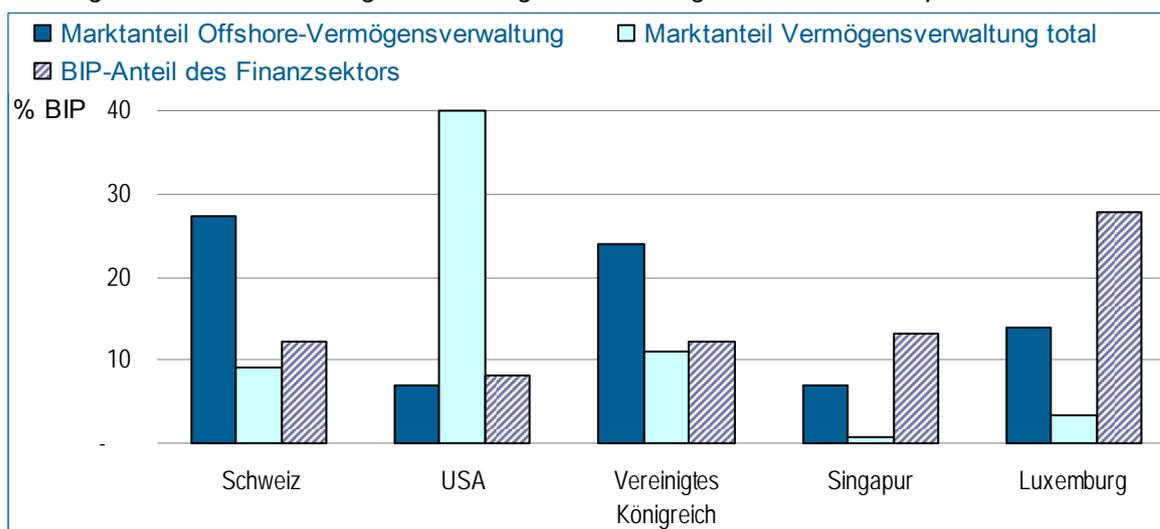
Der Finanzplatz Schweiz ist international ausgerichtet und insbesondere in den Bereichen Vermögensverwaltung, Versicherung und Rückversicherung, Finanzierung des Rohstoffhandels und Ansiedlung von Finanzierungsvehikeln wie Hedge-Fonds (Funds-of-Hedge-Funds) aktiv. Was den Bereich der Vermögensverwaltung betrifft, ist die Schweiz mit verwalteten Vermögen von CHF 11'300 Milliarden – knapp 10% der weltweit verwalteten Vermögen – der drittgrösste Finanzplatz nach den USA mit CHF 49'200 Milliarden und dem Vereinigten Königreich mit CHF 13'400 Milliarden (vgl. Abbildung 3)⁸. Wird nur das grenzüberschreitende Geschäft betrachtet, so liegt die Schweiz mit CHF 2'300 Milliarden respektive einem Marktanteil von 27% an der Spitze, vor dem Vereinigten Königreich mit CHF 2'000 Milliarden, Luxemburg mit CHF 1'200 Milliarden und Singapur mit CHF 600 Milliarden. Die beiden Schweizer Grossbanken zählen dabei zu den weltweit grössten Vermögensverwaltern.

⁶ Vgl. BFS, Beschäftigungsstatistik (BESTA) (Vollzeitäquivalente).

⁷ Vgl. EFD, Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz, Juni 2009.

⁸ Die Erhebung der Zahlen für Abbildung 3 ist mit methodologischen Schwierigkeiten und Unsicherheiten verbunden. Die Anteile müssen als ungefähre Werte betrachtet werden.

Abbildung 3: Internationaler Vergleich Vermögensverwaltung und Finanzsektor per Ende 2007



Quellen: Finanzsektor (Bruttowertschöpfung): BFS, Bureau of Economic Analysis (USA), National Statistics (UK: QTPR, NSRV, ABML), Statistics Singapore; STATEC Luxembourg; Vermögensverwaltung: SwissBanking, Boston Consulting Group, McKinsey, Banque Centrale du Luxembourg.

Die eingangs erwähnte grosse Bedeutung des Schweizer Finanzsektors für die Gesamtwirtschaft bestätigt sich insbesondere im Vergleich mit Staaten ohne international ausgerichteten Finanzplatz. Vergleicht man jedoch den Wertschöpfungsanteil des Schweizer Finanzplatzes mit anderen international ausgerichteten Finanzplätzen ist dieser Prozentsatz nicht ungewöhnlich hoch und entspricht etwa demjenigen des Vereinigten Königreichs oder von Singapur.

Die Schweiz hat zwar einen bedeutenden Finanzplatz, ist aber primär ein Werkplatz. Für die Entwicklung strategischer Stossrichtungen für den Finanzplatz Schweiz hat das zur Folge, dass die Gesamtwirtschaft im Auge behalten werden muss.

Der Finanzplatz Schweiz zeichnet sich im internationalen Vergleich durch eine hohe Marktkonzentration aus. Insbesondere im Auslandgeschäft wird der überwiegende Teil der Geschäfte durch die zwei Grossbanken abgewickelt. Das Retailgeschäft trägt massgeblich zu Beschäftigung und Wertschöpfung bei, ist jedoch international wenig bedeutsam, im Gegensatz zur bereits erwähnten grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung. Mit letzterer in enger Verbindung steht das Fondsgeschäft. In der Schweiz werden vergleichsweise wenig Fondsvermögen direkt verwaltet. Verwaltungsgesellschaften für traditionelle Fonds, Hedge-Fonds oder Private-Equity Fonds sind vorwiegend in New York und London angesiedelt, also in denjenigen Finanzzentren, wo der grösste Teil des Handels von Wertpapieren und anderen Finanzprodukten abgewickelt wird. Allerdings sind hierzulande vergleichsweise viele Funds-of-Hedge-Funds domiziliert. Diese investieren in eine Auswahl von Fonds und können dadurch als diversifizierte Produkte direkt der Kundschaft angeboten werden. Für die Schweiz als exportorientiertes Land ist zudem das lokale Angebot im Bereich der Handelsfinanzierung von grosser Bedeutung.

Die Geschäftsfelder, in denen die Akteure des Finanzsektors aktiv sind, sind im internationalen Wettbewerb einem stetigen Wandel unterworfen. So waren beispielsweise einst der Goldhandel, Devisenhandel und der Eurobondmarkt in der Schweiz stark vertreten. Der Rohwarenhandel oder die Branche der Funds-of-Hedge-Fonds haben demgegenüber in den letzten Jahren hierzulande einen starken Aufschwung erlebt.

2.3 Finanzkrise

Die Finanzmarkturbulenzen, die 2007 ihren Anfang nahmen, entwickelten sich zur schwersten Finanzmarktkrise seit den 1930er-Jahren. Diese Finanzkrise hatte Auswirkungen auf die Realwirtschaft.

2.3.1 Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Unsicherheit bezüglich zukünftiger Renditen und Risiken wurde allgemein unterschätzt. Die der Krise vorangegangenen Jahre waren geprägt von einer Phase makroökonomischer Stabilität. Viele Investoren tätigten in diesem sicher erscheinenden Umfeld kontinuierlich umfangreichere Finanzinvestitionen und unterschätzten dabei das Risiko einer Trendwende. Diese – aus heutiger Sicht – zu hohe Risikobereitschaft war beispielsweise an den ausserordentlich tiefen Risikozuschlägen auf Firmen- und Hochrisikoanleihen abzulesen. Die Dynamik an den Finanzmärkten wurde durch eine expansive Geldpolitik sowie eine inadäquate Förderung von privatem Wohneigentum insbesondere in den Vereinigten Staaten tendenziell noch gefördert. Aus all dem resultierte eine hohe und sich selbst verstärkende Kreditschöpfung, die wiederum die Verfügbarkeit der Liquidität förderte. Dazu kamen hohe internationale Interdependenzen und ein Aufsichts- und Regulierungssystem, das in vielen Ländern die Systemrisiken nicht angemessen berücksichtigte, insbesondere die stetige Erhöhung der Fremdfinanzierung innerhalb des Bankensektors. Die Geschäfte der internationalen Banken waren für Regulatoren und Investoren zudem weitgehend intransparent. Auch schlecht konzipierte Entlohnungsstrukturen führten zu Fehlanreizen beim Risikomanagement und damit zu einem zu risikoreichen und prozyklischen Verhalten.

Auslöser der Krise waren der Zusammenbruch auf dem "Subprime"-Hypothekenmarkt und möglicherweise auch der Beginn einer Rückführung von globalen makroökonomischen Ungleichgewichten, wie z.B. Zahlungsbilanzdefiziten respektive -überschüssen. Während der Krise wurden eingegangene Risiken zunehmend als nicht mehr tragbar eingestuft – sei dies weil der Risikoappetit geringer wurde oder weil die tatsächlichen Risiken besser erkannt wurden – was sich in einer hohen Nachfrage nach sicheren und liquiden Anlagen niederschlug. Zwangsverkäufe und verlorenes Vertrauen in intransparente Produktstrukturen liessen in der Folge wichtige Wertpapiermärkte illiquid werden und führten zu weiteren Preiseinbrüchen. Da mit fortschreitender Krise die Aufnahme von neuem Kapital am Markt immer schwieriger bis unmöglich wurde und viele Banken nicht über mehr als die von der Regulierung verlangten Mindestkapitalreserven verfügten, blieb nur der massive Abbau von Bilanzpositionen übrig. Dies wiederum führte zu einem weiteren Preiszerfall auf breiter Front, was zu einer grossen Kritik an der prozyklischen Wirkung des Fair Value Accounting führte.

2.3.2 Auswirkungen auf den Finanzsektor und dessen Regulierung

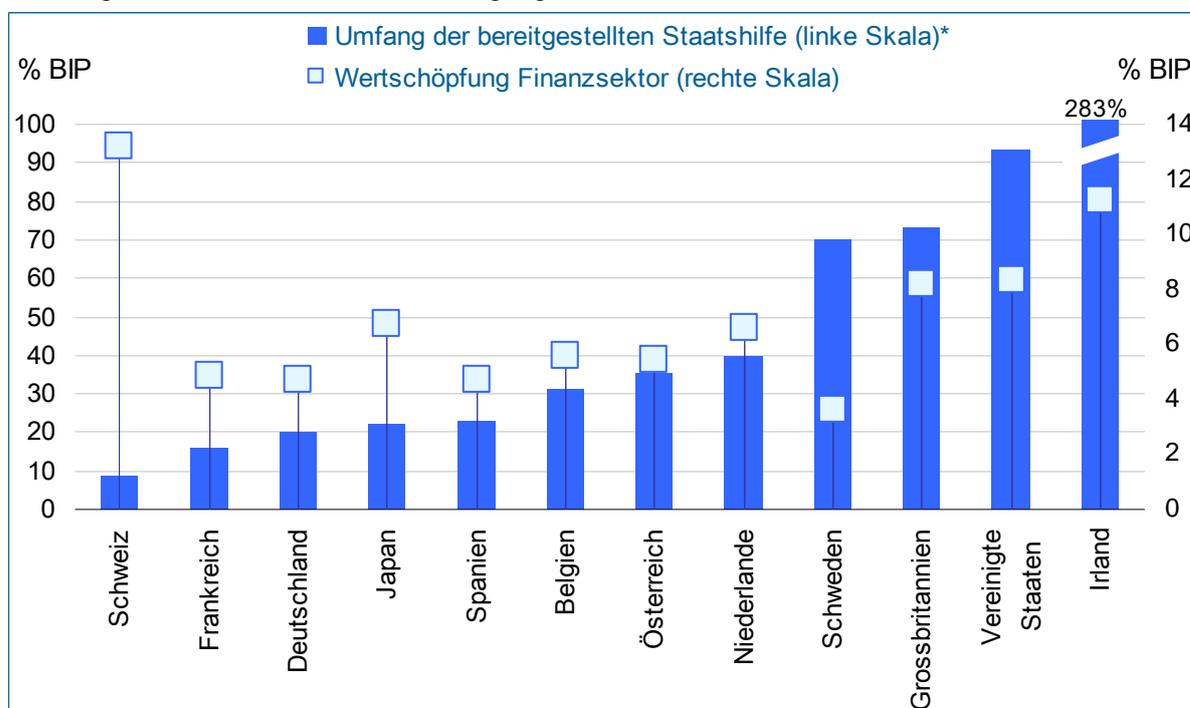
Der hohe Fremdfinanzierungsgrad verschiedener Banken und die erlittenen Verluste in einzelnen Geschäftsaktivitäten – insbesondere in den Bereichen des Investment Banking und des Eigenhandels – machten die Beschaffung neuen Kapitals erforderlich. Kapitalerhöhungen mussten in einer dafür besonders schwierigen Situation, in der die Solvenz vieler Banken nicht mehr zweifelsfrei feststand, erfolgen. Oftmals kam am Ende nur noch der Staat als Kapitalgeber in Frage. Staatliche Eingriffe liessen sich durch die systemische Bedeutung des Finanzsektors (bzw. einzelner Institute) sowie durch die Gefahr einer äusserst schweren Rezession rechtfertigen. In diesem Sinne mussten auch in der Schweiz der Bund und die SNB Massnahmen zur Stützung des Finanzsektors tätigen. Ein zentrales Element bildete die Unterstützung der UBS AG. Ein weiterer Bestandteil dieses Massnahmenpakets war die Verstärkung des Einlegerschutzes. Daneben verfügte die Eidgenössische Bankenkommision (EBK), Vorgängerin der FINMA, eine Verschärfung der Eigenmittelvorschriften für die Grossbanken. Inskünftig müssen die Eigenmittel dieser Institute die minimalen risikogewichteten Eigenmittelanforderungen in wirtschaftlich guten Zeiten um 100% übertreffen. Komplementär dazu hat die EBK eine Limite für den Verschuldungsgrad, eine so genannte Leverage Ratio⁹, eingeführt. Die FINMA erwartet, dass die Grossbanken mindestens eine Leverage Ratio von 3% auf Gruppenebene und von 4% auf Einzelinstitutsebene aufweisen. In guten Zeiten beträgt die von den Aufsichtsbehör-

⁹ Bei der Leverage Ratio handelt es sich um eine risikounabhängige Messgrösse zur Begrenzung des mittels Fremdkapital finanzierten Bilanzanteils. Sie definiert das erforderliche Verhältnis zwischen Kernkapital und Bilanzsumme.

den erwartete Zielgrösse der Leverage Ratio sowohl auf Gruppenstufe wie auch auf Stufe Einzelinstitut 5%. Die Krise hat auch Regulierungsanstrengungen im Bereich der Liquidität der Grossbanken und der Verringerung der von den systemrelevanten Finanzinstituten ausgehenden Risiken ausgelöst.

Das finanzielle Engagement von Bund und SNB zur Stützung der UBS AG war im Vergleich zu anderen bedeutenden Finanzstandorten mit einem ähnlich hohen Wertschöpfungsanteil des Finanzsektors relativ gering (vgl. Abbildung 4). Dies ist darauf zurückzuführen, dass nur eine Bank staatliche Hilfe benötigte, sich der restliche Finanzsektor jedoch als sehr krisenresistent erwies. Überdies hatte die Unsicherheit im Finanzsystem und die schwierige Lage der Grossbanken keine Kreditklemme zur Folge. Der Bund konnte bereits nach 10 Monaten sein Engagement als Kapitalgeber beenden. Es ist jedoch zu beachten, dass der Bund die Einführung von Garantien für Bankenleihen vorbereitet hatte, sich solche aber erfreulicherweise als nicht nötig erwiesen. Wären diese Garantien jedoch nötig geworden, wären die Fiskalkosten für die Schweiz deutlich höher ausgefallen. Weiterhin einem finanziellen Risiko ausgesetzt bleibt zudem vorderhand die SNB. Das Maximalrisiko für die SNB konnte jedoch inzwischen von ursprünglich USD 54 Milliarden auf rund USD 24.5 Milliarden reduziert werden (Stand Ende Oktober 2009).

Abbildung 4: Staatshilfe zur Krisenbewältigung im Finanzsektor, Juni 2009



Quellen: IWF, OECD.

* Die Staatseingriffe umfassen Garantien für Kreditverpflichtungen, Rekapitalisierungen, Asset-Swaps und Käufe, sowie finanzielle Unterstützungsmassnahmen durch Zentralbanken. Der Umfang widerspiegelt angekündigte aber nicht notwendigerweise in Anspruch genommene Staatshilfe. Die Zahlen widerspiegeln deshalb eine Obergrenze der Fiskalbelastung.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise führt in allen Finanzzentren der Welt zu Umwälzungen und zu Unsicherheiten über die weitere Entwicklung. Während in der Schweiz die schwergewichtig auf das Inlandgeschäft oder die Vermögensverwaltung fokussierten Institute die aktuelle Krise bisher ohne grössere Verluste überstanden haben, wurden die beiden Grossbanken stärker von ihr getroffen.

Die bisherige Entwicklung der Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass der Versicherungssektor im Allgemeinen in der Schweiz weniger stark betroffen war als die (Gross-)Banken. Die Assekuranz hat ohne Staatsinterventionen die Krise überstanden.

Da mit dem Übergreifen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft die Wirtschaft insgesamt in eine Rezession abglitt, wird in einer zweiten Runde die Ertragssituation der Banken erneut belastet. Die Ausfallrate auf Krediten hat sich erhöht und die Bonitätsrisiken der Kreditnehmer nehmen zu, was erneu-

te Bewertungskorrekturen zur Folge hat. Von dieser zweiten Runde sind auch Institute betroffen, die die bisherigen direkten Auswirkungen nur am Rande verspürten. Dazu gehören auch Versicherungen, die mit einem sinkenden Volumen an versicherbaren Investitionsgütern und Vermögen konfrontiert sind. Das herrschende Tiefzinsumfeld stellt für die Lebensversicherer und Pensionskassen eine Herausforderung dar. In diesem Kontext ist es schwierig, die Erwartungen bezüglich Rendite zu erfüllen.

2.4 Entwicklungen des internationalen Umfelds

Der Strukturbruch auf den globalen Finanzmärkten hat umfassende Arbeiten in internationalen Gremien zur Wiederherstellung und langfristigen Sicherstellung der Finanzstabilität ausgelöst. Er führte insbesondere auch zu Änderungen in der Finanzmarktarchitektur auf nationaler und internationaler Ebene. Treibende Kräfte der heutigen Finanzmarktarchitektur sind im Wesentlichen die G-20 als politisches Steuerungsgremium, der Internationale Währungsfonds (IWF) und das Financial Stability Board (FSB). Diese drei Gremien haben im Laufe der Finanzkrise eine Aufwertung erlebt. Dabei wurden die Schwellenländer, insbesondere die BRIC-Staaten, stärker als bisher einbezogen. Nachfolgend werden die politischen, regulatorischen und steuerlichen Entwicklungen der jüngsten Zeit im internationalen Umfeld kurz dargestellt.

2.4.1 Entwicklung der internationalen Finanzmarktarchitektur

Die Finanzkrise hat aufgezeigt, dass für eine wirkungsvolle Regulierung und für die notwendige Verbesserung der Koordination der Aufsichtsbehörden in Krisensituationen die internationale Zusammenarbeit verstärkt werden muss. Zur Erreichung dieses Ziels wurden jüngst Anpassungen bei der internationalen Finanzmarktarchitektur vorgenommen.

Auf der politischen Ebene ist die im Zuge der Finanzkrise stark gestiegene Bedeutung der G20 auf Kosten der G8 am augenfälligsten. Seit sie infolge der Asienkrise 1999 ins Leben gerufen wurde, bestand die G20 vornehmlich als Gremium von Finanzministern und Notenbankgouverneuren. Im Herbst 2008 wurde sie zu einer Gruppierung von Staats- und Regierungschefs, in der Industrieländer und aufstrebende Märkte auf höchster Ebene die Herausforderungen der Finanzkrise und des weltweiten Abschwungs gemeinsam angehen. Sie wurde im Verlauf eines Jahres zum massgebenden Forum für Fragen, die das internationale Finanz- und Wirtschaftssystem betreffen. Im Leaders' Statement des Gipfeltreffens in Pittsburgh im September 2009 wird die G20 schliesslich zum vorrangigen Forum für die wirtschaftliche Zusammenarbeit ernannt, womit sie die G8 faktisch ablöst. Wie diese wirkte die G20 aber bisher nicht als Institution mit eigenen Analysen, sondern vielmehr durch die politische Führung ihrer Mitglieder und über das Agendasetting in den zuständigen Fachorganisationen im Finanzbereich, vorab im IWF, im FSB, in der Financial Action Task Force (FATF) und im Global Forum on Transparency and Exchange of Information (GF).

Am Gipfeltreffen in Pittsburgh beschloss die G20, ein Rahmenwerk für ein starkes, nachhaltiges und ausgeglichenes Wachstum. Dazu wollen die G20 gemeinsame wirtschaftspolitische Ziele setzen, ihre Wirtschaftspolitiken inskünftig aufeinander abstimmen und mit Unterstützung des IWF gegenseitige Überprüfungen vornehmen.

Als Folge der Finanzmarktkrise wurden auch standardsetzende Gremien, wie namentlich der Basler Ausschuss¹⁰ und das FSB erweitert. Im Letztgenannten sind – im Unterschied zur Vorgängerorganisation Financial Stability Forum (FSF) – neu alle Länder der G-20 vertreten¹¹. Eine Charta, welche die

¹⁰ Neu zu Mitgliedern des Basler Ausschusses wurden Brasilien, China, Indien, Russland, Südkorea, Mexiko und Australien.

¹¹ Das FSB-Sekretariat ist weiterhin bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelt.

Ziele, das Mandat und die Organisation des FSB festlegt, wurde am G-20 Gipfel in Pittsburgh verabschiedet. Durch die Verabschiedung der Charta wurde das FSB als formelle Organisation politisch anerkannt. Angestossen durch die FSF-Berichte von 2008 und 2009, den G-20 Washington Aktionsplan und das Statement des Londoner Gipfels treiben das FSB und seine Mitgliedstaaten eine umfangreiche Reformagenda voran (vgl. Kapitel 2.4.2). Die Mitgliedstaaten haben sich zur Übernahme anerkannter internationaler Standards in der Finanzmarktregulierung verpflichtet und werden sich diesbezüglich regelmässigen Überprüfungen unterwerfen.

Die Schweiz wurde 2007 Mitglied im FSF, erhielt im Rahmen des Ausbaus zum FSB einen zweiten Sitz und ist neu auch im wichtigen FSB-Steuerungsausschuss, welcher die operativen Arbeiten vorantreibt, vertreten. Für die Schweiz nehmen der Präsident des Direktoriums der SNB und der Direktor der EFV Einsitz im FSB. Die FINMA wird in die Erarbeitung der Schweizer Position miteinbezogen.

Mit der Etablierung des FSB wird eine klar geregelte Zusammenarbeit mit dem IWF umso wichtiger. Letzterer spielt bei der Prävention und Bewältigung von Finanz- und Wirtschaftskrisen eine zentrale Rolle. Die Krise hat die Relevanz des Währungsfonds bei der Unterstützung von Mitgliedsländern unterstrichen. Um seine Bedeutung in diesem Bereich zu sichern, wurde beschlossen, die Mittel des IWF zumindest vorübergehend aufzustocken. Längerfristig soll die Rückversicherungsfazilität bei den Mitgliedstaaten – die "Neuen Kreditvereinbarungen" des IWF – bedeutend aufgestockt werden. Dadurch können in Zukunft ausserordentliche Krisen wie die gegenwärtige abgedeckt werden, ohne dass die regulären Mittel des IWF übermässig aufgestockt und die Institution entsprechend aufgebläht werden muss.

2.4.2 Reformagenda im Finanzmarktbereich

Infolge der Finanzkrise hat sich die Ansicht verbreitet, dass die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzmarkts nur durch eine ganze Reihe von aufeinander abgestimmten regulatorischen Massnahmen zu erreichen ist. Das FSB und seine Mitgliedstaaten treiben in diesem Sinn eine umfangreiche Reformagenda zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzmarkts voran und sind bestrebt, das Momentum für Reformen auszunützen. Diese sollen zu grösserer Marktdisziplin, geringerer Prozyklizität und der Verhinderung der Weiterführung von protektionistischen Massnahmen führen. Wegweisend für die Reformen waren die 67 Empfehlungen der Arbeitsgruppe des FSF vom April 2008 sowie diejenigen der verschiedenen Standardsetzer, wie namentlich dem Basler Ausschuss, der International Association of Insurance Supervisors (IAIS) und der International Organisation of Securities Commissions (IOSCO).

Die Arbeiten weisen zusammengefasst in zwei Richtungen: Einerseits haben das FSB und seine Mitgliedstaaten eine umfangreiche Reformagenda angestossen. Diese beruht auf klaren, vom FSB erarbeiteten Prinzipien und einem Zeitplan. Kernelemente der regulatorischen Reform sind die Verschärfung von Kapital- und Liquiditätsanforderungen an Finanzintermediäre sowie Anstrengungen zu erhöhter Transparenz und Verhinderung übermässiger Risikonahme. Andererseits wurden organisatorische Prinzipien für eine grenzüberschreitende Kooperation im Bereich des Krisenmanagements erarbeitet.

Letztere geben einen Einblick in die Stossrichtung für den Ausbau der regulatorischen Zusammenarbeit in Grundsatzfragen. Im Kern wirken die Grundsätze auf einen umfassenden Austausch von Informationen zwischen den Aufsichtsbehörden nach zuvor festgelegten Kriterien hin. In den meisten Ländern wurde dabei die Zusammenarbeit der verschiedenen für Finanzmarktbelange zuständigen Behörden überdacht und verbessert. Für alle vom FSB als systemrelevant angesehenen Finanzinstitute wurden inzwischen bereits Supervisory Colleges konstituiert. Ebenso wird die Erarbeitung von allgemeinen Strategien zum grenzüberschreitenden Krisenmanagement angestrebt. Dabei steht das Ziel einer verbesserten Koordination der Aufsichtsbehörden in Krisensituationen im Vordergrund.

In den neun vom FSB identifizierten Reformbereichen sind erste konkrete Ergebnisse erzielt worden¹². So wurden beispielsweise verschiedene Richtlinien dahingehend verbessert, dass Banken höhere Kapitalanforderungen einzuhalten haben. Auch wurden durch die Verschärfung von Risikomanagement-Standards, die Verstärkung der Aufsicht von Kreditratingfirmen und die Verbesserung der Offenlegung von On- und Off-Balance-Sheet Risiken die Risiken insgesamt eingedämmt. Zur Begünstigung eines international einheitlicheren Einlegerschutzes wurden diesbezügliche Kernprinzipien erstellt. Die FSB-Prinzipien für nachhaltige Vergütungssysteme wurden in die Basler Richtlinien integriert. International sind Arbeiten zur Implementierung dieser Leitlinien in Ausarbeitung. Die Schweiz publizierte am 11. November 2009 ein Rundschreiben zu Vergütungssystemen, welches am 1. Januar 2010 in Kraft tritt.

In anderen Bereichen dauern die Reformanstrengungen noch an. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) arbeitet an Verbesserungen in den Bereichen Eigenmittel und Liquidität. Dadurch soll die Schockresistenz erhöht und die Prozyklizität der Fremdfinanzierungen im System gehemmt werden. Zum Zweck der Erhöhung der Eigenmittelausstattung wird die Basel II Rahmenvereinbarung gegenwärtig überarbeitet. Dabei ist vorgesehen, die Anforderungen für systemrelevante Institute überproportional anzuheben. Zudem sollen unter anderem die Eigenmittelanforderungen antizyklisch ausgestaltet und eine Leverage Ratio eingeführt werden. Die Regeln werden bis Ende Jahr konkretisiert und im Jahr 2010 sofern nötig angepasst.

Aufgrund der schmerzhaften Erfahrungen in der Krise will der BCBS die Resistenz gegen einen systemweiten Liquiditätsschock erhöhen und dazu bis Ende 2009 einen neuen minimalen globalen Liquiditätsstandard erlassen. Dieser soll international anwendbar sein, da die grenzüberschreitenden Geldströme in einer Vertrauenskrise besonders anfällig sind.

Im Bereich der Versicherungsaufsicht ist die IAIS bestrebt, ein Konzept eines weltweit geltenden Aufsichtsrahmens über Versicherungsgruppen auszuloten. Die IAIS hat hierfür die Common Assessment Framework Task Force (ComFrame Task Force) beauftragt, auf der Basis bestehender moderner Versicherungsaufsichts-Regimes und spezifischer Fallstudien mögliche Ausgestaltungsoptionen und deren Eignung und Umsetzbarkeit zu evaluieren. Die Schweiz hat mit der Vizepräsidentin des Verwaltungsrats der FINMA den Vorsitz dieser ComFrame Task Force inne.

Existierende Rechnungslegungsstandards haben sich in der Krise als verschärfendes Element herausgestellt. Das International Accounting Standards Board (IASB) arbeitet an der stufenweisen Verbesserung und Vereinfachung der Vorschriften. Im November 2009 hat das IASB mit der Publikation von neuen Vorschriften für die Klassifizierung und Bewertung eine erste Phase für die Erstellung eines neuen Standards für die Behandlung von Finanzinstrumenten abgeschlossen. Die neuen Vorschriften sind zwingend auf Anfang 2013 anzuwenden, eine frühere Anwendung (auch bereits für das Geschäftsjahr 2009) ist aber möglich.

Zahlreiche weitere Reformanstrengungen kommen rasch voran. So sind viele wichtige Finanzzentren an der Erarbeitung von konkreten Richtlinien für Vergütungssysteme auf der Basis der bereits erstellten generellen Prinzipien des FSB beteiligt. Bezüglich der Regulierung von Hedge-Fonds erarbeitet die IOSCO einen Musterrahmen, der von nationalen Regulatoren übernommen werden kann. In einem Gemeinschaftsprojekt erarbeiten IWF, BIZ und FSB Richtlinien zur Beurteilung der Systemrisiken von Finanzinstituten. Pour réduire le risque systémique du marché des dérivés, les efforts internationaux dans le domaine "over the counter" (OTC) se sont intensifiés. Dabei wird der Reduktion des Gegenparteienrisikos bzw. dessen Unterlegung mit Eigenkapital besonderes Augenmerk geschenkt.

Die FATF hat in den letzten Monaten mit der Vorbereitung der vierten Evaluationsrunde seiner 40 + 9 Empfehlungen begonnen. In diesem Rahmen sollten auch bestehende Empfehlungen auf deren Wirk-

¹² Vgl. *Improving Financial Regulation*, Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders, September 2009.

samkeit überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. Die entsprechenden Verhandlungen erfolgen in Etappen und sollten insgesamt bis im Oktober 2011 abgeschlossen sein. Materiell stehen insbesondere folgende drei Themen im Vordergrund: Eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit unter zuständigen Behörden, der Vorschlag, Steuerdelikte in den Katalog der Vortaten zur Geldwäscherei aufzunehmen sowie eine Klärung der geltenden Standards zur Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten bei juristischen Personen und Trusts.

Um sicherzustellen, dass internationale Standards national umgesetzt werden, führt das FSB eine Peer Review unter den Mitgliederländern über die Einhaltung der Richtlinien durch. Bis im März 2010 soll eine Übersicht über den Stand der Einhaltung von internationalen Standards durch die nationalen Regulierungen der FSB-Mitgliedstaaten erstellt sowie das weitere Vorgehen im Falle einer Nichteinhaltung definiert werden.

2.4.3 Internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen

Die im Zuge der Finanzkrise lancierten Rettungs- und Konjunkturprogramme vergrösserten in vielen Ländern die bereits bestehende Staatsverschuldung zusätzlich. Eine Folge des erhöhten Mittelbedarfs einzelner Staaten ist die Forderung nach einer möglichst lückenlosen Besteuerung der Einkünfte der jeweiligen Staatsbürger.

Dadurch hat namentlich die internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich weiter an Bedeutung gewonnen. Der grenzüberschreitende Austausch von Steuerinformationen ist ein zentrales Thema in der Aussenpolitik einzelner Staaten sowie in den Agenden internationaler Gremien (insbesondere der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) und der G-20). Der Druck auf Staaten, die den in Art. 26 des OECD-Musterabkommens festgelegten internationalen Standard nicht oder nicht umfassend umsetzen, hat zugenommen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 13. März 2009 beschlossen, bei der internationalen Amtshilfe in Steuersachen den Standard von Art. 26 des OECD-Musterabkommens zu übernehmen und den Vorbehalt zu dieser Bestimmung zurückzuziehen. Damit verpflichtet sich die Schweiz, im Einzelfall auf konkrete und begründete Anfrage hin ihren Partnerstaaten Informationen für steuerliche Zwecke zu liefern, und zwar unabhängig vom Vorliegen eines Steuerdelikts. Diese Auskunftserteilung erstreckt sich auch auf Bankinformationen.

Die vom Bundesrat beschlossene neue Amtshilfepolitik im Steuerbereich wird zurzeit über die Revision beziehungsweise den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) umgesetzt (vgl. Kapitel 6.5.2). Die Verhandlungen werden prioritär mit OECD-Staaten geführt. Als zweite Priorität gelten sonstige Staaten, bei denen Gegenforderungen in anderen für die schweizerische Wirtschaft bedeutsamen Abkommensbereichen eingebracht werden können¹³ oder bei denen Aussicht auf einen raschen Verhandlungsabschluss besteht. Am 25. September 2009 unterzeichnete die Schweiz mit Katar ihr zwölftes OECD konformes DBA und wurde von der so genannten "grauen Liste" gestrichen. Bis zum 17. November 2009 hat die Schweiz mit 25 Staaten über die Einführung der Amtshilfe gemäss Art. 26 des OECD-Musterabkommens in die entsprechenden DBA verhandelt. Mit 18 dieser Staaten konnte ein Änderungsprotokoll paraphiert werden. 12 der revidierten DBAs wurden vom Bundesrat unterschrieben. In den folgenden Monaten werden die DBAs vom Parlament behandelt. Ein Teil untersteht dem fakultativen Referendum.

Zahlreiche Länder haben infolge des Drucks der OECD und der G-20 den OECD-Standard für die Amtshilfe in Steuersachen übernommen. Wichtiger als das Bekenntnis zum OECD-Standard ist jedoch dessen konkrete Umsetzung in Gesetzgebung und Praxis. Das GF, welches aus rund 90 OECD- und Nicht-OECD-Mitgliedstaaten besteht, hat anlässlich seines letzten Treffens Anfang September

¹³ Im Rahmen der einzelnen DBA-Verhandlungen werden länderspezifische Gegenforderungen eingebracht. Es geht darum, dasjenige Verbesserungspotenzial in den einzelnen DBA auszuschöpfen, welches der Schweiz aufgrund der bisherigen eingeschränkten Amtshilfe verwehrt blieb.

2009 die Schaffung einer Evaluation durch die Mitgliedstaaten beschlossen. Ziel dieser Evaluation ist die universelle Anwendung des OECD-Standards und somit die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen (Level Playing Field) für alle (vgl. Kapitel 6.5.2).

Die Schweiz pflegt eine enge Zusammenarbeit mit der EU im Steuerbereich. 2004 wurde das Zinsbesteuerungsabkommen unterzeichnet. Dieses sieht einen Steuerrückbehalt vor, welcher sicherstellt, dass Zinserträge von Personen, die in einem EU-Mitgliedstaat ansässig sind, angemessen besteuert werden. Die EU verbessert derzeit die Zinsbesteuerungsrichtlinie, um bestehende Schlupflöcher zu schliessen. Die Schweiz und die EU haben infolge dieser Entwicklungen auf EU-Ebene Konsultationen über das technische Funktionieren des Abkommens aufgenommen (vgl. Kapitel 6.5.2).

Nebst den internationalen Bemühungen im Bereich des Informationsaustausches in Steuersachen haben verschiedene Staaten nationale Massnahmen wie z.B. Steueramnestien beschlossen, mit dem Ziel ihre Staatsbürger zur Deklaration und Repatriierung ihrer im Ausland verwalteten Vermögenswerte zu animieren.

3 Positionierung des Schweizer Finanzplatzes

Die bedeutende Stellung des Schweizer Finanzplatzes wurde durch besonders gute allgemeine Rahmenbedingungen gefördert. Mit der zunehmenden internationalen Regulierung und Standardisierung schwächt sich auch der Wettbewerbsvorteil durch die traditionellen Stärken des Finanzplatzes ab. Es sind deshalb gezielte Verbesserungen bei den „neuen“ Wettbewerbsfaktoren nötig.

3.1 Geschäftsfelder

Der Finanzplatz Schweiz ist heute geprägt von der international starken Stellung der Finanzinstitute in den Bereichen Vermögensverwaltung und Private Banking. Daneben existieren aber auch noch eine Reihe weiterer Geschäftsfelder, in denen sich die Schweiz im internationalen Vergleich eine bedeutende Stellung erarbeiten konnte. Erwähnenswert sind dabei das Rückversicherungsgeschäft, der Devisenhandel, der Börsenhandel mit Derivaten (über die Beteiligung der SIX Swiss Exchange an der Scoach und EUREX), der Rohstoffhandel und das Management von Dach-Hedge-Fonds. Zudem verfügen die Schweiz und ihre Finanzinstitute über beträchtliche Vermögens- und Franchise-Werte durch Portfolio- und Direktinvestitionen im Ausland, teilweise bedingt durch die Geschäftstätigkeit der grossen Banken und Versicherungen im Ausland. Diese Vermögenswerte im Ausland generieren in normalen Zeiten hohe Erträge zugunsten der schweizerischen Ertragsbilanz.

In vielen Geschäftsfeldern kommt dem Schweizer Finanzplatz hingegen eine untergeordnete Bedeutung zu, beispielsweise in den Bereichen Wertschriften- und ausserbörslicher Derivatehandel, im Fondsgeschäft, in der institutionellen Vermögensverwaltung, im Investment Banking, im Kommerz und Corporate Banking sowie im Hedge-Fonds und Private-Equity Management. Teilweise ist die unbedeutende Position strukturell bedingt. So ist beispielsweise die unbedeutende Position der Schweiz im Retail Banking durch die Kleinheit der Schweiz vorgegeben, da Retail Banking kaum grenzüberschreitend betrieben wird. In anderen Fällen lässt sich die unbedeutende Position jedoch auf nicht wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen zurückführen. So hat sich beispielsweise Luxemburg und nicht die Schweiz als internationaler Fondsstandort etabliert, weil die regulatorische und steuerliche Situation für Fondsprodukte in Luxemburg vorteilhafter ist.

3.2 Stärken und Chancen

Der Finanzplatz besitzt traditionelle Stärken wie die langwährende politische Stabilität in der Schweiz, eine lange Tradition von Rechtssicherheit und Sicherung der Eigentumsrechte, von Verlässlichkeit der staatlichen Organe, funktionierenden Institutionen und zuverlässiger Infrastruktur. Dazu kommt die jahrzehntelange relative Stärke des Schweizer Frankens, seine traditionell uneingeschränkte Konvertibilität, die Abwesenheit von Währungsreformen, eine hohe Sparquote der Haushalte, die tiefen Zinsen, die gute Qualität der Schweizer Bildungsinstitutionen, der hohe Ausbildungsstand einer breiten Bevölkerungsschicht, der flexible Arbeitsmarkt, die wettbewerbsfähige Steuerbelastung für juristische und natürliche Personen und die generell hohe Lebensqualität in der Schweiz, die ihre Attraktivität als Arbeits- und Wohnort steigert.

In Bezug auf die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung spielte traditionell vor allem das in der Schweiz als geringer wahrgenommenes Risiko eine Rolle, durch Konfiskation, Inflation, Währungsreform, Korruption, Kriminalität und andere Formen der Enteignung Vermögenswerte zu verlieren. Die Schweiz erwarb sich eine eigentliche Reputation als „Safe Haven“. Das Bankgeheimnis sorgte zudem dafür, dass auch im Ausland wohnhafte Personen und Institutionen bezüglich ihrer in der Schweiz liegenden Vermögen uneingeschränkt von den Vorteilen des Schweizer Finanzplatzes und insbesondere von der Schutzwirkung des Schweizer Rechtssystems profitieren konnten, weil lange Zeit Informationen nur dann an ausländische Behörden weitergegeben wurden, wenn ein strafrechtlicher Tatbestand nach Schweizer Recht vorlag. Dieser Schutz der ausländischen Bankkunden hat in Verbin-

dung mit den anderen Standortqualitäten dazu beigetragen, dass die Schweiz zum weltweit grössten Verwalter grenzüberschreitenden Vermögens geworden ist.

In Bezug auf den Arbeitsmarkt hat sich die Schweiz zwar stark internationalisiert und geöffnet, sie weist jedoch nicht im gleichen Ausmass die Anziehungs- und Integrationskraft internationaler Melting-Pots wie New York oder London für Talente aus aller Welt auf. Aufgrund mangelnder Grösse ist auch die Bildung von grossen spezialisierten Clustern in einzelnen Geschäftsbereichen nur beschränkt möglich. Insgesamt erscheint die Situation im Bereich der Humanressourcen jedoch als komfortabel.

Mit der Finanzmarktaufsicht FINMA und der Nationalbank verfügt die Schweiz über eine moderne Struktur der Finanzmarktregulierung und –aufsicht, sowohl auf institutioneller als auch auf makroprudenzieller Ebene. Zudem verfügt sie mit der SIX Group über eine effiziente nationale Handels- und Abwicklungsinfrastruktur. Es kann aber nicht verkannt werden, dass die Finanzmarktbehörden im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen verstärkt und professionalisiert werden müssen, dies gilt zuvorderst für den Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Der Schweizer Finanzplatz besitzt somit grundsätzlich intakte strukturelle Voraussetzungen, um in verschiedenen Gebieten der Finanzindustrie auch weiterhin zu den führenden Standorten zu gehören. Besonders in der Vermögensverwaltung besteht eine ausgeprägte Kernkompetenz. Da jedoch die Konkurrenten bezüglich der genannten traditionellen Erfolgsfaktoren des Schweizer Finanzplatzes zusehends Boden gut gemacht haben, werden neben der Beweglichkeit und der Innovationskraft der Industrie vor allem die steuerlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für die zukünftige Nutzung des vorhandenen Potenzials relevant sein. Der Schweizer Finanzplatz ist für die Zeit nach der Krise gut positioniert, um sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Zudem hat sich infolge veränderter Rahmenbedingungen auf den internationalen Märkten der Schweizer Standort für alternative Anlagen verbessert.

3.3 Schwächen und Risiken

Neben verschiedener, bereits angesprochener Rahmenbedingungen und Faktoren, wie beispielsweise politische und makroökonomische Stabilität, harte Währung, Rechtssicherheit, Professionalität der Dienstleistungen oder Diskretion, stellte die bisherige Amtshilfepolitik einen Wettbewerbsvorteil des Schweizer Finanzplatzes dar und ermöglichte zusammen mit den erwähnten Rahmenbedingungen und Faktoren den Aufbau einer international ausgerichteten Vermögensverwaltungsindustrie. Davon haben auch andere Geschäftsbereiche wie beispielsweise die Anlagefondsindustrie und die Managementtätigkeiten im Bereich der alternativen Anlagen massgeblich profitiert. Die Übernahme des OECD Standards bei der Amtshilfe bei Steuervergehen schaffte eine neue Ausgangslage. Informationen werden jedoch nach wie vor nur auf konkreten Verdacht hin und unter Beschreibung des spezifischen Sachverhalts und Nennung des Kundennamens an die ausländischen Behörden geliefert.

Die grosse Abhängigkeit von der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung und der vergleichsweise kleine Heimmarkt machen den Schweizer Finanzplatz verwundbar. Die Möglichkeit zur Akquisition von internationalem Geschäft ist deshalb für den Finanzplatz zentral. Dies betrifft nicht nur die Vermögensverwaltung, sondern auch eine Reihe anderer Geschäftsfelder wie beispielsweise das Versicherungsgeschäft. Das grösste Risiko für den Schweizer Finanzplatz besteht gegenwärtig in der Gefahr, dass der Zugang schweizerischer Finanzunternehmen zu ausländischen Märkten beschränkt wird, sei es durch neue Regulierung oder durch rigorose Durchsetzung bestehender Beschränkungen. Die Finanzmarktkrise hat die Tendenz zu protektionistischen Massnahmen namentlich in der EU und in den USA noch verstärkt. Solche Beschränkungen machen das grenzüberschreitende Geschäft, d.h. den Export von Finanzdienstleistungen, schwierig. Ohne einen ausreichenden Marktzutritt ist davon auszugehen, dass die Wertschöpfung im Bankensektor nicht im heutigen Ausmass aufrechterhalten werden könnte.

Auch wenn die Schweiz die Krise besser gemeistert hat als andere Länder, so wurde doch die Verwundbarkeit des schweizerischen Finanzsystems klar ersichtlich. Insbesondere liegt aufgrund der Dominanz durch die beiden Grossbanken und die grossen Versicherungen eine Risikokonzentration für die Volkswirtschaft vor, die angesichts der einhergehenden impliziten Staatsgarantie mit einer Moral-Hazard Problematik gekoppelt ist.

Das Schweizer Steuersystem ist mit Bezug auf die Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich sehr wettbewerbsfähig. Nebst der Gewinnsteuer werden aber noch andere Steuern auf Bundesebene erhoben, die sich teilweise als hinderlich für die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes erweisen. Die geplante Unternehmenssteuerreform III (vgl. Kapitel 6.2.3.2) wird diese Schwächen nur teilweise entschärfen können. Negative Auswirkungen hat insbesondere die Verrechnungssteuer auf Zinsen aus Obligationen, die massgeblich für die Schwäche des Schweizer Kapitalmarktes verantwortlich ist und auch Nachteile für den Werkplatz mit sich bringt. Auch die Stempelsteuern erweisen sich als nachteilig für den Finanzplatz, insofern sie gezielt bestimmte Finanzprodukte belasten. Angesichts des äusserst dynamischen internationalen Umfeldes sind das Steuersystem und namentlich die Stempelsteuern ständig auf allfälligen Handlungsbedarf hin zu prüfen und sind die erforderlichen Schritte gegebenenfalls rasch einzuleiten.

Die Bereiche der Regulierung und Aufsicht werden zunehmend von internationalen Standards geprägt, die durch die Schweiz übernommen werden müssen, um die internationale Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Regulierung und Aufsicht zu gewährleisten. Diese Entwicklung birgt Risiken, aber auch Chancen. Als Risiko erweist sich der reduzierte Spielraum, in der Regulierung durch eine Nicht- oder Wenig-Regulierung Wettbewerbsvorteile zu erzeugen. Andererseits gibt der Trend hin zu internationalen Standards und Regeln auch der Schweiz die Möglichkeit, ihre aufgrund von spezifischen Eigenheiten des Schweizer Finanzsektors in gewissen Gebieten hohen regulatorischen Standards auch international durchzusetzen und so zu verhindern, dass sie Wettbewerbsnachteile erleidet.

Aufgrund des politischen Systems funktioniert der gesetzgeberische Prozess in der Schweiz traditionell eher langsam und ist durch eine vielseitige Abstimmung mit unterschiedlichen Interessen geprägt. Dies hat den Vorteil der Kontinuität sowie der Berechenbarkeit, und erhöht die Wahrscheinlichkeit eines ausgewogenen gesetzlichen Rahmens. Nachteilig wirkt sich dabei aus, dass die Schweiz ihre Rahmenbedingungen in der Regel nicht konsequent und schnell genug an der internationalen Wettbewerbssituation ausrichten kann. Dieser Effekt hat in der Vergangenheit mehrmals zu einer Abwanderung von Geschäften geführt (z.B. verschiedene Handelstätigkeiten, Anlagefonds).

3.4 Schlussfolgerung

Die traditionellen relativen Stärken des Schweizer Finanzplatzes (Schutz des Eigentums durch politische Stabilität, Rechtssicherheit, harte Währung, Schutz der Privatsphäre) spielen eine immer geringere Rolle, da sich das Gefälle zum Ausland stark reduziert. Zudem gibt es Tendenzen, die den grenzüberschreitenden Marktzutritt von Schweizer Finanzinstitutionen bzw. Finanzprodukten behindern. Entsprechend wichtiger werden andere Wettbewerbsfaktoren, wie steuerliche und regulatorische Rahmenbedingungen, Innovationskraft und Qualifikation der Mitarbeiter. Bei diesen Faktoren erscheint der Vorsprung der Schweiz geringer und grundsätzlich weniger langlebig, als er bei den traditionellen Rahmenbedingungen war.

Soll der Schweizer Finanzplatz seine internationale Bedeutung halten können, sind deshalb gezielte Verbesserungen beim Marktzutritt und bei den „neuen“ Wettbewerbsfaktoren notwendig. Den steuerlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen kommt eine besondere Bedeutung zu. Sie müssen in einem internationalen Umfeld optimiert werden, das durch zunehmenden Druck, internationale Standards und Regelungen zu übernehmen, geprägt ist. Einerseits besteht somit die Tendenz, spezifische eigene Wettbewerbsvorteile abschaffen zu müssen, andererseits ist aber der Spielraum limitiert, neue zu schaffen. Diese Situation erhöht die Dringlichkeit, spezifische eigene Wettbewerbsnachteile abzuschaffen, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Gleichzeitig kommt der Fähigkeit, sich flexibel

an neue Gegebenheiten anzupassen und rasch neue Opportunitäten zu erkennen und wahrzunehmen, eine erhöhte Bedeutung zu. Dazu gehört insbesondere auch die Sicherung und Verbesserung des Zutritts zu den für den schweizerischen Finanzsektor wichtigen Märkten im Ausland.

4 Entwicklungsperspektiven des Schweizer Finanzplatzes aus Sicht der Branche

Die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz und die vom Privatsektor betriebenen Geschäftsmodelle müssen aufeinander abgestimmt sein. Sollen diese an die neuen Herausforderungen angepasst werden, braucht es den Austausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor. In diesem Kapital beurteilt die Finanzbranche zuhanden des Bundesrates und des Parlaments die Stärken und Zukunftsperspektiven des Finanzplatzes. Bestätigt wird die führende Stellung der Schweiz in Bereichen wie Vermögensverwaltung oder der Assekuranz. Es zeigt sich aber auch, dass das Wachstumspotential künftig stark vom direkten Zutritt zu Märkten ausserhalb der Schweiz abhängt.

Bund und Kantone sind dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verpflichtet (Art. 94 Abs. 1 BV). Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und sorgen für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft (Art. 94 Abs. 2 und 3 BV). Der Bund ist zudem ermächtigt, Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen, über Finanzdienstleistungen in anderen Bereichen und über das Privatversicherungswesen zu erlassen (Art. 98 BV). Art. 98 BV ermächtigt den Bund jedoch nicht zu einer eigentlichen Industriepolitik; seine Aufgabe liegt im Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie in der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Diese Ziele verfolgt er, indem er die Rahmenbedingungen für den Finanzmarkt festlegt. Dabei hat sich der Bund auf die tatsächlichen Verhältnisse auf den nationalen und internationalen Märkten zu stützen. Im folgenden Abschnitt wird deshalb auf die Geschäftsbereiche eingegangen, die aus Sicht der Branche grosses Wachstumspotenzial oder eine bereits sehr gute Wettbewerbsposition aufweisen, die gehalten werden soll. Zudem wird aufgeführt, welche Rahmenbedingungen aus Sicht der Branche verbessert werden müssen, damit das Potenzial dieser Geschäftsfelder voll ausgeschöpft werden kann.

4.1 Banken

4.1.1 Vermögensverwaltung und weitere Geschäftsfelder

Die Vermögensverwaltung bildet das bedeutendste Geschäftsfeld der Schweizer Banken, um welches verschiedene Nischenfelder angesiedelt sind. Sie trägt rund die Hälfte zum Wertschöpfungsanteil der Banken bei. Im grenzüberschreitenden Privatgeschäft liegt die Schweiz mit verwalteten Vermögenswerten von knapp CHF 2'300 Milliarden per Ende 2008 und einem Weltmarktanteil von 27% mit Abstand an der Spitze aller internationalen Finanzplätze. Dieses Geschäftssegment ist aber infolge der Finanzkrise unter Druck geraten. Obwohl die Schweizer Banken 2007 und 2008 noch Nettogeldzuflüsse verzeichnen konnten, sind die Zukunftsaussichten unsicher. Sie hängen einerseits wesentlich von den internationalen Bemühungen im Kampf gegen Steuerdelikte und von den sich abzeichnenden protektionistischen Tendenzen auf den globalen Finanzmärkten ab. Andererseits können die geplanten oder bereits vollzogenen regulatorischen Massnahmen auf nationaler und internationaler Ebene in ihrem kumulativen Effekt den Handlungsspielraum der Schweizer Vermögensverwaltung begrenzen und den Schweizer Banken gegenüber ihrer ausländischer Konkurrenz Wettbewerbsnachteile bringen.

Dennoch wird die Vermögensverwaltung auf absehbare Zeit ein Kerngeschäft des Finanzplatzes bleiben und kann auch weiter ausgebaut werden. Asien und die Golfregion, aber auch Teile Südamerikas, werden überdurchschnittlich wachsen und den Bedarf an institutionellen wie privaten Vermögensverwaltungsdienstleistungen erhöhen, bei denen Kompetenz, Zuverlässigkeit, eine solide Währung sowie wirtschaftliche und politische Stabilität Wettbewerbsvorteile bieten und nicht vorwiegend steuerliche Erwägungen. Der Schweizer Finanzplatz sollte an dieser Entwicklung partizipieren können. Trotz dieser positiven Langfristperspektive bleibt in den kommenden Jahren weiterhin der europäische Markt von überragender Bedeutung.

Jüngste Zahlen zeigen auf, dass die 2008 erwirtschaftete Bruttowertschöpfung in der Vermögensverwaltung leicht über dem Niveau von 2006 liegt – das gleiche gilt für die Beschäftigtenzahlen. Angesichts des kleinen Heimmarktes werden die Wachstumschancen hauptsächlich in der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung geortet, weshalb der Marktzugang generell und zur EU insbesondere eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt. Für die Schweizer Volkswirtschaft ist es absolut zentral, dass der Zugang zu anderen Märkten nicht nur über eine lokal inkorporierte Tochtergesellschaft erlaubt ist, denn nur die Off-Shore Vermögensverwaltung und die grenzüberschreitend erbrachten Dienstleistungen bedeuten eine Wertschöpfung in der Schweiz. Für die den Standort Schweiz stärkende Vermögensverwaltung ist ausserdem unerlässlich, dass der Schutz der Privatsphäre, die Regularisierung von Altvermögen sowie die Rechtssicherheit beispielsweise über ein Amtshilfegesetz weiterhin gewährleistet wird. Die Wettbewerbsfähigkeit würde ausserdem durch eine Abschaffung der Stempelabgabe und die Kooperation mit interessierten Staaten bei der Kapitalertragsbesteuerung auf der Basis einer Abgeltungssteuer gestärkt.

Als Spezialgebiet der Vermögensverwaltung sieht der Privatsektor vordergründig in der Betreuung grosser Vermögen Entwicklungspotenzial. Bei Vermögen von institutionellen Anlegern (institutionelles Asset Management), wie Pensionskassen, Versicherungen und Family Offices¹⁴, ortet die Branche vor allem im Bereich der schweizerischen Unterhalts- und Familienstiftungen Wachstumspotenzial und fordert eine Überprüfung des schweizerischen Stiftungsrechts. Zudem wird eine Milderung der Lex Koller Anforderungen gewünscht, damit unter anderem Family Offices zu reinen Anlagezwecken auch in Immobilienfonds investieren können. Die Schaffung eines schweizerischen Trustrechts soll eingehend untersucht werden.

Der mit der Vermögensverwaltung einhergehende hohe Bestand an verwalteten Vermögen ist darüber hinaus auch für den Erfolg des Finanzplatzes Schweiz in einer ganzheitlichen Betrachtung von zentraler Bedeutung. Einerseits werden vermögende Kunden, die ihr Kapital in der Schweiz angelegt haben, oftmals auch zu Eigenkapital- und Fremdkapitalgebern, andererseits streben die Banken eine umfassende Betreuung der Kunden an, weshalb eine breite Produktpalette sowie das Vorhandensein von sich ergänzenden Geschäftsmodellen bzw. Geschäftsfeldern unerlässlich sind. Aus Sicht der Branche ist in diesem Sinne die Etablierung weiterer Geschäftsfelder zur Förderung eines starken und robusten Finanzplatzes notwendig. Neben dem relativ beständigen Retail Banking gehören hierzu insbesondere die kollektiven Kapitalanlagen (vgl. Kapitel 4.2) sowie das Geschäftsfeld der Handelsfinanzierung (Commodity Trade Finance)¹⁵.

Das Zusammenspiel und die Verflechtung dieser verschiedenen Geschäftsfelder generieren substantielle Synergieeffekte (bspw. vermögende Privatkunden, die auch Investment Banking Dienstleistungen – z.B. M&A – beanspruchen wollen) und die geografisch interessante Position der Schweiz, die ökonomischen Rahmenbedingungen und vor allem auch die hohe Lebensqualität schaffen die dafür notwendigen Voraussetzungen.

Im Geschäft mit Handelsfinanzierungen hat sich die Schweiz weltweit zum zweitwichtigsten Handelsplatz für Rohstoffe aufgestellt. Gemäss der Einschätzung der Branche kann dieses Geschäftsfeld deshalb weiter ausgebaut werden. Die Schweiz ist aus verschiedenen Gründen (zentrale geografische Lage, soziale und politische Stabilität, liberale Wirtschaft, Diskretion, internationale Organisationen,

¹⁴ Family Offices sind private Gesellschaften, die das Vermögen einer oder mehrerer vermögender Familien verwalten. Traditionelle Family Offices bieten oftmals einen umfassenden Service inkl. persönliche Dienstleistungen wie zum Beispiel Reisearrangements an.

¹⁵ Commodity Trade Finance umfasst kurzfristige, zweckgebundene Darlehen an weltweit tätige Handelsunternehmen. Sie werden meist zur Finanzierung einer spezifischen Geschäftstransaktion gewährt und ermöglichen es den Handelsunternehmen, den Kaufpreis der von ihnen erworbenen und zur Ausfuhr bestimmten Handelswaren (hauptsächlich Rohstoffe und/oder Halbfabrikate in grossen Mengen) unmittelbar bei deren Lieferung durch ihre Lieferanten zu begleichen sowie die damit direkt im Zusammenhang stehenden Logistikkosten zu bezahlen.

Non-Governmental Organisations (NGOs), vorteilhafte Steuergesetzgebung und Know-how im Bereich Commodities) ein Land mit bestmöglichen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Rohstoffhandel. Es ist zweifelsohne auch ein Geschäftsfeld, das im Zuge der Globalisierung und der steigenden Nachfrage, z.B. aus den Schwellenländern, in Zukunft weltweit immer grössere Bedeutung erlangen wird. Voraussetzung für eine weitere Etablierung in diesem Bereich ist die Wahrung des attraktiven Schweizer Unternehmensstandortes und die Sicherstellung der Akzeptanz des Schweizer Steuersystems. Weitere erforderliche Massnahmen sind klare Prozesse und Prozeduren bei der Amts- und Rechtshilfe sowie sich an internationale Standards ausrichtende Eigenmittelanforderungen für Banken.

Das Retail Banking hat sich als verhältnismässig krisenresistent erwiesen und zeigt sich als stabiler Pfeiler zur Erfüllung der makroökonomischen Funktionen im Inland. Auch wenn das Wachstumspotenzial dieses Geschäftsfelds begrenzt ist, erwirtschaften die Banken in diesem Geschäftsbereich einen grossen Anteil der gesamten Wertschöpfung (rund CHF 15 Milliarden oder 35%). Insbesondere in Krisenzeiten können die inlandorientierten Banken einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Finanz- und Arbeitsplatzes leisten.

4.1.2 Kapitalmarkt

Auf dem Kapitalmarkt kommt den Banken die Rolle des Vermittlers und Beraters zwischen den Parteien zu. Die Kapitalisierung der gesamten ausstehenden inländischen Unternehmensanleihen in der Schweiz gemessen am BIP ist weniger als 40%. Dies liegt weit unter den Werten anderer Länder, wie den USA, Deutschland, dem Vereinigten Königreich oder Japan. Die enge Verflechtung der internationalen Kapitalmärkte führt zu einer Verschärfung des Wettbewerbs zwischen den Emissionsstandorten. Ferner beschleunigt die Konvergenz gesetzlicher Rahmenbedingungen die Entwicklung eines paneuropäischen Kapitalmarktes und birgt das Risiko eines Bedeutungsverlustes des Schweizer Kapitalmarktes. Schliesslich verliert der Frankenanleihenmarkt im internationalen Kontext an Bedeutung. Nichtsdestotrotz hat der Schweizer Kapitalmarkt seit Ausbruch der Finanzkrise eine bedeutende Rolle gespielt. So hat die Emissionstätigkeit auf dem Schweizerfrankenmarkt seit März 2009 stark zugenommen. Dies spiegelt sich u.a. in der gestiegenen Nettobeanspruchung des Kapitalmarkts (Emission minus Rückzahlungen) wider, die in Vergangenheit negative Werte aufwies.

Eine besondere Rolle kommt dabei den Grossbanken zu. Sie tragen wesentlich zur Schaffung von Liquidität im Schweizer Aktien- und Kapitalmarkt bei und ermöglichen dank ihrem spezialisierten Know-how ihren Schweizer Firmenkunden (inklusive KMUs) den Zugang zu internationalen Investoren. Sie unterstützen Handels- und Fremdwährungstransaktionen und unterhalten wesentliche Bestandteile der schweizerischen Finanzmarktinfrastruktur.

Der Privatsektor fordert verschiedene Massnahmen, um den Kapitalmarkt zu fördern, namentlich steuerliche Massnahmen und die Sicherstellung der Gleichwertigkeit der schweizerischen Regulierung mit internationalen Standards.

4.2 Kollektive Kapitalanlagen

Die Wertschöpfungskette der Anlagefonds gliedert sich in drei Phasen:

1. die Administration (Produktion) im Zusammenhang mit dem Unterhalt der Fondsstruktur (Fondsleitung und Fondsadministration inkl. Depotbankdienstleistungen (Depositary));
2. die Vermögensverwaltung (Asset Management) für den Fonds; und
3. die Platzierung und der Vertrieb der Produkte mit den entsprechenden Einnahmen aus den Kommissionen.

Während die Schweiz ein bedeutender Standort für den Vertrieb und auch für das Management von Anlagefonds und sonstigen Kapitalanlagen (inkl. Private-Equity & Hedge-Fonds und Funds-of-Hedge-Fonds) ist, ist sie als Produktionsstandort kollektiver Kapitalanlagen eher unattraktiv. Rund 90% der Wertschöpfung werden in den Bereichen Asset Management und Vertrieb erzielt, während die Produktion (Administration) grösstenteils im Ausland stattfindet. Zudem ist die Schweiz als Standort von Fondsmanagern für Single-Hedge-Fonds noch unterentwickelt. Zur Attraktivitätssteigerung und Anpassung an internationale Standards wünscht die Branche durch eine Revision des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG) neu die Unterstellung sämtlicher Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, welche so genannte "Off-shore Funds" von der Schweiz aus verwalten. Wachstumspotenzial besteht gemäss der Branche nicht nur in den alternativen Anlagen, sondern auch im Bereich der Fonds für qualifizierte Anleger (QIF). Es besteht ein gewisses Wachstumspotenzial auf dem Heimmarkt, insbesondere im Bereich von Spezialprodukten wie Einanlegerfonds und sonstige kollektive Kapitalanlagen für qualifizierte Anleger. Dieses könnte aus Sicht der Branche durch eine flexiblere gesetzliche Regelung analog derjenigen in Luxemburg mit den so genannten Special Investment Funds besser ausgeschöpft werden. Hauptsächlich bestehen aber Wachstumsmöglichkeiten im grenzüberschreitenden Geschäft. In diesem Bereich soll die Produktherstellung in der Schweiz und deren Verkauf im Ausland bzw. das institutionelle Asset Management (Portfoliomanagement), das in den letzten Jahren kaum gewachsen ist, weiterentwickelt werden. Diese Geschäftsfelder sind stark von hochqualifizierten Arbeitskräften abhängig, weshalb die Schweiz ein attraktives Arbeitsumfeld sicherstellen muss.

Als grösstes Hindernis wird im Fondsbereich die EU-Marktzutrittsproblematik identifiziert, die sich bei Inkrafttreten der 2009 von der EU-Kommission vorgeschlagenen Richtlinie für Manager alternativer Investmentfonds noch verschärfen könnte. Der Fondsplatz Schweiz hat 1992 wegen des Neins zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) den grössten Teil seiner Produkte an EU-Standorte wie Luxemburg und Dublin – in letzter Zeit auch an das EWR-Mitglied Liechtenstein – verloren. Er hat mangels eines bilateralen Abkommens in diesem Bereich keinen Zugang zum europäischen Markt für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (UCITS¹⁶-Markt). Umgekehrt war die Schweiz gegenüber Fondsmanagern und deren Produkten aus dem EU-Raum immer sehr liberal. Nun entsteht infolge der Finanzkrise und der dadurch ausgelösten Regulierungsinitiativen in der EU ein vereinheitlichter und damit noch viel grösserer europäischer Markt für Kollektivanlagen. Damit droht eine Abwanderung der bisher in der Schweiz domizilierten Manager, deren Wertschöpfung für die schweizerische Volkswirtschaft erheblich bedeutender ist als diejenige der einzelnen Fondsprodukte. Aus Sicht der Branche ist es für die Schweiz entscheidend, dass die notwendige Reziprozität verhandelt und der EU-Pass erhalten werden kann. Zudem wird von Seiten der Branche eine klare und international konkurrenzfähige Regelung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Anlagefonds gefordert (direkte Steuern: Besteuerung der Entschädigungen der Private-Equity und Hedge-Fonds-Manager; Verrechnungssteuer: Affidavitverfahren bei so genannten Ausland-Ausland-Produkten). Schliesslich wird eine pragmatische Bewilligungspraxis für Private-Equity-Gesellschaften (Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen im Sinne des KAG) durch die Handelsregisterämter und die FINMA sowie die Verstärkung der personellen Ressourcen der Aufsichtsbehörde einschliesslich eines gezielten Wissensaustausch zwischen den Marktteilnehmern und der Aufsichtsbehörde gewünscht.

4.3 Versicherungsbranche

4.3.1 Bestehende Geschäftsfelder

Die Versicherungswirtschaft birgt ein erhebliches Wachstumspotenzial. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die bestehenden Geschäftsfelder durch entsprechende Massnahmen gesichert

¹⁶ Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities.

werden. Aus Sicht des Versicherungssektors sind die Harmonisierung verschiedener Reporting- und Solvenzsysteme und die Anerkennung der Äquivalenz der Versicherungsaufsicht notwendig. Weiter sollen die Minimalvorschriften für die berufliche Vorsorge vereinfacht und den ökonomischen Grundlagen angepasst werden (Mindestzins, Mindestumwandlungssatz). Damit verbundene Systemrisiken sollen eliminiert werden (Unterdeckungen bei den autonomen Pensionskassen, zu hohe Mindestzinse, die im Markt nicht erwirtschaftet werden können). Daneben ist eine einheitliche Aufsicht im Bereich der 2. Säule anzustreben. Im Weiteren sollte die aus Sicht der Branche im Swiss Solvency Test (SST) enthaltene Prozyklizität begrenzt werden.

4.3.2 Entwicklungsmöglichkeiten

4.3.2.1 Personenversicherung

Auch wenn der Schweizer Versicherungsmarkt pro Kopf eine sehr hohe Versicherungsdichte aufweist, besteht in gewissen Bereichen nach wie vor Wachstumspotenzial. Dies betrifft insbesondere die Einzellebensversicherung (Einmalprämienversicherung). Die derzeitige Finanzmarktkrise hat aufgezeigt, dass eine Verlagerung auf die Einzellebensversicherung mit Zinsgarantie u.a. wegen der damit verbundenen Sicherheiten stattfindet. Nach Einschätzung der Versicherungsbranche hat sich die im Jahr 1998 eingeführte Besteuerung von Lebensversicherungsprämien in den letzten Jahren jedoch negativ auf dieses Geschäftsfeld ausgewirkt. Eine Rückkehr zur alten Rechtsordnung ist aus Sicht der Branche dringend. Ausgeräumt werden müssten aus Sicht der Branche auch regulatorische Hemmnisse, die durch eine zu starke Gewichtung des Konsumentenschutzes, eine flexible und innovative Produktentwicklung einschränken. Für Wachstum sorgen können ferner die Ausdehnung der Säule 3a auf Nichterwerbstätige sowie die steuerlich bessere Behandlung der Säule 3b (höhere Abzugsmöglichkeiten). Aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung in und ausserhalb der Schweiz und des damit verbundenen Anstiegs des Anteils an Pflegebedürftigen ist der Markt für private Pflegeversicherungen oder Long Term Care Versicherungsprodukte wachsend. Das Wachstum könnte durch die Einführung eines eigenständigen Pflegeversicherungssystems erheblich gefördert werden. Ein Grossteil der erwähnten Geschäftsfelder wären auch für ausländische Kunden attraktiv, was allerdings eine entsprechende Marktöffnung bzw. einen Marktzutritt mit den damit zusammenhängenden Bedingungen notwendig machen würde (Anerkennung der Äquivalenz von Regulierung und Aufsicht, Abschluss eines Abkommens mit der EU sowie Aushandlung von bilateralen Abkommen mit weiteren Staaten, Anpassung der entsprechenden Gesetze). Aufgrund der hohen Penetration im Inland liegt das Potential, den Anteil an das BIP zu erhöhen, vor allem im Auslandgeschäft.

Ein besonderes Augenmerk gilt aus Sicht der Branche der Schaffung eines Pension Hub¹⁷ in der Schweiz. Mit der Einführung der EU-Pensionsfondsrichtlinie wurde ein wichtiger Schritt in Richtung eines gesamteuropäischen Pensionskassenmarktes vollzogen, ein Markt, um den in der EU ein intensiver Standortwettbewerb entstanden ist. Die Schweiz hat aufgrund ihres enormen Know-hows und ihrer langen Erfahrung im Pensionsgeschäft (3-Säulen-System) beste Grundlagen, an diesem Wettbewerb teilzunehmen, bei dem es derzeit um über EUR 2'500 Milliarden verwaltete Vermögen geht. Sie erfüllt auch bereits heute schon die versicherungstechnischen Bedingungen. Damit die Schweizer Assekuranz an diesem Wettbewerb teilnehmen kann und damit der Versicherungsplatz Schweiz als Europa-Hauptsitz internationaler Unternehmen attraktiv wird, sind unter anderem folgende Massnahmen zu prüfen:

- Gegenseitige Anerkennung der geltenden Aufsichtssysteme (für Einzel- und Gruppenaufsicht) sowie der damit verbundenen Regulierung sowie Harmonisierung der Produkthanforderungen und der steuerlichen Rahmenbedingungen;

¹⁷ Unter Pension Hub ist das internationale Pensionsgeschäft zu verstehen, welches aus der Schweiz heraus im Ausland, insbesondere im EU-Raum betrieben würde.

- Marktzutritt in den EU-Raum bspw. durch Abschluss eines (Finanz-) Dienstleistungsabkommens oder durch die Ausdehnung des bestehenden Versicherungsabkommens bzw. Abschluss von bilateralen Freihandelsabkommen mit Nicht-EU-Staaten;
- Vereinbarkeit des Gesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) mit der EU-Pensionsfondsrichtlinie. Um kostentreibende Abgrenzungsmechanismen zu verhindern, bietet sich das in der EU bereits erfolgreich praktizierte „Modell Liechtenstein“ an, das eine Parallel-Organisation für das grenzüberschreitende Geschäft kennt.

Damit die Schweiz als Standort wettbewerbsfähig sein kann, ist es aus Sicht der Versicherungsbranche unerlässlich, dass die Schweizer Regulierung international konkurrenzfähig ausgestaltet wird. Dies betrifft im Bereich der 2. Säule unter anderem den Mindestzinssatz, den Mindestumwandlungssatz und die Legal Quote; im Bereich der 3. Säule aufsichtsrechtliche Anforderungen, welche auf Modernisierung und Flexibilisierung der Produkte Einfluss haben.

4.3.2.2 Rückversicherung

Die Schweiz ist dank ihrer Stabilität und ihrer grossen Standortvorteile und den Synergien aus dem Finanz-Cluster zum viertgrössten Rückversicherungsstandort der Welt geworden. Für die weitere Stärkung des Rückversicherungs-Clusters in der Schweiz bedarf es aus Sicht der Branche einerseits der Sicherung des internationalen Marktzugangs und andererseits der Gewährleistung der internationalen Kompatibilität der Aufsichtssysteme. Weiter gilt es, bestehende Standortvorteile zu sichern und mit dem Ziel der Steigerung der Standortattraktivität weiter auszubauen (Förderung der Ausbildung namentlich im Bereich Risk & Finance, effiziente und effektive Regulierung, Vereinfachung des Steuersystems und attraktives Steuerumfeld, etc.). Das Wachstumspotenzial der Schweizer Rückversicherer wird vorab im Ausland geortet, weshalb ein diskriminierungsfreier Zugang zu ausländischen Märkten essenziell ist (keine staatlichen Eingriffe in den Marktmechanismus, gleiche Erfordernisse betreffend Sicherheitsleistungen (Collaterals) und Besteuerung von Prämien, etc.).

Wachstumsmöglichkeiten bzw. neue Geschäftsfelder ergeben sich für die Rückversicherer (wie Erstversicherer) durch kombinierte Versicherungs-/ Kapitalmarktlösungen im Bereich der Naturkatastrophen-Risiken, Wetter-Risiken, Betriebsunterbruch, Kreditausfall, Langlebigkeit oder Pandemie-Risiken. Für die Realisierung dieser neuen Geschäftsfelder bedarf es einer Regulierung, die Innovationen zulässt. Eine weitere Möglichkeit für Wachstum im Schweizer Versicherungsmarkt bietet die Ansiedlung von Eigenversicherungsunternehmen (Captives)¹⁸, die heute insbesondere in Liechtenstein und Luxemburg vertreten sind. Dazu bedarf es einer Anpassung der Schweizerischen Gesetzgebung, wie zum Beispiel der Regelung von Zweckgesellschaften, die für die Verbriefung von Versicherungsrisiken auf dem Kapitalmarkt notwendig sind, und einer verstärkten Differenzierung in der Regulierung und Aufsicht von Captives und übrigen Versicherungsgesellschaften.

4.3.2.3 Schadenversicherung

Aufgrund der Sättigung des Schweizer Marktes, insbesondere auch im Bereich der Schadenversicherung, ist Wachstum der Schweizer Assekuranz in diesem Bereich primär durch die Geschäftstätigkeit im Ausland oder durch neue Produkte im Inland möglich (vgl. dazu die Aussagen in Kapitel 4.3.2.2 oben). Als besonderes Wachstumspotenzial ist mit einem geschätzten zusätzlichen Prämienvolumen von rund EUR 500 Millionen das grenznahe Gebiet zur Schweiz zu betrachten. Wie bereits in den anderen Bereichen mehrfach erwähnt, bedarf es dazu des notwendigen Marktzutrittes, der derzeit nur in Form der Niederlassungsfreiheit gegeben ist, und der damit verbundenen Voraussetzungen, nämlich die Äquivalenz von Regulierung und Aufsicht.

¹⁸ Als Captives qualifizieren firmeneigene Versicherungsunternehmen, die dem Mutterunternehmen zur Absicherung firmeneigener Versicherungsrisiken dienen.

4.4 Infrastruktur

Die Schweizer Finanzmarktinfrastruktur wird unter dem Dach der SIX Group betrieben. Sie besteht im Wesentlichen aus den Infrastrukturen für den Wertschriftenhandel (SIX Swiss Exchange), die Wertschriftenabrechnung, –abwicklung und –verwahrung (SIX x-clear und SIX SIS) sowie für den Zahlungsverkehr (SIX Interbank Clearing). Die auch mit dem Begriff „Swiss Value Chain“ bezeichnete Infrastruktur ist dank ihrer vollständigen Integration und der entsprechend hohen funktionalen Effizienz ein bedeutender Erfolgsfaktor für den Schweizer Finanzplatz.

Während nationale Infrastrukturunternehmen noch vor wenigen Jahren in ihren jeweiligen Märkten eine monopolähnliche Stellung eingenommen haben, stehen sie heute in einem intensiven Konkurrenzkampf, der zunehmend global geführt wird. Die regulatorische Harmonisierung hat Markteintrittsbarrieren verringert und ein Level Playing Field für bestehende und neue Infrastrukturanbieter geschaffen. Zusammen mit einer zunehmenden Standardisierung der Infrastruktur-Dienstleistungen ist ein intensiver Preiswettbewerb entstanden, der in gewissen Bereichen einen schnell fortschreitenden Konsolidierungsprozess bewirkt hat.

SIX Group steht angesichts dieser Entwicklungen vor der Herausforderung, ihre starke Stellung im Heimmarkt zu verteidigen und internationales Wachstum zu erzielen, um angesichts hoher Infrastruktur-Fixkosten und weiter fortschreitender Konsolidierung die für eine langfristige Wettbewerbsfähigkeit kritische Grösse zu erreichen. Die Erreichung dieser Ziele wird auch von regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst, die im Folgenden für den Wertschriftenhandel, für die Wertschriftenabwicklung und den Zahlungsverkehr summarisch dargestellt werden.

4.4.1 Wertschriftenhandel

Im Wertschriftenhandel steht die SIX Swiss Exchange aufgrund der Deregulierung des Effektenhandels durch die EU-Finanzmarktrichtlinie (MiFID) in einem intensiven Wettbewerb mit neuen, alternativen Handelsplattformen. Diese so genannten Multilateral Trading Facilities (MTFs) konzentrieren sich vor allem auf den lukrativen Handel mit Blue Chip-Aktien, und sie haben – nicht zuletzt dank vergleichsweise niedrigeren regulatorischen Anforderungen – substantielle Marktanteile zu Lasten traditioneller Börsen gewonnen. Dies stellt SIX Swiss Exchange vor die Herausforderung, ihren Status als Referenzmarkt für Schweizerische Aktien nicht zu verlieren (als Referenzmarkt gilt in Bezug auf ein Wertpapier der Markt mit höchster Liquidität und Transparenz bei gleichzeitig tiefsten Transaktionskosten). Im Falle einer fortlaufenden Fragmentierung des Handels in schweizerischen (und europäischen) Aktien aufgrund von MiFID werden gewisse nicht-gewinnbringende Zusatzdienste der SIX Swiss Exchange oder regulatorische Aufgaben langfristig nicht betrieben bzw. getragen werden können.¹⁹ Darüber hinaus wird das politische und regulatorische Ziel, die Transaktionskosten für den Endinvestor dank hoher Liquidität und Transparenz zu minimieren, kompromittiert. Vor diesem Hintergrund ist auf internationaler Ebene auf einheitliche regulatorische Anforderungen für alle Handelsplattformen und börsenähnliche Institutionen hinzuwirken. Auf nationaler Ebene ist zu diskutieren, inwieweit der Aufwand der weiteren durch SIX Swiss Exchange erbrachten und bisher durch den Börsenhandel finanzierten Aktivitäten separat durch die entsprechenden Nutzniesser getragen werden soll.

4.4.2 Wertschriftenabwicklung

In der Wertschriftenabwicklung wird insbesondere in der EU die Initiative Target2Securities (T2S) der Europäischen Zentralbank (EZB) mit dem Ziel einer zentralen europäischen Abwicklungs-Infrastruktur die Marktstruktur voraussichtlich fundamental verändern, indem das Geschäft künftig durch die EZB

¹⁹ Beispielsweise der Aktienhandel für Mid- und Small-Caps oder die Marktüberwachung.

betrieben wird. Die wichtigste Herausforderung für SIX Group ist es, gleichberechtigten Zugang zur künftigen europäischen Infrastruktur zu erhalten. Gleichzeitig gilt es die Swiss Value Chain aufgrund ihrer Effizienz und ihrer strategischen Bedeutung für den Finanzplatz Schweiz für die Abwicklung schweizerischer Effekten in Schweizer Franken zu erhalten. Zur Durchsetzung der Interessen des Finanzplatzes und zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit von SIX Group sind entsprechende Gespräche mit den Institutionen der EU in enger Abstimmung zwischen Bund, SNB und SIX Group zu führen. Im Speziellen ist auf folgende Punkte hinzuwirken:

- Ermöglichung eines direkten Zugangs zur T2S-Infrastruktur der EZB, vorzugsweise durch eine direkte Anbindung von SIX SIS an T2S.
- Sicherstellung regulatorischer Rahmenbedingungen, die eine funktionierende Swiss Value Chain sowie faire Wettbewerbsbedingungen gewährleisten.

4.4.3 Zahlungsverkehr

Im Bereich des Zahlungsverkehrs konnte das Ziel eines gleichberechtigten Zugangs zum europäischen Markt mit der Aufnahme der Schweiz in die Single Euro Payments Area (SEPA) vor zwei Jahren erreicht werden. Die Schweiz hat Ende Januar 2008 am Start von SEPA Credit Transfer (Euro-Überweisungen) sowie im November 2009 am Start von SEPA Direct Debit (Euro-Lastschriften) teilgenommen. Im Bereich der Gebühren kommt es heute vereinzelt zu Diskriminierungen schweizerischer Banken, da europäische Finanzinstitute argumentieren, dass die Verordnung 2560 über Gebührengleichheit bei grenzüberschreitenden Zahlungen in Euro für Schweizer Banken nicht anwendbar sei, wenngleich die Schweiz dem SEPA-Raum angehört. Es darf aber erwartet werden, dass sich die dargestellte Thematik über die Zeit von selbst lösen wird. Frankenzahlungen in Notenbankgeld sollen auch weiterhin ausschliesslich über das Swiss Interbank Clearing bei der SNB abgewickelt werden.

5 Ziele

Die Finanzmarktpolitik ist Teil der Wirtschaftspolitik und hat die Förderung der Wohlfahrt zum Ziel. In diesem Rahmen gilt es vier Zielsetzungen zu erreichen, welche teilweise in einem Spannungs- und Abhängigkeitsverhältnis zu einander stehen. Finanzmarktpolitik stellt deshalb immer eine Optimierung, aber keine Maximierung einzelner Zielgrößen dar. Kosten-Nutzen-Überlegungen bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen sind zwingend vorzunehmen.

Die Finanzmarktpolitik ist Teil der Wirtschaftspolitik. Das Ziel der Wirtschaftspolitik ist die Förderung der Wohlfahrt (Art. 2 Abs. 3 BV). In den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung wird in der Bundesverfassung festgehalten, dass Bund (und Kantone) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen sorgen (Art. 94 Abs. 3 BV). Ausgehend von dieser Zielsetzung lassen sich die folgenden Ziele der Finanzmarktpolitik ableiten:

- Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für die Volkswirtschaft
- Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für eine wertschöpfungsstarke Finanzbranche
- Sicherstellung einer hohen Systemstabilität und Funktionsfähigkeit
- Erhaltung der Integrität und Reputation des Finanzplatzes

Zu den Rahmenbedingungen der Finanzmarktpolitik gehören neben der Finanzmarktregulierung und Aufsicht, die Geld-, Haushalts- und Steuerpolitik ebenso wie die Erhaltung eines offenen und flexiblen Arbeitsmarktes, eines hohen Ausbildungsniveaus sowie einer funktionstüchtigen Infrastruktur. Eine zentrale Bedeutung kommt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu. Nur wenn die Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig sind, kann der Finanzsektor optimale Dienstleistungen erbringen und einen gewichtigen Wertschöpfungsbeitrag liefern. Dies ist nur möglich, wenn alle Akteure nach Innovation streben bzw. geeignete Rahmenbedingungen die Innovationstätigkeit stimulieren. Wichtige Gestaltungsmerkmale von wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen sind ihre Berechenbarkeit und Ganzheitlichkeit.

5.1 Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für die Volkswirtschaft

Die Kernfunktion des Finanzsektors besteht darin, mit effizienten und hochwertigen Dienstleistungen bestmöglichen Kundennutzen zu schaffen und damit die Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft zu fördern. Funktionierende Märkte sollen sicherstellen, dass Haushalte und Unternehmen ihre Anlage-, Kredit- und Sicherheitsbedürfnisse bestmöglich befriedigen können. Zu dieser gesamtwirtschaftlichen Funktion gehören auch effiziente Finanzinfrastrukturen, die etwa einen einwandfreien Zahlungsverkehr oder Wertschriftenhandel ermöglichen. Dabei müssen die Finanzintermediäre den Bedürfnissen der Binnenwirtschaft als auch der engen internationalen Verflechtung der Schweizer Volkswirtschaft und der internationalen Kundschaft gleichermaßen Rechnung tragen.

5.2 Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für eine wertschöpfungsstarke Finanzbranche

Ein prosperierender auf den Export von Dienstleistungen ausgerichteter Finanzsektor bildet gerade für ein rohstoffarmes Land wie die Schweiz eine wichtige Stütze für den Wohlstand und die Beschäftigung. Die Beibehaltung eines gewichtigen Beitrags des Finanzsektors an das Bruttoinlandprodukt kann nur erreicht werden, wenn der Finanzsektor sich konsequent international ausrichtet und die entsprechenden Ertragschancen wahrnehmen kann.

5.3 Sicherstellung einer möglichst hohen Systemstabilität und Funktionsfähigkeit

Die Leistungsfähigkeit und die Stabilität des Finanzsektors sind wichtige Voraussetzungen für eine funktionstüchtige Volkswirtschaft, d.h. für die Schaffung von Wohlstand. Nur in einem stabilen Finanzsystem kann der Finanzstandort nachhaltig funktionsfähig sein und sich entfalten. Aufgrund der Globalisierung besteht die Gefahr, dass zunächst lokale Krisen sich sehr schnell zu globalen Krisen ausbreiten können. Wie die letzte Finanzkrise gezeigt hat, ist der Schweizer Finanzplatz gegenüber Entwicklungen auf anderen Märkten nicht immun. Aber auch hausgemachte Fehlentwicklungen können die Stabilität des Finanzsektors gefährden. Der Schutz der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems ist ein Kernziel der Aufsichtstätigkeit.

Finanzstabilität bzw. Systemstabilität 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 zufrieden stellend erfüllen. Finanzstabilität schliesst selbst beträchtliche Preisschwankungen bei den Vermögenswerten und die Insolvenz einzelner Finanzinstitute nicht aus. Eine Gefahr für die Systemstabilität geht von Preisschwankungen oder Insolvenzen nur dann aus, wenn diese die fundamentale Rolle des Finanzsystems als Allokationsmechanismus in Frage stellen.

5.4 Erhaltung der Integrität und Reputation des Finanzplatzes

Integrität und die Sorge um einen guten Ruf müssen für alle Akteure eine zwingende Entscheidungsmaxime darstellen. Ausserdem stellt Integrität heute ein zentrales Erfordernis für den Finanzplatz und dessen internationale Akzeptanz dar. Die Sicherstellung der Integrität liegt einerseits in der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer und ist andererseits Aufgabe einer geeigneten Regulierung und Aufsicht. Die Schweiz orientiert sich dabei an den international anerkannten Standards im prudenziellen Bereich, im Bereich der Bekämpfung des Missbrauchs des Finanzmarktsektors zu kriminellen Zwecken und im Steuerbereich. Dadurch werden mögliche Reputationsrisiken minimiert.

5.5 Optimierung der Zielgrössen notwendig

Die vier Zielsetzungen der Finanzmarktpolitik stehen teilweise in einem Spannungs- und Abhängigkeitsverhältnis zu einander. So können Massnahmen zur Erfüllung eines Ziels die Erreichung eines anderen Ziels begünstigen (Zielharmonie), verringern (Zielkonflikt) oder nicht beeinflussen (Zielneutralität). Dies lässt sich mit Beispielen darlegen: Sehr wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen ermöglichen nicht nur ein breites Angebot an hochwertigen Dienstleistungen für Unternehmen und Haushalte, sondern schaffen auch entsprechende Arbeitsplätze im Finanzsektor. Hingegen können zu restriktive Regulierungen zur Vermeidung von System- oder Reputationsrisiken Arbeitsplätze und Wertschöpfung im Finanzsektor gefährden und zu einem unzureichenden Angebot an hochwertigen und preiswerten Finanzdienstleistungen für den Werkplatz führen.

Aufgrund dieser Ausgangslage ist es klar, dass Finanzmarktpolitik immer eine Optimierung unter verschiedenen Zielen, aber keine Maximierung einzelner Zielgrössen darstellt. Deshalb sind Kosten-Nutzen-Überlegungen bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen zwingend vorzunehmen. Finanzmarktregulierung hat daher sowohl den Regulierungszielen als auch den möglichen volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Massnahmen Rechnung zu tragen. Hierfür sind Abklärungen möglichst früh im Regulierungsprozess notwendig²⁰.

²⁰ Vgl. die im Jahr 2005 vom EFD verabschiedeten "Richtlinien für Finanzmarktregulierung".

6 Strategische Stossrichtungen

Der Finanzplatz Schweiz steht vor grossen Herausforderungen. Vor dem Hintergrund der aktuellen und zu erwartenden Veränderungen ist von einer strukturell bedingten Schrumpfung des globalen Finanzsektors auszugehen. International werden neue Strategien entwickelt, Geschäftsmodelle überarbeitet, Kräfteverhältnisse im Markt verschoben und Regeln neu ausgehandelt. Mit vier strategischen Hauptstossrichtungen sollen die im Kapitel 5 beschriebenen Ziele der Finanzmarktpolitik erreicht werden.

6.1 Der Schweizer Finanzplatz von Morgen

Der Schweizer Finanzplatz von Morgen soll seine Position als einer der weltweit führenden Finanzplätze sichern und weiter ausbauen können. Er soll die Anlage-, Kredit- und Sicherheitsbedürfnisse der gesamten Volkswirtschaft bestmöglich befriedigen und durch eine effiziente Infrastruktur einen einwandfreien Zahlungsverkehr und Wertschriftenhandel ermöglichen. Im Weiteren soll er einen gewichtigen Beitrag zum Bruttoinlandprodukt leisten, Arbeitsplätze schaffen sowie zur Reputation und Stabilität der Schweiz und ihrer Volkswirtschaft beitragen. Mit vier strategischen Hauptstossrichtungen sollen die beschriebenen Ziele der Finanzmarktpolitik erreicht werden. Bei diesen Fragen geht es um gesamtwirtschaftlich relevante Grössenordnungen. Die Umsetzung der wichtigsten Massnahmen wird deshalb Teil der zukünftigen Wachstumspolitik des Bundesrates sein.

- Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors (vgl. Kapitel 6.2)

Der Schweizer Finanzplatz muss wettbewerbsfähig sein. Die Finanzmarktakteure müssen eine breite Palette an hochwertigen Dienstleistungen anbieten, welche die verschiedenen Bedürfnisse der Kunden bestmöglich befriedigen. Durch Innovation und Flexibilität müssen die Finanzdienstleister sich laufend den Entwicklungen auf den nationalen und internationalen Märkten anpassen und diese mitprägen. Der Staat schafft dafür günstige Rahmenbedingungen. Er engagiert sich in den internationalen Gremien und Institutionen, verfolgt die Entwicklungen auf den anderen Finanzplätzen laufend und verbessert die Rahmenbedingungen in der Schweiz wo nötig. Für die Entfaltung des Finanzsektors wichtig sind folgende Rahmenbedingungen: Eine sich an den international anerkannten Standards orientierende Regulierung, eine solide und stabilitätsorientierte Geld- und Haushaltspolitik, eine hohe Qualität des Bildungswesens sowie offene und flexible Arbeitsmärkte. Dazu gehören zum Beispiel auch eine gut funktionierende Finanzmarktinfrastruktur, der Schutz der Privatsphäre und ein steuerlich attraktives Umfeld für den Finanzsektor wie für die gesamte Volkswirtschaft. Um die Eigenheiten des schweizerischen Finanzplatzes angemessen berücksichtigen zu können, behält sich die Schweiz das Recht vor, regulatorische Differenzierungen vorzunehmen. Eine über die internationalen Vorgaben hinausgehende verschärfte Regulierung ist da anzustreben, wo dies aus strukturellen Gründen oder auf Grund von Wettbewerbsvorteilen sinnvoll bzw. notwendig ist. Die zuständigen Behörden und insbesondere die FINMA sind dafür besorgt, dass im Rahmen der aktuellen und zukünftigen Regulierungsprojekte dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit ausreichend Rechnung getragen wird.

- Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts (vgl. Kapitel 6.3)

Der Schweizer Finanzplatz muss sich weiterhin durch seine Internationalität und Offenheit auszeichnen. Dies bedeutet nicht nur, dass ausländischen Finanzmarktakteuren der Zugang zum schweizerischen Finanzplatz gewährt wird, sondern auch, dass die Schweizer Finanzmarktakteure einen diskriminierungsfreien Zugang zu ausländischen Märkten erhalten. Die Bemühungen für die nachhaltige Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts für schweizerische Finanzintermediäre müssen in Anbetracht zunehmender protektionistischer Tendenzen verstärkt werden.

- Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen (vgl. Kapitel 6.4)

Nur ein stabiler Finanzsektor kann nachhaltig Wohlstand schaffen und sicherstellen, dass die fundamentale Rolle des Finanzsystems als Allokationsmechanismus jeder Zeit gewährleistet ist. Grosse Finanzunternehmen bieten volkswirtschaftlich bedeutende Finanzdienstleistungen an und tragen massgeblich zur internationalen Bedeutung des Finanzsektors bei. Gleichzeitig entstehen auch Risiken, welche sich insbesondere im Falle von Finanzkrisen realisieren können. Diese Risiken sind in der Schweiz, aufgrund der Grösse gewisser Finanzunternehmen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft, besonders hoch. Deshalb müssen Massnahmen getroffen werden, um die Krisenanfälligkeit systemrelevanter Unternehmen zu verringern, die Robustheit zentraler Infrastrukturen zu verstärken und die normale Bereinigung am Markt gescheiterter Strukturen und Institute zu gewährleisten.

- Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes (vgl. Kapitel 6.5)

Der Schweizer Finanzplatz muss sich durch seine Stabilität, Berechenbarkeit und Integrität hervorheben. Integrität und Berechenbarkeit bezüglich der Rahmenbedingungen dienen der Stärkung des Vertrauens der Kunden in den Schweizer Finanzplatz, aber auch der Akzeptanz des Finanzplatzes im internationalen Umfeld. Das Interesse ausländischer Staaten auf Durchsetzung ihrer Steuergesetzgebung soll möglichst mit den langfristigen Interessen des Finanzplatzes in Übereinstimmung gebracht werden. Im Rahmen bilateraler Verhandlungen ist der Bundesrat unter bestimmten Bedingungen (Regularisierung undeklarierte Konten im Verhältnis zum Fiskus des betroffenen Staates, verbesserter Marktzugang für die Erbringung von Finanzdienstleistungen aus der Schweiz, Schutz der Privatsphäre des Bankkunden) bereit, die bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter auszubauen. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, sollen verschiedene Massnahmen geprüft werden, so insbesondere die Einführung einer Abgeltungssteuer im Verkehr mit wichtigen Nachbarländern sowie die Einführung weiterer Massnahmen, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und damit verbundene Rechtsrisiken zu verringern. Darüber hinaus nimmt die Schweiz weiterhin aktiv an den internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung der Finanzmarktkriminalität teil.

6.2 Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors

Die Schweiz verfügt über einen bedeutenden Finanzplatz, der sich im internationalen Wettbewerb zu bewähren hat. Mit Blick auf Beschäftigung, Wertschöpfung sowie Steueraufkommen ist er ein tragender Pfeiler der Volkswirtschaft, der einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Wohlstand in der Schweiz leistet. Nur wenn die Wettbewerbsfähigkeit gewahrt werden kann, ist es möglich, die in Kapitel 5.1 und 5.2 aufgeführten Ziele zu erreichen.

Bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gilt es, die Rollenverteilung zwischen Privatsektor und Staat mit Blick auf ein marktwirtschaftliches Ordnungsverständnis klar zu unterscheiden. So gehört es zur Aufgabe der Branche, Geschäftsfelder zu entwickeln, Talente durch gezielte Weiterbildung zu fördern, effiziente Technologien einzusetzen und Innovationen zu schaffen. Neben Effizienzsteigerungen in den bestehenden Geschäftsfeldern ermöglichen Innovationen die Schaffung oder Förderung neuer Geschäftsfelder mit hoher Wertschöpfung. Die Akteure müssen sich permanent um die Verbesserung der Qualität ihrer Dienstleistungen bemühen, immer mit Bedacht auf eine risikobewusste und nachhaltige Geschäftspolitik.

Aufgabe des Staates ist die Schaffung und Gewährleistung der notwendigen Rahmenbedingungen, die den verschiedenen Zielsetzungen der Finanzmarktpolitik (vgl. Kapitel 5) Rechnung tragen und die Innovationsfähigkeit fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, kann der Staat verschiedene Ansatzpunkte wählen. Im Vordergrund steht die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Verbesserung der generellen, regulatorischen und steuerlichen Rahmenbedingungen.

6.2.1 Generelle Rahmenbedingungen

Die vom Staat geschaffenen Rahmenbedingungen prägen das Geschäft und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der Finanzindustrie wesentlich.

Makroökonomische Stabilität

Zu den staatlichen Rahmenbedingungen gehört die makroökonomische Stabilität, insbesondere die geld- und finanzpolitische Stabilität. Gerade die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat vor Augen geführt, dass die Stabilität einen zentralen Standortfaktor für die Schweiz darstellt. Eine langfristig tragbare Finanz- und Haushaltspolitik, eine stabile Währung sowie allgemein stabile politische Verhältnisse stellen grosse Vorteile im internationalen Wettbewerb dar. Relativ gesehen, befindet sich die Schweiz in einer komfortablen Situation. Die Eingriffe des Staates in der Finanzkrise waren im Vergleich zu anderen OECD-Staaten kleiner (vgl. Kapitel 2.3.2), die öffentlichen Finanzen zu Beginn der Krise im Gleichgewicht. Dank konsequenten Sanierungsbemühungen ist es der Schweiz in den vergangenen Jahren gelungen, ein Ansteigen der öffentlichen Verschuldung zu verhindern, ja den Schuldenbestand sogar zu reduzieren. Nach Überwindung der Wirtschaftskrise gilt es die Politik der Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck weiterzuführen. Zudem hat die robuste Bilanz der SNB es ihr erlaubt, in der Krise Risiken zu übernehmen. Im Weiteren konnte die SNB aufgrund des modernen Nationalbankgesetzes, die für die Bewältigung der Krise nötigen Instrumente rasch einführen.

Offener und flexibler Arbeitsmarkt

Als kleines Land mit einem breiten Angebot an Finanzdienstleistungen ist es für die Schweiz schwierig, in allen Bereichen das benötigte Know-how zu schaffen. Ein wesentlicher Teil der Finanzdienstleistungen, die in der Schweiz erbracht werden, sind hoch spezialisiert. Für die Schweiz ist deshalb die Sicherung eines flexiblen und offenen Arbeitsmarkts zentral. Dies ist für die Finanzunternehmen Voraussetzung, um rasch auf sich verändernde Kundenbedürfnisse reagieren zu können (vgl. Kapitel 6.3.3.1).

Ausbildungsqualität

Zu den vorteilhaften Rahmenbedingungen, die die Schweiz bietet, gehört ein hochstehendes Ausbildungsniveau auf allen Ebenen. Dieses gilt es zu bewahren und nachhaltig zu stärken. Eine hohe Qualität der Aus- und Weiterbildung im Finanzbereich ist besonders für die Innovationsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes zentral. Sie stärkt darüber hinaus sowohl die Kompetenz der Finanzbranche als auch die Reputation des Finanzstandortes Schweiz. Hierbei sind Staat und Privatwirtschaft gleichermaßen gefordert²¹.

Erhalt einer leistungsfähigen, unabhängigen Finanzmarktinfrastruktur

Die Finanzmarktinfrastruktur besteht im Wesentlichen aus den Börsen- und Handelsplattformen sowie den nachgelagerten Systemen zur Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen und Finanzinstrumenten. Obwohl diese technischen Einrichtungen nur selten im Rampenlicht stehen, sind sie für das Finanzsystem unerlässlich. Stabile und leistungsfähige Zahlungs- und Abwicklungssysteme tragen dazu bei, dass die an den Finanzmärkten getätigten Geschäfte sicher und effizient verarbeitet werden. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors. Gleichzeitig ist die Gewährleistung eines sicheren Zahlungsverkehrs entscheidend für die Wahrung der Systemstabilität (vgl. Kapitel 5.3). Hierbei spielt die SNB eine wichtige Rolle.

²¹ Die Gründung und der Aufbau der Stiftung "Swiss Finance Institute" im Jahr 2006 ist ein Schulbeispiel dafür, wie ein Forschungsschwerpunkt zum nachhaltigen und koordinierten Aufbau von Bildungs- und Forschungsstrukturen in der Schweiz beitragen kann. Mit dieser öffentlich-privaten Partnerschaft der SBVG, der Schweizer Börse, den sechs am Forschungsschwerpunkt beteiligten Hochschulen und dem Bund konnte eine bessere Zusammenarbeit wichtiger Akteure in der Forschung und in der Weiterbildung von Führungskräften im Finanzbereich erreicht werden.

Dafür verantwortlich, dass die Zahlungs- und Abwicklungssysteme jederzeit reibungslos funktionieren und den Bedürfnissen des Finanzsektors entsprechen, sind in erster Linie die Betreiber und die Marktteilnehmer, konkret die rund 160 Banken verschiedenster Ausrichtung und Grösse, die an der SIX Group als Aktionäre beteiligt sind. Aufgabe des Staates ist es, die notwendigen regulatorischen Leitplanken zu setzen. Diese Vorgaben müssen aber im Sinne von Zielvorgaben formuliert sein, die es den Marktteilnehmern überlassen, wie sie diese Ziele am effizientesten erreichen. Wie in anderen Bereichen der Finanzmarktregulierung muss bei der Finanzmarktinfrastruktur die richtige Mischung zwischen marktwirtschaftlicher Selbstverantwortung und staatlichen Interventionen gefunden werden. Für den Staat ist die Stabilität der Finanzmarktinfrastruktur zentral. Gleichzeitig muss er dem Privatsektor aber genügend Freiraum lassen, damit dieser innovativ und effizient auf neue Herausforderungen reagieren kann. Eine funktionstüchtige Finanzinfrastruktur leistet gerade auch in Krisenzeiten einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Märkte.

Breites Angebot an Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen

Zu den generellen Rahmenbedingungen gehört eine möglichst ausreichende Kreditversorgung sowie ein effizienter Kapitalmarkt, welcher den Unternehmen eine rasche und kostengünstige Finanzierung erlaubt. Im Vergleich zum wettbewerbsstarken Aktienmarkt und der Struktur von Kapitalmärkten in anderen vergleichbaren Ländern ist der schweizerische Obligationenmarkt unterentwickelt. Ein umfangreicher und liquider Obligationenmarkt mit entsprechender Infrastruktur und damit mehr Emissionen in der Schweiz ermöglicht es den Unternehmen, ihre Finanzierung besser zu diversifizieren. Damit erhöht sich die Stabilität und Transparenz im Finanzsystem.

Schutz der Privatsphäre

Als eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes (Art. 13 BV), der auch die individuelle Vermögenssphäre miterfasst, ist das Schweizer Bankgeheimnis fester Bestandteil der demokratischen Tradition in der Schweiz. Es gehört zur schweizerischen Vorstellung von Privatsphäre und Persönlichkeitsrechten. Es ist Ausdruck des gegenseitigen Vertrauens zwischen dem Schweizer Staat und seinen Bürgern. Gleichzeitig gewährt das Bankgeheimnis im privatrechtlichen Verhältnis dem Bankkunden einen Geheimhaltungsanspruch gegenüber seiner Bank. Das Bankgeheimnis schützt somit die finanzielle Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger vor unberechtigten Einblicken anderer Privatpersonen oder des Staates.

Der internationale Druck auf das schweizerische Bankgeheimnis hat im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise stark zugenommen. Mit der Anpassung der Amtshilfepolitik hat die Schweiz auf diese veränderte Lage reagiert. Damit hat die Schweiz ein weiteres Signal gesetzt, dass das schweizerische Bankgeheimnis keinen Schutz vor der Verfolgung von Delikten (inkl. Steuerdelikten) bietet. Die Schweiz beteiligt sich bereits seit vielen Jahren aktiv an der Bekämpfung der internationalen Finanzkriminalität. Zur Wahrung ihrer legitimen Interessen sollen jedoch Bankkunden in den Genuss des in der Schweiz tief verwurzelten Schutzes der Privatsphäre kommen. In diesem Sinne soll das Bankgeheimnis auch in Zukunft bestehen bleiben (vgl. Kapitel 6.5.2).

Steuerliches Umfeld

Das steuerliche Umfeld ist ein wesentlicher Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit. Der Erhalt und die Stärkung der Standortattraktivität des Landes ist deshalb ein wichtiges Element der Schweizer Steuerpolitik. Die Struktur des Steuersystems, die Höhe der Steuerbelastung sowie die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen bei grenzüberschreitenden Geschäftsaktivitäten beeinflussen in direkter Weise die Kostenstruktur und damit die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen. Gerade für multinationale Firmen sind steuerliche Überlegungen als Teil des Kostenmanagements sehr wichtig und für den Standortentscheid relevant. Mit attraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen sollen mobile Produktionsfaktoren wie Kapital und hoch qualifizierte Arbeitskräfte angezogen bzw. deren Abwanderung entgegengewirkt werden. Diese Ziele sind nicht finanzplatzspezifisch, sondern gelten für die gesamte Steuerpolitik (zu den steuerlichen Rahmenbedingungen der Schweiz vgl. nachfolgend Kapitel 6.2.3).

6.2.2 Regulatorische Rahmenbedingungen

Eine wirksame und effiziente Finanzmarktregulierung, ergänzt durch eine wirksame Aufsicht, schafft für den Finanzplatz Wettbewerbsvorteile. Die Erstellung rechtlicher Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit kommt jedoch teilweise einer Gratwanderung gleich. Sie ist letztlich das Resultat von Güterabwägungen und der Suche nach einem Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen. Negative volkswirtschaftliche Auswirkungen von Marktversagen sollen durch eine geeignete Finanzmarktregulierung minimiert werden. Damit soll die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Finanzsektors sichergestellt und die gesamtwirtschaftliche Allokationseffizienz optimiert werden.

Die Schweiz verfügt über einen wettbewerbsfähigen Regulierungsrahmen sowie über eine integrierte Finanzaufsicht. Die regulatorischen Rahmenbedingungen werden vom Gesetzgeber, von der FINMA, im Bereich der Finanzmarktinfrastruktur auch von der SNB und – im Rahmen der Selbstregulierung – von den Marktteilnehmern selber festgelegt.

Der Verwaltungsrat der FINMA hat für die Jahre 2010 bis 2012 sieben übergeordnete strategische Ziele festgelegt, die der Bundesrat am 30. September 2009 genehmigt hat. Diese Ziele konkretisieren den gesetzlichen Auftrag der FINMA, die Aufsicht über die Finanzmarktteilnehmer mit dem Ziel des Schutzes der Gläubiger, der Anleger und der Versicherten sowie des Schutzes der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte auszuüben. Sofern die von der FINMA festgelegten Ziele für die gesamte Regulierung des Finanzsektors gelten, werden sie in den nachfolgenden Ausführungen mitbehandelt.

Marktkräfte entfalten lassen

Für das Funktionieren eines effizienten Finanzsystems ist es grundsätzlich notwendig, dass sich die Marktkräfte entfalten können. Prinzipiell ist eine Regulierung anzustreben, die den Marktteilnehmern ausreichende Anreize setzt, durch ihr eigenes Handeln die vorhandenen Ineffizienzen auszuräumen.

Kundenschutz sicherstellen

Im Vordergrund stehen hier Vorschriften zum Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten. Der Kundenschutz erfolgt einerseits über eine umfassende prudenzielle Aufsicht der Einzelinstitute mit dem Ziel, die Krisenresistenz der beaufsichtigten Bereiche zu stärken sowie im eingetretenen Krisenfall die Kundenansprüche zu sichern und für eine geordnete Abwicklung zu sorgen. Ein aktuelles Beispiel dazu ist die laufende Revision des schweizerischen Einlagensicherungssystems (vgl. Kapitel 6.4.3). Andererseits sind Vorschriften zu erlassen, die hohe Anforderungen an Transparenz und Risikoaufklärung im Handel und im Vertrieb von Produkten stellen sowie eine rigorose Durchsetzung der Marktaufsichtsregeln ermöglichen. Die FINMA fordert zum Beispiel angemessene Sorgfalts-, Offenlegungs- und Aufklärungspflichten im Vertrieb von Finanzprodukten, baut die risikoorientierte Aufsicht im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen aus und intensiviert die Bekämpfung von unbewilligten Anbietern.

Qualitativ hochstehende Regulierung

Eine qualitativ hochstehende Regulierung zeichnet sich durch Einfachheit, Klarheit und Ganzheitlichkeit aus. Damit wird Vertrauen bei den Marktteilnehmern geschaffen, Regulierungsarbitrage eingedämmt und die Kosten der Finanzinstitute bei der Umsetzung verringert. Die Regulierung muss in geeignetem Rahmen vereinheitlicht sein und gleichzeitig die spezifischen Risiken der verschiedenen beaufsichtigten Bereiche angemessen berücksichtigen. Bei der Regulierung wird grundsätzlich ein funktionaler und produktneutraler Ansatz verfolgt. Mit Bezug auf die Regulierung des Versicherungsektors soll beispielsweise eine Harmonisierung hinsichtlich der verschiedenen Solvenzsysteme angestrebt werden. Ein wichtiger Schritt ist hierbei die Anerkennung der Äquivalenz des SST mit Solvency II. Längerfristiges Ziel ist es zudem, die Solvenzprüfung in der Schweiz künftig ausschliesslich gestützt auf SST durchzuführen, und auf eine zusätzliche Prüfung gemäss Solvency I-Vorschriften zu verzichten.

Eine qualitativ hochstehende Regulierung muss sich weiter an internationale Best-Practice-Standards orientieren, um die nötige Akzeptanz im Ausland zu erfahren. Dennoch sind regulatorische Entwicklungen auf internationaler Ebene nicht ohne eingehende Analyse zu übernehmen. Die Eigenheiten des schweizerischen Finanzplatzes müssen berücksichtigt werden, weshalb sich die Schweiz, trotz ihrem Bekenntnis zur Übernahme von internationalen Standards, das Recht vorbehält, die Chancen und Möglichkeiten einer bewussten regulatorischen Differenzierung zu prüfen und zu nutzen. Ein gewisser Spielraum für eine differenzierte und den nationalen Verhältnissen angepasste Anwendung besteht ebenfalls bei der Umsetzung internationaler Standards.

Beispielsweise muss im Zusammenhang mit der Regulierung von Ratingagenturen und Hedge-Funds geprüft werden, wie auf die Vorschläge der G-20-Staaten reagiert werden soll. Nach heutiger Beurteilung dürfte es hier nicht im Interesse der Schweiz sein, sich gegen diese Entwicklungen zu stemmen. Entsprechende Vorarbeiten sind im Gang.

Als Grundsatz bei der Schaffung von Regulierung muss gelten, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer regulatorischen Massnahme grösser ist als die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Kosten. Im Vorfeld ist der Regulierungsbedarf eingehend abzuklären und die Wirkungen einzelner Handlungsoptionen zu erfassen. Dabei muss überprüft werden, ob überhaupt ein Regulierungsbedarf besteht und welche regulatorische Ebene – Gesetz, Verordnung oder Selbstregulierung – am besten geeignet ist. Schliesslich ist auf eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben zu achten. Im Vordergrund steht hier die Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen Finanzplätzen bei der Erarbeitung nationaler Regulierung. Dabei ist eine ganzheitliche Betrachtung der Auswirkungen und Gegenwirkungen regulatorischer Massnahmen zentral.

Bei der Erarbeitung der Regulierung ist eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Bundesbehörden und ein transparenter Regulierungsprozess unter optimalem Einbezug der Betroffenen (z.B. Banken, Versicherungen, Fondsanbieter, etc.), der Vertreter der entsprechenden Berufsverbände, der Konsumentenschutzorganisationen und der Öffentlichkeit anzustreben. Eine transparente und vorausschauende Regulierungsplanung soll ermöglichen, dass nationale und internationale Entwicklungen und deren mögliche Folgen frühzeitig berücksichtigt werden²².

Verstärktes Engagement im internationalen Standardsetting

Die wichtigsten internationalen Standardsetzungs-Gremien sind das FSB, der IWF, die FATF, die OECD, das BCBS, die IAIS und die IOSCO. Die Mitarbeit in diesen internationalen Gremien gibt der Schweiz die Möglichkeit, auf die Ausgestaltung internationaler Standards Einfluss zu nehmen und dabei auf entsprechende Erfahrungen im Inland, und damit verbundene Auswirkungen, aufmerksam zu machen. Damit nutzt die Schweiz auch die Chance, in Schwerpunktbereichen schweizerischen Standards international zum Durchbruch zu verhelfen. Ein Abweichen von internationalen Standards ist angezeigt, wo dies aus strukturellen Gründen oder aufgrund von Wettbewerbsvorteilen sinnvoll bzw. notwendig ist. Für eine Verstärkung des Engagements bedarf es für die Schweiz zusätzlicher Ressourcen innerhalb der Verwaltung. Zusätzlich muss die Koordination zwischen den einzelnen Bundesbehörden sowie mit dem Privatsektor weiter intensiviert und verbessert werden.

Aufsicht und Enforcement

Eine qualitativ hochwertige Regulierung ist nur der halbe Weg. Sie muss durch eine effektive und effiziente Aufsicht ergänzt werden²³. Die FINMA, deren Aufgabe die Aufsicht nach den Finanzmarktgesetzen ist, verfolgt in sämtlichen Bereichen konsequent einen risikobasierten Ansatz. Zu diesem Zweck beabsichtigt sie, die Erarbeitung neuer Kennzahlen und verbesserter Erhebungsmechanismen

²² Vgl. Broschüre des EFD "Richtlinien für Finanzmarktregulierung", September 2005 und das am 26. November 2006 von der OECD angenommene "Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation".

²³ Die FINMA prüft zum Beispiel, wie das Bewilligungsverfahren von alternativen Anlagen beschleunigt werden kann.

sowie den gezielten Einsatz von Prüfgesellschaften und Untersuchungsbeauftragten. Um ein wirkungsvolles Enforcement im Bereich der Börsendelikte sicherzustellen, strebt die FINMA Verschärfungen im Sanktionsinstrumentarium und Vereinfachungen im Verfahren an. Aufgrund ihrer Erfahrungen aus der Krise strebt die SNB eine Intensivierung ihrer makroprudenziellen Analyse und Aufsicht an.

Berechenbarkeit und Förderung der Rechtssicherheit

Die Berechenbarkeit der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ist eine traditionelle Stärke der Schweiz und eine wesentliche Grundlage für den längerfristigen Erfolg des Finanzplatzes. Aufgrund der von der Finanzkrise ausgelösten Turbulenzen hat sie gelitten. Im stark regulierten Finanzgeschäft sind Rechtssicherheit und Planbarkeit jedoch eine Basis für das Vertrauen der Sparer, der Versicherten und der Investoren.

6.2.3 Steuerliche Rahmenbedingungen

6.2.3.1 Vor- und Nachteile der geltenden steuerlichen Rahmenbedingungen

Standortentscheidungen mobiler Produktionsfaktoren wie Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte hängen von verschiedenen Parametern ab. Steuern spielen dabei eine wichtige Rolle. Sie stellen Investitions-, Arbeits-, Spar-, Bildungs- und Finanzierungsanreize dar und sind damit wachstums- und einkommensrelevant. Die Schweiz gilt gemeinhin als steuerlich attraktiver Wirtschaftsstandort. Stark ausgeprägte dezentrale Steuerkompetenzen und direkte Volksrechte begünstigen ein mildes Steuerklima.

Die Schweiz befürwortet den Steuerwettbewerb, sowohl innerhalb der Schweiz als auch international. Er wird als Regulativ verstanden, das die staatlichen Entscheidungsträger dazu anhält, haushälterisch mit den ihnen anvertrauten finanziellen Mitteln umzugehen. Er zwingt Politik und Verwaltung konkurrierender Standorte dazu, öffentliche Leistungen einerseits und steuerliche Belastungen andererseits attraktiv zu optimieren²⁴.

Die Schweizer Steuerpolitik berücksichtigt im Rahmen ihrer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung auch die Besonderheiten des Finanzsektors. Der für die Vermögensverwaltung bedeutende Schutz der Privatsphäre sowohl gegenüber inländischen wie auch ausländischen Bankkunden wird auch mit der Übernahme von Art. 26 des OECD-Musterabkommens in die bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen gewahrt bleiben. Das steuerliche Bankgeheimnis im Ausland Steuerpflichtiger wurde eingeschränkt, da Informationen neu unabhängig vom Vorliegen eines Steuerdelikts geliefert werden. Das steuerliche Bankgeheimnis bleibt aber bestehen, insofern als nur im Einzelfall und auf konkrete und begründete Anfrage hin Informationen an Partnerstaaten geliefert werden. Des Weiteren unterstehen einige Produkte des Finanzplatzes besonderen Besteuerungsregeln (zum Beispiel die privilegierte einkommenssteuerliche Behandlung von rückkaufsfähigen Lebensversicherungen, die Erhebung der Stempelabgabe auf bestimmte Versicherungsprodukte, die Ausnahme von Versicherungsprodukten

²⁴ Zum Selbstverständnis der Schweiz gehört auch der Steuerwettbewerb unter den Kantonen und damit auch deren steuerliche Tarifautonomie. Eine materielle Steuerharmonisierung, also die Angleichung der Steuersätze, Steuertarife und Freibeträge in den Kantonen wird abgelehnt, da diese den Nutzen des Steuerwettbewerbs zunichte machen würde, und mit dem föderalistischen Staatsaufbau unvereinbar wäre. Die formelle Steuerharmonisierung hingegen wird als Fundament eines gesunden Steuerwettbewerbs verstanden, erhöht sie doch die Transparenz und Rechtssicherheit. Der Harmonisierungsartikel in der Bundesverfassung legt die Grundsätze für die gesetzlichen Bestimmungen in den Kantonen und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern sowie Verfahrens- und Steuerstrafrecht fest. Diese Grundsätze werden im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) konkretisiert.

von der Mehrwertsteuer). Zudem ist die Verrechnungssteuer auf die Bedürfnisse des Vermögensverwaltungsgeschäfts ausgerichtet worden. Auch die Umsatzabgabe bezieht sich direkt auf die Finanzbranche und wurde in der Vergangenheit immer wieder an die internationalen Entwicklungen angepasst (namentlich wurde der Marktzugang für ausländische Teilnehmer durch verschiedene Massnahmen erleichtert). Schliesslich bestehen auch bei der Mehrwertsteuer Sondervorschriften für den Finanzplatz, die im Wesentlichen im Einklang mit den Lösungen in anderen Ländern stehen²⁵.

Die Steuerpolitik darf keine Branchenpolitik sein, sondern muss auf die ganze Volkswirtschaft ausgerichtet werden. Sie hat den Kriterien Wettbewerbsfähigkeit, Steuergerechtigkeit und Effizienz des gesamten Werk- und Finanzplatzes Schweiz zu genügen.

Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes bietet die Schweiz im Vergleich zum Ausland generell vorteilhafte steuerliche Rahmenbedingungen. Diese Vorteile gilt es zu wahren.

Auf Unternehmenssteuerebene hervorzuheben ist die niedrige Belastung der Firmen in der Form einer Kapitalgesellschaft (Banken, Versicherungen usw.). Vorteilhaft ist dabei sowohl die Steuerbelastung wie auch die Rückstellungs- und Abschreibungspraxis. Es besteht eine international wettbewerbsfähige Besteuerung von Holding-, Handels- und Dienstleistungsgesellschaften.

Hinsichtlich Fremdfinanzierung können Konzerne – und dazu gehören auch Finanzkonzerne – benötigtes Fremdkapital durch die Ausgabe von Obligationen im Ausland verrechnungssteuerfrei beschaffen (allerdings mit dem Verbot der Rückführung in die Schweiz). Ebenfalls gilt es zu erwähnen, dass es in der Schweiz keine Verrechnungssteuer auf Kapitalgewinnen gibt und keine Quellensteuern auf ausländischen Titeln erhoben werden²⁶.

Die Schweiz verfügt über ein international breit abgestütztes Steuersystem, das für Unternehmer und Privatpersonen eine grösstmögliche Berechen- und Planbarkeit ermöglicht. Im Rahmen ihrer bilateralen Beziehungen zu den wichtigsten Handelspartnern hat die Schweiz mit über 70 Staaten Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen. Mit dem Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU verfügt die Schweiz mit ihrem wichtigsten Handelspartner über eine beidseits akzeptierte Lösung für die Besteuerung von Zinserträgen.

Schliesslich bietet die Schweiz für natürliche Personen – neben der hohen Lebensqualität und der Attraktivität des Finanzplatzes – auch vorteilhafte steuerliche Bedingungen. Dies ist besonders wichtig, um hoch qualifizierte Arbeitskräfte für unsere Wirtschaft anzuziehen bzw. deren Abwanderung entgegenzuwirken.

6.2.3.2 Laufende Reformen mit Relevanz für den Finanzsektor

Gesellschaft, Staat und Wirtschaft verändern sich. So besteht auch im schweizerischen Steuersystem ständiger Handlungsbedarf. International ist das Steuerwesen stark im Umbruch begriffen, was die Steuerpolitik der Schweiz beeinflusst. Die aktuelle steuerpolitische Reformagenda wird von folgenden Zielen geleitet:

- Durch den Abbau von steuerlichen Verzerrungen, insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung, sollen positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte herbeigeführt werden.
- Steuerreformen sollen die Standortattraktivität der Schweiz verbessern.
- Die Besteuerung soll einfach und gerecht sein.
- Reformen sind finanzpolitisch verkraftbar.

²⁵ So lässt sich beispielsweise das Zinsdifferenzgeschäft nur mit sehr aufwändigen Verfahren mehrwertsteuerlich erfassen.

²⁶ Ausnahme: EU-Zinsrückbehalt.

Aktuell befinden sich komplexe Steuer-Reformprojekte in der Vernehmlassung bzw. wurden bereits teilweise vom Parlament verabschiedet. Nachfolgend werden die wichtigsten Eckpunkte derjenigen Reformen skizziert, die eine Bedeutung für den Finanzplatz Schweiz haben:

Mehr Wachstum dank Reform der Unternehmensbesteuerung

Am 24. Februar 2008 wurde die Unternehmenssteuerreform II (USTR II) in einer Volksabstimmung angenommen. Die USTR II beseitigt Investitionshemmnisse und Hindernisse in der Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und soll damit Wachstumsimpulse bringen. Namentlich schafft die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung (dank tieferer Besteuerung der Dividendenerträge von unternehmerisch engagierten Aktionären) Anreize, Unternehmen Risikokapital zur Verfügung zu stellen. Ausserdem bietet die USTR II den Kantonen und Gemeinden die Möglichkeit, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Dadurch kann die Steuerbelastung namentlich von kapitalintensiven Unternehmen gesenkt werden.

Anfang Dezember 2008 beauftragte der Bundesrat das EFD, eine Vernehmlassungsvorlage für eine weitere Unternehmenssteuerreform (USTR III) auszuarbeiten. Die zentralen Elemente der Reform sind die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, die Beseitigung von steuerlichen Hindernissen bei der Konzernfinanzierung und die Verbesserung des Systems des Beteiligungsabzugs. Im Weiteren soll die Regelung zur internationalen und interkantonalen Steuerauscheidung angepasst werden. Der Bundesrat schlägt weiter Anpassungen bei den kantonalen Steuerstatus vor. Bei den Holdinggesellschaften sind ein generelles Verbot der Geschäftstätigkeit sowie die Einführung einer reduzierten Besteuerung der Nebenerträge dieser Gesellschaften auf kantonaler Ebene vorgesehen. Bei den gemischten Gesellschaften soll auf kantonaler Ebene eine Mindestbesteuerung der ausländischen Erträge eingeführt werden. Schliesslich soll der Status der Domizilgesellschaft abgeschafft werden.

Mehrwertsteuerreform

Drei verschiedene Steuersätze und 25 Ausnahmen haben bei der Mehrwertsteuer (MWST) erhebliche Abgrenzungsprobleme und grossen administrativen Aufwand zur Folge. Gemäss Schätzungen betragen die Entrichtungskosten heute neun Prozent der gesamten MWST-Einnahmen des Bundes.

Im Juni 2008 verabschiedete der Bundesrat eine Botschaft zur Reform der MWST mit zwei voneinander unabhängigen Teilen. Der bereits im Juni 2009 vom Parlament verabschiedete „Teil A“ der Reform bringt wesentliche Vereinfachungen und einen Abbau des Formalismus mit sich. Konkret enthält dieser erste Teil ein vollständig überarbeitetes MWST-Gesetz mit Vereinfachungen und inhaltlichen Revisionen in über 50 Punkten.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene, vom Parlament noch nicht beratene „Teil B“ sieht zusätzlich die Einführung eines Einheitssatzes von 6.1% sowie die Abschaffung zahlreicher Ausnahmen (nicht aber im Bereich Banken und Versicherungen) vor, was Wachstumseffekte mit sich bringen dürfte. Der Bundesrat hat entschieden, dem Parlament für diesen Teil der Vorlage eine Zusatzbotschaft zu beantragen, die der teilweise veränderten Ausgangslage Rechnung trägt.

Der Finanzplatz ist von Teil A der Mehrwertsteuerreform vergleichsweise wenig betroffen. Mit Teil B wäre eine Verringerung der Taxe Occulte verbunden, die auf von der Mehrwertsteuer ausgenommenen Versicherungs- und Bankdienstleistungen lastet.

Konzernfinanzierung

Das EFD prüft derzeit, wie die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Konzernfinanzierung verbessert werden können. Im Zentrum dieser Untersuchungen stehen Anpassungen bei der Verrechnungssteuer und der Emissionsabgabe. Mit Blick auf eine nachhaltige Stärkung des Kapitalmarktes ist mittel- bis längerfristig auch die Abschaffung der Verrechnungssteuer auf Obligationen zu prüfen. Im Interesse der Sicherstellung der Besteuerung könnte die Verrechnungssteuer diesfalls durch eine Zahlstellensteuer ersetzt werden. Eine solche Zahlstellensteuer könnte ausserdem für das grenzüber-

schreitende Vermögensverwaltungsgeschäft förderlich sein, wenn sie gegenüber dem Ausland Abgeltungscharakter aufweist.

Die beschriebenen Änderungen würden die steuerlichen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Kapitalmarkt erheblich verbessern und damit den schweizerischen Unternehmen im Obligationenmarkt eine Diversifikationsmöglichkeit in ihrer Finanzierung eröffnen. Die innen- und aussenpolitischen Chancen der Einführung einer Zahlstellensteuer mit Abgeltungscharakter können noch nicht abschliessend beurteilt werden.

Anpassung an die neue Situation der Börse

Am 23. Juni 2009 hiess die WAK-N eine parlamentarische Initiative gut, die die Aufhebung von drei Artikeln im Stempelabgabengesetz vorsieht. Mit dieser Anpassung werden die ausländischen Mitglieder der Schweizer Börse gänzlich von der Umsatzabgabe befreit. Die Mindereinnahmen bei der Umsatzabgabe sollen durch Mehreinnahmen bei der Gewinnsteuer mehr als kompensiert werden, weil der frühere Gewinn der SWX Europe in London künftig in der Schweiz zur Besteuerung gelangen wird. Da diese gesetzliche Regelung noch nicht in Kraft ist und der Börsenhandel mit den schweizerischen Blue-Chips seit dem 4. Mai 2009 wieder in der Schweiz stattfindet, konnte im Gesetzesvollzug eine Übergangslösung gefunden werden.

Private-Equity und Hedge-Fonds-Manager

Im Bereich der alternativen Anlagefonds steht einerseits die Regulierung im Vordergrund, andererseits stellt sich die Frage nach der steuerlichen Behandlung. Bei der generellen Ausgestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen in den Bereichen Hedge-Fonds und Private-Equity orientiert sich die Schweiz an internationalen Standards, wie sie derzeit von IOSCO erarbeitet werden. Die Frage der steuerlichen Behandlung von Kompensationsmodellen bei Private-Equity- und Hedge-Fonds innerhalb der verschiedenen rechtlichen Fondsstrukturen und Fondsmodelle wurde im Rahmen des zwischen Finanzsektor und Behörden geführten Dialogs (vgl. Kapitel 1) intensiv diskutiert. Im Zentrum standen die Kompensationskomponenten Management-Fees, Performance-Fees und Carried-Interest. Die neu gewonnenen Erkenntnisse können genutzt werden, um künftige Stossrichtungen zur Verbesserung der Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz im Bereich Hedge-Fonds und Private-Equity noch genauer zu beleuchten. Im September 2008 hat der STAFI, im Interesse einer Erhöhung der Rechtssicherheit, sein Anliegen zum Erlass eines Kreisschreibens der ESTV bekannt gegeben. Die Arbeiten haben indessen gezeigt, dass mit dem Kreisschreiben die gewünschte Rechtssicherheit nicht geschaffen werden konnte. Dessen ungeachtet besteht die Möglichkeit, die Steuerfolgen des konkreten Einzelfalls vorgängig mit den zuständigen Steuerbehörden abzuklären. Die Steuerbehörden stützen sich dabei auf Grundsätze, wie sie im Entwurf zum Kreisschreiben dargestellt sind. Eine im Vergleich zum Ausland attraktive Besteuerung kann durch entsprechende Strukturierung von Private-Equity- oder Hedge-Fonds, der mit den Fonds verbundenen Unternehmen sowie deren Trägern im Rahmen des geltenden Rechts erreicht werden. Für Private-Equity und Hedge-Fonds-Manager bietet die Schweiz im Vergleich zum Ausland sehr vorteilhafte steuerliche Rahmenbedingungen. Diese Vorteile gilt es gegenüber den im Ausland tätigen Fonds-Managern hervorzuheben und international besser bekannt zu machen. Eine steuerliche Privilegierung von Hedge-Fonds Managern wird dagegen nicht angestrebt.

6.2.3.3 Ausblick auf zukünftige Steuerreformen

Im Sinne einer längerfristigen Optimierung des Schweizer Steuersystems müssen die steuerlichen Rahmenbedingungen dahingehend optimiert werden, dass festgestellte marktverzerrende Wirkungen minimiert oder beseitigt werden. Einige Finanzdienstleistungen können aufgrund von steuerlichen Hindernissen in der Schweiz nicht entwickelt werden. Für die Suche nach tauglichen Lösungsmöglichkeiten bedarf es vorab einer vertieften Analyse.

Für die Schweiz stehen eine genaue Prüfung des Verrechnungssteuersystems sowie die Suche nach fiskalisch gleichwertigen Alternativen für die Stempelabgaben im Vordergrund. Es ist unbestritten, dass sowohl die Verrechnungssteuer als auch die Stempelabgaben in Teilbereichen marktverzerrende

Wirkungen entfalten und damit bestimmte Bereiche des Finanzsektors negativ beeinflussen. Insofern ist das Anliegen der Branche nach Abschaffung dieser Steuern nachvollziehbar und verständlich. Für die Zukunft müssen deshalb taugliche Alternativen entwickelt werden.

Es ist der Schweiz in den vergangenen Jahren gelungen, ein weiteres Ansteigen der Verschuldung zu vermeiden. Als Folge der Krise ist jedoch eine Trendwende absehbar, weshalb in naher Zukunft mit erheblichen Steuerausfällen zu rechnen ist. Um diese zu kompensieren, wird der Staat nicht darum herum kommen, schmerzhaft Sparmassnahmen zu ergreifen. Bei der Beseitigung von Steuern steht somit die Frage der Gegenfinanzierung von gewährten Steuerentlastungen im Vordergrund, wobei dadurch induziertes Wachstum mit zu berücksichtigen ist. Und schliesslich gilt es in zeitlicher Hinsicht zu beachten, dass die vorstehend skizzierten laufenden Reformprojekte so rasch wie möglich umgesetzt werden. Sie geniessen gegenüber zukünftigen Reformprojekten Priorität.

Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer funktioniert in verschiedenen Bereichen sehr gut (namentlich in Bezug auf Zinsen bei Schweizer Bankinstituten). In Bezug auf Zinsen aus Obligationen erweist sich die Verrechnungssteuer indessen als für den Schweizerischen Kapitalmarkt und auch für den Werkplatz hinderlich. Da die Steuer auf legale Weise vermieden werden kann, wenn geeignete Strukturen im Ausland aufgebaut werden, ist die Steuer darüber hinaus für den Staat nicht ergiebig. Vor diesem Hintergrund muss deshalb u.a. geprüft werden, ob durch steuerliche Anpassungen das Bondgeschäft in die Schweiz zurückgeholt werden kann (bspw. durch Abschaffung der Verrechnungssteuer und allenfalls der Emissionsabgabe auf Obligationen).

Nebst punktuellen Anpassungen wird die Abschaffung der Verrechnungssteuer und Ersatz durch eine Zahlstellensteuer geprüft (vgl. Kapitel 6.5.2). Dabei stellt sich auch die Frage, ob und wie weit eine solche Steuer Abgeltungscharakter haben soll. Die Vorarbeiten der Branche zeigen, dass dies technisch grundsätzlich möglich ist.

Stempelabgaben

Aus Sicht der Finanzbranche hat der Standort Schweiz durch die Emissions- und Umsatzabgabe massgeblich an Attraktivität eingebüsst. Stempelsteuern haben sich für das Bankengeschäft in Teilbereichen als Wettbewerbsnachteil erwiesen.

Ebenfalls hat die Stempelabgabe auf Versicherungsprämien zu gewissen Wettbewerbsnachteilen für die Versicherungsbranche geführt (vgl. Kapitel 4). Die Stempelabgabe auf Versicherungsprodukten kann im Sachversicherungsbereich als Ersatz für die fehlende MWST auf Versicherungsleistungen betrachtet werden. Soweit die Abgabe die Unternehmen trifft, handelt es sich um eine Produktionssteuer, welche zu einer Verzerrung von Inputs führt. Soweit die Abgabe die privaten Haushalte trifft, ist sie als MWST-Ersatz gerechtfertigt. Die Stempelabgabe auf Versicherungsprämien im Sachversicherungsbereich kann zudem im internationalen Verhältnis einen Standortnachteil darstellen.

Im internationalen Kontext stellt die Umsatzabgabe eine unübliche Abgabe dar, die den Sekundärmarkt negativ beeinflusst. Es gilt in diesem Zusammenhang jedoch zu beachten, dass in den letzten Jahren durch verschiedene Reformschritte immer mehr Befreiungen geschaffen wurden. Eine Abschaffung würde gegenüber dem Ausland die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.

Die Stempelabgaben sind Bestandteil des geltenden Schweizerischen Steuersystems, das verschiedene finanzplatzspezifische Besonderheiten enthält. Dazu gehören auch wesentliche dem Finanzplatz förderliche Elemente wie der Schutz der Privatsphäre oder die privilegierte Besteuerung bestimmter Finanzprodukte (beispielsweise Kapitalversicherungen mit Einmalprämien). Die Stempelabgaben dürfen in Bezug auf die Standortattraktivität der Schweiz daher nicht isoliert betrachtet werden, sondern im Zusammenhang mit der Gesamtheit der relevanten steuerlichen Rahmenbedingungen. Im Übrigen sind die Stempelabgaben nur in Teilbereichen aus Standortsicht relevant. Insgesamt sind die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Finanzplatz aus Sicht des Bundesrates nach wie vor attraktiv und international kompetitiv, sie sind jedoch weiterhin laufend zu überprüfen und gegebenenfalls an die

internationalen Entwicklungen anzupassen. Ein unmittelbarer Handlungsbedarf in Bezug auf die Anpassung bzw. Abschaffung der Stempelabgaben würde sich namentlich dann ergeben, wenn wesentliche Elemente der geltenden steuerlichen Vorteile für den Finanzplatz dahinfallen sollten. Ob, wann und in welchem Umfang die Stempelabgaben abzuschaffen sind, hängt somit massgeblich von den Entwicklungen im Bereich Marktzutritt und anderen internationalen Entwicklungen ab.

Eine solide und stabilitätsorientierte Geld- und Haushaltspolitik, eine hohe Qualität des Bildungswesens sowie offene und flexible Arbeitsmärkte bilden wichtige generelle Rahmenbedingungen für die Entfaltung des Finanzsektors. Dazu gehören auch eine gut funktionierende Finanzmarktinfrastruktur, der Schutz der Privatsphäre und ein steuerlich attraktives Umfeld für die gesamte Volkswirtschaft.

Der Staat ist zudem für einen regulatorischen Rahmen besorgt, der dem Finanzsektor hinreichend Entfaltungsspielraum lässt und gleichzeitig den Bedarf nach einem angemessenen Kundenschutz berücksichtigt. Die Finanzmarktregulierung soll marktnah, effizient und effektiv sein sowie sich an den international anerkannten Standards ausrichten. Um die Eigenheiten des schweizerischen Finanzplatzes angemessen berücksichtigen zu können, behält sich die Schweiz das Recht vor, regulatorische Differenzierungen vorzunehmen. Eine über die internationalen Vorgaben hinausgehende verschärfte Regulierung ist da anzustreben, wo dies aus strukturellen Gründen oder auf Grund von Wettbewerbsvorteilen sinnvoll bzw. notwendig ist. Die zuständigen Behörden und insbesondere die FINMA sind dafür besorgt, dass im Rahmen der aktuellen und zukünftigen Regulierungsprojekte dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit ausreichend Rechnung getragen wird.

Mit Bezug auf die steuerlichen Rahmenbedingungen will die Schweiz auch in Zukunft eine wettbewerbsfähige Besteuerung von Unternehmen und Personen sicherstellen. Die Schweizer Steuerpolitik soll im Grundsatz keine Branchenpolitik sein, sondern sich auf die ganze Volkswirtschaft ausrichten. Volkswirtschaftlich besonders schädliche Steuern sind möglichst zu vermeiden.

Massnahmen:

Steuern:

- Massnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der Privatsphäre, vgl. Kapitel 6.5.2.
- Prüfung der Abschaffung der Verrechnungssteuer zu Gunsten einer Zahlstellensteuer mit tieferem Satz und einer verbreiterten Steuerbasis, und eventuell mit Abgeltungswirkung.
- Prüfung der Möglichkeiten zur Finanzierung einer über eine längere Zeitperiode gestaffelten Abschaffung der Stempelabgaben.
- Eröffnung der Vernehmlassung zur USTR III im ersten Halbjahr 2010.

Aufsicht:

- Im Sinne eines verbesserten Kundenschutzes, Anpassung der Sorgfalts-, Offenlegungs- und Aufklärungspflichten im Vertrieb von Finanzprodukten durch die FINMA.
- Intensivierung der Bekämpfung von unbewilligten Anbietern durch die FINMA.
- Erarbeitung neuer Kennzahlen und verbesserter Erhebungsmechanismen sowie gezielter Einsatz von Prüfgesellschaften und Untersuchungsbeauftragten zwecks Verbesserung des risikobasierten Ansatzes der Aufsicht. Ein Ausbau der risikoorientierten Aufsicht wird zudem im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen durch die FINMA angestrebt.
- Verschärfungen im Sanktionsinstrumentarium und Vereinfachungen im Verfahren, um ein wirkungsvolles Enforcement im Bereich der Börsendelikte sicherzustellen.

Zusammenarbeit:

- Verstärkung des Engagements der Schweiz in den wichtigsten internationalen Standardsetzungs-Gremien, um in Schwerpunktbereichen eine internationale Abstimmung der Standards zu erreichen. Für die FINMA liegt das Schwergewicht dabei auf der Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Aufsichtssystems, bspw. des SST hinsichtlich Solvency II.
- Intensivierung und Verbesserung der Koordination zwischen den einzelnen Bundesbehörden sowie mit dem Privatsektor.

6.3 Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts²⁷

6.3.1 Fehlender Marktzutritt ist ein Problem

Für die Schweiz mit einem international kompetitiven Finanzplatz sind offene Märkte entscheidend. Aufgrund des kleinen Heimmarktes sind die Schweizer Finanzintermediäre auf gute Marktzugangsbedingungen im Ausland angewiesen, wobei aus Sicht des Standorts Schweiz der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung eine besondere Bedeutung zukommt.

Der Marktzugang für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von Finanzintermediären ist weltweit unterschiedlich reguliert. Bereits vor der jüngsten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise reichten die Marktzugangsbedingungen für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von einem grundsätzlich offenen Marktzugang bis zu einem gänzlichen Verbot, wobei die Zutrittsbedingungen je nach Geschäftsfeld variieren. In verschiedenen Ländern haben die zuständigen Behörden als Folge der Finanzkrise neue Massnahmen getroffen, die den grenzüberschreitenden Kapital- und Dienstleistungsverkehr direkt oder indirekt einschränken. Aufgrund der Tatsache, dass die zahlreichen und zum Teil drastischen Staatsinterventionen in einzelnen Ländern den finanzpolitischen Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt haben, ist nicht auszuschliessen, dass der Marktzutritt noch weiter beschränkt wird.

Für Schweizer Finanzdienstleister hat sich in verschiedenen Geschäftsfeldern die Situation verschärft. So wird es beispielsweise für Schweizer Banken im Vermögensverwaltungsgeschäft zunehmend schwieriger oder gar verunmöglicht, von der Schweiz aus Dienstleistungen im Ausland anzubieten. Das künftige Ertragspotenzial der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung hängt wesentlich davon ab, wie in den verschiedenen Ländern der Marktzugang für das grenzüberschreitende Geschäft künftig reguliert wird.

Neben den Schweizer Banken sehen sich auch Schweizer Versicherungen, Vermögensverwalter und Fondsanbieter zunehmend mit Marktzutrittsproblemen im grenzüberschreitenden Geschäft konfrontiert. Jüngstes Beispiel aus der Fondsbranche ist der von der EU-Kommission im Jahr 2009 vorgelegte Entwurf einer EU-Richtlinie zur Verwaltung alternativer Investmentfonds (AIFM). Sollten die darin vorgeschlagenen Regeln tatsächlich beschlossen werden, droht eine Diskriminierung von Drittstaaten wie der Schweiz. Insbesondere ist vorgesehen, dass das Asset Management nicht an Verwalter in Drittstaaten delegiert werden kann, deren Aufsichtsregelung nicht von den zuständigen EU-Stellen als äquivalent anerkannt ist. Der gegenwärtig vorliegende Richtlinienvorschlag sieht die Möglichkeit zur Anerkennung von Drittstaatenregelungen erst nach Ablauf einer Frist von drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie vor. Dies hätte zur Folge, dass die gesamte Verwaltung von in der EU registrierten Fonds (z.B. in Luxemburg) von der Schweiz aus zumindest für einen vorübergehenden Zeitraum unterbunden würde.

Demzufolge müssen die Bemühungen für die nachhaltige Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts für schweizerische Finanzintermediäre verstärkt werden (vgl. Ziffer 6.3.3).

6.3.2 Enge Verflechtung der Finanzmärkte Schweiz - EU

In den letzten Jahren haben sich mit der Vertiefung des EU-Binnenmarktes im Bereich Finanzdienstleistungen für den Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Finanzintermediäre neue Herausforderungen bezüglich eines freien Marktzugangs ergeben. Als Nicht-Mitglied des EWR-Abkommens können die in der Schweiz ansässigen Finanzintermediäre nicht am europäischen Binnenmarkt teilneh-

²⁷ Diese Ziffer wurde in Zusammenarbeit mit dem Seco erarbeitet.

men. Sofern Schweizer Finanzintermediäre nicht über eine Tochtergesellschaft oder eine Zweigniederlassung in der EU verfügen, können sie nicht von der Dienstleistungsfreiheit²⁸ innerhalb des EWR Gebrauch machen und ihre Dienstleistungen grundsätzlich nicht von der Schweiz aus grenzüberschreitend im EU-Raum anbieten. Die Marktzutritts Hindernisse ergeben sich nicht direkt aus der EU-Regulierung, sondern aufgrund der nationalen Regelung des Marktzuganges in den einzelnen EWR-Mitgliedsstaaten²⁹. Die Zugangs- und Anerkennungserfordernisse unterscheiden sich vom einen zum anderen EU-Land, sind aber häufig an die Einhaltung von EU-Regeln geknüpft. In diesem Zusammenhang ist zudem festzustellen, dass die EU vermehrt auch die Zugangserfordernisse für die grenzüberschreitende Erbringung zu regeln sucht und zunehmend eine stärkere Rolle bei der Beurteilung der Anerkennung von Drittstaatenregelungen einnimmt.

Die bestehenden Marktzutritts Hindernisse führen für die Schweiz zu volkswirtschaftlichen Nachteilen. Der rechtlich nicht gesicherte Marktzugang in die EU bedeutet, dass sich insbesondere die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Schweizer Banken in einer (rechtlichen) Grauzone befinden, bzw. die schweizerischen Finanzintermediäre ihr EU-Geschäft nur über Niederlassungen im EU-Raum expandieren können, mit der Folge, dass Arbeitsplätze, Wertschöpfung und Steueraufkommen in der Schweiz verloren gehen. Auch wird die Nutzung von Skalenerträgen und damit eine kostengünstigere Abwicklung von Finanzdienstleistungen erschwert. Zudem führt das Ausweichen auf Tochtergesellschaften bei den Finanzintermediären zu erheblichen Mehrkosten. Schliesslich bestehen Einschränkungen auch auf Ebene des Produktevertriebs. Selbst ausländische Niederlassungen von Schweizer Instituten sind davon betroffen und werden dadurch im Vertrieb von in der Schweiz entwickelten Finanzprodukten behindert.

6.3.3 Mögliche Massnahmen

Die Schweiz prüft verschiedene Massnahmen, die alternativ oder kumulativ getroffen werden könnten, um den Marktzutritt nachhaltig zu sichern und bestehende Marktzutritts Hindernisse zu beseitigen. Bereits bisher setzte sich die Schweiz im Rahmen ihrer Aussenwirtschaftspolitik auf bilateraler (v.a. Freihandelsabkommen) und multilateraler Ebene (WTO, OECD) für eine Liberalisierung des Marktzugangs ein (Ziff. 6.3.3.1). Im Verhältnis mit der EU müssen aufgrund der laufenden Vertiefung des Binnenmarktes und den sich daraus ergebenden Erschwernissen für Anbieter aus Drittstaaten alternative Massnahmen auf regulatorischer Ebene geprüft werden, um einen möglichst umfassenden Marktzutritt erreichen zu können (Ziff. 6.3.3.2).

6.3.3.1 Multilaterale und bilaterale Liberalisierung

Der Abschluss von Liberalisierungsabkommen bietet für die Schweiz die Chance, spezifische Marktzutritts Hindernisse gezielt zu beseitigen und den bereits bestehenden Marktzugang völkerrechtlich abzusichern. Im Sinn der Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates sollen weiterhin Verhandlungen über bilaterale Anliegen aufgenommen werden, wobei die Frage des Marktzutritts für Finanzintermediäre verstärkt zu thematisieren und zu verhandeln ist. Im Vordergrund stehen dabei die WTO-Verhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen

²⁸ Die Dienstleistungsfreiheit gemäss Art. 49 Abs. 1 EG-Vertrag bedeutet, dass es keine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für Dienstleister der Mitgliedsstaaten gibt, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind. Sie ist neben dem freien Warenverkehr, der Personenverkehrsfreiheit sowie der Kapitalverkehrsfreiheit eine der vier Grundfreiheiten des EG-Vertrags. Im Rahmen der von der EU verfolgten Lissabon-Agenda werden eine zunehmende Integration des EG-Binnenmarktes und die Umsetzung der Grundfreiheiten verfolgt, worin insbesondere dem Bereich der Finanzdienstleistungen eine hohe Bedeutung zukommt.

²⁹ Grund dafür ist die Tatsache, dass die EU die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen durch Unternehmen ohne Sitz im EWR nicht geregelt hat.

(GATS) und die OECD sowie der Abschluss von Freihandelsabkommen mit ausgewählten Partnerstaaten³⁰.

Das GATS und die über ein Dienstleistungskapitel verfügenden Freihandelsabkommen enthalten Regeln für den Dienstleistungs- und Kapitalverkehr³¹, soweit dieser mit der Dienstleistungserbringung verbunden ist. Ziel dieser Regeln ist es, den Marktzugang für Dienstleister und Dienstleistungen völkerrechtlich zu sichern und dadurch die Rechtssicherheit für die Aufnahme und Ausübung der Geschäftstätigkeit im Ausland zu verbessern. Gegenstand dieser Abkommen sind die Marktzugangsbedingungen für das grenzüberschreitende Dienstleistungsangebot, den Konsum im Ausland, die geschäftliche Niederlassung sowie die Erbringung von Dienstleistungen durch die Grenzüberschreitung natürlicher Personen.

Bereits bisher setzt sich die Schweiz im Rahmen dieser Abkommen auch für eine Verbesserung der Marktzugangsbedingungen im Finanzbereich ein. Als Minimalziel strebt die Schweiz an, dass die Verhandlungspartner zumindest den in den nationalen Gesetzgebungen vorgesehenen Marktzugang völkerrechtlich verpflichten, um so wenigstens neuen protektionistischen Tendenzen vorzubeugen. Zusätzlich verfolgt die Schweiz im Rahmen dieser Abkommen gegenüber den wichtigsten Absatzmärkten Marktzugangsverbesserungen prioritär im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögens- und Wertpapiergeschäfte. Diese Aktivitäten sind weiterzuverfolgen und zu verstärken. Allerdings waren bis anhin die meisten Verhandlungspartner, insbesondere im Rahmen der WTO, nur beschränkt bereit, umfassende Marktzugangspflichten zu offerieren bzw. einzugehen. Verbesserungen der Marktzugangsbedingungen im Dienstleistungsbereich, einschliesslich Finanzdienstleistungen, erfordern, dass ein gewisser Interessenausgleich über verschiedene Dienstleistungszweige und Erbringungsarten hinweg erreicht werden kann. So sieht sich die Schweiz bei den Verhandlungen im Dienstleistungsbereich oft mit Gegenforderungen, insbesondere im Bereich der Grenzüberschreitung natürlicher Personen (sogenannter Mode 4), konfrontiert, wo die Schweiz nur über wenig Verhandlungsspielraum verfügt. Es wäre deshalb nützlich zu prüfen, wieweit im Bereich der Grenzüberschreitung natürlicher Personen zusätzliche Flexibilitäten bestehen. Geprüft werden könnte insbesondere eine Ausdehnung der Marktzugangspflichten für Contractual Services Suppliers (CSS) auf qualifizierte Fachkräfte sowie eine Ausdehnung der Verpflichtungen auf Finanzberater. Der Abschluss von Verhandlungen wie jene in der WTO oder über umfassende Freihandelsabkommen, die zugleich mit dem Dienstleistungssektor weitere Sektoren (z.B. Warenverkehr, geistiges Eigentum, etc.) umfassen, setzt oft einen sektorübergreifenden Interessenausgleich voraus.

Je nach Verhandlungspartner sind zudem - im Rahmen von Freihandelsabkommen oder parallel dazu - Möglichkeiten zu prüfen, ob (punktuelle) Vereinbarungen über die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Aufsichtsregelungen die Marktzugangsbedingungen für Schweizer Finanzintermediäre verbessern können. Bei positivem Ausgang dieser Prüfung sind entsprechende Verhandlungsmandate vorzusehen.

Zusätzlich zur Aushandlung neuer ist auch der Durchsetzung bestehender völkerrechtlicher Marktzugangspflichten Beachtung zu schenken. Dabei sollte wegen seiner Universalität v.a. das GATS verstärkt als Mittel gegen drohende Restriktionen im Bereich der Finanzdienstleistungen beigezogen werden. Auch sollte vermehrt im Rahmen der finanzmarktspezifischen internationalen Fachgremien auf eine Kohärenz mit den handelspolitischen Marktzugangsinstrumenten geachtet werden.

³⁰ Laufende und zukünftige Freihandelsverhandlungen der Schweiz (Bilateral und im Rahmen der EFTA) zielen auf Länder ab, deren Wachstumspotenzial überdurchschnittlich ist und die dank der Grösse ihres Marktes besonders interessante Absatzaussichten eröffnen (insbesondere Asien und BRIC).

³¹ Auch in Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen werden Fragen der Nichtdiskriminierung und direkt oder indirekt des Marktzuganges für Finanzdienstleister behandelt. Dabei verfügen insbesondere das GATS, die Freihandelsabkommen und die Investitionsschutzabkommen über eine ausgebaute Schiedsgerichtsbarkeit mit entsprechenden Verfahren zur Rechtsdurchsetzung.

Schliesslich ist vorgesehen, die OECD gezielter und vermehrt zu nutzen, um Diskriminierungen von Marktteilnehmern entgegenzutreten³².

6.3.3.2 Verhältnis Schweiz - EU³³

Mit Liberalisierungsabkommen gemäss Ziffer 6.3.3.1 können Marktzugangshindernisse im Sinn von mengenmässigen Einschränkungen und diskriminierenden Regelungen für ausländische Anbieter angegangen werden. Inhalt und Vorrang des nationalen Aufsichtsrechts (und die sich daraus ergebenden Marktzugangshindernisse) werden durch solche Abkommen aber nicht berührt, und sie haben typischerweise Massnahmen wie die Anerkennung und die Harmonisierung von nationalen Regulierungen nicht zum Gegenstand.

Bereits heute ist ein Grossteil des regulatorischen Rahmens für Finanzdienstleistungen auf EU-Ebene geregelt. Vor diesem Hintergrund stellt ein rein bilateraler Lösungsansatz mit einzelnen EU-Mitgliedsstaaten keine nachhaltige Option für die Schweiz dar. Viel eher stehen im Verhältnis Schweiz - EU Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit (Äquivalenz) mit dem EU-gemeinschaftlichen Aufsichtssystem im Vordergrund. Unterstützend könnte der autonome Nachvollzug von EU-Recht wirken.

Gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit ("Äquivalenz") der Aufsicht und Regulierung

Finanzprodukte unterstehen in den meisten Ländern mit unterschiedlichem Anwendungsbereich einer Regulierung; dies kann auch Zulassungsrestriktionen beinhalten. Für den Zugang schweizerischer Finanzintermediäre zu anderen Märkten, insbesondere aber zum europäischen Markt, ist es von besonderer Wichtigkeit, dass die Schweizer Regulierung und Aufsicht im Ausland anerkannt wird. Es ist daher zu prüfen, ob durch einseitige oder wechselseitige Anerkennungen der Zugang erleichtert werden kann. Dies setzt eine Anerkennung der Gleichwertigkeit („Äquivalenz“) der ausländischen Aufsichtssysteme voraus, was auch den Vorteil bietet, dass Doppelspurigkeiten im Aufsichtsprozess vermieden werden. Schliesslich leistet sie einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Systemstabilität. Die Schweiz ist folglich daran interessiert, dass der schweizerische Regulierungsrahmen die Anforderungen anderer relevanter Länder, namentlich der EU, an eine angemessene Regulierung erfüllt.

Die FINMA strebt durch eine Intensivierung des Dialogs mit verschiedenen supranationalen (z.B. in der EU) und nationalen Gremien die Anerkennung der Gleichwertigkeit der schweizerischen Aufsicht an. Im Versicherungsbereich wurde dieser Prozess hinsichtlich der Rückversicherungsrichtlinie bereits formell aufgenommen und wird für die im Frühjahr vom Europäischen Parlament verabschiedete Solvency II Richtlinie auf EU-Ebene vorbereitet. Zusammen mit der EU-Kommission wurden die zentralen Meilensteine definiert u.a. mit dem Ziel, die Anerkennung der Äquivalenz des Schweizerischen Versicherungsaufsichtsrechts bis zur vollständigen Implementierung der Richtlinien durch die Mitgliedsstaaten im Jahre 2012 durch die EU-Kommission erreichen zu können. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg stellt die Präsentation der schweizerischen Versicherungsaufsicht beim Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) im Januar 2010 dar.

³² Vgl. die OECD-Liberalisierungskodizes, darunter insbesondere der OECD-Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs.

³³ Mit Postulat vom 10. Juni 2009 (09.3560, Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte) möchte Nationalrätin Markwalder den Bundesrat beauftragen, die Vor- und Nachteile der jeweiligen europapolitischen Instrumente zu evaluieren und einen Prioritäten-Katalog mit konkreten Massnahmen für die künftige Europapolitik vorzulegen. Das Postulat ist am 2.9.2009 vom Bundesrat angenommen worden. Es wurde im Plenum des Nationalrates in der Wintersession 2009 debattiert und am 24. November 2009 angenommen.

Anpassung des nationalen Rechts an das Recht der Europäischen Union (autonomer Nachvollzug)

Grundsätzlich besteht ein hoher Grad an Konvergenz zwischen der Regulierung der Schweiz und der EU. Dies gilt beispielsweise für den Bankenbereich, wo sich die EU-Regulierung wie die Schweizer Regulierung eng an die Vorgaben des Basler Ausschusses halten. Um für bestimmte Sektoren bestehende Marktzutritts Hindernisse zu beseitigen, muss geprüft werden, ob sich diese punktuell durch eine autonome Angleichung von Schweizer Vorschriften im ausgewiesenen Bedarfsfall an jene der EU beseitigen lassen. Um allfällige bestehende Diskriminierungspotenziale abzubauen bedingt dieser so genannte autonome Nachvollzug von EU-Recht im Finanzbereich eine möglichst umfassende Anpassung des Schweizer Rechts an die einschlägigen EU-Vorschriften. Zahlreiche MiFID- Vorschriften wurden bzw. werden von den Banken freiwillig eingehalten. Ein solcher autonomer Nachvollzug für bestimmte Sektoren verhilft aber nur dann zu einem besseren Marktzutritt, wenn er von der EU (autonom – oder im Rahmen einer Vereinbarung (vgl. Ziff. 1) hiervor anerkannt wird.

(Finanz-)Dienstleistungsabkommen mit der EU

Eine weitere Option zur Verbesserung des Marktzutritts ist der Abschluss eines (Finanz-)Dienstleistungsabkommens mit der EU. Im März 2003 haben die Schweiz und die EU im gegenseitigen Einvernehmen, die im Rahmen der Bilateralen II begonnenen Verhandlungen über ein allgemeines Dienstleistungsabkommen suspendiert. Die Vor- und Nachteile eines solchen allgemeinen Dienstleistungsabkommens sind erneut zu prüfen. Zusätzlich geprüft werden soll auch, ob allenfalls ein auf Finanzdienstleistungen beschränktes Dienstleistungsabkommen mit der EU angestrebt werden könnte.

Gerade im Vermögensverwaltungsgeschäft bestehen Marktzutritts Hindernisse nicht nur auf Stufe des EU-Rechts, sondern ebenfalls in den nationalen Gesetzgebungen gewisser Mitgliedstaaten. Deshalb ist ein paralleles Vorgehen auf bilateraler und auf EU-Ebene notwendig.

Die Bemühungen für die nachhaltige Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts für schweizerische Finanzintermediäre müssen verstärkt werden.

Massnahmen:

- Proaktives Einsetzen der Schweiz im Rahmen der bilateralen und multilateralen Aussenwirtschaftspolitik (u.a. WTO, Freihandelsabkommen und OECD) gegen Diskriminierungen von Marktteilnehmern.
- Intensivierung des Dialogs der FINMA in den internationalen Gremien und bilateral mit den grossen Aufsichtsbehörden und einzelnen EU-Gremien, wie zum Beispiel der EU-Kommission oder CEIOPS, zwecks internationaler Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Aufsicht und Regulierung.
- Abschluss bilateraler aufsichtsrechtlicher Abkommen mit den wichtigsten Partnerländern, um den Marktzutritt zu verbessern.
- Prüfung der Vor- und Nachteile eines (Finanz-)Dienstleistungsabkommens mit der EU.

6.4 Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen

Wie bereits in 5.3 festgehalten, kann nur ein stabiler und funktionsfähiger Finanzsektor nachhaltig Wohlstand schaffen und so einen gewichtigen Beitrag an Wertschöpfung und Beschäftigung leisten. Die Stabilität des Finanzsektors wird durch verschiedene Massnahmen sichergestellt, beispielsweise durch eine nachhaltige Haushalts- und Steuerpolitik, eine gesunde Geldpolitik und eine effektive und effiziente Aufsicht und Regulierung (vgl. Kapitel 6.2).

Systemrelevante Finanzunternehmen stellen ein Risiko für die Stabilität dar. Im Vertrauen darauf, dass sie der Staat in schwierigen Zeiten unterstützen wird, können sie dazu verleitet werden, übermässige Risiken einzugehen. Massnahmen sind zu prüfen, die das Risiko einer möglichen Insolvenz

sowie deren Konsequenzen, sollte der Fall dennoch eintreten, reduzieren. Diese Massnahmen müssen nicht nur im Hinblick auf ihre stabilitätsfördernde Wirkung untersucht werden, sondern auch im Hinblick auf ihre Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Finanzunternehmen.

Mit Blick auf den Schweizer Finanzsektor gilt es festzuhalten, dass dieser eine grosse Anzahl von Instituten umfasst. Dennoch zeichnet er sich durch eine hohe Marktkonzentration im Bankensektor aus. Der Marktanteil von UBS und CS beläuft sich auf über 30% der inländischen Depositen und auf über 30% der inländischen Kredite. Zudem entfallen fast zwei Drittel der Interbank-Verbindlichkeiten auf die zwei Grossbanken. Die Bilanzsumme der beiden Grossbanken beträgt rund das Sechsfache des BIP. Die Schweiz stellt international einen Spezialfall dar, denn in kaum einem anderen Land ist das Delta zwischen BIP und Bilanzsumme der Grossbanken so gross. Darüber hinaus zeichnen sich die Schweizer Grossbanken durch eine grosse Vernetzung mit anderen Finanzinstituten, ja mit weiten Teilen der gesamten Volkswirtschaft, aus.

Bei einem Ausfall eines systemrelevanten Finanzinstituts wären Haushalte und Unternehmen infolge der Blockierung ihrer Konten und der Unterbrechung ihrer Kreditbeziehungen nicht mehr in der Lage, laufende Ausgaben und Investitionen zu tätigen. Während dies bei den Haushalten durch die Einlagenversicherung mehrheitlich aufgefangen werden sollte, wäre bei Unternehmen die Liquiditätsversorgung aber zumindest kurzfristig gefährdet. Über den Interbankenmarkt würden die anderen Banken auch erhebliche Verluste auf ihren Forderungen gegenüber dem fallierenden Institut erleiden. Die Finanzkrise der letzten zwei Jahre hat gezeigt, dass die Staaten sich verpflichtet fühlen einzuschreiten, wenn solche systemrelevanten Finanzinstitute straucheln. Dies kann zu hohen Kosten für die Steuerzahler führen.

Die Sicherstellung der internationalen Finanzstabilität ist deshalb für die Schweiz von vitalem Interesse. Sowohl auf internationaler Ebene (vgl. Kapitel 2.4.2) wie auch in der Schweiz wird zurzeit intensiv an entsprechenden Lösungsansätzen gearbeitet.

6.4.1 Stärkung der Eigenmittel, der Risikoverteilung und der Liquidität

Die EBK, Vorgängerin der FINMA, verfügte bereits im Herbst 2008 eine Verschärfung der Eigenmittelvorschriften für die beiden Grossbanken (vgl. Kapitel 2.3.2). Einerseits müssen diese in wirtschaftlich guten Zeiten um 100% höhere risikogewichtete Eigenmittelanforderungen erfüllen, andererseits hat die EBK für die Grossbanken eine Leverage Ratio von mindestens 3% auf Gruppenstufe und 4% auf Stufe Einzelinstitut bzw. Stammhaus eingeführt. In guten Zeiten beträgt die von den Aufsichtsbehörden erwartete Zielgrösse der Leverage Ratio sowohl auf Gruppenstufe wie auch auf Stufe Einzelinstitut 5%. Gegenwärtig überarbeitet das BCBS die Basel II Rahmenvereinbarung und plant die Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Institute überproportional anzuheben. Auch im Rahmen der Umsetzung von Basel II hat sich gezeigt, dass betreffend Risikoverteilungsvorschriften vereinzelt Revisionsbedarf besteht.

Neben der Stärkung der Eigenmittel ist auch eine Stärkung der Liquidität erforderlich, um die Widerstandskraft der Banken zu erhöhen. Zurzeit wird deshalb die Liquiditätsregulierung der systemrelevanten Finanzinstitute von der FINMA und der SNB im Sinne einer umfassenden Reform gemeinsam überarbeitet. Anders als bisher werden die neuen Vorschriften die Liquiditätsflüsse von in der Bilanz wie auch ausserhalb der Bilanz ausgewiesenen Transaktionen berücksichtigen. Die neuen Vorschriften sollen sicherstellen, dass die systemrelevanten Finanzinstitute bei einem verbreiteten, ernsthaften Marktvertrauensverlust noch in der Lage sind, ihren potenziellen Bedarf an Liquidität abzudecken. Die neue Regulierung wird über mehrere Jahre gestaffelt eingeführt, um negative Auswirkungen auf die Kreditvergabe zu verhindern. Mit ihrer beabsichtigten Liquiditätsregulierung gehören die FINMA und die SNB zusammen mit ihren englischen und australischen Kollegen zu den Vorreitern. Mit ihrem aktiven Engagement in den internationalen Finanzinstitutionen, Regulierungs- und Aufsichtsorganisationen wie dem BCBS beabsichtigt die Schweiz zur Entwicklung und Einführung weltweiter Mindeststandards beizutragen. Dabei steht für sie die Verstärkung der Eigenmittel- und Liquiditätspuffer im Vordergrund.

Die Behörden werden nach Vollendung der internationalen Arbeiten, die aus ihrer Sicht allenfalls notwendigen Anpassungen am Schweizer Regime vornehmen.

6.4.2 Umgang mit systemrelevanten Finanzunternehmen

Auch mit einer verbesserten Eigenmittel- und Liquiditätsregulierung kann nicht ausgeschlossen werden, dass Bankinstitute und Bankgruppen in Zukunft wieder einmal in existenzielle Schwierigkeiten geraten. Eine allfällige Rettung eines Grossinstituts ist mit hohen Kosten verbunden. Vor dem Hintergrund der besonders hohen Konzentration im Schweizer Bankensektor kommt der "Too-Big-To-Fail"-Problematik eine besondere Bedeutung zu, denn die faktische Staatsgarantie für systemrelevante Institute bietet Anreize zur exzessiven Risikonahme.

Aufgrund der überwiesenen Motion 08.3649 "Verhinderung von untragbaren Risiken für die Schweizer Volkswirtschaft" der SVP-Fraktion hat der Bundesrat das EFD beauftragt eine hochkarätige Expertenkommission zur Erstellung eines Berichts zu den volkswirtschaftlichen Folgen eines Zusammenbruchs einer Grossunternehmung einzuberufen. Es sollen Möglichkeiten und Wege aufgezeigt werden, die die Risiken für die Volkswirtschaft so verkleinern, dass der Staat im Konkursfall nicht eingreifen muss.

Aufgabe der Expertenkommission ist in einem ersten Schritt den Begriff "Too-Big-To-Fail" zu definieren und zu analysieren, welchen Nutzen Grossunternehmen in allen Wirtschaftsbereichen der Schweizer Volkswirtschaft bieten, bzw. welche Folgen ein Kollaps für die Volkswirtschaft hat. Der Begriff der Systemrelevanz soll namentlich auf die von Unternehmen erbrachten, für die Volkswirtschaft unverzichtbaren Funktionen eingegrenzt werden. In einem zweiten Schritt sollen Möglichkeiten zur Verhinderung übermässiger Risiken von Grossunternehmen aufgezeigt werden. Es sollen einerseits präventive Massnahmen erarbeitet werden, wie z.B. Frühwarnsysteme und prudenzielle Regulierungen. Andererseits sollen Mechanismen geprüft werden, die eine international geordnete Abwicklung von systemrelevanten Grossunternehmen ermöglichen, im Bankensektor z.B. Vorgaben zur Organisationsstruktur oder ein globales Bankenkollapsverfahren. Die Analyse darf sich nicht nur auf Ausgestaltung und Wirksamkeit einer Massnahme beschränken, sondern soll auch die Auswirkungen bzw. die volkswirtschaftlichen Kosten einer verschärften und kumulierten Regulierung darlegen. Das Augenmerk ist angesichts der internationalen Dimension des Problems ebenfalls auf die Durchführbarkeit und Wirksamkeit der Vorschläge zu legen. Insbesondere soll die Machbarkeit einer autonomen Implementierung beleuchtet werden. Der Bericht wird voraussichtlich im Herbst 2010 fertig gestellt.

Bei der SNB und der FINMA sind ebenfalls Arbeiten im Gange zwecks Beschränkung der Systemrelevanz und des Schadenspotenzials grosser und komplexer Finanzinstitute auf ein volkswirtschaftlich tragbares Mass.

6.4.3 Einlegerschutz

Neben der Stärkung der Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen und der Verringerung der von systemrelevanten Finanzunternehmen ausgehenden Risiken ist auch der Einlegerschutz ein wichtiges Element zur Sicherstellung der Stabilität. Als Reaktion auf die Finanzkrise in den internationalen Finanzmärkten beschloss das Parlament am 20. Dezember 2008 in einer dringlichen und bis Ende 2010 befristeten Gesetzesänderung Verbesserungen zum Schutz der Einlegerinnen und Einleger bei Banken. Hauptmassnahmen waren die Erhöhung der Mindestdeckung von Spareinlagen von CHF 30'000 auf CHF 100'000, die Anhebung der Systemobergrenze von bisher CHF 4 auf CHF 6 Milliarden, die separate Privilegierung von Guthaben der 2. Säule und der Säule 3a und schliesslich die Unterlegung der privilegierten Einlagen mit 125 % Aktiven in der Schweiz. Das befristet bis Ende 2010 geltende System soll in Dauerrecht überführt werden. Am 11. September 2009 hat der Bundesrat den Entwurf eines Bankeinlagensicherungsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Vorgesehen ist eine zweistufige Sicherung: Die erste Stufe würde durch einen teilweise sofort zu äfnenden Fonds gebildet, der durch die Banken mit Beiträgen und Verpfändung von Wertschriften finanziert würde. Für den Fall,

dass der Fonds erschöpft sein sollte, käme als zweite Stufe eine Bundesgarantie oder (als Variante) ein Bundesvorschuss zum Tragen, die von den Banken durch jährlich zu entrichtende Prämien abgegolten werden. Weitere Massnahmen zur Sicherung der Einlagen sind die Verkürzung der Frist für die Auszahlung aus der Einlagensicherung auf 10 Tage und die Möglichkeit der Weiterführung von Bankdienstleistungen oder Teilen davon unter Verwendung von Fondsmitteln. Neben diesen Sicherungsmechanismen enthält die Vorlage Vorschläge für die Vereinfachung des Insolvenzverfahrens.

6.4.4 Regulierungsbedarf im OTC-Derivatemarkt

Die Finanzmarktinfrastruktur in der Schweiz hat sich während der Finanzkrise insgesamt gut bewährt und dazu beigetragen, die enormen Unsicherheiten im Finanzsystem nicht zusätzlich zu verstärken. Die Finanzmarktinfrastruktur ist jedoch nicht ein für allemal gebaut. Die Innovationen an den internationalen Finanzmärkten werden anhalten und mit ihnen der Bedarf, die Infrastruktur weiterzuentwickeln. So haben die Erfahrungen der letzten beiden Jahre gezeigt, dass die bestehende Infrastruktur zumindest punktuell noch weitere Optimierungsmöglichkeiten aufweist. Zudem wurde deutlich, dass es immer wieder sehr schnell wachsende Finanzmärkte gibt, die lange Zeit über keine angemessene Infrastruktur verfügen. Vor einigen Jahren galt dies für den Devisenmarkt, heute besteht Handlungsbedarf im OTC-Derivatemarkt. Dieser weitgehend unregulierte Markt ist in den letzten 15 Jahren rasant gewachsen, ohne dass eine angemessene Infrastruktur für Handel und Abwicklung der Geschäfte aufgebaut wurde. Durch die Vorfälle um Lehman Brothers und AIG sind die negativen Auswirkungen der bisherigen bilateralen Abwicklung von Handel und Clearing von Kreditderivaten, insbesondere Credit Default Swaps (CDS), auf dem globalen Finanzmarkt deutlich geworden. Eine internationale Forderung für engere Regulierung und Transparenz in diesem Bereich, namentlich auch Teil der Vorschläge aus den G20-Gipfel, reflektieren das Bedürfnis nach vermehrter Risikokontrolle, Minimierung des Gegenparteiisikos und stabilen Marktstrukturen. Die Projekte, Teile des Handels (standardisierte Produkte) künftig über eine zentrale Gegenpartei via multilaterales Clearing abzuwickeln, sind angelaufen und zum Teil bereits umgesetzt³⁴. Diese Entwicklung fördert die Markttransparenz für alle Teilnehmer und reduziert die Komplexität des Finanzsystems, indem jeder Marktteilnehmer anstelle vieler bilateraler Beziehungen mit allen seinen Handelspartnern nur noch eine einzige Beziehung mit der zentralen Gegenpartei aufweist. In Europa erhielten bereits zwei Central Counterparties (CCP), ICE Clear und Eurex Clearing, die erforderlichen aufsichtsrechtlichen Genehmigungen. In der Schweiz ist derzeit nicht von der Schaffung einer zentralen Gegenpartei auszugehen. Hingegen sind Rahmenbedingungen zu prüfen, inwiefern die aktuellen Entwicklungen regulatorisch unterstützt werden können, indem beispielsweise mit bestimmten Auflagen die nicht standardisierten und nicht zentral handelbaren Kontrakte in Richtung Standardisierung zu bewegen sind.

Nur ein stabiler Finanzsektor kann nachhaltig Wohlstand schaffen. Grosse Finanzinstitute bieten volkswirtschaftlich bedeutende Finanzdienstleistungen an und tragen massgeblich zur internationalen Bedeutung des Finanzsektors bei. Es sind Massnahmen zu prüfen, wie die Krisenanfälligkeit von systemrelevanten Unternehmen verringert werden können. Zudem sind Möglichkeiten zu eruieren, wie mit grossen Finanzinstituten im Krisenfall umgegangen werden kann.

Massnahmen:

- Schrittweise Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für Grossbanken bis 2013 (bereits beschlossen). Prüfung weitergehender Anpassungen angesichts internationaler Entwicklungen.
- Schrittweise Einführung einer Leverage Ratio für Grossbanken bis 2013 (bereits beschlossen). Prüfung weitergehender Anpassungen angesichts internationaler Entwicklungen.
- Erhöhung der Liquiditätsanforderungen (Arbeiten weit fortgeschritten).
- Prüfung von Massnahmen für den Umgang mit systemrelevanten Unternehmen im Krisenfall

³⁴ Bspw. nahm die US-amerikanische Intercontinental Exchange (ICE) als erste Plattform am 9. März 2009 das Clearing von CDS-Indizes und später in CDS selber auf. In Europa folgte Eurex Clearing und ICE Clear.

im Rahmen der eingesetzten Expertenkommission.

- Erarbeitung von präventiven Massnahmen im Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten (prudenzielle Regulierung) (eingehende Prüfung durch die FINMA und SNB im Gange).
- Verbesserung des Einlegerschutzsystems (Gesetzesvorlage in der Vernehmlassung).
- Prüfung wie die aktuellen internationalen Entwicklungen im Bereich Clearing und Settlement von OTC-Produkten in der Schweiz regulatorisch unterstützt werden können, z.B. durch die Schaffung von Anreizen, welche die Abwicklung von Geschäften über eine zentrale Gegenpartei unterstützen.

6.5 Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes

Integrität ist ein wichtiger Standortfaktor, denn nur ein integrierter Finanzplatz kann das Vertrauen der Finanzmarktteilnehmer wahren, international über einen guten Ruf und eine hohe Akzeptanz verfügen und so einen gewichtigen Beitrag an Wertschöpfung und Beschäftigung leisten. Bedeutende Finanzmärkte sind aber immer der Gefahr des Missbrauchs für kriminelle Zwecke ausgesetzt und bedürfen deshalb einer qualitativ hochwertigen Regulierung und Aufsicht. Die Missbrauchsbekämpfung umfasst zahlreiche Bereiche, wie zum Beispiel Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Als Folge der Finanzmarktkrise wird auf internationaler Ebene ein besonderes Augenmerk auf die Bekämpfung von Steuerdelikten gelegt.

6.5.1 Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit

In einem globalisierten System bedingt eine effiziente Missbrauchsbekämpfung, nebst nationalen Bemühungen, auch eine intensive Zusammenarbeit auf internationaler Ebene. Die Schweiz nimmt aktiv an den internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung beispielsweise der Geldwäscherei, der Korruption (welche die Problematik der Potentatengelder mit einschliesst) und der Terrorismusfinanzierung teil. Nebst dem bereits erwähnten Engagement bei der Erarbeitung und Verabschiedung internationaler Standards (vgl. Kapitel 6.2), nimmt die Schweiz auch an den verschiedenen Peer Review Prozessen teil und engagiert sich für ein globales Level Playing Field. Auf internationaler Ebene beschäftigt sich eine Reihe von Gremien mit der Missbrauchsbekämpfung bzw. mit der Verstärkung der prudentiellen Aufsicht im Finanzbereich. In den letzten Monaten standen insbesondere die Zusammenarbeit mit dem FSB, dem GF und der FATF im Vordergrund.

Die FSB-Mitglieder verpflichten sich beim Beitritt zum FSB, bestimmte Standards bezüglich der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches einzuhalten, besonders die Standards BCBS, IAIS und IOSCO, und sich einer Überprüfung zu unterziehen. Dazu erarbeitet das FSB auf der Basis des Financial Sector Assessment Program (FSAP) und der Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC) eine Matrix, welche eine Übersicht über die Einhaltung der Standards gibt. Die Diskussionen zur Erweiterung und Vertiefung der vom FSB eingeführten Peer Review-Prozesse sind derzeit im Gange. Daneben wurde eine Unterarbeitsgruppe eingerichtet, welche Kriterien ermitteln soll, um kooperationsunwillige Jurisdiktionen zu bezeichnen und einen Massnahmenkatalog zur Förderung der Befolgung der Standards einzuführen. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an diesen Diskussionen und plädiert für einen Peer Review-Prozess, der auf einer aktuellen und möglichst umfassenden Matrix beruhen soll. Die Schweiz erfüllt heute die allermeisten Standards und beabsichtigt, Massnahmen zu ergreifen, um die übrigen Standards auch noch zu erfüllen.

Das Mandat des GF wurde enger gefasst als jenes des FSB. Es wurde Anfang September 2009 neu definiert und beinhaltet die Einführung von Peer Review- und von Follow-up-Prozessen, um die universelle Anwendung der Standards bezüglich Transparenz und Informationsaustausch in Steuersachen sowie die Effizienz der Massnahmen zur Umsetzung der Standards sicherzustellen. Zudem umfasst das Mandat die Identifizierung und Evaluation der Jurisdiktionen, die nicht Mitglieder des GF sind und die sich entweder nicht verpflichtet haben, den Standard anzuwenden, oder ihn nicht umgesetzt haben. Damit soll verhindert werden, dass diese Länder von der Nichteinhaltung der Standards profi-

tieren (Level Playing Field). Das GF hat beschlossen, ein zweistufiges Länderexamen einzuführen. Die erste Phase besteht hauptsächlich in der Evaluation der nationalen Gesetze über den Informationsaustausch im Steuerbereich. Die zweite Phase umfasst den eigentlichen Peer Review-Prozess (ähnlich wie jener der FATF). Die Schweiz hat sich in den Diskussionen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Mandates und des Peer Review-Evaluationsprozesses engagiert und hat den Grundsatz der Universalität des Prozesses durchgesetzt. Der Beschluss des Bundesrats vom 13. März 2009, den OECD-Standard bei der Amtshilfe in Steuersachen zu übernehmen und die Revision bestimmter Doppelbesteuerungsabkommen einzuleiten, soll die schweizerische Gesetzgebung in Übereinstimmung mit dem internationalen Standard führen (vgl. Kapitel 2.4.3).

Die FATF überwacht die Umsetzung der im Jahr 2003 revidierten 40 + 9 Empfehlungen in das innerstaatliche Recht. Diese bilden den internationalen Standard für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Praktisch alle Länder werden in einer gegenseitigen Überprüfung regelmässig kontrolliert. Die Schweiz war beim Review anderer Länder, u.a. der Vereinigten Staaten, beteiligt. Die FATF verfolgt die innerstaatlichen Entwicklungen bei der Umsetzung der Standards aufmerksam mit und führt regelmässig eine Kontrolle der Fortschritte aller Länder durch. Insgesamt erfüllt die schweizerische Regelung gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, mit welcher die FATF-Empfehlungen umgesetzt werden, im internationalen Vergleich hohe Ansprüche. Dies hat die FATF im Rahmen des 2005 verabschiedeten Länderberichts zur Schweiz festgestellt. Die bei dieser Prüfung aufgezeigten Lücken sind seither grösstenteils korrigiert worden. Die FATF hat dies im Oktober 2009 mit ihrem Beschluss bestätigt, in der Schweiz das erleichterte Follow-up-Verfahren (Prüfung nur alle zwei Jahre) anzuwenden. Diese Anerkennung ging jedoch mit ausdrücklicher Kritik einher. Die FATF wies darauf hin, dass besonders die Wirksamkeit des Meldesystems für verdächtige Transaktionen, die Transparenz betreffend juristische Personen (Inhaberaktien) sowie die Massnahmen zur Umsetzung der internationalen Standards zum Einfrieren von Vermögenswerten und Gütern terroristischer Herkunft noch Lücken aufweisen. Die FATF hat in den vergangenen Monaten die Vorbereitung für die 4. Runde der Länderberichte in Angriff genommen. In diesem Rahmen wird sich die FATF mit einigen der 40 + 9-Empfehlungen befassen, um deren Relevanz und Wirksamkeit zu beurteilen und sie gegebenenfalls abzuändern. Hauptthemen sind die Aufnahme einer Steuerstraftat in die Vortatenliste der Geldwäscherei, die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit und die Klärung des geltenden Standards zur Bezeichnung des wirtschaftlich Berechtigten, besonders bei juristischen Personen und rechtlichen Konstrukten wie Trusts. In den Verhandlungen zu diesen Arbeiten wird sich die Schweiz wie bisher schon für die Verwirklichung der Grundsätze Transparenz, Gleichbehandlung und Universalität der Anwendung der Standards einsetzen. Zudem wird sie sich um maximale Stabilität bemühen, um die Vorhersehbarkeit für alle Beteiligten zu gewährleisten. Bei der konkreten Behandlung der oben erwähnten Themen wird sich die Schweiz ausgehend von der Prüfung der heutigen Praktiken für eine gründliche Auswertung des Bedarfs - d.h. der von den Standards nicht abgedeckten Bereiche - einsetzen, damit keine abstrakten, unnötigen Standards angenommen werden. Dies bedeutet auch, dass die aktuellen guten Praktiken zur Umsetzung der bestehenden FATF-Standards gefördert werden. Sollten Steuerdelikte künftig als Vortat zur Geldwäscherei gelten, hätte dies grosse Auswirkungen auf die internationalen Finanzplätze.

Des Weiteren strebt die FINMA die Unterzeichnung des IOSCO Multilateral Memorandum of Understanding an, um im grenzüberschreitenden Informationsaustausch unter Börsenaufsichtsbehörden als vollwertiger Partner anerkannt zu werden. Dies könnte allenfalls eine erneute Revision der börsengesetzlichen Amtshilfe bezüglich Kundenverhalten bedingen.

Zur Integrität des Finanzplatzes gehört auch die konsequente Bekämpfung des Marktmissbrauchs in seinen verschiedenen Ausprägungen. Aufgrund eines Expertenberichts hat der Bundesrat bereits beschlossen, eine umfassende Revision des Insiderstraftatbestandes in Auftrag zu geben, um hier eine Äquivalenz mit der Regelung in der EU herzustellen. Am Straftatbestand der Kursmanipulation soll nichts geändert werden. Hingegen sollen weitere Formen der Marktmanipulation durch die FINMA aufsichtsrechtlich geahndet werden, und dies sowohl gegen Beaufschlagte wie gegen Nicht Beaufschlagte. Dadurch soll auch bei der Marktmanipulation der Standard der entsprechenden EU-Richtlinien erreicht werden. Zudem hat der Bundesrat beschlossen, die Zuständigkeit zur Anwendung des Strafrechts in einem bundesrechtlichen Instanzenzug zu bündeln. Mit diesen Massnahmen soll

bei den Marktteilnehmern das Vertrauen in die Funktionsweise des Schweizerischen Börsenplatzes gefördert werden. Durch die Äquivalenz mit den geltenden Regeln insbesondere in der EU soll zudem klargestellt werden, dass die Schweiz die gleich hohen Standards anwendet wie andere wichtige Marktplätze.

Auch in Zukunft wird die Schweiz aktiv an den internationalen Bemühungen in der Regulierung und Aufsicht der Finanzmärkte sowie im Kampf gegen die Finanzkriminalität teilnehmen. Sie setzt sich für ein adäquates Monitoring und für ein weltweites Level Playing Field ein.

6.5.2 Internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen

Als Konsequenz der Wirtschafts- und Finanzkrise hat der internationale Druck auf Steuersünder und auf Länder, die aus Sicht anderer Staaten, zu wenig im Kampf gegen Steuerdelikte unternehmen, zugenommen. Die Schweiz geriet im Winter 2008 / 2009 ins Kreuzfeuer der Kritik. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 13. März 2009 beschlossen, bei der internationalen Amtshilfe in Steuer-sachen den Standard von Art. 26 des OECD-Musterabkommens zu übernehmen und den Vorbehalt zu dieser Bestimmung zurückzuziehen. Inzwischen hat die Schweiz einen Teil ihrer Doppelbesteuerungsabkommen revidiert und erfüllt den internationalen Standard der OECD (vgl. Kapitel 2.4.3). Mit der EU besteht zudem bereits jetzt eine weitergehende Zusammenarbeit im Steuerbereich. Die Schweiz ist aber bereit, unter Wahrung der Privatsphäre des Kunden und namentlich unter Ausschluss des automatischen Informationsaustauschs, in internationale Verhandlungen zu treten, um bestehende Rechtsrisiken im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft zu minimieren und gleichzeitig den Zutritt zu anderen Finanzmärkten nachhaltig zu verbessern.

Konsolidierung des Rechtsrahmens für Amts- und Rechtshilfe

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen kontinuierlich ausgebaut. Der Rechtsrahmen für die Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen hat jedoch insbesondere in den letzten Monaten grosse Entwicklungen durchgemacht. Dies hat teilweise zu Verunsicherungen bei den Finanzmarktakteuren und den Finanzkunden geführt. Ein wichtiges Anliegen ist nun die Wiederherstellung der Rechtssicherheit und Berechenbarkeit in diesem Bereich.

Die Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen sind materiellrechtlich innerhalb verschiedener Staatsverträge geregelt: für die Amts- und Rechtshilfe im Bereich der Mehrwertsteuer im Betrugsbekämpfungsabkommen und im Schengener Durchführungsübereinkommen mit der EU; für die Amtshilfe für Zinszahlungen im Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU; für die Amtshilfe im Bereich der direkten Steuern in den DBAs. Die Rechtshilfe in Steuerstrafsachen ist in entsprechenden Staatsverträgen sowie im Rechtshilfegesetz (IRSG) geregelt. Die Schweiz ist im Begriff, diesen landesinternen und staatsvertraglichen Rechtsrahmen innerhalb der vom Bundesrat festgelegten Eckwerte an Art. 26 OECD anzupassen³⁵.

Neben der Konsolidierung der materiellrechtlichen Grundlagen ist eine Konsolidierung der formellrechtlichen Grundlagen der Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen erforderlich. Die Arbeiten in diesem Bereich sind bereits weit fortgeschritten, denn der Erlass einer Grundsatzverordnung zur Regelung der Amtshilfeverfahren ist mit Inkrafttreten des ersten DBA mit Amtshilfeklauseln nach OECD-Standard geplant. In einem zweiten Schritt wird beabsichtigt, die Grundsatzverordnung durch Rechts-

³⁵ Die Eckwerte des Bundesrates lauten:

- Beschränkung auf den Informationsaustausch auf Anfrage im Einzelfall;
- Keine Zulassung von "Fishing expeditions";
- Rückwirkungsverbot;
- Subsidiarität und Reziprozität der Amtshilfe;
- Wahrung des Rechtsschutzes der betroffenen Personen.

regelungen auf Gesetzesstufe abzulösen, um unter anderem eine breitere demokratische Legitimation sowie auch eine notwendige, jedoch nur über ein Gesetz zulässige Beschleunigung des Verfahrens bzw. Vollzugs zu ermöglichen. Einer eingehenden Prüfung bedürfen zudem Fragen im Zusammenhang mit dem verfahrensrechtlichen Vollzug der Amtshilfe im Rahmen des Betrugsbekämpfungsabkommens sowie der Anwendung von Zwangsmassnahmen und der Vollzugsorganisation für die Amts- und Rechtshilfe.

Zusammenarbeit mit der EU im Steuerbereich

Die Schweiz pflegt mit der EU eine weitergehende Zusammenarbeit im Steuerbereich. Zum einen bietet die Schweiz der EU und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der indirekten Steuern (wie Mehrwertsteuern, Zölle und Verbrauchssteuern) sowohl Rechts- als auch Amtshilfe bei Betrugs- und Hinterziehungsdelikten. Zur Betrugsbekämpfung stellt die Schweiz den Behörden innerhalb der EU die gleichen Instrumente zur Verfügung, die in schweizerischen Verfahren angewendet werden. Damit ist die Anwendung von Zwangsmassnahmen in der Zusammenarbeit mit der EU nicht mehr nur auf Abgabebetrug beschränkt, sondern umfasst neu auch Fälle von Abgabenhinterziehung. Zu solchen Zwangsmassnahmen gehören beispielsweise Hausdurchsuchungen, Zeugeneinvernahmen oder die Einsicht in Bankkonten. Sie werden aber nur dann ergriffen, wenn die doppelte Strafbarkeit gegeben ist – wenn die Fälle also in beiden Rechtsordnungen gleichermaßen strafbar sind – und der Deliktobetrag EUR 25'000 übersteigt. Zudem muss ein richterlicher Durchsuchungsbefehl vorliegen. Das Betrugsbekämpfungsabkommen wird von der Schweiz seit dem 8. April 2009 gegenüber gewissen Staaten vorzeitig angewendet, obschon noch nicht alle EU-Mitglieder das entsprechende Abkommen ratifiziert haben.

Zum anderen hat die Schweiz 2004 mit der EU ein Zinsbesteuerungsabkommen unterzeichnet. Durch die Einführung eines Steuerrückbehalts von ursprünglich 15% mit schrittweiser Erhöhung auf 20% (seit 1. Juli 2008) und 35% (ab 1. Juli 2011) stellt dieses sicher, dass Zinserträge von Personen, die in einem EU-Mitgliedstaat ansässig sind, angemessen besteuert werden. Der Steuerrückbehalt gilt für alle Zinszahlungen, die nicht der Verrechnungssteuer unterliegen und die von einer in der Schweiz gelegenen Zahlstelle – zum Beispiel einer Bank – an eine natürliche Person mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedsland geleistet werden. Der Ertrag des Steuerrückbehalts fällt zu 75% an die EU-Mitgliedstaaten; 25% verbleiben in der Schweiz für deren Aufwendungen (Revenue-Sharing). Die ausländischen Zinsempfänger können zwischen dem Steuerrückbehalt und einer Meldung an ihre Steuerbehörden wählen. Mit diesem System bietet die Schweiz der EU, unter Wahrung ihrer Rechtsordnung und ihres Bankgeheimnisses, eine dem automatischen Informationsaustausch gleichwertige Lösung. Die EU diskutiert derzeit intern eine Erweiterung der Zinsbesteuerungsrichtlinie, um bestehende Schlupflöcher zu schliessen. Im Oktober 2009 haben die Schweiz und die EU Konsultationen über das technische Funktionieren sowie zu internationalen Entwicklungen, u.a. die laufende EU-interne Revision der Zinsbesteuerungsrichtlinie, aufgenommen.

Minimierung der Rechtsrisiken im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft

Bundesrat und Privatsektor sind sich einig, dass die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung auf absehbare Zeit ein Kerngeschäft des schweizerischen Finanzplatzes bleiben wird. Der Staat hat dabei die geeigneten Rahmenbedingungen zu setzen: die weitere Entwicklung des Finanzplatzes ist Sache der Finanzintermediäre im Rahmen ihrer Geschäftsstrategie. Die zunehmende Verlagerung des Vermögensverwaltungsgeschäfts vor Ort ins Ausland ist grundsätzlich keine nachhaltige Alternative, wenn die Schweiz einen starken Finanzsektor mit eigener Wertschöpfung im Inland erhalten will. Zudem beinhaltet auch das Onshore-Geschäft erhebliche rechtliche und geschäftliche Risiken.

Obwohl die Schweiz mit der Übernahme des OECD Standards nunmehr die Anforderungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen erfüllt und mit der EU sogar eine weitergehende Zusammenarbeit pflegt, ist das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft weiterhin erheblichen rechtlichen Risiken ausgesetzt. Diese Risiken haben vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem damit zusammenhängenden Druck auf die öffentlichen Haushalte noch zugenommen. Verschärfte aufsichts- und steuerrechtliche Auflagen werden von vielen Staaten gemacht, um die Tax Compliance ihrer Steuerpflichtigen zu verbessern. Solche Massnahmen werden

aber von gewissen Staaten auch als Instrument des Standortwettbewerbs eingesetzt. Risiken bestehen einerseits im Zusammenhang mit bereits in der Schweiz befindlichen und im Ausland nicht ordnungsgemäss versteuerten Geldern. Finanzintermediäre riskieren zunehmend, mit der Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen für ihre Kunden ausländisches Aufsichts-, Steuer- oder Strafrecht zu verletzen. Es gilt deshalb für die Schweiz, sich diesen Entwicklungen anzupassen.

Der Bundesrat hat immer die Haltung vertreten, dass es nicht im Interesse der Schweiz ist, unversteuertes Geld aus dem Ausland anzuziehen. Dabei liegt es jedoch in erster Linie beim Steuerpflichtigen selbst, sich seiner Steuerpflicht beim ausländischen Fiskus zu entledigen. Es ist nicht Aufgabe des Staates, die rechtlichen und geschäftlichen Risiken der Banken und deren Kunden im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft zu tragen. Diese Risiken können durch staatliche Massnahmen auch nicht gänzlich eliminiert werden. Der Bundesrat ist jedoch bereit, den Bankensektor bei seinen Bestrebungen zu unterstützen, um bestehende Risiken zu minimieren. Er ist insbesondere bereit, im Rahmen von bilateralen Verhandlungen, zusätzlich zur Umsetzung des OECD Standards im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter auszubauen, sofern folgende Ziele erreicht werden können:

- Regularisierung undeklartierter Konti im Verhältnis zum Fiskus des betroffenen Staates ohne Repatriierungspflicht.
- Verbesserter Marktzugang für die Erbringung von Finanzdienstleistungen aus der Schweiz.
- Schutz der Privatsphäre des Bankkunden (kein automatischer Informationsaustausch).

Als Teil einer erweiterten Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene ist der Bundesrat bereit, verschiedene aufsichts- und steuerrechtliche Massnahmen zu prüfen, welche eine bessere Besteuerung des Kapitals und dessen Erträge sicherstellen. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere zwei Massnahmen, die alternativ oder kumulativ eingeführt werden können:

- Einführung einer Abgeltungssteuer³⁶ auf grenzüberschreitenden Kapitalerträgen im Rahmen bilateraler Abkommen. Ein entsprechendes System zur Besteuerung von Kapitalerträgen von ausländischen Bankkunden müsste (wie das Zinsbesteuerungsabkommen Schweiz - EU) auf dem Zahlstellenprinzip basieren. Der Schutz der Privatsphäre ausländischer Kunden Schweizer Finanzinstitute bliebe damit gewahrt. Eine Abgeltungssteuer würde dazu beitragen die Rechtsrisiken des grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäftes zu reduzieren. Im Weiteren würde die Abgeltungswirkung im Laufe der Zeit zur Legalisierung bis anhin steuerlich nicht deklarierten Vermögenswerte führen. Gleichzeitig und ebenfalls als Beitrag zur Lösung dieser Problematik könnte die Schweiz dem Ausland eine Besteuerung von bis anhin steuerlich nicht deklarierten Vermögenswerten zu einem mit dem jeweiligen Partnerstaat auszuhandelnden Satz anbieten. Die Einführung einer Abgeltungssteuer könnte im Rahmen bilateraler Abkommen erfolgen und die nationale Besteuerung von Kapitalerträgen im Partnerstaat nachbilden³⁷.
- Einführung weiterer Massnahmen, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und damit verbundene Rechtsrisiken zu verringern. Eine mögliche Massnahme in diesem Zusammenhang wäre die Einforderung einer Selbstdeklaration des Bankkunden, dass er seinen Steuerpflichten im Ausland nachkommt. Eine solche Deklarationspflicht hätte zum Ziel die Steuerhinterziehung er-

³⁶ Der Abgeltungscharakter der Steuer würde bedeuten, dass die ausländischen Bankkunden mit der Erhebung der Steuer und deren Übermittlung via ESTV an die jeweiligen ausländischen Steuerbehörden ihre Steuerpflicht erfüllt hätten.

³⁷ Als langfristige Alternative zu einer Abgeltungssteuer auf der Basis bilateraler Abkommen prüft der Bundesrat die Einführung einer Zahlstellensteuer auf einer nationalen Gesetzesgrundlage als Ersatz für die heutige Verrechnungssteuer (vgl. Kapitel 6.2.3.2). Für die Lösung grenzüberschreitender Sachverhalte steht aber die Einführung einer Abgeltungssteuer im Vordergrund.

schweren, ohne gleichzeitig für die Banken ex ante zusätzliche Sorgfaltspflichten entstehen zu lassen. Die Banken müssten sich jedoch verpflichten, Kundenbeziehungen abubrechen, wenn sie Kenntnis erhalten, dass eine wahrheitswidrige Selbstdeklaration abgegeben wurde. Vertiefte Abklärungen wären mit Bezug auf die möglichen Ausgestaltungen einer solche Deklaration und deren Auswirkungen für Banken und Bankkunden erforderlich. Zu prüfen ist ebenfalls, ob eine solche Massnahme nicht der internationalen Abstimmung bedarf.

Mit Staaten, die keine erweiterte Zusammenarbeit mit der Schweiz wünschen oder wenn die genannten Zielsetzungen nicht erreicht werden können, ist die Schweiz bereit, Doppelbesteuerungsabkommen auf der Basis des OECD-Standards abzuschliessen oder bestehende Abkommen zu revidieren, sofern auch wirtschaftliche Anliegen der Schweiz im DBA Berücksichtigung finden.

Integrität ist eine der Grundvoraussetzungen für einen funktionierenden und erfolgreichen Finanzstandort. Sie schafft bei den Marktteilnehmern Vertrauen und ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Akzeptanz des Schweizer Finanzplatzes im In- und Ausland. Integrität ist einerseits durch die Verantwortung der Marktteilnehmer und andererseits durch Regulierung sicherzustellen. Die Schweiz nimmt weiterhin aktiv an den internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung der Finanzmarktkriminalität teil. Zudem ist der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere der Wahrung des Schutzes der Privatsphäre, bereit, die bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Steuerbereich weiter auszubauen. Es ist nämlich nicht im Interesse der Schweiz, un versteuertes Geld aus dem Ausland anzuziehen.

Massnahmen:

- Intensivierung des aktiven Engagements der Schweiz in internationalen Gremien wie zum Beispiel dem FSB, GF und FATF zwecks Bekämpfung der Finanzkriminalität, Implementierung eines adäquaten Monitorings und eines globalen Level Playing Fields.
- Anpassung der Gesetzgebung im Bereich der Börsendelikte und des Marktmissbrauchs.
- Weiterer Ausbau des DBA-Netzes mit der Amtshilfe aufgrund des Standards nach Art. 26 OECD-Musterabkommen.
- Erlass von internen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der geänderten Amts- und Rechtshilfebestimmungen, insbesondere formellrechtlicher Grundlagen für die Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen (Erlass einer Grundsatzverordnung (weit fortgeschritten), später Ersatz durch eine gesetzliche Grundlage).
- Bereitschaft unter bestimmten Voraussetzungen bilaterale Abkommen, zusätzlich zur Umsetzung des OECD Standards im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen, abzuschliessen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang:
 - Prüfung der Einführung einer Abgeltungssteuer.
 - Prüfung weiterer Massnahmen, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und damit verbundene Rechtsrisiken zu verringern.

7 Umsetzung der strategischen Stossrichtungen

Die Strategie baut auf folgenden Stossrichtungen auf: Prioritär ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Des Weiteren ist der Marktzutritt zu verbessern. Zur Sicherung der Stabilität der Schweizer Finanzinstitute sind die regulatorischen Anstrengungen weiterzuführen. Schliesslich gilt es, das Vertrauen in den Finanzplatz und dessen Integrität zu stärken.

Die identifizierten Stossrichtungen erlauben die Einordnung der vorgeschlagenen Massnahmen und die Beurteilung, wie weit sie zur Zielerreichung beitragen. Systematisch sollten künftige Regulierungsvorhaben auch im Hinblick auf diese Stossrichtungen überprüft werden. Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt zum Teil in der Gesetzgebung, wird von der FINMA vorgenommen oder ist die Aufgabe der Branche.

Diese Fragen sind so bedeutend, dass es insgesamt um relevante Anteile des zukünftigen BIP der Schweiz gehen könnte. Die Umsetzung der wichtigsten Massnahmen wird deshalb Teil der zukünftigen Wachstumspolitik des Bundesrates sein.

7.1 Institutionalisierte Zusammenarbeit

Bei der Umsetzung müssen alle betroffenen Kreise einbezogen werden. Hierfür soll auch die Fortführung der intensiven Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor beitragen. Diese Zusammenarbeit drängt sich auch aus anderen Gründen auf: Auf internationaler Ebene sollte die Schweiz sich um einen möglichst kohärenten Auftritt bemühen. Eine wirksame Früherkennung ist nur möglich, wenn man sich gegenseitig über relevante Entwicklungen informiert. Und schliesslich sind in vielen Fragen Absprachen und eine Koordination zwischen den Behörden und der Privatwirtschaft notwendig.

Die Vernetzung innerhalb der Behörden und zwischen den Behörden und dem Privatsektor soll durch folgende Massnahmen konsolidiert beziehungsweise vertieft werden:

Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen Finanzmarktbehörden verbessern

EFD, SNB und FINMA definieren unter Berücksichtigung ihrer gesetzlichen Aufgaben und unter Respektierung ihrer institutionellen Unabhängigkeit geeignete Gefässe für den regelmässigen Informationsaustausch. Dieser Austausch zwischen den Behörden soll insbesondere der Schaffung von besseren Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz und der diesbezüglichen Interessenwahrung auf internationaler Bühne dienen. Dabei stehen die folgenden Inhalte im Vordergrund:

- Früherkennung von Gefahren für den Finanzplatz Schweiz;
- Wahrung der Finanzstabilität;
- Abstimmung im Regulierungsbereich;
- Abstimmung von Positionen im Hinblick auf die internationale Tätigkeit;
- Austausch und Stärkung des Know-how.

Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor weiter intensivieren

Um die Zusammenarbeit der Behörden mit dem Finanzsektor weiter zu vertiefen werden folgende Massnahmen vorgesehen:

- Dialog Behörden - Finanzsektor (Forum Finanzplatz)

Die seit 2008 zwischen Finanzplatz, Behörden und Regierung erfolgte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz soll weitergeführt werden. Im Rahmen dieser Arbeiten sollen die Auswirkungen dieser Rahmenbedingungen auf die anderen Sektoren auch berücksichtigt werden.

- **Früherkennung**

Regulatorische Massnahmen in anderen wichtigen Finanzmärkten, allen voran den USA und der EU, haben immer häufiger und kurzfristiger auch Auswirkungen auf die Schweiz. Der Frühwarnmechanismus der Schweiz muss daher verstärkt werden. Dieser soll es den Behörden und Branchenverbänden erlauben, regulatorische Entwicklungen im Ausland frühzeitig zu erkennen, deren Auswirkungen auf die Schweiz zu analysieren, (strategische) Entscheidungsgrundlagen vorzubereiten und notwendige Massnahmen vorzuschlagen. Diese Verbesserung des Monitorings wurde auch vom STAFI vorgesehen³⁸. Hierzu wird das Projekt "Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland" (FFA) lanciert. Dieses 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 geplante Regulierungen der wichtigsten Finanzzentren. Zum anderen wird ein Gremium geschaffen, das bei Bedarf eine Lageanalyse vornehmen, Absprachen treffen und notwendige Massnahmen einleiten kann.

- **Finanzkriminalität**

Eine technische Arbeitsgruppe „Internationales Standardsetting Finanzkriminalität“ soll sich mit dem Standardsetting (namentlich von FATF, OECD und UNO) in den Bereichen Geldwäschereibekämpfung, Terrorismusfinanzierung und subsidiär Steuerdelikte befassen. Die Arbeitsgruppe soll namentlich den gegenseitigen Informationsaustausch über regulatorische Entwicklungen pflegen sowie Stellungnahmen zu spezifischen internationalen Regulierungsvorhaben multilateraler Gremien koordinieren.

7.2 Priorisierung der Massnahmen

Nachfolgend werden nach den verschiedenen strategischen Stossrichtungen Überlegungen zur Umsetzung und zur Priorisierung der verschiedenen Massnahmen gemacht.

7.2.1 Massnahmen zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors

Zur Erhöhung der Transparenz, der Integrität und damit der Wettbewerbsfähigkeit im Finanzsystem prüft die FINMA voraussichtlich im ersten Halbjahr 2010 allfälligen Regulierungsbedarf, um die Sorgfalts-, Offenlegungs- und Aufklärungspflichten im Vertrieb von Finanzprodukten zu intensivieren und zu verbessern. Die FINMA wird die Bekämpfung von unbewilligten Anbietern intensivieren. Die FINMA, das EFD und die SNB werden bis im ersten Halbjahr 2010 ihre Strategie zur Verstärkung des Engagements der Schweiz in den wichtigsten internationalen Standardsetzungs-Gremien anpassen, um in Schwerpunktbereichen eine internationale Abstimmung der Standards zu erreichen. Die FINMA legt das Schwergewicht dabei auf die Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Aufsichtssystems, beispielsweise des SST hinsichtlich Solvency II. In diesem Bereich werden die Bundesbehörden untereinander und zusammen mit dem Privatsektor die Koordination intensivieren und verbessern.

Die FINMA wird bis im zweiten Halbjahr 2010 neue Kennzahlen entwickeln und verbesserte Erhebungsmechanismen erarbeiten, sowie Prüfgesellschaften und Untersuchungsbeauftragte gezielter einsetzen, um den risikobasierten Ansatz auch hier zu verbessern. Zudem wird der Ausbau der risikoorientierten Aufsicht im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen durch die FINMA angestrebt. Das EFD und die FINMA werden 2010 das Enforcement im Bereich der Börsendelikte wirkungsvoller ausgestalten und eine Verschärfung des Sanktionsinstrumentariums sowie eine Vereinfachung der Verfahren anstreben.

³⁸ Vgl. Medienmitteilung des EFD vom 5. September 2008.

Die Steuerreformen, die den Unternehmensstandort stärken sollen, sind zügig umzusetzen. Die Vernehmlassung zur USTR III soll im ersten Halbjahr 2010 eröffnet werden. Das EFD (ESTV) prüft überdies die Möglichkeit der Finanzierung einer über eine längere Zeitperiode gestaffelten Abschaffung der Stempelabgaben. Die Umsetzung dieser Massnahme hängt von den Entwicklungen im Bereich Marktzutritt und anderen internationalen Entwicklungen ab. Ebenfalls geprüft wird die Abschaffung der Verrechnungssteuer zu Gunsten einer Zahlstellensteuer mit tiefem Satz und einer verbreiterten Steuerbasis, und eventuell mit Abgeltungswirkung. Die Arbeiten dazu hat das EFD (ESTV) bereits aufgenommen.

7.2.2 Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts

Die Schweizer Behörden werden sich im Rahmen der bilateralen und multilateralen Aussenwirtschaftspolitik (u.a. WTO, Freihandelsabkommen und OECD) noch stärker proaktiv gegen Diskriminierungen von Marktteilnehmern einsetzen.

Die FINMA wird ebenfalls in den kommenden Monaten den Dialog in den internationalen Gremien und bilateral mit den Aufsichtsbehörden grosser Staaten und einzelnen EU-Gremien, wie zum Beispiel der EU-Kommission oder CEIOPS, intensivieren, um die internationale Anerkennung der Schweizer Aufsicht zu gewährleisten. Die Anerkennung der Aufsicht ist ein wesentlicher Schritt zur Beseitigung von bestehenden Marktzutrittsschranken.

Mit ausgewählten Partnerländern sollen weiterhin Verhandlungen über bilaterale aufsichtsrechtliche Abkommen aufgenommen werden, um unter anderem auch den Marktzutritt für Finanzintermediäre zu verbessern. Die Vor- und Nachteile eines (Finanz-) Dienstleistungsabkommen mit der EU soll ebenfalls baldmöglichst geprüft werden.

7.2.3 Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen

Die schrittweise Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für Grossbanken, welche bis 2013 erreicht werden muss, ist bereits beschlossen. Ebenfalls beschlossen wurde die schrittweise Einführung einer Leverage Ratio für Grossbanken bis 2013. Es ist nicht auszuschliessen, dass aufgrund internationaler Entwicklungen weitergehende Anpassungen in diesen Bereichen nötig sind. Im Bereich der Liquiditätsanforderungen sind die Reformarbeiten weit fortgeschritten. Aufgrund der Erfahrungen der Krise will der BCBS mittels des Erlasses eines neuen globalen Minimalstandards bezüglich Liquidität bis im ersten Halbjahr 2010, die Resistenz gegen Schocks erhöhen.

Für die Erarbeitung von Massnahmen für den Umgang mit systemrelevanten Unternehmen im Krisenfall wurde eine aus Vertretern der Behörden, der Privatwirtschaft und Wissenschaft zusammengesetzte Expertengruppe eingesetzt. Diese soll dem EFD bis im Herbst 2010 einen Bericht mit möglichen Ansatzpunkten und Handlungsprioritäten aufzeigen. Dazu gehören Fragen zu Bereichen wie Organisationsstruktur, die internationale Abwicklung eines Konkursfalls, ein globales Bankenkursverfahren, usw. Daneben sind die Behörden bemüht, voraussichtlich im Jahr 2010 präventive Massnahmen im Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten zu erarbeiten. Entsprechende Arbeiten der FINMA und der SNB zur Prüfung der prudenziellen Regulierung sind bereits im Gange.

Die Arbeiten zur Verbesserung des Einlegerschutzsystems sind bereits weit fortgeschritten. Ein erster Entwurf des EFD befindet sich bis am 31. Dezember 2009 in der Vernehmlassung.

Die FINMA wird bis voraussichtlich Mitte 2010 prüfen, wie die aktuellen internationalen Entwicklungen im Bereich Clearing und Settlement von OTC-Produkten in der Schweiz regulatorisch unterstützt werden können. Eine mögliche Massnahme wäre z.B. die Schaffung von Anreizen, welche die Abwicklung von Geschäften über eine zentrale Gegenpartei unterstützen.

7.2.4 Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes

Die Schweiz engagiert sich bereits jetzt intensiv in den internationalen Gremien, welche sich mit der Bekämpfung der Finanzkriminalität befassen. Die Schweiz ist um die Implementierung eines adäquaten Monitorings und eines globalen Level Playing Fields bemüht (z.B. FSB, GF und FATF). Sie wird dieses Engagement noch weiter verstärken.

Die konsequente Bekämpfung der Finanzkriminalität gehört zur Wahrung der Integrität des Finanzplatzes. Der Bundesrat hat aufgrund eines Expertenberichts bereits beschlossen, eine umfassende Revision des Insiderstrafatbestandes in Auftrag zu geben, um eine Äquivalenz mit der Regelung in der EU herzustellen.

Unter der Federführung des EFD laufen die Arbeiten zum weiteren Ausbau des Netzes an Doppelbesteuerungsabkommen, welche die Anpassungen der Amtshilfe gemäss Art. 26 OECD-Musterabkommen beinhalten. Ein Erlass von internen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der geänderten Amts- und Rechtshilfe, insbesondere formellrechtliche Grundlagen für die Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen (der Erlass einer Grundsatzverordnung) ist bereits weit fortgeschritten. Die Grundsatzverordnung wird im Jahr 2010 durch das EJPD dem Bundesrat unterbreitet.

Im mit der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung verbundenen Steuerbereich ist der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen bereit, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang wird die Einführung einer Abgeltungssteuer geprüft. Zusätzlich werden Massnahmen geprüft, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und damit verbundene Rechtsrisiken zu verringern.

Quellenverzeichnis

Eidg. Finanzdepartement, *Finanzstandort Schweiz, Kennzahlen*, Juni 2009.

Eidg. Finanzdepartement, *Leitlinien für die Finanzplatzpolitik*, August 2003.

Eidg. Finanzdepartement, *Richtlinien für Finanzmarktregulierung*, September 2005.

Eidg. Finanzdepartement, *Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz*, September 2009.

FSB, *Improving Financial Regulation*, September 2009.

OECD, *Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation*, November 2009.

OECD, *Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs*, 2005.

Anhang 1 – Liste der Mitglieder der Arbeitsgruppe Strategie

Behörde:

EFV

- Peter Siegenthaler, Direktor EFV (Vorsitz)
- Alexander Karrer, Leiter Abteilung Internationale Finanzfragen und Währungspolitik, EFV
- Dina Beti, Leiterin Rechtsdienst EFD / EFV

SNB

- Thomas Jordan, Mitglied des Direktoriums SNB
- Reto Nyffeler, SNB

FINMA

- Patrick Raaflaub, Direktor FINMA
- Michael Mayer, FINMA

ESTV

- Urs Ursprung, Direktor ESTV
- Fabian Baumer, Vizedirektor ESTV

Privatsektor:

SBVg

- Urs Ph. Roth, Vorsitzender der Geschäftsleitung und Delegierter des Verwaltungsrates SBVg
- Stefan Tobler, Leiter Stab VR & GL, SBVg
- Claudia Strub, SBVg

SVV

- Lucius Dürr, Vorsitzender der Geschäftsleitung SVV
- Susanne Brunner, Public Affairs Schweiz, SVV

SFA

- Matthäus Den Otter, Geschäftsführer SFA

SIX Group

- Peter Gomez, Präsident des Verwaltungsrates SIX Group

Externe Begleitung:

- Manuel Ammann, Direktor des Schweizerischen Instituts für Banken und Finanzen, Universität St. Gallen
- Manuel Sager, Vorsitzender der Expertengruppe zur Optimierung der Zusammenarbeit bei Steuerdelikten

Sekretariat:

- David S. Gerber, Leiter Sektion Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen, EFV
- Fred Bürki, stv. Leiter Sektion Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen, EFV
- Catherine Chammartin, Sektion Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen, EFV
- Stephan Aeschlimann, Sektion Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen, EFV

Anhang 2 – Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Stossrichtungen

Stossrichtung	Massnahmen	Wer
1. Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors	Steuern:	
	Prüfung der Abschaffung der Verrechnungssteuer zu Gunsten einer Zahlstellensteuer mit tieferem Satz und einer verbreiterten Steuerbasis und eventuell mit Abgeltungswirkung.	EFD (ESTV)
	Prüfung der Möglichkeiten zur Finanzierung einer über eine längere Zeitperiode gestaffelten Abschaffung der Stempelabgaben.	EFD (ESTV)
	Eröffnung der Vernehmlassung zur USTR III.	EFD (ESTV)
	Aufsicht:	
	Verbesserung der Sorgfalts-, Offenlegungs- und Aufklärungspflichten im Vertrieb von Finanzprodukten.	FINMA
	Intensivierung der Bekämpfung von unbewilligten Anbietern.	FINMA
	Erarbeitung neuer Kennzahlen und verbesserter Erhebungsmechanismen sowie gezielter Einsatz von Prüfgesellschaften und Untersuchungsbeauftragten zwecks Verbesserung des risikobasierten Ansatzes der Aufsicht. Ein Ausbau der risikoorientierten Aufsicht wird zudem im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen angestrebt.	FINMA
	Verschärfungen im Sanktionsinstrumentarium und Vereinfachungen im Verfahren, um ein wirkungsvolles Enforcement im Bereich der Börsendelikte sicherzustellen.	EFD, FINMA
	Zusammenarbeit:	
Verstärkung des Engagements der Schweiz in den wichtigsten internationalen Standardsetzungsgremien, um in Schwerpunktbereichen eine internationale Abstimmung der Standards zu erreichen. Das Schwergewicht liegt dabei auf der Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Aufsichtssystems, bsp. des SST hinsichtlich Solvency II.	FINMA, EFD, SNB	

	Intensivierung und Verbesserung der Koordination zwischen den einzelnen Bundesbehörden sowie mit dem Privatsektor.	FINMA, EFD, SNB
2. Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts	Proaktives Einsetzen der Schweiz im Rahmen der bilateralen und multilateralen Aussenwirtschaftspolitik (u.a. WTO, Freihandelsabkommen und OECD) gegen Diskriminierungen von Marktteilnehmern.	EVD (Seco) und mitinteressierte Stellen
	Intensivierung des Dialogs der FINMA in den internationalen Gremien und bilateral mit den grossen Aufsichtsbehörden und einzelnen EU-Gremien, wie zum Beispiel der EU-Kommission oder CEIOPS, zwecks internationaler Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Aufsicht und Regulierung.	FINMA
	Abschluss bilateraler aufsichtsrechtlicher Abkommen mit den wichtigsten Partnerländern, um den Marktzutritt zu verbessern.	EFD, FINMA, EVD (Seco, IB), EDA
	Prüfung der Vor- und Nachteile eines (Finanz-) Dienstleistungsabkommens mit der EU.	EDA/EVD (Seco, IB), EFD (EFV)
3. Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen	Schrittweise Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für Grossbanken bis 2013 (bereits beschlossen). Prüfung weitergehender Anpassungen angesichts internationaler Entwicklungen.	FINMA, SNB
	Schrittweise Einführung einer Leverage Ratio für Grossbanken bis 2013 (bereits beschlossen). Prüfung weitergehender Anpassungen angesichts internationaler Entwicklungen.	FINMA, SNB
	Die Arbeiten zur Erhöhung der Liquiditätsanforderungen sind bereits weit fortgeschritten. Die BCBS wird globale Mindeststandards bezüglich Liquidität erlassen.	FINMA, SNB
	Prüfung von Massnahmen für den Umgang mit systemrelevanten Unternehmen im Krisenfall.	Experten-gruppe
	Erarbeitung von präventiven Massnahmen im Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten (prudenzielle Regulierung) (eingehende Prüfung im Gange).	FINMA, SNB
	Verbesserung des Einlegerschutzsystems (Gesetzesvorlage in der Vernehmlassung).	EFD
	Prüfung wie die aktuellen internationalen Entwicklungen im Bereich Clearing und Settlement von OTC-Produkten in der Schweiz regulatorisch unterstützt werden können, z.B. durch die Schaffung von Anreizen, welche die Abwicklung von Geschäften über	FINMA

	eine zentrale Gegenpartei unterstützen.	
4. Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes	Intensivierung des aktiven Engagements in internationalen Gremien wie zum Beispiel dem FSB, GF und FATF zwecks Bekämpfung der Finanzkriminalität, Implementierung eines adäquaten Monitorings und eines globalen Level Playing Fields.	EFD, FINMA, SNB
	Anpassung der Gesetzgebung im Bereich der Börsendelikte und des Marktmissbrauchs.	EFD, FINMA
	Weiterer Ausbau des DBA-Netztes mit der Amtshilfe aufgrund des Standards nach Art. 26 OECD-Musterabkommen.	EFD (ESTV)
	Erlass von internen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der geänderten Amts- und Rechtshilfe, insbesondere formellrechtlicher Grundlagen für die Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen weit fortgeschritten (Erlass einer Grundsatzverordnung, später Ersatz durch eine gesetzliche Grundlage.	EFD (ESTV), EJPD (BJ)
	Bereitschaft unter bestimmten Voraussetzungen bilaterale Abkommen, zusätzlich zur Umsetzung des OECD Standards im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen, abzuschliessen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang: <ul style="list-style-type: none"> • Prüfung der Einführung einer Abgeltungssteuer. • Prüfung weiterer Massnahmen, um die Steuerehrlichkeit von Bankkunden zu fördern und Rechtsrisiken zu verringern. 	EFD (ESTV) EFD, SBVg

Abkürzungsverzeichnis

AIFM	EU-Richtlinie zu Managern alternativer Investmentfonds
AIG	American International Group
BCBS	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BESTA	Beschäftigungsstatistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BRD	Statistisches Bundesamt
BRIC-Staaten	Staaten­gruppe bestehend aus Brasilien, Russland, Indien und China
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CCP	Central Counterparties
CDS	Credit Default Swaps
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
ComFrame Task Force (IAIS)	Common Assessment Framework Task Force
CS	Credit Suisse
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EUREX	European Exchange
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FFA	Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSB	Financial Stability Board
FSF	Financial Stability Forum
G-20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
G-7	Gruppe der Sieben
GF	Global Forum
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
IASB	International Accounting Standards Board
ICE	US-amerikanische Intercontinental Exchange
IOSCO	International Organisation of Securities Commissions
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAG	Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen
KMUs	Kleine und mittlere Unternehmen
M&A	Mergers & Acquisitions (deutsch: Fusionen und Übernahmen)
MiFID	EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente

MTFs	Multilateral Trading Facilities
MWST	Mehrwertsteuer
NGOs	Non-Governmental Organisations
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OTC	"over the counter"
QIF	Fonds für qualifizierte Anleger
ROSC	Reports on the Observance of Standards and Codes
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SEPA	Single Euro Payments Area
SFA	Swiss Funds Association
SIX Group	(bis Oktober 2008 Swiss Financial Market Services)
SNB	Schweizerische Nationalbank
SST	Swiss Solvency Test
STAFI	Steuerungsausschuss Dialog Finanzplatz Schweiz
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
T2S	Target2Securities
UCITS	Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities (deutsch: Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren)
UNO	United Nations Organisation
USTR	Unternehmenssteuerreform
VSB	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WTO	World Trade Organisation