

BEIRAT ZUKUNFT FINANZPLATZ

Jahresbericht 2017 zuhanden des Bundesrates

Bern, 15. Dezember 2017

Einleitung

Im Jahre 2017 bearbeitete der Beirat in insgesamt drei Sitzungen eine Reihe von Themen und formulierte in einem Fall Empfehlungen zuhanden des Bundesrates. Der vorliegende Bericht erläutert die wichtigsten Arbeiten und Ergebnisse dieses Jahres.

Der Jahresbericht ist wie folgt aufgebaut. Abschnitt 1 behandelt die Arbeiten im Themengebiet Cyber Sicherheit, in dem im Berichtsjahr ein Schwerpunkt gelegt und dem Bundesrat Empfehlungen unterbreitet wurden. Abschnitt 2 präsentiert die Schlussfolgerungen der Arbeiten zum Thema Altersvorsorge und Finanzsektor, die in diesem Jahr abgeschlossen wurden. Abschnitt 3 erläutert die übrigen behandelten Themen.

1. Cyber Sicherheit

Die Mitglieder des Beirates sind sich darüber einig, dass die Gewährleistung von Cyber Sicherheit zu den wichtigsten Herausforderungen des Schweizer Finanzsektors gehört. Schwerwiegende Cyber-Vorfälle bergen grosse finanzielle, aber auch Reputationsrisiken und können das Vertrauen in den Schweizer Finanzplatz beeinträchtigen. Seit Beginn seiner Tätigkeiten beschäftigt sich das Gremium deshalb intensiv mit dieser Thematik. Im Berichtsjahr konnten die Arbeiten mit der Verabschiedung von Empfehlungen zuhanden des Bundesrates vorerst zu einem Abschluss gebracht werden.

Im vergangenen Jahr hatte eine vom Beirat mandatierte Arbeitsgruppe die Grundlagen für die Behandlung des Themas gelegt (siehe Jahresbericht des Beirates 2016). Im Rahmen von drei Teilprojekten (Informationsaustausch und Krisenorganisation, internationaler Benchmark und Versicherbarkeit von Cyber-Risiken) prüfte der Beirat auf dieser Basis, ob der Schutz des Schweizer Finanzplatzes vor Cyber-Risiken ausreichend ist und erarbeitete darauf basierend Handlungsempfehlungen. Der Beirat beschloss in der Junisitzung, dem Bundesrat drei Empfehlungen sowie die beiden erläuternden Dokumente «Internationales Benchmarking der Schweiz im Bereich Cyber-Sicherheit im Finanzsektor» und «Rahmenbedingungen für die Versicherbarkeit und ein effizientes Management von Cyber Security Risiken» zu unterbreiten.

Empfehlungen (im Wortlaut):

Der Beirat empfiehlt dem Bundesrat sicherzustellen, dass das MELANI-Serviceangebot im Bereich Cyberprävention und –Response von der gesamten Finanzindustrie genutzt wird. Zudem empfiehlt er, zu prüfen, ob auch relevanten Drittparteien Zugang zu Informationen, die über den offenen Kundenkreis von MELANI hinausgehen, gewährt werden kann. Mit dieser Empfehlung sind eine Anpassung des Mandats und der Ressourcen von MELANI verbunden.

Der Beirat empfiehlt dem Bundesrat, ein Fachgremium zur institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten der Finanzindustrie und den Behörden zu Fragen der Cyber-Sicherheit einzusetzen. Ein entsprechendes Gremium könnte insbesondere die Grundlagen für eine finanzsektorspezifische Cyber-Sicherheits-Krisenorganisation erarbeiten.

Der Beirat empfiehlt dem Bundesrat, gemeinsam mit der Finanzindustrie eine finanzsektorspezifische Cyber-Sicherheits-Krisenorganisation aufzubauen.

2. Altersvorsorge und Finanzsektor

Seit dem Beginn der Arbeiten des Beirats bildeten mögliche Risiken, die aus dem aussergewöhnlichen Tiefzinsumfeld resultieren, ein wichtiges Thema. Neben den allgemeinen Herausforderungen, die sich aus dieser speziellen makroökonomischen Situation für den Finanzsektor ergeben, wurde im Berichtsjahr vor allem der Bezug zu den Institutionen der Altersvorsorge diskutiert. Hier stand die Frage im Zentrum, ob die institutionelle Ausgestaltung vor allem der 2. Säule im aktuellen Zinsumfeld besondere Risiken begründen könnte und ob der Beirat vor diesem Hintergrund Empfehlungen aussprechen sollte.

Als besonders relevant wurden erstens die problematischen Quersubventionierung von Jung zu Alt, die sich aus der Kombination hoher Umwandlungssätze und Tiefzinsen ergibt und zweitens die engen Anlagevorschriften für Gelder der beruflichen Vorsorge identifiziert.

Quersubventionierung: Zu hohe Rentenleistungen (u.a. aufgrund eines zu hohen Umwandlungssatzes im BVG-Obligatorium) bei gleichzeitig tiefen Anlagerenditen führen zu einer anhaltenden Querfinanzierung in der beruflichen Vorsorge. Die Versicherungen (die sechs verbliebenen Lebensversicherer im Kollektiv-Geschäft), Sammelstiftungen und Pensionskassen müssen praktisch laufend ihre Rückstellungen für Rentnerinnen und Rentnern erhöhen. 2015 wurden in der zweiten Säule rund 5.3 Mrd. Franken systemwidrig von Aktiven zu Personen im Rentenalter umverteilt. Der Umwandlungssatz (UWS) gemäss BVG ist angesichts der demographischen Situation zu hoch; er wird primär aufgrund von politischen Überlegungen und Motiven festgelegt. Es fehlt ein Automatismus, der den UWS den gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen anpasst und somit die steigende Lebenserwartung und das Tiefzinsumfeld mit den reduzierten Anlagerenditen berücksichtigt. Beim UWS von 6.8% reicht das Kapital für die Finanzierung der Rente über 15 Jahre (bei konstanter Verzinsung des Sparkapitals von 1%) oder über 20 Jahre (bei konstanter Verzinsung des Sparkapitals von 3%). Dies deckt beim Pensionsalter 65 das Lebensalter 81 resp. 85 ab. (Beim UWS 6.00% wären es 84 resp. 88 Jahre.) Dies ist insbesondere in einem Umfeld problematisch, in dem der «dritte Beitragszahler», die Anlagerendite weniger leisten kann. Die lange Tiefzinsphase beginnt sich zunehmend auf die Anlageergebnisse auszuwirken. Die Kapitalanlagerendite konnte in den letzten Jahren bei knapp über 3% gehalten werden. Es wird aber zunehmend schwieriger, diese Rendite bei angemessenem Risiko zu erzielen. Die Tiefzinsen dürften in den Portfolios noch einige Jahre ihre Spuren hinterlassen. Dasselbe trifft auch für die 3a Vorsorgegelder bei den Banken zu. Die Rendite dieser Konten ist in den letzten Jahren massiv zurückgegangen.

Anlagevorschriften: Das Korsett für die Anlage von Pensionskassengeldern ist aufgrund verschiedener Faktoren eng. Die Einschätzung der Risiken durch die Aufsicht erfolgt nur auf Basis von Erfahrungswerten in der Vergangenheit. Der Handlungsspielraum für eine Umverteilung der Gewichte zwischen den Anlageklassen ist eng begrenzt und erlaubt wenig Spielraum für einen erfolgversprechenderen Mix der Anlagen und Risiken. Auch können Versicherer nur beschränkt oder gar nicht in neue Anlagen investieren, für die Ertragsausweise nur begrenzt oder gar noch nicht vorhanden sind. Solche Investitionen müssen nicht zwingend mit höheren Risiken behaftet sein als Anlagen auf traditioneller Basis (z.B. Investitionen in Alters- und Seniorenheime, Infrastruktur-Investitionen). Vor diesem Hintergrund wäre eine Flexibilisierung der Anlagerichtlinien der Pensionskassen denkbar, um das Potential nichttraditioneller Anlageklassen für Pensionskassenportfolios vollständig nutzen zu können. Weiter könnten Anlagerichtlinien im herkömmlichen Sinn, d.h. basierend auf Limiten, ganz abgeschafft werden und durch

Verhaltensrichtlinien für Pensionskassenverantwortliche ersetzt werden. Der Prudent Investor hat somit grössere Freiräume, trägt aber gleichzeitig auch eine grössere (Ergebnis-)Verantwortung.

Trotz weitgehender Einigkeit über die Bedeutung dieser Problematik für den Finanzsektor und über die grundsätzlichen Stossrichtungen notwendiger Anpassungen verzichtet der Beirat auf eine Empfehlung an den Bundesrat. Er ist der Ansicht, dass Empfehlungen zu den Parametern der 2. Säule tendenziell über sein auf den Finanzplatz ausgerichtetes Mandat hinausgehen würden. Und bei den Anlagevorschriften sind inzwischen bereits erfolversprechende Gespräche zwischen den zuständigen Behörden und der Branche im Hinblick auf eine gewisse Lockerung aufgenommen worden, so dass sich eine Empfehlung erübrigt.

Beschluss: Der Beirat formuliert im Bereich der Rahmenbedingungen der Altersvorsorge keine explizite Empfehlung zuhanden des Bundesrates, weist aber im Jahresbericht auf die grosse Bedeutung dieser Thematik für die Stabilität und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors hin. Insbesondere besteht das Problem, dass der zu hohe Umwandlungssatz die Finanzinstitute bei Tiefzinsen entweder zu problematischen Umverteilungen oder in zu riskantes Anlageverhalten zwingt und gleichzeitig die rigiden Anlagevorschriften eine adäquate Reaktion auf das geänderte Renditeumfeld über Gebühr einschränken.

3. Weitere behandelte Themen

a. Umsetzung Regulierungsprozess

Der Bundesrat hatte auf Anregung der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie Ende 2014 verschiedene Anpassungen im Regulierungsprozess eingeleitet. Wichtigste Stossrichtung war dabei der bessere Einbezug der Betroffenen vor allem in der Frühphase von Regulierungsanpassungen. Im vergangenen Jahr hatte zudem der Beirat mit einer Empfehlung die Absicht des Bundesrates unterstützt, zusätzlich ex post-Analysen von vergangenen Regulierungsprozessen im Bereich der Finanzmarktregulierungen einzuführen (siehe Jahresbericht 2016). In der Novembersitzung führte der Beirat eine Aussprache zur Frage, wie gut die Umsetzung dieser Anpassungen funktioniert. Die Diskussion zeigte, dass sowohl Regulierte als auch Regulatoren mit der Umsetzung der von der Expertengruppe empfohlenen Anpassungen im Regulierungsprozess bisher grundsätzlich zufrieden sind. Diese hätten den Prozess und die Zusammenarbeit spürbar verbessert. Kritisch wurde aber vermerkt, dass die erste geplante ex post-Analyse nicht durchgeführt wurde; der betroffene Branchenverband hatte sich dagegen ausgesprochen, das revidierte Kollektivanlagegesetz einer solchen Überprüfung zu unterziehen, da dieses durch das sich in der parlamentarischen Beratung befindende FIDLEG/FINIG wesentlich verändert wird.

Generell scheinen Betroffene zu befürchten, dass eine Überprüfung im Rahmen einer ex post Analyse zu einer kompletten Infragestellung einer – allenfalls jüngst erfolgreich reformierten – Gesetzgebung führen könnte. Nach Ansicht des Beirates sollte solchen Befürchtungen mit dem Argument entgegengetreten werden, dass es bei der ex post Analyse in erster Linie um die konkrete Umsetzung der Revision geht. Auf jeden Fall besteht Einigkeit im Beirat, dass baldmöglichst ein Pilotversuch mit dem neuen Instrument durchgeführt werden sollte.

Stellungnahme: Der Beirat begrüsst die bisherige Umsetzung des angepassten Regulierungsprozesses. Er bekräftigt, dass die ex-post Analyse von Regulierungsanpassungen ein sinnvolles Instrument ist, das eingesetzt werden sollte. Das Ziel dieses Instrumentes ist vor allem, Probleme in der konkreten Umsetzung einer Revision aufzudecken und nicht die Regulierung an sich grundsätzlich in Frage zu stellen. Als Pilotprojekt kommen aus Sicht des Beirates nach wie vor das Kollektivanlagegesetz, fokussiert auf die Umsetzung, oder das Geldwäschereigesetz in Frage.

b. Entwicklung Schweizer Kapitalmarkt

In zwei Sitzungen behandelte der Beirat verschiedene Aspekte der Frage, wieso der Schweizer Kapitalmarkt für einen Finanzplatz dieser Grösse sehr wenig entwickelt ist. Analysiert wurden dabei steuerliche und regulatorische Erklärungsansätze. Gemäss den vorläufigen Ergebnissen ist das Problem primär auf steuerliche Gründe und hier insbesondere die Ausgestaltung der Verrechnungssteuer zurückzuführen. Der Beirat wird das Thema im kommenden Jahr wieder aufnehmen und gestützt auf die Analysen und Diskussionen voraussichtlich noch im ersten Halbjahr Empfehlungen zuhanden des Bundesrates formulieren.

c. Updates zu den Themen Umsetzung AIA, Stand EU-Marktzugang und Geldwäscherei

Im Rahmen der März Sitzung fand eine vom SIF organisierte Informationsveranstaltung zum Stand der Umsetzung der AIA-Abkommen statt, zu der auch Parlamentarier(innen) eingeladen waren. Das SIF gab eine Übersicht zum Stand der Dinge und die Schweizer Botschafter in Brasilien und Argentinien legten die Situation in ihren Gastländern dar.

In der Junisitzung erläuterte das SIF den Stand der aktuellen Äquivalenzverfahren mit der EU sowie die Situation beim EU-Marktzugang vor dem Hintergrund der laufenden Brexit-Verhandlungen.

Ebenfalls in der Junisitzung gab das SIF ein Update zum Thema Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die Schweiz hat beim Länderexamen der Financial Action Task Force (FATF) gut abgeschnitten und die wenigen festgestellten Mängel sollten sich voraussichtlich wenig invasiv beseitigen lassen.

Bei allen drei Themen war sich der Beirat darüber einig, dass im Moment kein Bedarf für eine weitere Vertiefung in diesem Gremium besteht. Über wichtige Entwicklungen beim EU-Marktzugang soll der Beirat allerdings auch in Zukunft regelmässig informiert werden; das Thema bleibt deshalb ein ständiges Traktandum.

Anhang 1: Mandat des Beirates

Das vom Bundesrat verabschiedete Mandat lautet:

„Der Beirat beurteilt, losgelöst vom Tagesgeschäft der Behörden, die strategischen Herausforderungen und Zukunftsperspektiven für das Finanzgeschäft in der Schweiz. Er berücksichtigt dabei das Interesse der gesamten Volkswirtschaft. Der Beirat unterbreitet dem Bundesrat gestützt auf seine Beurteilung gegebenenfalls Empfehlungen zur Anpassung der Finanzmarktstrategie und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Finanzplatz.“

Der Beirat hatte in seiner ersten Sitzung vom Juni 2015 auf Basis dieses Mandates die folgenden Stossrichtungen seiner Arbeiten beschlossen:

1. Begleitung der Umsetzung der Finanzmarktstrategie („bisherige Themen“)

Der Fokus liegt auf der Formulierung und Umsetzung der Finanzmarktstrategie des Bundes. Dies umfasst

- (i) die Beratung bei der Ausformulierung der neuen Finanzmarktstrategie (basierend auf dem Bisherigen und auf den Empfehlungen im Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie),
- (ii) die Beratung bei Grundsatzentscheiden im Prozess der Umsetzung dieser Strategie,
- (iii) die regelmässige Beurteilung des Umsetzungsstandes der Strategie.

2. Ergänzungen der Finanzmarktstrategie („neue Themen“)

Der Beirat beobachtet laufend die Entwicklung der internationalen Rahmenbedingungen sowie die Situation der Schweizer Finanzbranche. Er beurteilt, ob sich daraus der Bedarf für eine Ergänzung der Strategie mit entsprechendem Handlungsbedarf ergibt und unterbreitet dem Bundesrat ggf. Empfehlungen.

3. Beurteilung der Prioritäten finanzmarktpolitischer Geschäfte

Der Beirat beurteilt regelmässig Prioritäten der anstehenden Anpassungen der Finanzmarktregulierungen und unterbreitet dem Bundesrat Empfehlungen zur Dringlichkeit einzelner Themen. Ziel ist es dabei Prioritäten so zu bezeichnen, dass eine für die Betroffenen, aber auch für den Gesetzgeber verdaubare gesetzgeberische Staffelung erfolgen kann.

4. Behandlung von Beratungsanliegen des Bundesrates

In der Regel arbeitet der Beirat auf Basis des Mandates auf eigene Initiative. Es ist aber auch möglich, dass der Bundesrat den Beirat von sich aus konsultiert, wenn er gewisse Fragen als für den Finanzplatz besonders wichtig oder dringlich erachtet.

Anhang 2: Zusammensetzung des Beirates

Vorsitzender

Aymo BRUNETTI, Professor für Wirtschaftspolitik und Regionalökonomie, Universität Bern

Vertreterin der Wissenschaft

Susan EMMENEGGER, Professorin für Privat- und Bankrecht, Universität Bern

Vertreter der Privatwirtschaft

Urs BERGER, Präsident Schweizerischer Versicherungsverband und Verwaltungsratspräsident Schweizerische Mobiliar Holding AG

Hans-Ulrich BIGLER, Direktor Schweizerischer Gewerbeverband, Nationalrat

Tom DE SWAAN, Verwaltungsratspräsident Zurich Insurance Group AG

David FRICK, Konzernleitungsmitglied Nestlé, Vertreter von Economiesuisse

Romeo LACHER, Verwaltungsratspräsident SIX Group AG

Daniel LAMPART, Chefökonom Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Martin NEESE, Präsident Forum SRO

Beat OBERLIN, Präsident der Geschäftsleitung, Basellandschaftliche Kantonalbank

Patrick ODIER, Verwaltungsratspräsident Banque Lombard Odier & Cie SA

Axel WEBER, Verwaltungsratspräsident UBS AG

Vertreter der Behörden

Mark BRANSON, Direktor FINMA

Jörg GASSER, Staatssekretär SIF

Adrian HUG, Direktor Eidgenössische Steuerverwaltung

Jürg LINDENMANN, Stv. Direktor Direktion für Völkerrecht

Luzius MADER, Stv. Direktor Bundesamt für Justiz

Eric SCHEIDEGGER, Stv. Direktor SECO

Fritz ZURBRÜGG, Vizepräsident des Direktoriums der SNB

Sekretär des Beirates

David GERBER, Stv. Leiter Politikkoordination, Leiter Marktpolitik, SIF