

Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz

Bericht des Bundesrates



Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bern 2016

Redaktion:
Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF

Übersetzungen:
Sprachdienste EFD

Vertrieb:
BBL, Verkauf Bundespublikationen
CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 604.003.D
November 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Der Schweizer Finanzplatz im internationalen Wettbewerb	8
3. Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik	14
3.1 Marktzugang wahren und verbessern	15
3.2 Innovationen ermöglichen	17
3.3 Regulierungsinhalte und -prozesse optimieren	19
3.4 Systemrisiken begrenzen	22
3.5 Internationale Konformität im Steuer- und Geldwäschereibereich sicherstellen	24
4. Umsetzung	27
Anhang I: Prinzipien der Finanzmarktpolitik der Schweiz	30
Zielsetzungen	30
Grundsätze	31
Anhang II: Wichtige finanzmarktpolitische Entwicklungen seit 2010	33

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht bekräftigt der Bundesrat die Grundlagen seiner Finanzmarktpolitik und legt die strategischen Stossrichtungen dieser Politik fest. Eine Aktualisierung wurde notwendig, da sich das Umfeld für den Finanzplatz erheblich gewandelt und die Schweiz in den vergangenen Jahren eine Reihe von weitreichenden Reformen im regulatorischen und steuerlichen Bereich vorgenommen hat. Damit hat sie auch für das grenzüberschreitende Finanzgeschäft wichtige internationale Standards umgesetzt.

Der Bundesrat befürwortet eine solide und gleichzeitig dynamische Finanzmarktpolitik, die sich einerseits nach beständigen Zielsetzungen und Grundsätzen richtet. Andererseits muss diese Politik anpassungsfähig genug sein, um bestmöglich auf Entwicklungen im sich rasch wandelnden Finanzumfeld reagieren zu können. Der Bericht soll als Kompass dienen, der die bundesrätliche Politik verständlich und berechenbar macht.

Fünf Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik zeigen auf, wie den Chancen und Herausforderungen für den Finanzplatz Schweiz begegnet wird und wie dessen Wettbewerbsfähigkeit erhalten werden soll. Während die Umsetzung global anerkannter Standards weiterhin ein zentraler Bestandteil der Politik sein wird, so sollen nationale Handlungsspielräume ausgeschöpft und die Rahmenbedingungen am Finanzstandort Schweiz zukunftsgerichtet und effizient ausgestaltet werden. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf neue Technologien.

- Zwecks Wahrung und Verbesserung des Marktzugangs werden bilaterale Vereinbarungen mit Partnerländern angestrebt. Mit der EU soll die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Finanzmarktregulierung, wo dies volkswirtschaftlich sinnvoll ist, erreicht werden. Gleichzeitig sollen im Ausland, in Zusammenarbeit mit der Branche, die Qualitäten des Schweizer Finanzplatzes hervorgehoben werden.
- Innovativen Ideen und neuen Geschäftsmodellen im Finanzbereich im Zuge der rasch fortschreitenden Digitalisierung wird der Weg geebnet. Unverhältnismässige Marktzutrittschürden für Fintech-Unternehmen werden mittels Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen abgebaut. Der Trend zur Nachhaltigkeit im Finanzgeschäft bietet ebenfalls Opportunitäten für die Finanzinstitute, beispielsweise durch den Einbezug von Umweltfaktoren und -risiken bei Kapitalanlagen. Diese Möglichkeiten gilt es wahrzunehmen.
- Die Regulierungsprozesse werden weiter optimiert, wobei jeweils ein Einbezug der Branche vorgesehen ist. Ökonomische Wirkungsanalysen werden frühzeitig begonnen und begleitend zu den Regulierungsprojekten vertieft. Zudem sollen Ex-post-Evaluationen ausgewählter Finanzmarktregulierungen durch unabhängige Stellen in Auftrag gegeben werden. Auf der internationalen Ebene setzen sich die Behörden für eine Konsolidierung der internationalen Regulierungsagenda und deren stärkere Wirkungsorientierung ein.

- Die Stabilität und Funktionsfähigkeit des Finanzsystems wird gewährleistet. Der Bundesrat wird gemäss seinem gesetzlichen Auftrag das Schweizer «Too-big-to-fail»-Regime für systemrelevante Banken weiterhin periodisch überprüfen. Zudem werden Verbesserungen der Funktionsfähigkeit des Einlegerschutzes sowie eine Reduktion von Systemrisiken im Immobilienmarkt und im Bereich der beruflichen Vorsorge geprüft.
- Die internationale Konformität im Steuer- und Geldwäschereibereich wird sichergestellt. Um gleich lange Spiesse zu wahren, setzt sich die Schweiz in den internationalen Gremien für eine breite Umsetzung dieser globalen Standards ein. Damit unterstreicht sie ihre Bereitschaft, ihren Teil zu einem integren internationalen Finanzsystem beizutragen.

Ein stabiler, funktionsfähiger und kompetitiver Finanzsektor ist ein wichtiges Standbein der Schweizer Volkswirtschaft. Es ist Aufgabe des Staates, für die Geschäftstätigkeiten dieses Sektors optimale Rahmenbedingungen bereitzustellen. Der Finanzplatz Schweiz soll sich weiterhin als einer der global führenden Standorte für das Finanzgeschäft behaupten und diese Rolle noch stärken können.

Ausgangslage und Zielsetzung

Der Bundesrat formulierte seine Finanzmarktpolitik letztmals 2012¹, wobei konkrete Schritte im Steuerbereich, mit denen dem internationalen Druck auf die Schweiz begegnet werden sollte, im Zentrum standen. Gleichzeitig wurden Arbeiten initiiert, um in Zusammenarbeit mit der Branche die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes in den Bereichen Asset Management, Versicherungen und Vorsorge sowie Kapitalmarkt zu stärken.

Seither sind auf nationaler wie internationaler Ebene im Finanzmarkt und Steuerbereich zahlreiche Entwicklungen eingetreten und Massnahmen getroffen worden. Der vorliegende Bericht hat zum Ziel, die gegenwärtige Ausgangslage in diesen Bereichen aufzuzeigen, die in den nächsten Jahren anfallenden Herausforderungen zu beschreiben und die Handlungsfelder zu bestimmen, um diesen zu begegnen. Den Erkenntnissen von zwei Expertengruppen zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie² von 2013 bzw. 2014 wird ebenso Rechnung getragen wie den wegweisenden Beschlüssen des Bundesrates und des Parlamentes. Darüber hinaus sind die allgemeinen Stärken des Standorts Schweiz, namentlich die wirtschaftliche und politische Stabilität, ein funktionierender und attraktiver Arbeitsmarkt, hochklassige Infrastrukturen, ein hochstehender Service Public und ein erstklassiges Bildungssystem sowie ein vorteilhaftes steuerliches Umfeld wesentlich für das Finanzgeschäft in der Schweiz. Sie gehören zu den allgemeinen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und haben für den Bundesrat hohe Priorität, sind aber nicht Gegenstand der Finanzmarktpolitik im engeren Sinne.

Die Finanzmarktpolitik des Bundesrates ist auf Rechtsicherheit, Berechenbarkeit und Kontinuität ausgerichtet. Entsprechend beständig sind ihre Zielsetzungen und Grundsätze. Die Finanzmarktpolitik muss sich jedoch einem wandelnden Umfeld und unerwarteten Ereignissen anpassen und ihre Schwerpunktsetzung und den Mitteleinsatz entsprechend wählen. Sie soll dabei einem klaren Kompass folgen. Der Bericht legt die Ausrichtung der Finanzmarktpolitik der Schweiz dar und trägt dazu bei, dass die Schweiz den Chancen und Herausforderungen für ihren Finanzstandort angemessen flexibel und zeitnah begegnet. Die bundesrätliche Politik setzt auch den Rahmen für die Zusammenarbeit des Bundes mit den für die Finanzmarktaufsicht zuständigen Behörden.

Meilensteine und Schwerpunkte der Politik

Es ist für die gesamte Volkswirtschaft von Bedeutung, dass der Finanzsektor den Unternehmen und Haushalten zuverlässig hochwertige Dienstleistungen bereitstellt. Dabei sollen durch attraktive Rahmenbedingungen Wertschöpfung und Arbeitsplätze (und damit auch Steuersubstrat) am Finanzstandort Schweiz erhalten und geschaffen werden. Die Weiterentwicklung des Heimmarktes und des internationalen Geschäfts sind gleichermaßen wichtig. Einerseits sollen die inländischen Rahmenbedingungen

¹ Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes vom 19. Dezember 2012. Dieser zeigte auch den Stand der Umsetzung der vom Bundesrat 2009 im Bericht «Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz» vom 16. Dezember 2009 (in Beantwortung des Postulats Graber 09.3209) beschlossenen Massnahmen auf.

² Siehe den Bericht der ersten Expertengruppe mit dem Titel «Regulatorische Herausforderungen für die grenzüberschreitende Schweizer Vermögensverwaltung und strategische Optionen» vom 6. Juni 2013 sowie den Schlussbericht, inkl. seiner Anhänge, der zweiten Expertengruppe zur «Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie» vom 1. Dezember 2014.

gestärkt werden, andererseits sind die Schweizer Finanzintermediäre auf gute Marktzugangsbedingungen im Ausland angewiesen. Der Schweizer Finanzplatz muss auch in Zukunft seine Position als eines der weltweit führenden Finanzzentren sichern und weiter ausbauen.

In den vergangenen Jahren ist der Bundesrat diesen Zielsetzungen konsequent gefolgt. Indem die Schweiz als bedeutender internationaler Finanzplatz die globale Regulierungsagenda mitgetragen und die wesentlichen vereinbarten Finanzmarktreformenten umgesetzt hat, konnte sie ihre Finanzstabilität stärken und ihre Glaubwürdigkeit untermauern. Die Umsetzung von international anerkannten Standards, dort wo für die Schweiz sinnvoll und nötig, bleibt einer der Pfeiler der Finanzmarktpolitik.

Als Meilensteine der Umsetzung von Reformen in der jüngeren Vergangenheit sind die folgenden hervorzuheben: Die Schweiz hat ihre Gesetzgebung zu Finanzmarktinfrastrukturen und Derivatehandel sowie zur Geldwäschereibekämpfung umfassend revidiert. Zudem hat sie ihr «Too-big-to-fail»-Regime für systemrelevante Banken verschärft und die Kapital- und Liquiditätsanforderungen für sämtliche Banken erhöht. Für die Schweizer Versicherer wurden mit dem Swiss Solvency Test (SST) bereits früher anspruchsvolle Solvenzvorschriften eingeführt, die als gleichwertig mit der EU-Regulierung anerkannt werden. Letztlich stellt der von der internationalen Staatengemeinschaft breit unterstützte Übergang zum automatischen Informationsaustausch in Steuersachen einen fundamentalen Wandel in den Rahmenbedingungen für das Geschäft mit ausländischen Kunden auf dem Finanzplatz Schweiz dar.

Indem die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen nachkommt und sich gleichzeitig für eine konsequente Umsetzung durch andere Staaten einsetzt, trägt sie zu einem Level Playing Field unter den Akteuren bei. Sie will dabei zugleich ihre Interessen wahren. Im zwischenstaatlichen Verhältnis werden, wo immer möglich, Vereinbarungen abgeschlossen, die auf der gegenseitigen Anerkennung der Regulierung und Aufsicht beruhen. Im Rahmen der Aktivitäten der internationalen Gremien setzt sie sich dafür ein, dass bei der Erarbeitung von internationalen Standards schweizerische Interessen berücksichtigt werden und bei Länderevaluationen der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt sowie mit gleichen Ellen gemessen wird.

Der Dialog mit der Branche und wichtigen Partnerländern wird systematisch und regelmässig gepflegt. Besondere Schwerpunkte werden dort gesetzt, und Lösungen mit Partnerländern mit Nachdruck verfolgt, wo die Schweiz ihre Position im internationalen Wettbewerb stärken kann. Im Vordergrund stehen offene Märkte, ein innovationsfreundlicher Rechtsrahmen und eine optimale nationale Finanzmarktregulierung.

Aufbau des Berichts

Der Bericht umreist eingangs die Herausforderungen des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Wettbewerb. Der Hauptteil legt die Stossrichtungen der Massnahmen dar, mit denen der Bundesrat auf diese Herausforderungen zu reagieren beabsichtigt. Dazu gehört eine Konkretisierung des Vorgehens aus kurz- bis mittelfristiger Sicht. Abschliessend unterstreichen Ausführungen zur Umsetzung die Notwendigkeit des Dialogs im Inland und des aktiven Engagements bei der Interessenwahrung im Ausland. Der Anhang verweist auf die Prinzipien der Schweizer Finanzmarktpolitik und namentlich auf deren grundlegende Zielsetzungen und Grundsätze. Zudem wird auf wichtige finanzmarktpolitische Entwicklungen seit 2010 hingewiesen.

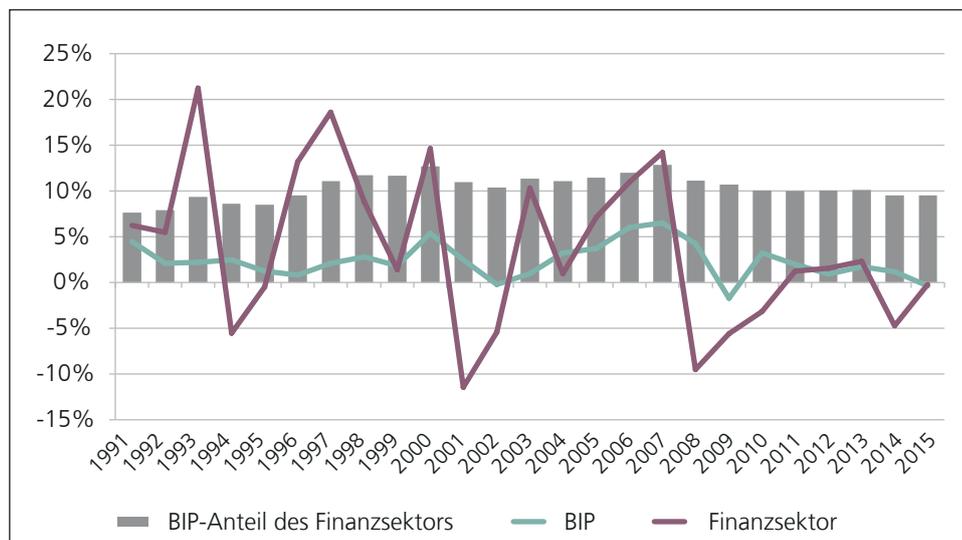
2 Der Schweizer Finanzplatz im internationalen Wettbewerb

Der Finanzsektor als wichtiger Teil der Volkswirtschaft

Der Finanzsektor ist ein wichtiger Pfeiler der Schweizer Volkswirtschaft. Er bietet³ über 200'000 Beschäftigten eine Arbeitsstelle, womit der Finanzbereich per Ende 2015 rund 5,6 Prozent zur Gesamtbeschäftigung beitrug. Zugleich erbrachte der Finanzplatz 2015 eine Wertschöpfung von rund 60 Milliarden Franken. Dies bildet einen Anteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) von 9,3 Prozent.

Die Entwicklung des Finanzsektors zeigte in den letzten 25 Jahren zum Teil grosse Schwankungen. Ein Vergleich mit dem gesamten BIP-Wachstum über das letzte Vierteljahrhundert lässt sich Abbildung 1 entnehmen. Deutlich erkennbar sind die stärkeren Ausschläge des Finanzsektors gegenüber der Entwicklung des BIP. Dies hängt damit zusammen, dass ein wesentlicher Teil der Wertschöpfung des Finanzsektors durch die Vermögensverwaltung und das Investment Banking erwirtschaftet werden, deren Erträge stark schwanken. Ende 2015 betrug die Wertschriftenbestände in den Kundendepots der Schweizer Banken 5'500 Milliarden Franken, rund drei Viertel davon von institutionellen Kunden wie Pensionskassen.⁴ Diese Wertschriftenbestände lagen 2015 nur knapp über denjenigen von 2007, nachdem diese zwischenzeitlich stark zurückgegangen waren (vgl. Abbildung 2). Die Finanzkrise stellt, auch was die Wachstumsraten der Wertschöpfung des Finanzsektors betrifft, eine Art Zäsur dar. Seither wurden keine Wachstumsraten über 5 Prozent mehr verzeichnet. In praktisch allen Geschäftsbereichen des Finanzsektors ist heute der Margendruck gestiegen, verbunden mit der Tendenz zur Risikoaversion bei Anlagen und Kreditvergaben.

Abbildung 1: Jährliche Wachstumsraten von Finanzsektor und Gesamtwirtschaft sowie BIP-Anteil des Finanzsektors (1991–2015)



Quelle: BFS

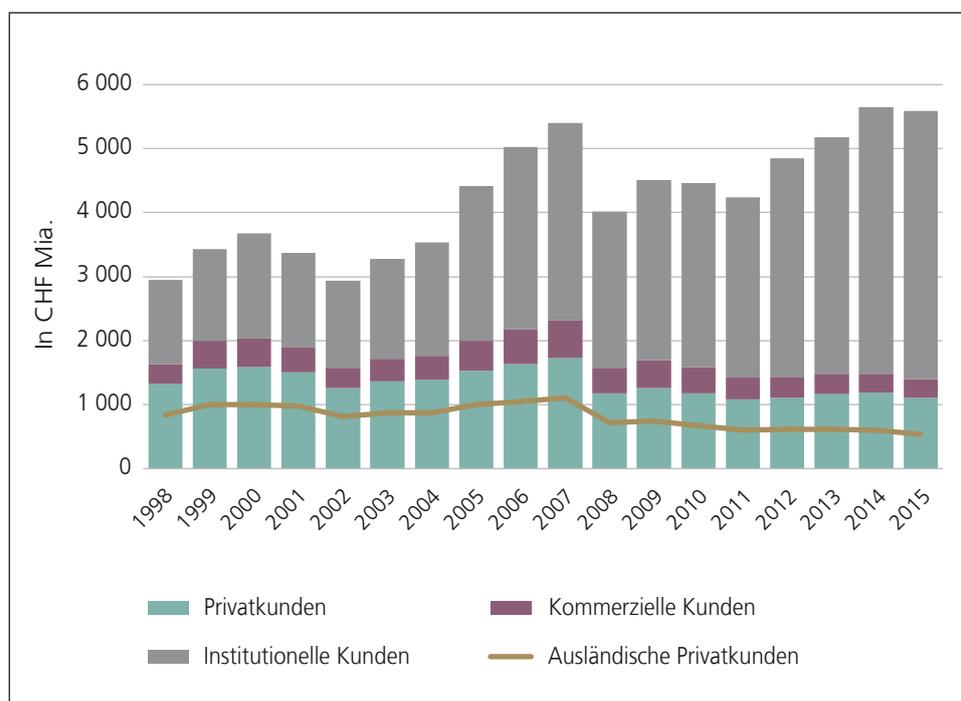
³ Quelle: Bundesamt für Statistik.

⁴ Quelle: Schweizerische Nationalbank.

Der Finanzplatz Schweiz setzt sich aus einer Vielzahl und Vielfalt von Akteuren zusammen, unter anderem Banken, Versicherungen und Pensionskassen:

- Ende 2015 wurden in der Schweiz gemäss SNB 266 *Banken* gezählt. Dies entspricht einer Abnahme seit 2009 um knapp 20 Prozent. Drei Viertel dieses Rückgangs ist zurückzuführen auf das schrumpfende Segment der Auslandbanken. Die Banken in der Schweiz hatten 2015 insgesamt Kredite im Umfang von über 1'200 Milliarden Franken in ihren Büchern. Davon entfielen drei Viertel auf inländische Hypothekarforderungen.
- Auch die *Versicherungen* sind im Finanzsektor sehr prominent vertreten und tragen 47 Prozent zur Wertschöpfung des Finanzsektors bei. Ende 2015 waren in der Schweiz 214 Versicherungsunternehmen bewilligt (und beaufsichtigt), davon mehr als die Hälfte Schadenversicherungen. Die Kapitalanlagen der schweizerischen Versicherungen beliefen sich auf rund 560 Milliarden Franken. Die Hälfte dieser Gelder wird in festverzinslichen Wertpapieren angelegt.
- Die 1'866 *Pensionskassen* sind weitere wichtige Akteure auf dem Schweizer Finanzplatz. Ende 2014 hatten sie Kapital im Wert von rund 780 Milliarden Franken angelegt, davon über einen Drittel in Obligationen und knapp 30 Prozent in Aktien.
- Gemäss Schätzungen der Branche werden rund 10 Prozent der Wertschriftenbestände in den Kundendepots der Banken von *unabhängig tätigen Vermögensverwaltern* verwaltet. Die Mehrheit davon sind Klein- und Mittelunternehmen und beschäftigen in vielen Fällen weniger als zehn Mitarbeitende.

Abbildung 2: Wertschriftenbestände der Schweizer Banken nach Kundensegmenten (1998–2015)



Quelle: SNB

Im internationalen Vergleich zählt der Schweizer Finanzplatz zu den global führenden Finanzzentren. Dies zeigen internationale Studien wie beispielsweise der Global Financial Centres Index. Gemäss diesem ausgewählten Index liegt Zürich als bester kontinentaleuropäischer Finanzplatz auf Rang 9, Genf auf Rang 23.⁵

Herausforderndes makroökonomi- sches Umfeld

Die Finanzkrise 2007–2009 hat bis heute spürbare Folgen. Acht Jahre später ist die makroökonomische Lage einzelner Volkswirtschaften – darunter der Eurozone – trotz Fortschritten weiterhin wenig robust und die Wachstumsaussichten haben sich nicht nur erneut eingetrübt, sondern sind auch nicht nachhaltig: Die Staatsverschuldung in vielen Industrie- und Schwellenländern ist hoch und hat im Gegensatz zur Schweiz weiter zugenommen, ganz zu schweigen von der impliziten Staatsschuld etwa aufgrund von Leistungsversprechen in der Altersvorsorge. Die Bilanzen vieler Banken sind noch mit krisenbedingten Altlasten belastet, wovon einige Länder besonders betroffen sind. Der Welthandel hat aufgrund des abgeschwächten Wachstums wichtiger Schwellenländer an Dynamik verloren und seine Rolle als Wirtschaftsmotor eingebüsst. Erhebliche politische Unsicherheiten verschiedenster Art hemmen u.a. die Investitionstätigkeit. Es ist ausserdem mit einer längeren Periode der Unsicherheit etwa infolge des Referendums im UK über den Austritt aus der Europäischen Union (EU) zu rechnen. In der Schweiz hat sich die Wirtschaft seit der Aufhebung des Mindestkurses im Januar 2015 zwar als widerstandsfähig erwiesen; dennoch haben der starke Franken und das moderate globale Wachstum nicht nur in der Exportindustrie, sondern auch im Finanzsektor deutliche Ertragseinbussen zur Folge.

Das fragile makroökonomische Umfeld und die Verletzlichkeit mancher Volkswirtschaften widerspiegeln sich in den volatilen Finanzmärkten. Das globale Umfeld tiefer oder gar negativer Zinsen ist letztlich Ausdruck des schwachen Wachstums und der tiefen Teuerung in der Schweiz und in anderen Industriestaaten. Neben den Banken sind insbesondere die Versicherungen und die Pensionskassen von schrumpfenden Erträgen betroffen. Tief- oder Negativzinsen fördern auch die Verschuldung von Staaten und privaten Haushalten und bieten Anreize für die Suche nach höheren (und risikoreicheren) Renditemöglichkeiten. Auch in der Schweiz sind zudem die vom Immobiliensektor ausgehenden Stabilitätsrisiken noch nicht vollständig gebannt, auch wenn in jüngster Zeit eine Abflachung der Preisentwicklung zu beobachten ist. Zusätzlich ist das regulatorische Umfeld trotz internationaler Bemühungen um Koordination komplexer geworden. Dies stellt für den international ausgerichteten Finanzplatz Schweiz eine besondere Herausforderung dar.

⁵ In der Ausgabe des Global Financial Centres Index vom September 2016 wurden 87 Finanzplätze untersucht. Auf dem vordersten Platz findet sich London, dicht gefolgt von New York. Auf den Plätzen 3 und 4 folgen die asiatischen Finanzzentren Singapur und Hongkong. Analysiert werden unterschiedliche Bereiche der Wettbewerbsfähigkeit wie die Infrastruktur und das Humankapital, aber auch einzelne Segmente des Finanzsektors wie die Banken und die Versicherungen.

«Brexit»

Am 23. Juni 2016 sprach sich die Bevölkerung des Vereinigten Königreichs (UK) mehrheitlich für einen Austritt aus der Europäischen Union (EU) aus. Sobald UK formell seinen Austrittswunsch dem Europäischen Rat notifiziert, läuft eine zweijährige Frist zur Aushandlung eines Austrittsabkommens. UK bleibt während dieses Zeitraums EU-Mitglied und ist an den EU-Rechtsrahmen gebunden. Für die Periode nach dem Austritt könnte UK im Bereich der Finanzdienstleistungen grundsätzlich einen (vollumfänglichen oder teilweisen) Verbleib im EU-Binnenmarkt durch Abschluss eines Staatsvertrags anstreben. Alternativ steht UK der Status als Drittstaat offen, mit fallweisem Marktzugang in den EU-Raum mittels Anerkennung der Äquivalenz von Regulierung und Aufsicht.

Für Schweizer Finanzdienstleister im UK und für das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft in das UK besteht kurz- bis mittelfristig erhebliche Rechtsunsicherheit, was den Regulierungsrahmen und die Zukunft des Finanzplatzes London anbelangt. Die Klärung der künftigen Beziehung des UK zur EU und zu wichtigen Partnerstaaten ist daher vordringlich. Die Finanzplätze der Schweiz und des UK sind eng verflochten, sie stehen gleichzeitig aber auch in einer Wettbewerbssituation zueinander. Während das Asset Management und das Investment Banking traditionelle Stärken des Londoner Finanzplatzes sind und bleiben dürften, kann die Schweiz auf ihrer starken Stellung im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung aufbauen. Es ist allerdings noch zu früh, Schlüsse zu den Auswirkungen aus einem «Brexit» für den Finanzplatz Schweiz und die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen aus der Schweiz zu ziehen. Eine Chance zur Stärkung der Wettbewerbssituation beider Länder könnte eine gegenseitige Anerkennung des Aufsichts- und Regulierungsrahmens als Voraussetzung für den Marktzugang bilden. Durch die konsequente Stärkung ihrer Rahmenbedingungen (etwa im Steuerbereich) kann die Schweiz ihre relative Wettbewerbsposition auch in eigener Regie verbessern.

Internationale Regulierungs- bestrebungen

Die G20-Länder haben sich zum Ziel gesetzt, die in der globalen Banken- und Finanzkrise zu Tage getretenen Schwachstellen im Finanzsystem international koordiniert zu beheben, um die Stabilität des Finanzsystems zu erhöhen. Zugleich sollen vergleichbare und konsistente Regulierungen für den Finanzsektor die Grundlage für höheres wirtschaftliches Wachstum legen. Im Auftrag der G20, welche als globales wirtschafts- und finanzpolitisches Steuerungsgremium wirkt, treibt das Financial Stability Board (FSB) auf globaler Ebene die Weiterentwicklung und Umsetzung von Standards in der Finanzmarktregulierung voran. Dabei wird auf die Unterstützung des Internationalen Währungsfonds (IWF), sowie der

wichtigsten internationalen Standardsetzungsgremien abgestellt.⁶ Im Weiteren wurde – auch angesichts der in vielen Ländern vorherrschenden hohen Staatsverschuldung – die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und damit verbunden der grenzüberschreitende Austausch von Steuerinformationen zu einem zentralen Thema in den Agenden der internationalen Gremien, insbesondere der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), und der Aussenpolitik vieler Staaten.

Die Bedeutung des internationalen Standardsettings im Finanzbereich für die nationale Rechtssetzung hat zugenommen. Die Einhaltung solcher Standards wird zunehmend als Mindestvoraussetzung für eine gute internationale Zusammenarbeit, namentlich auch in der Finanzmarktaufsicht, erachtet. Dies schränkt die Möglichkeiten ein, eigenständige Regulierungsansätze zu verfolgen und umzusetzen.⁷ Dies wiederum führt tendenziell dazu, dass der Schweizer Finanzplatz weniger Differenzierungspotenziale gegenüber anderen Finanzstandorten nutzen kann. Zugleich können in wichtigen Partnerländern beibehaltene oder neu eingeführte nationale Besonderheiten in der Regulierung sowie spezifische Pflichten für ausländische Anbieter, wie etwa eine Zweigniederlassungspflicht, eine markt-schliessende Wirkung haben. Solche Regelungen auf der Ebene der Nationalstaaten oder der EU erschweren bzw. verteuern die grenzüberschreitende Finanzdienstleistungserbringung. Aufgrund der internationalen Ausrichtung des Schweizer Finanzplatzes muss es das Ziel sein, den Schweizer Finanzdienstleistern ausländische Märkte weiterhin möglichst offenzuhalten und dafür zu sorgen, dass sie in diesen Märkten als Wettbewerber nicht schlechter gestellt werden.

Rascher technologischer Fortschritt

Die rasch voranschreitende Digitalisierung in allen Wirtschaftsbereichen eröffnet neue Möglichkeiten und beschleunigt den Strukturwandel. Neue Technologien erlauben die neuartige Erbringung von Dienst- und Infrastrukturleistungen im Finanzbereich. Dazu gehören immer umfassendere Anwendungen auf mobilen Endgeräten sowie die wachsende Verfügbarkeit und Auswertbarkeit grosser Datenmengen (Big Data). Grundlegende Finanzdienstleistungen sind digitalisierbar, können beliebig skaliert und individualisiert und ohne physischen Kontakt vertrieben werden. Dies begünstigt den Markteintritt branchenfremder Unternehmen, sinkende Transaktionskosten und Produktivitätssteigerungen. Die Wertschöpfungskette wird dadurch neu geordnet und Geschäftsaktivitäten werden vermehrt ausgelagert. Damit nimmt die Diversität auf dem Finanzplatz zu. Die Digitalisierung bietet viele Chancen (z.B. Effizienzsteigerung, Financial Inclusion), die wahrzunehmen sind um damit Wachstum zu ermöglichen, birgt aber auch Risiken (z.B. der Umgang mit privaten Daten, Auswirkungen auf die Systemstabilität, Kundenschutz).

⁶ Es handelt sich namentlich um folgende Gremien: Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), International Association of Insurance Supervisors (IAIS), International Organization of Securities Commissions (IOSCO), Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).

⁷ Dem Anliegen des Parlaments nach einem besseren Einbezug bei der Ausarbeitung von Empfehlungen und Beschlüssen internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien, einschliesslich bei den Prozessen des internationalen Standardsetting, hat der Bundesrat mit der Anpassung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) auf den 1. August 2016 Rechnung getragen. Er präzisierte damit die Richtlinien für die Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen parlamentarischen Kommissionen bei wesentlichen Vorhaben.

Innovative, IT-affine Unternehmen digitalisieren Finanzdienstleistungen und treten selbst als Anbieter entsprechender Leistungen und Infrastrukturen den Kunden gegenüber auf (sog. Fintech-Unternehmen). Sie entwickeln mobile Zahlungssysteme und Anwendungen der Blockchain-Technologie, programmieren virtuelle Vermögenswerte und Währungen und eröffnen im Internet Crowdfunding-Plattformen. Durch ihr Angebot ergänzen oder ersetzen sie oft dasjenige von traditionellen Finanzdienstleistern. Solche Innovation ist nicht nur ein wichtiger Faktor im Wettbewerb zwischen Finanzunternehmen, sie stellt auch einen gewichtigen Standortvorteil für den Finanzplatz dar. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, dass die Finanzmarktregulierung Fintech-Unternehmen den Markteintritt in der Schweiz nicht unnötig erschwert oder diesen gar verhindert. Diesen soll ein regulatorischer Rahmen geboten werden, innerhalb dessen sie die Chancen der Digitalisierung optimal nutzen können.

3 Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik

Der Bundesrat verfolgt in seiner Finanzmarktpolitik pragmatische aber ambitionierte Ziele, um den Herausforderungen an den Finanzplatz aber auch an den Staat zu begegnen. Die nachfolgend beschriebenen Handlungsfelder legen die Schwerpunktsetzung des Bundesrates dar. Es werden dabei, ohne abschliessend zu sein, auch konkrete Schritte auf Behördenseite aufgezeigt.



**Marktzutritt
wahren und
verbessern**



**Innovationen
ermöglichen**



**Internationale
Konformität im
Steuer- und Geld-
wäschereibereich
sicherstellen**



**Regulierungsinhalte
und -prozesse
optimieren**



**Systemrisiken
begrenzen**

3.1 Marktzugang wahren und verbessern



Mit den für den Schweizer Finanzplatz wichtigen Staaten werden wo immer möglich Vereinbarungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Auslandgeschäft abgeschlossen. Diejenigen Länder stehen im Vordergrund, welche für das Geschäft aus der Schweiz von grosser Bedeutung sind oder ein bedeutendes Wachstumspotential aufweisen. Damit soll die Rechtssicherheit im grenzüberschreitenden Finanzgeschäft über eine Anerkennung der Regulierung und -aufsicht und weitere aufsichtsrechtliche Zusammenarbeitsformen gestärkt werden. Marktöffnungen sollen auch im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und von Freihandelsabkommen angestrebt werden.

Gegenüber der EU wird, dort wo dies für die Schweiz aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sinnvoll ist, eine Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Finanzmarktregulierung und -aufsicht angestrebt. Sie setzt sich für eine möglichst rasche Durchführung der EU-Äquivalenzverfahren ein, um Rechtssicherheit und Planbarkeit auf Seite der Schweizer Finanzbranche und des Gesetzgebers zu gewährleisten. Ein umfassendes Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU kann als langfristige Option nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Die Qualitäten des Schweizer Finanzplatzes werden künftig im Ausland sichtbarer gemacht. Im Fokus steht dabei die Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes für die ausländische Kundschaft und als Standort für Finanzinstitute. Eine enge inhaltliche Abstimmung mit der Finanzmarktpolitik und -strategie des Bundes ist dabei erforderlich. Die Koordinationsrolle und Unterstützung der entsprechenden Branchenaktivitäten wird auf Seite der Behörden vom SIF wahrgenommen.

Konkrete Schritte

- Mit wichtigen EU-Partnerländern (insbesondere Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien und Spanien) sowie mit weiteren prioritären Staaten ausserhalb der EU stärkt das EFD den Dialog zu Finanzfragen mit dem Ziel, Vereinbarungen über verbesserte Bedingungen im Auslandgeschäft abzuschliessen und so die Wettbewerbsbedingungen und die Rechtssicherheit im grenzüberschreitenden Finanzgeschäft zu verbessern. Das SIF und die FINMA vertiefen ihre diesbezügliche Zusammenarbeit.
- Im Verhältnis zur EU strebt das EFD in für den Finanzplatz wichtigen Bereichen eine Anerkennung der Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht an. Im Vordergrund stehen dabei die Bereiche Fonds, Dienstleistungen an professionelle Anleger, Handelsplattformen und Derivatehandel. Zu diesem Zweck intensiviert das SIF den technischen Austausch mit den EU-Institutionen und wichtigen EU-Partnerländern.
- Im Rahmen der Finanzmarktpolitik übernimmt das EFD eine sichtbarere Rolle bei der Promotion des Finanzplatzes, wobei eine Abstimmung mit Initiativen der Branche (z.B. Schaffung einer Branchenplattform) erfolgt. Aktivitäten zur verbesserten Wahrnehmung der Rahmenbedingungen und Stärken des Finanzplatzes im Ausland werden durchgeführt.

Zusammenarbeit bei Regulierung und Aufsicht

In einem umfassend und detailliert regulierten zugleich aber kompetitiven internationalen Finanzumfeld ist es zentral, dass den Schweizer Finanzdienstleistern die ausländischen Märkte offenstehen. Gleichzeitig dürfen sie im Ausland gegenüber Anbietern aus konkurrierenden Standorten nicht diskriminiert bzw. regulatorisch und aufsichtsrechtlich schlechter gestellt sein. Die Schweiz setzt sich dafür ein, die Rahmenbedingungen für das Auslandsgeschäft der Schweizer Finanzdienstleister gemäss diesen Zielsetzungen zu gestalten. Dies schliesst die Bestrebungen zur Marktöffnung im Finanzdienstleistungsbereich im Rahmen der WTO und von Freihandelsabkommen ein. Grundsätzlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Herausforderung, Schweizer Anbietern für die Geschäftstätigkeit im Ausland hinreichend Rechts- und Planungssicherheit zu gewährleisten, sowohl im Verhältnis zu einzelnen Ländern weltweit als auch gegenüber der EU. Bereits bisher hat die Schweiz mit ausgewählten Partnerstaaten Vereinbarungen über den Marktzugang für Schweizer Finanzdienstleister abgeschlossen, z.B. in Form von Erleichterungen und Rechtsklärungen betreffend die aufsichtsrechtlichen Anforderungen. Diese Bestrebungen sind konsequent weiterzuführen.

Bezüglich der Zusammenarbeit auf Behördenebene kommt den EU-Institutionen eine spezielle Rolle als Ansprechpartner der Schweiz zu: Die Harmonisierung des EU-Finanzbinnenmarkts und die Marktintegration im EU-Raum sind fortgeschritten, womit eine relative Schlechterstellung für den Schweizer Finanzplatz in Europa einhergehen kann. Zudem sind Regulierungskompetenzen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten teilweise auf die EU-Ebene übertragen worden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die im EU-Recht enthaltenen Vorschriften und Äquivalenzverfahren für Drittstaaten, welche Erleichterungen und einen begrenzten Zugang zum EU-Binnenmarkt bieten können, für den Schweizer Finanzplatz von zentraler Bedeutung. Die Schweiz wirkt deshalb darauf hin, dass die EU-Behörden diese Drittstaatenregelungen transparent und ergebnisorientiert anwenden und der geographischen Einbettung des Schweizer Finanzplatzes in Europa gebührend Rechnung tragen. Gleichzeitig verfügen die EU-Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich der aufsichtsrechtlichen Vorschriften, weiterhin über weitgehende Kompetenzen zur Regulierung und Beaufsichtigung von Drittlandanbietern, wobei viele Staaten spezifische Bewilligungsregimes für grenzüberschreitende Dienstleistungen kennen. Dieser Umstand ermöglicht es der Schweiz, im Kontakt mit den Aufsichtsbehörden dieser Länder im EU-Raum Erleichterungen und Verbesserungen in den bestehenden Aufsichts- und Bewilligungsregimen zu erreichen.⁸ Zudem konnten gegenüber der EU die Rahmenbedingungen für das Auslandsgeschäft für Schweizer Finanzinstitute über ausgewählte EU-Äquivalenzanerkennungsverfahren verbessert werden.⁹

Aufgrund der internationalen Entwicklungen der letzten Jahre ist das Bewusstsein der Finanzinstitute für mögliche Rechts- und Reputationsrisiken, insbesondere im grenzüberschreitenden Geschäft, gestiegen. Auch darum ist es wichtig, dass ein regelmässiger Austausch mit den zuständigen ausländischen Behörden über die aktuellen Entwicklungen auf den Märkten sowie zur Regulierung und Aufsicht stattfindet. Dabei werden Hindernisse und Rechtsunsicherheiten frühzeitig identifiziert und mögliche Lösungen vereinbart. Zudem kann rechtzeitig auf eine konsistente Umsetzung international anerkannter Standards hingewirkt werden. Zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit im Auslandsgeschäft der Schweizer Finanzdienstleister sind somit eine aktive Beziehungspflege und eine funktionierende internationale Zusammenarbeit zwischen den Finanzmarktbehörden unerlässlich.

⁸ So wurde z.B. mit Deutschland eine Vereinbarung erzielt, die es Schweizer Banken erlaubt, ihre Dienstleistungen aus der Schweiz grenzüberschreitend, d.h. ohne physische Präsenz vor Ort, in Deutschland zu erbringen, sofern das deutsche Recht eingehalten wird.

⁹ Im Jahr 2015 hat die EU-Kommission die Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht für Teile der Finanzmarktinfrastrukturen (zentrale Gegenparteien) sowie im Versicherungsbereich anerkannt.

Finanzplatz- promotion

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe zur «Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie» hat 2014 in ihrem Schlussbericht angeregt, die Positionierung des Schweizer Finanzplatzes im Ausland zu verbessern. Diese Massnahme ist vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs zwischen den internationalen Finanzzentren zu sehen. Ein möglichst einheitlicher und wirkungsvoller Aussenauftritt ist deshalb wünschbar.

Die Tätigkeiten der Behörden unter dem Oberbegriff der Finanzplatzpromotion stehen im Dienst einer Finanzmarktpolitik, welche die Stärken des Finanzstandortes Schweiz unterstreicht und die Interessen der Schweiz aktiv wahrt. Die gegen aussen vertretenen Inhalte sind mit der Schweizer Finanzmarktpolitik abgestimmt und konsistent und demnach ebenso auf Beständigkeit und Langfristigkeit angelegt. Möglichst alle Akteure der Branche (insbesondere Banken und Versicherer), die im Auslandgeschäft tätig sind, sollten einbezogen sein, womit eine breitmögliche Abstützung gewährleistet werden kann. Ferner ist eine gute Abstimmung der Aktivitäten der Branche und der Behörden angezeigt.

Konkret soll das EFD folgende Aufgaben wahrnehmen: Erstens die Bereitstellung von Informationen und die Kommunikation zum Finanzplatz Schweiz, zweitens die Koordination von Aktivitäten der beteiligten Akteure (z.B. bei Auslandkontakten) und drittens die Türöffnung für die Branche im Auslandgeschäft. Mögliche Doppelspurigkeiten zu anderen Aktivitäten des Bundes werden vermieden und diese Aktivitäten werden mit den interessierten Stellen (insbesondere SECO, Switzerland Global Enterprise, Präsenz Schweiz) abgestimmt, auch in Bezug auf den finanziellen Mitteleinsatz. Als zentrale Botschaft sind die Vorzüge und Stärken des Schweizer Finanzplatzes als eines der weltweit führenden Finanzzentren zum Tragen zu bringen.

3.2 Innovationen ermöglichen



Das regulatorische Umfeld für den Finanzsektor soll den Wettbewerb innerhalb der Branche fördern und den Markteintritt auch Anbietern mit innovativen Geschäftsmodellen, die neue Technologien nutzen, ermöglichen. Angesichts der Dynamik in diesem Bereich ist es ein wichtiges Anliegen, dass das schweizerische Finanzmarktrecht so ausgestaltet wird, dass die rasch fortschreitende Digitalisierung im Finanzsektor als Chance genutzt werden kann. Durch ein kompetitives Umfeld für etablierte und neu in den Markt eintretende Finanzdienstleister wird zugleich der Finanzstandort im internationalen Wettbewerb gestärkt. Eine wirksame, an den Risiken orientierte Finanzmarktaufsicht steht nicht im Widerspruch mit einem Finanzplatz, der sich im Zuge der raschen technologischen Entwicklung wandelt.

Wichtige Innovationen im Finanzsektor finden auch in der Ausrichtung auf nachhaltige Kapitalanlagen statt. Schweizer Finanzinstitute und Investoren sollen bei der Minderung und Bewältigung von globalen Umweltrisiken sowie beim Übergang zu einer ressourcenschonenden Wirtschaft mitwirken können. Der künftige Bedarf nach geeigneten Produkten bietet dem Finanzplatz Chancen, auf seinen Stärken in der Analyse und im Management solcher Risiken, namentlich im Versicherungssektor sowie in der Vermögensanlage, aufzubauen. Mit einem Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit im Finanzgeschäft kann der Finanzplatz auch sein Profil im internationalen

Wettbewerb schärfen. Zugleich sollen allfällige umweltbedingte Stabilitätsrisiken für das globale Finanzsystem und für die Schweiz identifiziert und nach Möglichkeit verringert werden.

Konkrete Schritte

- Der vom EFD etablierte, regelmässige Dialog mit der Branche wird intensiviert, so dass zukünftige Herausforderungen (beschleunigter Strukturwandel, Aufbrechen der Wertschöpfungskette etc.) positiv für den Finanzplatz genutzt werden können. Im Fokus stehen die Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen für innovative Geschäftsmodelle, Produkte und Prozesse.
- Für innovative Finanzdienstleistungserbringer (z.B. Fintech-Anbieter), welche nicht das klassische Bankgeschäft betreiben, schlägt das EFD Rechtsanpassungen für neue Bewilligungsformen sowie eine Erweiterung des bewilligungsfreien Raums vor. Solche Lösungen sollen die Marktzutrittsbarrieren für neue Formen des Finanzgeschäfts senken.
- Initiativen der Branche zur Weiterentwicklung der Kompetenz und Innovationsfähigkeit des Finanzplatzes im Bereich nachhaltiger Kapitalanlagen werden befürwortet. Die zuständigen Behörden wirken an den Arbeiten auf multilateraler Ebene aktiv mit, u.a. im G20-Kontext, mit einem besonderen Schwerpunkt auf Umweltrisiken.

Technologischer Wandel und Regulierung

Innovation ist ein wichtiger Faktor im Wettbewerb zwischen Finanzunternehmen. Der regulatorische Rahmen soll Innovation und Wettbewerb erlauben und Wachstum generieren. Strukturhaltung würde längerfristig die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Finanzinstitute beeinträchtigen und damit die Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes insgesamt vermindern. Insbesondere kann eine nicht zeitgemässe Regulierung den Markteintritt von neuen Anbietern behindern, was die Innovationskraft des Finanzplatzes Schweiz schwächen würde. Auf der anderen Seite kann es die Entwicklung neuer Technologien auch Nicht-Banken erlauben, im unregulierten Bereich und ohne angemessene Aufsicht Finanzdienstleistungen anzubieten.

Vor diesem Hintergrund ist die Regulierung mit Blick auf die technologischen Entwicklungen (u.a. Anwendungen der Blockchain-Technologie) zu prüfen und auf einen allfälligen regulatorischen Handlungsbedarf im Bereich der innovativen Finanztechnologien zu reagieren.¹⁰ Dabei ist von besonderem Interesse, wie geeignet sich der geltende Rechtsrahmen (Bewilligungsformen, Ausnahmen vom Anwendungsbereich, etc.) für innovative Finanzdienstleister erweist. Dieser ist so anzupassen, dass sich der Markt entfalten kann.

¹⁰ Verschiedene parlamentarische Vorstösse fordern die Überprüfung des regulatorischen Rahmens und ein rasches Vorgehen der Schweiz. So wurde der Bundesrat z.B. mit dem Postulat 15.4086 beauftragt zu prüfen, durch welche Massnahmen die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes im Bereich neuer Finanztechnologien gestärkt und verbessert werden kann.

Im Zusammenhang mit der Finanzmarktpolitik ist der Einbezug von Umweltfaktoren und -risiken in doppelter Hinsicht relevant: Zum einen sind Umwelt(gross-)ereignisse¹¹ auch Risikofaktoren für die Stabilität des Finanzsystems. Zum anderen eröffnen sich in diesem Bereich Chancen für die Schweizer Finanzbranche, indem neue, wachsende Geschäftsfelder und Investitionsmöglichkeiten eröffnet werden. Die Schweiz hat dank ihrer allgemeinen Expertise im Umweltbereich und dem Fachwissen im Finanzsektor das Potenzial für einen langfristigen Wettbewerbsvorteil.

Mit Blick auf die nationalen und internationalen Diskussionen zum Thema (z.B. im Rahmen der G20, des FSB und des Pariser Klimaübereinkommens¹²) hat der Bundesrat Anfang 2016 Grundsätze für die Haltung der Schweiz definiert.¹³ Gemäss diesen Grundsätzen ist der Staat für Rahmenbedingungen besorgt, die eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand ermöglichen, unter Berücksichtigung der Wirkungen des Investitions- und Konsumverhaltens auf die Umwelt. Sie sollen es dem Finanzplatz erlauben, international wettbewerbsfähig und nachhaltig zu sein. Auf Subventionen und Nischenförderung wird ausdrücklich verzichtet. Die Grundsätze des Bundesrates orientieren sich entsprechend am Primat marktwirtschaftlicher Lösungen und an der Subsidiarität staatlichen Handelns und setzen auf Transparenz und Langfristorientierung. Oft fehlen Transparenz und Verlässlichkeit von Informationen und Methoden, welche die Grundlage für eine angemessene Berücksichtigung von Umweltfaktoren und -risiken bei Finanzierungs- und Investitionsentscheiden und letztlich eine gesamtwirtschaftlich effiziente Preisbildung sind. Die Arbeiten der Behörden finden im Dialog mit dem Finanzsektor statt, und der Staat kann mittels einer Verbesserung der generellen Rahmenbedingungen im Finanzsektor die Bemühungen der Branche zur Öffnung des Geschäftsfeldes nachhaltiger Kapitalanlagen unterstützen. Für eine Positionierung des Finanzplatzes als Zentrum für nachhaltige Investitionen soll die Initiative indessen von der Branche ausgehen.

3.3 Regulierungsinhalte und -prozesse optimieren



Die Inhalte der Finanzmarktregulierung und die Prioritätensetzung beim Verfolgen notwendiger Reformvorhaben sind auf die Zielsetzungen der Finanzmarktpolitik auszurichten. Ein optimaler Regulierungsprozess klärt einen allfälligen Handlungsbedarf frühzeitig ab. Dieser Prozess bezieht die Marktteilnehmer in geeigneter Weise ein und ermöglicht pragmatische und für den Finanzsektor tragbare Lösungen, gestützt auf eine projektbegleitende Erarbeitung von ökonomischen Wirkungsabschätzungen.

Ausgewählte, wichtige Regulierungen im Finanzbereich sollen einer fundierten, umfassenden und unabhängigen Ex-post-Evaluation unterzogen werden, um ihre

¹¹ Zum Beispiel grossflächige Überschwemmungen, Erdbeben, Waldbrände oder starke Trockenperioden, die erhebliche Auswirkungen auf die Infrastruktur sowie auf Lieferketten haben können.

¹² Die internationale Staatengemeinschaft hat sich im Übereinkommen von Paris 2015 (Art. 2.1 c) zum Ziel gesetzt, die Finanzflüsse klimaverträglich auszurichten.

¹³ Vgl. die Medienmitteilung des EFD vom 24. Februar 2016 («Internationale Finanzgremien diskutieren Fragen der Nachhaltigkeit: Bundesrat definiert Rolle der Schweiz»).

Wirksamkeit sowie einen möglichen De- oder Reregulierungsbedarf zu identifizieren. Damit kann der bestehende Regulierungsprozess komplettiert werden. Das SIF wahrt die Gesamtsicht über den Stand der Reformvorhaben im Finanzbereich und stellt diesbezüglich Transparenz her.

Bei der Schaffung und Weiterentwicklung von internationalen Standards, deren Einhaltung für den Finanzstandort Schweiz wichtig und erwünscht ist, setzt sich die Schweiz grundsätzlich für eine mit ihrer Rechtsordnung kompatible Ausgestaltung ein. Die Schweiz unterstützt eine Konsolidierung und eine verstärkte Wirkungsorientierung der internationalen Regulierungsagenda im Finanzmarktbereich. Es wird besonders darauf geachtet, dass bei Länderevaluationen durch internationale Gremien mit gleich langen Ellen gemessen wird. Dabei sind die Positionen der Schweiz frühzeitig unter den betroffenen Behörden abzustimmen.

Konkrete Schritte

- Der Regulierungsprozess im Finanzsektor erfolgt transparent, unter Einbezug der Branche und berücksichtigt frühzeitige Abwägungen zu den ökonomischen Wirkungen. Das SIF optimiert diesen Prozess und stellt der Öffentlichkeit aktuelle Informationen zu den laufenden regulatorischen Reformvorhaben zur Verfügung.
- Für ausgewählte, bestehende Finanzmarktregulierungen, für die hinreichende Erfahrungswerte vorliegen, initiiert das EFD Ex-post-Evaluationen. Gegenstand einer solchen Prüfung könnte beispielsweise das Kollektivanlagengesetz (KAG) sein. Mit diesen Evaluationen werden von den Behörden und der Branche unabhängige Stellen beauftragt.
- Die Mitwirkung der Schweiz bei den Arbeiten des IWF, des FSB, der OECD und der wichtigsten standardsetzenden Gremien im Finanzbereich wird intensiviert. Dabei werden eine Konsolidierung und eine verstärkte Wirkungsorientierung der internationalen Regulierungsagenda angestrebt. Das SIF, die FINMA und die SNB verstärken ihre diesbezügliche Koordination.

Gestaltung des Regulierungsprozesses auf nationaler Ebene

Der Regulierungsprozess in der Schweiz ist in vier Phasen gegliedert. Falls in der ersten Phase der Abklärung des regulatorischen Handlungsbedarfs ein effektiver Bedarf ersichtlich wird, folgt in einer zweiten Phase ein formelles Regulierungsverfahren. Mit Inkrafttreten der Regulierung (inkl. Verordnungen und Rundschreiben der Aufsichtsbehörden) beginnt anschliessend der konkrete Vollzug in Verantwortung der Betroffenen. Abgeschlossen wird der Regulierungskreislauf durch eine Evaluationsphase.¹⁴ Die genannten Phasen lassen sich wie folgt weiter ausführen:

Phase 1: In der Phase der Abklärung eines Regulierungsbedarfs stehen Grundsatzzfragen (wie z.B. die Beurteilung, ob ein Marktversagen vorliegt) sowie die systematische Früherkennung internationaler Entwicklungen im Vordergrund. Dazu sollen auch Marktteilnehmer gestützt auf ihre eigenen Netzwerke beitragen. Neue Regulierungsvorhaben werden frühzeitig skizziert und auf den ermittelten Regulierungsbedarf abgestimmt. Zudem werden erste Überlegungen zu den ökonomischen Auswirkungen der Regulierung (Kosten-Nutzen-Abwägungen) angestellt. Auch die FINMA muss bei der Regulierung, die durch sie erfolgt, den Bedarf klären und die Kostenfolgen für die Betroffenen berücksichtigen.

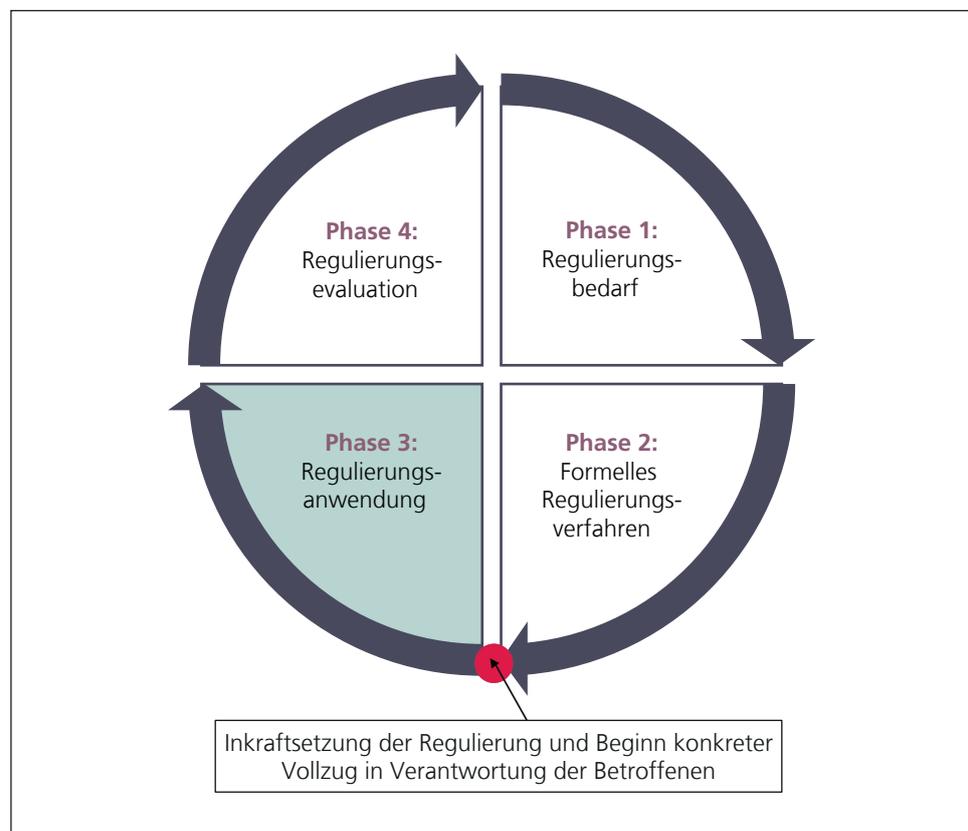
¹⁴ Für eine Analyse des Regulierungsprozesses und Folgerungen für dessen optimale Ausgestaltung siehe Schlussbericht und Anhang 1 der Expertengruppe zur «Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie» vom 1. Dezember 2014.

Phase 2: Falls der Bundesrat den Auftrag zur Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage erteilt, wird der eigentliche Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt. Gleichzeitig werden, basierend auf den heute bereits bestehenden gesetzlichen und bundesinternen Vorgaben über Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA), ökonomische Wirkungsanalysen begonnen und dann rechtsetzungsbegleitend erstellt. Die jeweils zuständige Stelle für die Verfassung einer RFA muss von Anfang an einbezogen sein, unabhängig von der Regelungsstufe (Gesetz, Verordnung, FINMA-Verordnung oder Rundschreiben).

Phase 3: Die dritte Phase im Regulierungsprozess ist die Umsetzungsphase, in der die Betroffenen konkrete Erfahrungen im Vollzug sammeln und die Regulierungen anwenden (siehe schraffierte Fläche in Abbildung 3). Zu den Betroffenen gehören neben den Finanzinstituten auch die FINMA, die in dieser Phase für die unabhängig von den politischen Behörden agierende Aufsicht zuständig ist.

Phase 4: Nachdem hinreichende Erfahrungen in der Umsetzung und Anwendung einer Regulierung gesammelt werden konnten, eignet sich diese für eine systematische und unabhängige Evaluation in Bezug auf Effektivität und Effizienz. Eine solche Evaluation bietet die Möglichkeit, den Bedarf nach Anpassungen an der bestehenden Regulierung zu klären, etwa wenn unnötige Kosten für die Betroffenen oder eine mangelnde Zielerreichung festgestellt würden. Damit schliesst sich der Kreis des Regulierungsprozesses.¹⁵

Abbildung 3: Phasen des Regulierungsprozesses



¹⁵ Als Beispiel einer Evaluationsklausel im Schweizer Finanzmarktrecht, kann Art. 52 BankG genannt werden (vgl. Kapitel 3.4).

Mitwirkung bei regulatorischen Arbeiten auf internationaler Ebene

Der Schweizer Finanzplatz ist grossteils global ausgerichtet und in das internationale Finanzsystem eingebunden. Dies bedeutet auch, dass internationale Entwicklungen zur Regulierung der Märkte, etwa im Rahmen des Standard Setting und von Rechtsanpassungen an anderen wichtigen Finanzstandorten, für das Geschäft von Schweizer Anbietern von grosser Relevanz sind: Diese Entwicklungen fliessen dementsprechend auch in den schweizerischen Regulierungsprozess ein.

Die internationale Zusammenarbeit über die Etablierung und die Weiterentwicklung von internationalen Standards hat für den Schweizer Finanzplatz wichtige Vorteile wie die Erhöhung der Finanzstabilität, die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Schweizer Finanzmarktteilnehmer im globalen Wettbewerb (Level Playing Field) und die Reduktion von Kosten oder Marktzutrittsbarrieren aufgrund widersprüchlicher Regulierungen. Diese Vorteile kommen aber erst dann zum Tragen, wenn diese Regeln international und insbesondere in allen relevanten Finanzplätzen beachtet und umgesetzt werden. Die Schweiz setzt sich daher für die Überwachung der Umsetzung internationaler Standards (z.B. über Länderprüfungen im Rahmen von Peer Reviews) ein und verfolgt dabei ihr Interesse an der Schaffung bzw. Wahrung eines Level Playing Field.

Unterdessen haben die Regulierungsaktivitäten einen Detailgrad und eine Breite angenommen, die ihre Konsolidierung notwendig erscheinen lassen. Die Schweiz befürwortet Bestrebungen zur verstärkten Prüfung der Wirksamkeit und Kohärenz der internationalen Regulierungsagenda, die in den multilateralen Finanzforen (insbesondere FSB, OECD, IWF, FATF, BCBS, IOSCO, IAIS) weiterentwickelt wird. Dabei setzt sie sich für eine massvolle Regulierung mit konsequenter Ausrichtung auf die wesentlichen Risiken ein. Um das Standard Setting inhaltlich aktiv zu gestalten, sucht die Schweiz, wo möglich, Allianzen mit gleichgesinnten Staaten zu bilden. Eine aktive Präsenz in den genannten Foren ermöglicht es der Schweiz zudem, relevante Initiativen frühzeitig zu erkennen und ihre Position einzubringen.

3.4 Systemrisiken begrenzen



Das bestehende Dispositiv zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems, aber auch der einzelnen Kundinnen und Kunden ist robust und soll nur dann noch verstärkt werden, wenn es aus systemrelevanten Gründen angezeigt ist. Die entsprechenden Arbeiten auf internationaler Ebene zur Stärkung der Kapital- und Liquiditätspuffer für Banken und Versicherungen sind eng zu verfolgen. Der Bundesrat ist gemäss Bankengesetz gehalten, dem Parlament alle zwei Jahre einen Evaluationsbericht zum «Too-big-to-fail»-Regime der Schweiz im internationalen Vergleich vorzulegen. Zur Begrenzung der vorhandenen Systemrisiken konnten für systemrelevante Institute bereits wichtige Anpassungen der Bankengesetzgebung vollzogen werden.

Zusätzlich werden Rechtsanpassungen angestrebt, die den Einlegerschutz funktionsfähiger machen, wobei auf dem bestehenden System aufgebaut werden soll. Gleichermassen wünschbar ist die Verringerung erkannter Systemrisiken im Immobilienmarkt durch hohe Hypothekarvolumen und die hohe Verschuldung der Privathaushalte. Ein weiterer thematischer Schwerpunkt liegt auf der Siche-

zung der finanziellen Grundlagen der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, auch im Rahmen der Altersreform 2020.

Konkrete Schritte

- Zu Fragen der Systemstabilität verstärken das SIF, die SNB und die FINMA ihre Zusammenarbeit. Diese bezweckt einen regelmässigen Informations- und Meinungsaustausch und das Zusammenführen von spezifischem Know-how, unter Beibehaltung der Verantwortlichkeiten der beteiligten Behörden.
- Das Schweizer «Too-big-to-fail»-Regime für systemrelevante Banken wird vom SIF im 2-Jahres-Rhythmus überprüft (gemäss Art. 52 BankG). Dabei wird insbesondere der Wirkung des geltenden TBTF-Regimes sowie den regulatorischen Entwicklungen auf internationaler Ebene und dem Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Rechnung getragen.

Systemrelevante Banken («Too-big-to-fail», TBTF)

Gestützt auf eine erste Überprüfung des seit 2012 bestehenden Dispositivs gegen «Too-big-to-fail»-Risiken, hat der Bundesrat auf den 1. Juli 2016 Änderungen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung in Kraft gesetzt. Im Zentrum dieser Massnahmen, die sich auch an den internationalen Vorgaben und an den Anforderungen führender Finanzplätze orientieren, stehen neu ausgestaltete Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken. Diese Banken sollen über ausreichend Kapital zur Weiterführung ihrer Geschäftstätigkeit verfügen, so dass sie auch in einer Stresssituation weder einer staatlichen Unterstützung bedürfen, noch saniert oder abgewickelt werden müssen (Going-concern-Anforderungen). Da eine Sanierung oder Abwicklung nicht in jedem Fall verhindert werden kann, müssen die global systemrelevanten Banken zusätzliches Kapital halten, um ihre Sanierung zu gewährleisten oder die systemrelevanten Funktionen weiterzuführen und die anderen Einheiten ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel abzuwickeln (Gone-concern-Anforderungen).

Für die Schweiz, die im internationalen Vergleich und im Verhältnis zur Grösse des Landes weiterhin sehr grosse Finanzinstitute beheimatet, stellen systemrelevante Banken eine besondere Herausforderung dar.¹⁶ Im Zuge der Umsetzung der neuen Bestimmungen werden die von diesen Banken ausgehenden Risiken weiter verringert und der Fokus der Aufsicht wird sich auf eine konsistente Umsetzung richten können. Die Stärkung des TBTF-Regimes in der Schweiz trägt mittel- bis längerfristig zum Erhalt und zur Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes bei.

Einlegerschutz

Das System des Einlegerschutzes garantiert dem Einleger die Auszahlung seiner gesicherten Einlagen, falls eine Bank in eine Notlage gerät. In der Schweiz wird die Einlagensicherung in Form einer Selbstregulierung der Banken und Effektenhändler durch die esisuisse wahrgenommen, welche im Sicherungsfall die notwendigen Mittel von den Mitgliedsinstituten erhältlich macht. In der Finanzkrise wurden Sofortmassnahmen zur Stärkung des seit 2004 bestehenden Systems der Einlagensicherung getroffen. Insbesondere wurde sowohl der Umfang der Sicherung pro Kunde als auch die Systemobergrenze erhöht. Die befristet erlassenen Gesetzesänderungen wurden 2011 ins Dauerrecht überführt. Im Dezember 2014 bejahte die Expertengruppe zur «Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie» einen Handlungsbedarf am aktuellen System des Einlegerschutzes. Der Bundesrat

¹⁶ In der Schweiz hat die SNB neben den beiden Grossbanken Credit Suisse und UBS auch die Zürcher Kantonalbank, die Raiffeisengruppe sowie die PostFinance als systemrelevante Banken bestimmt.

begrüsste eine rasche Verbesserung und Überprüfung dieses Systems im Rahmen der Selbstregulierung gemäss den Empfehlungen der Expertengruppe.

Immobilien- und Vorsorgemärkte

Das grosse Volumen des Immobilien- und Hypothekarmarktes, seine im internationalen Vergleich hohe Bedeutung in den Kreditportfolios der Schweizer Banken sowie sein hoher Fremdfinanzierungsgrad und stark zyklische Bewegungen machen ihn zu einem bedeutenden und gleichzeitig potentiell destabilisierenden Faktor für die Volkswirtschaft. Das geltende Steuersystem bevorteilt Fremd- gegenüber Eigenkapital. Diese steuerlichen Anreize bewirken, dass private Haushalte eine höhere Verschuldung wählen, als sie in einer Welt ohne verzerrende Steuern zu tragen bereit wären. Da Fremdkapital in der Regel durch Finanzinstitute bereitgestellt wird, sind die steuerlichen Verschuldungsanreize auch hinsichtlich der Stabilität des Finanzsystems zu betrachten. Mit Blick auf diese volkswirtschaftlichen Risiken hat der «Beirat Zukunft Finanzplatz Schweiz», gestützt auf einen Bericht der Behörden dem Bundesrat im Juni 2016 empfohlen, einen Systemwechsel mit der Abschaffung des Eigenmietwerts und gleichzeitig des Schuldzinsabzuges anzustreben. Der Bundesrat verzichtet aber im Moment darauf, einen Systemwechsel vorzuschlagen.

Der finanzielle Deckungsgrad der beruflichen Vorsorge ist ein weiterer Aspekt mit potentiell systemischen Auswirkungen. Die Parameter (z.B. der Mindestzinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben, der Umwandlungssatz für die Transformation des Altersguthabens in eine Altersrente und das Pensionierungsalter) haben einen grossen Einfluss auf die Leistungen gegenüber den Versicherten.¹⁷ Diese Parameter können sich aber auch auf die Art und Weise auswirken, wie die Vorsorgeeinrichtungen und die Lebensversicherer die versprochenen Leistungen generieren, d.h. auf ihr Anlageverhalten.¹⁸ Unrealistische Leistungsversprechen erhöhen die Risiken für die Vorsorgeeinrichtungen und können zu Sanierungsaufwendungen führen.

3.5 Internationale Konformität im Steuer- und Geldwäschereibereich sicherstellen



Die Schweiz wird erstmals ab 2018 auf der Grundlage des OECD Standards über den automatischen Informationsaustausch mit designierten Partnerländern und der EU die entsprechenden Steuerdaten austauschen. Die Schweiz achtet darauf, dass die im Standard verankerten Grundsätze (insbesondere Reziprozität, Vertraulichkeit und Datensicherheit, Klärung der wirtschaftlich Berechtigten) eingehalten werden. Regularisierungsprogramme und Möglichkeiten zum Marktzugang sind

¹⁷ Während der Mindestzinssatz üblicherweise jährlich überprüft wird und angepasst werden kann, gilt dies nicht für den gesetzlichen Umwandlungssatz des Obligatoriums oder die Umwandlungssätze der bestehenden Rentner. Umwandlungssätze von umhüllenden Kassen können allerdings relativ frei festgelegt werden.

¹⁸ Lebensversicherer unterliegen im BVG-Geschäft zwei Einschränkungen: Die sogenannte Mindestquote bewirkt, dass sie einen grossen Teil allfälliger Gewinne den Versicherten abgeben, allfällige Verluste hingegen alleine tragen. Die Solvenzanforderung bringt die Lebensversicherer dazu, diese Verluste auch wirklich übernehmen zu können und nicht bereits bei minimalen Verlusten in Konkurs zu gehen. Diese Vorschriften zwingen die Lebensversicherer dazu, mit steigender Mindestquote risikoärmer zu investieren.

weitere Anliegen der Schweiz gegenüber diesen Partnerländern. Im Verhältnis mit den USA soll ein Wechsel zu einem FATCA-Abkommen nach dem Modell 1 vereinbart werden.¹⁹

Bei der Entwicklung von internationalen Standards zur Vermeidung von Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung von international tätigen Unternehmen («Base erosion and profit shifting», BEPS) der OECD und der G20 wirkt die Schweiz aktiv mit. Sie ist gewillt, den in diesem Rahmen erarbeiteten Mindeststandards Rechnung zu tragen. Dies beinhaltet auch die Einführung des automatischen Austauschs von länderbezogenen Berichten zwischen den Steuerbehörden («country-by-country reporting»).

Die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung werden von der Schweiz vollumfänglich unterstützt. Die Schweiz hat die relevanten revidierten Standards der Financial Action Task Force (FATF) im Schweizer Recht bereits umgesetzt und so ihren politischen Willen für rasche und standardkonforme interne Rechtsanpassungen in diesem Bereich aufgezeigt. Die Schweiz wirkt im Rahmen der FATF und anderen mit diesen Themen befassten Gremien aktiv an den laufenden und weiterführenden Arbeiten mit.

Konkrete Schritte

- Mit weiteren prioritären Partnerländern schliesst die Schweiz Vereinbarungen zur Einführung des AIA gestützt auf den globalen OECD-Standard ab, wobei sie ihre spezifischen Anliegen einbringt. Die Schweiz setzt sich für eine breite Einführung des AIA ein, insbesondere auch durch die internationalen Finanzzentren, zur Wahrung eines internationalen Level Playing Field. Mit den USA einigt sich die Schweiz auf ein Abkommen über den Austausch von Bankinformationen zwischen den Steuerbehörden nach dem Modell FATCA 1.
- Mit wichtigen Partnerländern schliesst die Schweiz Vereinbarungen über den Austausch von Informationen zwischen den Steuerbehörden über länderspezifische Unternehmensaktivitäten ab. Damit setzt die Schweiz den durch das BEPS-Projekt der OECD vorgegebenen globalen Standard um.

Zusammenarbeit im Steuerbereich

Die Schweiz setzt sich im Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (Global Forum) aktiv für die Umsetzung des internationalen Standards der OECD zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA-Standard) ein. Bis Ende 2016 dürfte das Schweizer Parlament zusätzlich zu den bereits beschlossenen AIA-Abkommen mit der EU sowie mit Australien auch der Einführung des AIA mit Jersey, Guernsey, der Insel Man, Island, Norwegen, Kanada, Japan und der Republik Korea zugestimmt haben. Somit wird ab 2018 mit 38 Ländern und Territorien ein erster Datenaustausch gemäss dem OECD-Standard erfolgen können. Die Schweiz führt mit einer weiteren Gruppe wichtiger Partnerstaaten Verhandlungen, mit dem Ziel, jeweils gemeinsame Erklärungen bzw. Abkommen abzuschliessen. Mit der Anwendung

¹⁹ FATCA-Modell 1 sieht den automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden vor. Dazu müssen die schweizerischen Finanzinstitute die Kontodaten von US-Personen der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV melden statt direkt der US-Steuerbehörde, wie dies das gegenwärtig gültige FATCA-Modell 2 vorsieht.

des OECD-Standards durch die Partnerstaaten wird ein Level Playing Field geschaffen, wodurch die Schweiz gegenüber den konkurrierenden Finanzplätzen von gleichen Wettbewerbsbedingungen profitieren kann. Im Übrigen setzt die Schweiz mit ihren Partnerstaaten seit 2009 den Standard zum Informationsaustausch auf Anfrage um.²⁰

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung hat sich die Schweiz aktiv im Projekt BEPS der OECD und der G20 engagiert. Dieses wurde im Oktober 2015 mit der Publikation der Ergebnisse abgeschlossen. In der Schweiz wird die Umsetzung der aus diesem Projekt hervorgegangenen Mindeststandards mit der Unternehmenssteuerreform III und weiteren Massnahmen gewährleistet.²¹ Die OECD erarbeitet derzeit ein Instrument zur Überwachung der Umsetzung der BEPS-Ergebnisse durch die Staaten. Gleichzeitig sollen weitere Staaten mit einbezogen werden. Die ergriffenen Massnahmen tragen dazu bei, die internationale Akzeptanz des Schweizer Unternehmenssteuerrechts und die Standortattraktivität zu stärken.

Geldwäscherei und Terrorismus- finanzierung

In Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ist das Gesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten FATF-Empfehlungen 2015 und 2016 gestaffelt in Kraft getreten. Damit wurde den Marktteilnehmern die nötige Zeit für organisatorische und prozedurale Anpassungen eingeräumt. Die FATF führte im Verlauf des Jahres 2016 das vierte Länderexamen der Schweiz zur Beurteilung des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierung durch. Dabei wurde unter anderem überprüft, ob die Schweiz in den Bereichen Erkennung der Risiken, Prävention, Aufsicht, Meldewesen, Strafverfolgung sowie Amts- und Rechtshilfe mit dem Ausland angemessene und wirksame Massnahmen ergriffen hat. Den Erkenntnissen dieser Evaluation wird gegebenenfalls auch mittels allfälliger weiterer Massnahmen auf nationaler Ebene Rechnung zu tragen sein.

²⁰ Per Oktober 2016 hat die Schweiz 53 Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und 10 Steuerinformationsabkommen (TIEA) unterzeichnet, die den internationalen Standard erfüllen; davon sind 47 DBA und 7 TIEA in Kraft.

²¹ Mit der USR III setzt die Schweiz zugleich die gemeinsame Verständigung vom Oktober 2014 mit der EU um. Darin bekräftigte der Bundesrat seine Absicht, die von der EU kritisierten Steuerregimes abzuschaffen und neue steuerliche Massnahmen an internationalen Standards auszurichten.

4

Umsetzung

Die Behörden suchen den regelmässigen Dialog mit dem Privatsektor, sie stimmen sich untereinander ab und sie positionieren die Schweiz aktiv auf internationaler Ebene. Dieser bewusst gesuchte Austausch auf verschiedenen Ebenen unterstützt das Weiterverfolgen der beschriebenen Handlungsfelder und die Zielerreichung. Klarheit über die nationalen Interessen ist auch Voraussetzung dafür, dass die Schweizer Haltung zu Finanzmarkt- und Steuerfragen im Ausland Gehör finden kann.

Feststellung der Interessen im Inland ...

Der offene Dialog mit der Finanzbranche und weiteren interessierten Kreisen zur Finanzmarktpolitik und -strategie wird auf der Grundlage der vom SIF etablierten Dialoggremien weitergeführt und gepflegt. Damit kann die Meinungsbildung und eine Konsensfindung innerhalb der Finanzbranche unterstützt werden, was mithilft, die Interessenlage und Prioritäten aller Akteure des Finanzplatzes in Bezug auf die Rahmenbedingungen zu klären.

Eine regelmässige, gute Abstimmung der Haltungen der für Finanzmarkt- und Steuerfragen zuständigen Bundesbehörden ist zu gewährleisten. Dies befördert die Lösungsfindung auf nationaler Ebene ebenso wie die Interessenvertretung gegen aussen. Die Zusammenarbeit zwischen den für Finanzmarktfragen zuständigen Behörden, insbesondere zu Marktzugangsfragen und bei den Arbeiten der Standard Setters, ist weiter zu intensivieren, ohne indessen die Mandate der jeweiligen Behörden in Frage zu stellen.

Die Zusammenarbeit zwischen SIF, FINMA und SNB in Bezug auf Fragen der Systemstabilität wird weitergeführt, um einen regelmässigen Informations- und Meinungsaustausch und das Zusammenführen von spezifischem Know-how zu unterstützen. Dabei soll auf die bestehenden Mechanismen in der Zusammenarbeit aufgebaut werden, unter Beibehaltung der Rollen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Behörden.

Mit dem strategisch orientierten «Beirat Zukunft Finanzplatz Schweiz» und dem zum operativen Tagesgeschäft beigezogenen «Forum Finanzmarktpolitik» bestehen zwei Dialoggremien mit der Finanzbranche, die regelmässig in die strategische Weiterentwicklung bzw. die Umsetzung finanzmarktpolitischer Massnahmen einbezogen werden. Dadurch kann ein allfälliger Handlungsbedarf frühzeitig und breit abgestützt im Sinne der Prinzipien der Finanzmarktpolitik abgeklärt werden. Diese Gremien haben keine Entscheidungsbefugnisse und ersetzen die regulären Rechtssetzungsprozesse nicht:

- Der *Beirat* beurteilt regelmässig und losgelöst vom Tagesgeschäft der Behörden wichtige strategische Weichenstellungen für das Finanzgeschäft und die Finanzmarktpolitik. Er beurteilt die Chancen, Risiken sowie die Zukunftsperspektiven für den Finanzplatz mit Blick auf die ganze Volkswirtschaft. Er greift Themen und Entwicklungen auf, welche für die Zukunft des Finanzplatzes als

wichtiges Standbein der Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung sind. Der Beirat soll ein gemeinsames Verständnis dazu zwischen den betroffenen Wirtschaftakteuren und den Behörden ermöglichen, unter Wahrung und im Bewusstsein der jeweiligen Rollen. Falls der Beirat einen Handlungsbedarf erkennt, kann er dem Bundesrat entsprechende Empfehlungen unterbreiten. Dem Beirat, der zurzeit von einem Vertreter der Wissenschaft geleitet wird, gehören Vertreter der Wirtschaft, der Finanzbranche, der Arbeitnehmer, der Wissenschaft und der interessierten Schweizer Behörden an.

- Das *Forum* begleitet das Tagesgeschäft der Behörden im Bereich der Finanzmarktpolitik. Es ist Diskussions- und Konsultationsgremium zu den aktuell behördenseitig geplanten oder in Gang befindlichen Tätigkeiten. Die Behörden und Branchenvertreter orientieren sich gegenseitig über ihre Einschätzungen zu den wirtschaftlichen und regulatorischen Entwicklungen im In- und Ausland. Daraus lassen sich die Herausforderungen und wünschbaren Massnahmen durch die Behörden oder die Branche ableiten. Dieser Dialog dient somit der Früherkennung, der Prioritätensetzung in der Finanzmarktpolitik und der Beurteilung der Wirkungen von laufenden Regulierungsvorhaben. Dem Forum, das von SIF geleitet wird, gehören Vertreter der Finanzbranche und der zuständigen Schweizer Behörden an.

Auch der Dialog unter den Finanzmarktbehörden, insbesondere dem SIF, der FINMA und der SNB, muss darauf ausgerichtet sein, die bundesrätliche Finanzmarktpolitik umzusetzen und deren Ziele und Grundsätze zu erreichen bzw. anzuwenden. So ist insbesondere im Bereich der Früherkennung internationaler Entwicklungen ein offener und regelmässiger Austausch zwischen den zuständigen Behörden über die Inhalte der Finanzmarktpolitik, in Bezug auf alle ihre Zielsetzungen, und über wünschbare staatliche Massnahmen zu pflegen.

... und Wahrung der Interessen gegenüber dem Ausland

Die Schweiz setzt sich zum Ziel, die bilateralen Finanzbeziehungen sowie die regulatorische und aufsichtsrechtliche Zusammenarbeit mit wichtigen Partnerländern weiter zu stärken. Der Dialog zu Finanzmarkt- und Steuerfragen mit den Nachbarstaaten, den EU-Institutionen, den G-20-Staaten sowie den für den Schweizer Finanzplatz wichtigen Standorten im globalen Finanzdienstleistungsgeschäft wird regelmässig geführt. Zudem sollen die Beziehungen zu ausgewählten Ländern mittels technischer Unterstützung vertieft werden. Das SIF führt die Finanz- und Regulierungsdialoge unter Beteiligung der anderen Finanzmarktbehörden.

Die Teilnahme und das aktive Engagement der Schweiz an den Arbeiten der internationalen Finanzgremien und im Rahmen der G20 ist weiterhin ein zentraler Bestandteil der Interessenwahrung der Schweiz. Namentlich mit der Mitgliedschaft im IWF, im FSB und in der OECD ist die Schweiz gut positioniert, um regulatorische und steuerliche Initiativen im globalen Kontext frühzeitig zu erkennen, sich allenfalls an solchen zu beteiligen und ihre Haltung mit Bestimmtheit einzubringen.

Der direkte Austausch mit den zuständigen Behörden im Ausland ist ein probates Mittel, die Interessen der Schweiz auf internationaler Ebene zu vertreten und zu wahren. Finanz- oder Regulierungsdialoge bieten eine geeignete Plattform, um sich mit ausgewählten Partnerstaaten in finanzmarktpolitischen Bereichen wie der Regulierung und der Positionierung in internationalen Foren zu verständigen. Diese Dialoge bieten darüber hinaus eine Möglichkeit, schweizerische Anliegen etwa im Bereich des Marktzutritts vorzubringen. In den Jahren 2015 und 2016 tauschte sich die Schweiz beispielsweise in diesem bilateralen Rahmen mit Brasilien, China, Deutschland, der EU, Hongkong, dem Iran, Japan, Kanada, Polen, Singapur, UK und den USA aus.

Es kann im Zusammenhang mit dem offiziellen Dialog mit aufstrebenden Partnerländern hilfreich sein, wenn die Schweiz für Vertreter der Finanzmarkt- oder Steuerbehörden aus diesen Ländern technische Unterstützung bereitstellt. Solche Unterstützung kann auch im Rahmen von Programmen multilateraler Organisationen erfolgen. Eine Beteiligung der Schweizer Behörden im Rahmen praxisnaher Angebote von Schweizer Instituten und Hochschulen zur Weiterbildung von Kadern aus Finanzinstituten aus wichtigen aufstrebenden Ländern ist ebenfalls denkbar.

Der Wahrung der Interessen der Schweiz dient auch das aktive Engagement in multilateralen Foren und Organisationen, u.a. dem IWF, dem FSB, der OECD, dem Finance Track der G20 und den standardsetzenden Fachgremien (BCBS, IOSCO, IAIS, FATF), in denen internationale Standards bzw. Empfehlungen an die nationalen Behörden formuliert werden. Die Erarbeitung und Weiterentwicklung solcher Vorgaben basiert dabei auf umfangreichen und detaillierten Vorarbeiten. Diese Vorgaben sind zwar rechtlich nicht bindend, sie werden aber als Messlatte für die Beurteilung der Gleichwertigkeit der nationalen Regulierung und Aufsicht im Finanzgeschäft beigezogen oder werden in verpflichtende internationale Standards integriert. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz ihre prominente Stellung im internationalen System wahrt, weiterhin Einsitz in den Entscheidungsinstanzen der wichtigsten Gremien hat und darin ihre Haltung zu internationalen Initiativen bereits in einem frühen Stadium vertritt.

Anhang I: Prinzipien der Finanzmarktpolitik der Schweiz

Finanzmarktpolitik als Ausgestaltung der das Finanzgeschäft betreffenden Rahmenbedingungen umfasst die Finanzmarktregulierung und -aufsicht, die steuerliche Behandlung von Finanzgeschäften sowie die internationale Zusammenarbeit und aktive Mitwirkung bzw. Positionierung der Schweiz. Die Finanzmarktpolitik bestimmt den geschäftlichen Handlungsspielraum der Finanzdienstleister und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz. Dem staatlichen Handeln liegen Prinzipien zugrunde, die als Kompass dienen angesichts neuer Herausforderungen und daraus folgendem Anpassungsbedarf.

Zielsetzungen

Die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz sollen seine Qualität, Stabilität und Integrität sicherstellen. Sie sind die Pfeiler eines wettbewerbsfähigen Finanzsektors, der seine Leistungen für die Gesamtwirtschaft erbringt und dadurch mithilft, den Wohlstand der Bevölkerung zu erhalten und zu mehren.

Erstens: Qualität

Der Finanzstandort Schweiz zeichnet sich durch international wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen aus. Ein geeignetes rechtliches und institutionelles Umfeld ist zugleich Voraussetzung dafür, dass die Branche hochwertige Dienstleistungen für in- und ausländische Kunden erbringen kann.

Wesentlich ist ein regulatorisches und steuerliches Umfeld für den Finanzsektor, das den Wettbewerb im Inland gewährleistet und Marktchancen im Ausland wahrt. Ebenso wichtig sind effiziente Finanzmarktinfrastrukturen, insbesondere im Zahlungsverkehr und Wertpapierhandel, sowie die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. Nur die Branche selbst kann aber Wertschöpfung und Arbeitsplätze schaffen. So soll der Finanzsektor die unterschiedlichen Bedürfnisse der Wirtschaft und der Privathaushalte nach hochwertigen Finanzdienstleistungen bestmöglich erfüllen können. Für den stark international orientierten Schweizer Finanzsektor besonders bedeutend sind das grenzüberschreitende Geschäft und die Wahrung des Zugangs zu den ausländischen Märkten.

Zweitens: Stabilität

Das Finanzsystem in seiner Gesamtheit muss stabil sein und die Widerstandsfähigkeit einzelner Finanzinstitute, speziell der systemrelevanten, gewähren. Diesbezüglich ergänzen sich die makroprudenzielle (systembezogene) und die mikroprudenzielle (institutsbezogene) Aufsichtstätigkeit.

Ein Finanzsystem ist stabil, wenn die Finanzmärkte und deren Akteure – Banken, Versicherungen, Börsen, Abwicklungssysteme, Geld- und Devisenmärkte etc. –

ihre volkswirtschaftlich wichtigen Funktionen (z.B. Allokation von Kapital, Fristen- und Risikotransformation, Einlagengeschäft, Zahlungsverkehr) auch im Fall von Schocks bzw. in Krisensituationen erfüllen können. Eine Gefahr für die Stabilität geht dabei sowohl von systematischen als auch von vereinzelt, begrenzten Schocks im In- oder Ausland aus. Einem besonderen Risikoprofil entsprechen die global und national systemrelevanten Institute. Eine Krise, die ein solches Institut oder mehrere mittlere oder kleinere Institute erfasst, könnte einen generellen Vertrauensverlust in das Finanzsystem auslösen. Gleichzeitig können hausgemachte Fehlentwicklungen, wie z.B. Überhitzungen auf dem Immobilienmarkt, die Systemstabilität gefährden. Die Wahrung der Finanzstabilität ist daher eine zentrale Aufgabe der Regulierung und Aufsicht über den Finanzsektor.

Drittens: Integrität

Die Notwendigkeit, Regelverstößen und Missbräuchen konsequent zu begegnen, wird hoch gewichtet. Ein angemessener Anleger- und Kundenschutz trägt ebenfalls dazu bei, die Funktionsfähigkeit des Systems zu wahren und das Vertrauen in den Finanzsektor zu stärken.

Die Integrität des Finanzplatzes und die Sorge um seine Reputation sollten für alle Anbieter von Finanzdienstleistungen oberstes Gebot sein, da sie auf das Vertrauen der Kunden und Geschäftspartner in ihre Kompetenz und ihr Verhalten angewiesen sind. Dies stellt hohe ethische Ansprüche an die Finanzintermediäre, und es liegt in erster Linie in ihrer Verantwortung, mit integrem Verhalten den guten Ruf der Branche zu wahren. Der Staat trägt seinerseits durch eine effektive Regulierung und eine konsequente Aufsicht dazu bei, Fehlverhalten so weit wie möglich zu verhindern. Die Schweiz orientiert sich dabei an den global anerkannten Standards in Bezug auf die prudenzielle Aufsicht, den Schutz gegen Missbräuche des Finanzsystems und den Steuerbereich.

Die genannten Zielsetzungen ergänzen sich, sie können aber auch gegenläufig sein und Zielkonflikte offenlegen. Die Erfahrung bei der Ausgestaltung der Regulierung zeigt, dass ein Abwägen zwischen Prioritäten notwendig bleibt. So können beispielsweise Regulierungen zur Verhinderung von Marktmissbräuchen (Integrität) in einem gewissen Widerspruch stehen mit den Rahmenbedingungen für eine international wettbewerbsfähige Finanzbranche (Standortqualität). Umgekehrt kann ein tiefes Regulierungsniveau die Stabilität, die Integrität des Finanzplatzes oder auch den Zugang zu ausländischen Märkten in Frage stellen. Die nachfolgend ausgeführten finanzmarktpolitischen Grundsätze sollen gerade auch bei solchen Zielkonflikten die nötige Orientierungshilfe bieten.

Grundsätze

Die Zielsetzungen der Finanzmarktpolitik werden unter Berücksichtigung langfristig gültiger, allgemeiner Grundsätze für das staatliche Handeln verfolgt. Die drei nachgenannten Grundsätze sollen die Gestaltung der Finanzmarktpolitik leiten, etwa bei Regulierungsvorhaben oder bei internationalen Verhandlungen.²²

²² Diese Grundsätze widerspiegeln auch bereits früher von den Behörden und vom Bundesrat verabschiedete Prinzipien speziell mit Bezug auf die Inhalte und den Prozess der Finanzmarktregulierung. Vgl. die «Richtlinien für Finanzmarktregulierung» des EFD von 2005, die «Leitlinien zur Finanzmarktregulierung» der FINMA von 2010 und den Bericht des Bundesrates zur Finanzmarktpolitik vom 19. Dezember 2012.

**Erstens:
Standortattraktivität**

Dieser Grundsatz unterstreicht den Einsatz für einen attraktiven Finanzstandort unter Nutzung der nationalen Handlungsspielräume, wobei der internationalen Einbettung des Finanzplatzes Rechnung zu tragen ist.

Die Behörden schaffen und pflegen die Voraussetzungen für einen wettbewerbs- und innovationsfähigen Schweizer Finanzsektor. Vorhandene Spielräume für nationale Lösungen sollen konsequent genutzt werden. Aufgrund der starken internationalen Verflechtung des Finanzsektors ist es jedoch im Interesse der Schweiz, der Rechtsentwicklung wichtiger Partnerländer Rechnung zu tragen. Breit anerkannte internationale Standards sind ihrerseits geeignet, international gleich lange Spiesse zu schaffen und können bei der Schaffung und Weiterentwicklung nationaler Regeln als Massstab dienen. Schweizerische Lösungen sollen nur dort über einen international anerkannten Standard hinausgehen, wo dies aus systemrelevanten Gründen notwendig ist. Ansonsten erfüllt sie den globalen Standard und setzt sich für die effektive Umsetzung desselben ein.

**Zweitens:
Wettbewerbs-
und Technologie-
neutralität**

Dieser Grundsatz betont die Absicht, wettbewerbsverzerrende Rahmenbedingungen auch in Bezug auf Innovationen und den Einsatz neuer Technologien zu vermeiden, wobei der Rechtssicherheit für die Branche besonderes Augenmerk zu schenken ist.

Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen tragen die Behörden den Auswirkungen auf das Wettbewerbsumfeld, die Marktstrukturen und das Marktverhalten Rechnung. Sie streben transparente und vergleichbare Wettbewerbsvoraussetzungen für alle Marktteilnehmer an und vermeiden unerwünschte Verhaltensanreize. Gleichzeitig werden die Rahmenbedingungen so ausgestaltet, dass sie neutral bezüglich verschiedener Geschäftsmodelle und Technologien sind und entsprechende Innovationen zulassen.

**Drittens:
Verhältnismässigkeit**

Dieser Grundsatz verweist auf den Willen, Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit bei der Wahl und beim Einsatz der Politikinstrumente zu gewährleisten, wobei ein angemessener Einbezug der Betroffenen vorgesehen ist.

Die Behörden orientieren sich bei ihrem Mitteleinsatz an den zu erwartenden Kosten und Nutzen einer Massnahme. Sie haben jeweils eine Abwägung mit Augenmass zu treffen, unter Berücksichtigung der Zielerreichung sowie der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Marktteilnehmer. Das Ziel einer effektiven und kosteneffizienten Regulierung soll mit einem prinzipienbasierten Regulierungsansatz und einer risikobasierten (und entsprechend differenzierten) Aufsicht erreicht werden. Eine differenzierte Regulierung berücksichtigt neben den Risiken einer Geschäftstätigkeit auch die Grösse und die Komplexität der Finanzdienstleister. Die Betroffenen werden frühzeitig informiert und in angemessener Weise in die Planung und Ausarbeitung eines Reformprojektes einbezogen.

Anhang II: Wichtige finanzmarktpolitische Entwicklungen seit 2010

2010	<ul style="list-style-type: none">– Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF des EFD nimmt Arbeit auf– Expertenkommission legt Too-big-to-fail (TBTF) Schlussbericht vor– Amtshilfeverordnung zur Umsetzung der DBA nach OECD-Standard tritt in Kraft
2011	<ul style="list-style-type: none">– Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor (TBTF-Vorlage)– Schweiz unterzeichnet Quellensteuerabkommen mit Deutschland und UK– Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Steueramtshilfegesetz StAhiG– Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Revision des Börsengesetzes BEHG– Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes VVG– Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Quoten- und Gouvernanzreform des IWF
2012	<ul style="list-style-type: none">– Bundesrat verabschiedet Revision des Kollektivanlagengesetzes KAG– Bundesrat verabschiedet Umsetzung von Basel III Kapitalanforderungen– Schweiz unterzeichnet Quellensteuerabkommen mit Österreich– Schweiz lässt Gruppenanfrage nach OECD-Standard zu– Bundesrat stellt erweiterte Sorgfaltspflichten gegen un versteuerte Gelder vor– Bundesrat präsentiert Gesamtschau zur Finanzmarktpolitik
2013	<ul style="list-style-type: none">– Bundesrat verabschiedet Botschaft zum FATCA-Abkommen mit den USA– Bundesrat nimmt Bericht der Expertengruppe über die regulatorischen Herausforderungen für die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung zur Kenntnis– Schweiz unterzeichnet OECD-Europaratskonvention zur Amtshilfe in Steuersachen– Bundesrat verabschiedet Botschaft über die Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen– Schweiz und USA unterzeichnen eine Vereinbarung (Joint Statement) zur Beilegung des Steuerstreits der Banken mit den USA

2014	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz FinfraG – Bundesrat verabschiedet Umsetzung von Basel III Liquiditätsanforderungen – Schweiz bekennt sich zum globalen Standard für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA) – Schweiz unterzeichnet gemeinsame Erklärung zur Einführung des AIA mit Australien – Schweiz unterzeichnet Abkommen zur Einführung des AIA mit der EU – Schweiz und EU unterzeichnen eine gemeinsamen Verständigung zur Unternehmensbesteuerung – Bundesrat beschliesst Verhandlungsmandate mit Partnerstaaten zur Einführung des AIA und bekennt sich gegenüber dem Global Forum zum neuen globalen Standard – Bundesrat nimmt Schlussbericht der Expertengruppe zur «Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie» zur Kenntnis und setzt «Beirat Zukunft Finanzplatz Schweiz» ein
2015	<ul style="list-style-type: none"> – Schweiz wird zur zweiten Phase des Länderexamens durch das Global Forum zugelassen – Bundesrat verabschiedet Botschaft über die gesetzlichen Grundlagen für den AIA – Bundesrat verabschiedet Botschaft über die Unternehmenssteuerreform III – Bundesrat verabschiedet Botschaft zu Finanzdienstleistungsgesetz FIDLEG und Finanzinstitutsgesetz FINIG – Bundesrat verabschiedet Botschaft für automatischen Informationsaustausch mit der EU
2016	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzmarktinfrastrukturgesetz FinfraG tritt in Kraft – Revidiertes Geldwäschereigesetz GwG tritt in Kraft – Schweiz unterzeichnet gemeinsame Erklärungen zur Einführung des AIA mit Japan, Kanada, Jersey, Guernsey, der Insel Man, Island, Norwegen, Republik Korea – Bundesrat setzt revidierte TBTF-Bestimmungen in Kraft – Schweiz schliesst die zweite Phase der Länderprüfung des Global Forum mit der Note «weitgehend konform» ab – Schweiz ratifiziert die OECD-Euoparatskonvention zur Amtshilfe in Steuersachen

