

Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie

Zusammenfassung des Schlussberichts

05.12.2014

Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist das regulatorische Umfeld des Finanzsektors im Umbruch. Als Reaktion auf diesen immer noch nicht überwundenen Jahrhundertsturm werden weltweit die Vorkehrungen zum Kundenschutz und zum Schutz der Systemstabilität stark umgebaut. Für den global ausgerichteten Schweizer Finanzplatz stellt sich die Frage, wie er seine international herausragende Stellung auch in diesem gewandelten Umfeld halten oder gar verbessern kann. Konkret gilt es dabei zu analysieren, welche Anpassungen bei der bisherigen Finanzmarktstrategie des Bundes gegebenenfalls notwendig sind. Für diese Strategieüberprüfung setzte der Bundesrat am 4. September 2013 die Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie ein. Das bis Ende 2014 befristete Mandat sieht vor, losgelöst vom Tagesgeschäft, die veränderten Rahmenbedingungen für den Finanzplatz zu analysieren und auf dieser Basis Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie zu erarbeiten. Der vorliegende Schlussbericht samt den fünf Anhängen zuhanden des Bundesrates kommt diesem Auftrag nach.

Abgrenzung und Ausgangslage

Auch wenn das Mandat in Bezug auf die Finanzmarktregulierung umfassend ist, wird gleich zu Beginn des Berichtes betont, dass die Arbeiten der Expertengruppe bewusst in zweierlei Hinsicht eingegrenzt wurden. Die Strategiearbeit beschränkt sich einerseits auf die im weitesten Sinne von staatlichen Behörden gesetzten Rahmenbedingungen. Aufgabe einer Expertengruppe des Bundesrates ist nicht, industriepolitische Empfehlungen über die Grösse oder Zusammensetzung des Finanzplatzes oder über die Unternehmensstrategien einzelner Finanzdienstleister zu machen. Andererseits behandelt die Strategie lediglich die für den Finanzsektor unmittelbar relevanten Rahmenbedingungen. Die alle Unternehmen betreffende allgemeine Wirtschaftspolitik – wie etwa die Arbeitsmarktpolitik oder die Geldpolitik – ist zwar für den Erfolg des Finanzsektors ebenfalls von grosser Bedeutung. Empfehlungen dazu würden aber über das Mandat einer auf den Finanzsektor fokussierten Strategiegruppe hinausgehen.

Der Bericht gibt zunächst eine Übersicht zu den bisher erfolgten Arbeiten auf Bundesebene. Anschliessend werden die jüngsten Veränderungen der Rahmenbedingungen erläutert, die eine Überprüfung der bestehenden Finanzmarktstrategie nahelegen. Diese Veränderungen gaben die Ausrichtung der vier Untergruppen vor, welche die Expertengruppe in ihrer ersten Sitzung einsetzte, um die notwendige Grundlagenarbeit zu leisten: Erstens hat die Finanzkrise eine Regulierungswelle mit sich gebracht, deren effiziente Bewältigung eine

Überprüfung des Regulierungsprozesses erfordert. Zweitens wirken verschiedene aktuelle internationale Regulierungsaktivitäten zumindest potentiell marktabschottend. Ein aktives Handeln ist deshalb notwendig, um den internationalen Marktzutritt für den stark global ausgerichteten Schweizer Finanzplatz sicherzustellen beziehungsweise zu verbessern. Drittens gewinnt das steuerliche Umfeld des Finanzsektors im internationalen Wettbewerb der Standorte zunehmend an Bedeutung. Viertens schliesslich intensivieren sich die internationalen Bemühungen zur Stärkung der Finanzstabilität und hier insbesondere zur nachhaltigen Bewältigung des Too big to fail (TBTF)-Problems. Die Schwerpunkte des Berichtes sind daher Strategien zur Bewältigung diesen vier Herausforderungen gewidmet.

Regulierungsprozess effizient gestalten

Der erste Schwerpunkt betrifft die Entstehung von finanzmarktrelevanten Regulierungen und damit den Prozess, in dem die Rahmenbedingungen für den Schweizer Finanzplatz festgelegt werden. Dabei geht es vor allem auch um die Frage, wie weit die von neuen Regulierungen Betroffenen in welchem Stadium in diesen Prozess effizient einbezogen werden können. Eine wichtige Schlussfolgerung ist, dass die Grundlagen für einen gewissen Einbezug in den Regulierungsprozess zwar vorhanden sind, insbesondere aber in der frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens noch relativ wenig zum Einsatz kommen. Empfohlen wird deshalb, so weit das effizient möglich ist, eine Vertiefung des institutionalisierten Dialogs zwischen Behörden und Finanzsektor in allen Phasen des Regulierungsprozesses und eine gestärkte Rolle des Forums Finanzplatz. Zudem sollten bei wichtigen Projekten Wirkungsanalysen bereits in der frühen Phase des Regulierungsprozesses skizziert und während der Konkretisierung eines Projektes laufend zu einer umfassenden Regulierungsfolgeabschätzung erweitert werden. Für die späte Phase des Prozesses – den Vollzug von Regulierungen – wird der FINMA empfohlen, ihr kürzlich publiziertes Kommunikationskonzeptes im Lichte der Erfahrungen periodisch zu überprüfen.

Marktzutritt wahren und verbessern

Im zweiten Schwerpunkt geht es um die für die Zukunft des global ausgerichteten Schweizer Finanzplatzes zentrale Frage, wie der internationale Marktzutritt längerfristig gesichert werden kann. Im Verhältnis zu wichtigen Handelspartnern wird empfohlen, formelle Marktzutrittsvereinbarungen anzustreben. Um dies zu erleichtern, sollte sich die Schweizer Finanzmarktregulierung an internationalen Standards orientieren und sich dabei gleichzeitig aktiv in die Gremien einbringen, in denen diese Standards formuliert und weiterentwickelt werden. Besondere Bedeutung hat auch in Zukunft der Marktzutritt im EU/EWR-Raum. Dies wird mit zwei Empfehlungen unterstrichen. Die Schweiz soll einerseits, wo keine anderen Gründe dagegen sprechen, eine in der Substanz gleichwertige Regulierung und Aufsicht mit dem EU/EWR-Raum anstreben. Andererseits soll versucht werden, dauerhaft Rechtssicherheit für das grenzüberschreitende Finanzgeschäft in den EU/EWR-Raum zu gewährleisten. Um einen möglichen Ansatz in dieser Richtung auszuloten, sollen exploratorische Gespräche mit der EU-Kommission über die Eckwerte eines allfälligen sektoriellen Abkommens im Bereich der Finanzdienstleistungen gesucht werden. Das soll die notwendigen Entscheidungsgrundlagen über die Machbarkeit und Wünschbarkeit eines solchen Ansatzes liefern. Schliesslich wird empfohlen, den Übergang zum automatischen Informationsaustausch (AIA) in Steuersachen zu nutzen, um international mit einem einheitlichen Auftritt über die Vorzüge des Schweizer Finanzplatzes zu informieren.

Steuerliches Umfeld verbessern

Der dritte Schwerpunkt ist den inländischen steuerlichen Rahmenbedingungen für den Schweizer Finanzsektor gewidmet. Wichtigster Ansatzpunkt ist dabei die Feststellung, dass der Schweizer Kapitalmarkt heute aus steuerlichen Gründen wenig attraktiv ist. Ausländische Investoren erwerben kaum Obligationen von Schweizer Schuldner, weil sie die anfallende Verrechnungssteuer nicht vollständig und/oder nur mit administrativem Aufwand zurückfordern können. Deshalb verzichten grössere Schweizer Unternehmen fast ausnahmslos darauf, Anleihen in der Schweiz auszugeben. Um dies zu beheben, wird mit Ausnahme der inländischen Beteiligungsrechte ein grundsätzlicher Wechsel der Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer empfohlen. Die Expertengruppe hat sich hier bereits in die laufenden Arbeiten für einen Vernehmlassungsentwurf eingebracht. Für die zukünftigen steuerlichen Rahmenbedingungen ist zudem die zunehmende Tendenz in Richtung der Etablierung von Finanztransaktionssteuern in wichtigen Partnerländern von Bedeutung. Hier wird empfohlen, sich international gegen eine extraterritoriale Wirkung solcher Steuern einzusetzen und gegebenenfalls durch Anpassungen bei der Schweizer Umsatzabgabe (bis hin zu deren Abschaffung) Doppelbesteuerungseffekte zu vermeiden. Zudem sollte für die Gewinnsteuer eine Gruppenbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten von Konzerngesellschaften geprüft werden.

Systemstabilität sichern

Der Bericht befasst sich in seinem vierten Schwerpunkt schliesslich mit Massnahmen zur Sicherung der Systemstabilität. Im Zentrum steht dabei die in Artikel 52 des Bankengesetzes geforderte Evaluation der TBTF-Politik drei Jahre nach Inkraftsetzung. Mit Anhang 4 des Schlussberichtes „Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich“ legt die Expertengruppe die Grundlage für diese Überprüfung vor. Dabei wird festgehalten, dass der Schweizer Ansatz zwar vom Konzept her grundsätzlich geeignet ist, das Problem effizient anzugehen, dass aber Zusätzliches notwendig sein wird, um das Schweizer TBTF-Regime zu stärken und damit die implizite Staatsgarantie wirklich zu beseitigen. Empfohlen wird, schon heute gezielte Anpassungen in allen drei Massnahmenbereichen (prudenzielle Massnahmen, organisatorische Massnahmen, Massnahmen für den Krisenfall) vorzunehmen und in den kommenden Jahren die Wirksamkeit des Gesamtpaketes weiterhin periodisch zu überprüfen. Diese Massnahmen sollen insbesondere garantieren, dass die Schweiz auch künftig zu den Ländern mit international führenden (gewichteten sowie ungewichteten) Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken gehört und dass im Krisenfall eine Sanierung oder geordnete Abwicklung möglich ist. Zusätzlich wurden Risiken für die Systemstabilität in nicht vom Schweizer TBTF-Regime betroffenen Bereichen untersucht. Daraus werden weitere Empfehlungen und Prüfaufträge abgeleitet: Diese umfassen die Verbesserung der Einlagensicherung, die Prüfung der Einführung einer Krisenplanung für gewisse nicht-systemrelevante Banken sowie die Prüfung der Systemrisiken, welche aus steuerlichen Verschuldungsanreizen, insbesondere bei privaten Hypotheken, entstehen.

Empfehlungen

Die folgende Tabelle fasst zusammen, welche zusätzlichen Massnahmen oder Anpassungen der bisherigen Finanzmarktstrategie die Expertengruppe in den oben genannten vier Bereichen empfiehlt. Nicht aufgeführt sind die Fälle, in denen sich die Expertengruppe im Bericht für eine Fortführung bereits eingeleiteter oder laufender Reformen ausspricht.

Ziele	Massnahmen	Kurze Erläuterungen
Regulierungsprozess effizient gestalten	Klare und transparente Grundsätze für alle Phasen des Regulierungsprozesses	Anwendung der geltenden Regulierungsgrundsätze auf den gesamten Regulierungsprozess, inklusive der frühen Phasen von Regulierungsprojekten.
		Durchführung einer Grundsatzverträglichkeitsprüfung bei der Beurteilung des Regulierungsbedarfs für jedes Regulierungsprojekt.
		Erstellen eines vollständigen Normkonzeptes bei jedem Regulierungsprojekt
	Vertiefung des bestehenden institutionalisierten Dialogs zwischen Behörden und Finanzsektor und klar definierte Rolle des Forums Finanzplatz	Der institutionalisierte Dialog zwischen Behörden, Marktteilnehmern und Wissenschaft soll erweitert und namentlich in der Phase der Früherkennung von Regulierungsentwicklungen verstärkt werden. Eine offensive Kommunikation und die frühzeitige Erstellung von Projektskizzen verstärken diesen Dialog. Behörden, Wissenschaft und vorab auch die Marktteilnehmer müssen zu einem konstruktiven und objektivierten Dialog Hand bieten.
		Das Forum Finanzplatz soll als Koordinationsstelle des Dialogs für Finanzmarktregulierungsfragen wirken. Sein Mandat ist dahingehend zu präzisieren. Seine Zusammensetzung ist so anzupassen, dass alle betroffenen Marktteilnehmer angemessen vertreten werden.
	Durchgehende Wirkungsanalyse und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) im gesamten Regulierungsprozess	Eine stufengerechte Wirkungsanalyse und RFA ist konsequent während des gesamten Regulierungsprozess durchzuführen. Ihre Resultate sind transparent darzulegen und zu kommunizieren. Die Regulierungsbehörden haben eine hohe Wirksamkeit und Differenziertheit der Regulierung anzustreben.
	Periodische Überprüfung des Kommunikationskonzepts für den Vollzug von Regulierungen	Die Vollzugsbehörde hat ihr Kommunikationskonzept, das die Funktion der verschiedenen Kommunikationsformen transparent erläutert, periodisch und nach Möglichkeit unter Einbezug der Marktteilnehmer zu überprüfen.
Marktzutritt wahren und verbessern	Anstreben formeller Marktzutrittsvereinbarungen mit wichtigen Partnerländern	Die Schweiz strebt an, mit wichtigen, ausgewählten Partnerländern Vereinbarungen abzuschliessen, mit dem Ziel, den Marktzutritt für Schweizer

Ziele	Massnahmen	Kurze Erläuterungen
	und Orientierung an internationalen Standards	Anbieter im bilateralen Verhältnis zu wahren und zu verbessern. Sie ist als Verhandlungspartner glaubwürdig, indem sie ihre Regulierung an internationalen Standards orientiert und aktiv bei den internationalen Initiativen und Prozessen der Finanzmarktregulierung, beispielsweise als Mitglied des Financial Stability Board und der verschiedenen Standard Setters, mitwirkt.
	Gleichwertigkeitsansatz gegenüber der Finanzmarktregulierung im EU/EWR-Raum	Die Schweiz strebt, dort wo dies zur Wahrung des Marktzutritts aus Schweizer Sicht erstrebenswert ist und unter Wahrnehmung nationaler Handlungsspielräume, eine in der Substanz gleichwertige Regulierung und Aufsicht wie im EU/EWR-Raum an. Sie sucht den Dialog mit der EU, um Wege zu prüfen, die den schweizerischen Ansatz würdigen und das Verfahren der Äquivalenzanerkennung von entsprechendem Schweizer Recht transparenter, rascher und berechenbarer machen.
	Gespräche zur Klärung der Marktzutrittsanforderungen der EU im Finanzdienstleistungsbereich	Die Schweiz sucht den Dialog mit der EU, um formelle und materielle Aspekte eines möglichen Abkommens über Finanzdienstleistungen vertiefter abzuklären. Sie macht eine entsprechende Anfrage bei der EU-Kommission für exploratorische Gespräche über ein solches sektorielles Abkommen.
	Einheitlicher Auftritt und gezielte Kommunikation zur Verbesserung der Positionierung des Finanzplatzes	Die Schweiz verbessert die Positionierung ihres Finanzplatzes im Ausland durch eine gute Koordination von Staat und Finanzsektor, einen geeinten Auftritt und eine aktive Kommunikation im Zuge des Übergangs der Schweiz zum automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA). Die Finanzbranche soll prüfen, welche Massnahmen für eine wirksamere Vermarktung sinnvoll wären und entsprechende Vorschläge vorlegen.
Steuerliches Umfeld verbessern	Entwicklung eines dynamischen Schweizer Kapitalmarkts ermöglichen durch Umbau der Verrechnungssteuer	Der Bundesrat soll in seiner Botschaft zuhanden des Parlaments bei der Verrechnungssteuer den Vollzug eines grundsätzlichen Wechsels zum Zahlstellenprinzip mit Ausnahmen der inländischen Beteiligungserträge mit folgenden Eckwerten beantragen: Für inländische Bankkunden soll als

Ziele	Massnahmen	Kurze Erläuterungen
		<p>Sicherungsdispositiv in der Schweiz weiterhin eine Quellensteuer erhoben werden. Auf eine Residualsteuer sollte nach Möglichkeit verzichtet werden. Für die Reform braucht es ausreichend Zeit für die Umstellung bei den Zahlstellen. Eine Entschädigung der durch das Steuerabzugsverfahren entstehenden Kosten bei der Zahlstelle ist zu prüfen. Der Bundesrat soll den Wechsel zum genannten Zahlstellenprinzip auf die geplante Einführung des AIA im internationalen Verhältnis abstimmen. Im Sinne einer Übergangsbestimmung dieses Reformprojekts seien produktbezogene Steuerbefreiungen für aufsichtsrechtlich regulierte Produkte wie Bail-in Bonds, CoCos oder Anleihen mit Forderungsverzicht vorzusehen.</p>
	<p>Strategie zum Umgang mit internationalen Finanztransaktionssteuern und ihrem Verhältnis zu Umsatzabgaben</p>	<p>Der Bundesrat soll sich auf internationaler Ebene gegen eine extraterritoriale Wirkung einer zukünftigen Finanztransaktionssteuer aussprechen bzw. durch bilaterale Massnahmen (Abschluss von Abkommen mit den betreffenden Partnerstaaten) oder unilaterale Massnahmen (im Bereich der Umsatzabgabe bzw. Angleichung an ausländische Systeme der FTT) Doppelbesteuerungseffekte vermeiden.</p>
	<p>Prüfung einer Gruppenbesteuerung von Konzerngesellschaften in der Schweiz</p>	<p>Der Bundesrat soll das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragen, eine Gruppenbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten für die Gewinnsteuer zu prüfen.</p>
<p>Systemstabilität sichern</p>	<p>Stärkung des Schweizer TBTF-Regimes</p>	<p>Überprüfung der Berechnungsmethode der RWAs und ggf. Massnahmen zur Verbesserung</p> <p>Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen</p> <p>Anpassungen bei der Kapitalqualität</p> <p>Anpassung von Art. 125 ERV für systemrelevante Einzelinstitute</p> <p>Festlegung, bis wann der Schweizer Notfallplan und die verbesserte globale Resolvability umgesetzt sein soll</p> <p>Ergänzung des TBTF-Regimes um verbindliche TLAC-Anforderungen, damit ausreichend Verbindlichkeiten vorhanden sind, um eine Sanierung</p>

Ziele	Massnahmen	Kurze Erläuterungen
		<p>oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen</p> <p>Rechtliche Anpassungen zur Stärkung des Dispositivs für den Krisenfall</p> <p>Anpassungen bei der Verrechnungssteuer zur Erhöhung der Attraktivität von in der Schweiz emittierten Bail-in Bonds</p> <p>Im gesetzlich vorgesehenen Zweijahresrhythmus (Art. 52 BankG) sollten die Wirksamkeit des Regimes überprüft und auf dieser Basis ggf. zusätzliche Massnahmen ergriffen werden.</p>
	Verbesserungen im bestehenden System der Einlagensicherung	<p>Das Verständnis und der Bekanntheitsgrad des gesamten Einlegerschutzsystems sind zu steigern, namentlich im Verhältnis zu den Kunden sowie auf internationaler Ebene.</p> <p>Die Organisation von esisuisse als Träger der Einlagensicherung ist im Rahmen der Neugestaltung der Vereinsstatuten zu verbessern.</p> <p>Für die Auszahlung aus der Einlagensicherung ist eine Verkürzung der Zielfrist anzustreben von derzeit 20 Arbeitstagen auf im Idealfall 7 Arbeitstage.</p>
	Prüfung von weitergehenden Anpassungen der Einlagesicherung	<p>Es ist zu prüfen, ob das Finanzierungsmodell der Einlagensicherung verglichen mit dem Status quo durch eine (zumindest teilweise) Vorfinanzierung, beispielsweise durch eine Ergänzung mittels Hinterlegung von Wertschriften oder durch die Einführung eines ex ante finanzierten Fonds verbessert werden kann.</p> <p>Kosten und Nutzen einer Erhöhung der Systemobergrenze sind zu prüfen.</p>
	Prüfung der Einführung einer Krisenplanung für gewisse nicht-systemrelevante Banken	<p>Eine Kompetenz, von ausgewählten auch nicht systemrelevanten Banken Krisenvorbereitungen und -pläne einzufordern resp. zu erstellen, könnte einen weiteren Beitrag zur Stabilität des Schweizer Finanzsystems liefern. Es ist daher zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage mit entsprechenden Kompetenzen geschaffen werden sollte und welche Finanzinstitute erfasst wären.</p>

Ziele	Massnahmen	Kurze Erläuterungen
	<p>Prüfung der Systemrisiken wegen den steuerlichen Verschuldungsanreizen, insbesondere bei privaten Hypotheken</p>	<p>Das Steuersystem sollte dem Prinzip folgen, keine Anreize für Verschuldung (also die Finanzierung durch Fremdkapital statt Eigenkapital) zu schaffen. Es wird empfohlen, zu untersuchen, wie stark die Verschuldungsanreize im schweizerischen Steuersystem und die daraus resultierenden Risiken für die Finanzstabilität sind. Ein besonderer Fokus sollte dabei auf die im internationalen Vergleich besonders hohe Hypothekarverschuldung der Haushalte gelegt werden. Darauf basierend sollten Massnahmen erarbeitet werden, wie dem Prinzip der steuerlichen Neutralität der Finanzierungsstruktur besser entsprochen werden könnte.</p>