

1. Dezember 2014

Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie

Schlussbericht

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	4
1.1	Mandat und Vorgehen.....	4
1.2	Abgrenzung der Strategiearbeit.....	5
1.2.1	Rahmenbedingungen - nicht Strategien für Finanzunternehmen.....	5
1.2.2	Finanzmarktpolitik – nicht allgemeine Wirtschaftspolitik.....	5
1.3	Aufbau des Berichtes.....	6
2	Ausgangslage.....	8
2.1	Bisherige Finanzmarktstrategie.....	8
2.1.1	Strategische Arbeiten bis zur Finanzkrise.....	8
2.1.2	Die Finanzmarktstrategie von 2009 („Bericht Postulat Graber“).....	8
2.1.3	Das Update der Strategie von 2012.....	8
2.1.4	Der erste Bericht zur „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ 2013.....	9
2.2	Jüngste globale Veränderungen der Rahmenbedingungen.....	9
2.3	Vier grundsätzliche Reformbereiche.....	11
2.3.1	Regulierungsprozess.....	11
2.3.2	Internationaler Marktzugang.....	12
2.3.3	Steuerliches Umfeld.....	12
2.3.4	Volkswirtschaftliche Risiken.....	12
3	Regulierungsprozesse effizient ausgestalten.....	13
3.1	Umfassender Regulierungsprozess.....	13
3.1.1	Einleitung.....	13
3.1.2	Anpassungsbedarf.....	13
3.1.3	Empfehlungen.....	14
3.2	Institutionalisierter Dialog und Rolle des Forums Finanzplatz.....	15
3.2.1	Einleitung.....	15
3.2.2	Anpassungsbedarf.....	16
3.2.3	Empfehlungen.....	16
3.3	Rolle und Ausgestaltung der Wirkungsanalyse und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA).....	17
3.3.1	Einleitung.....	17
3.3.2	Anpassungsbedarf.....	18
3.3.3	Empfehlungen.....	18
3.4	Regulierungsumsetzung.....	19
3.4.1	Einleitung.....	19
3.4.2	Anpassungsbedarf.....	20
3.4.3	Empfehlungen.....	20
4	Marktzutritt wahren und verbessern.....	22
4.1	Gestaltung der Beziehung zu wichtigen Partnerländern und Orientierung an internationalen Standards.....	23
4.1.1	Einleitung.....	23
4.1.2	Anpassungsbedarf.....	23
4.1.3	Empfehlung.....	24
4.2	Gleichwertigkeitsansatz gegenüber der Finanzmarktregulierung im EU/EWR-Raum.....	25
4.2.1	Einleitung.....	25
4.2.2	Anpassungsbedarf.....	26
4.2.3	Empfehlung.....	26
4.3	Option eines sektoriellen Abkommens mit der EU über Finanzdienstleistungen.....	27
4.3.1	Einleitung.....	27
4.3.2	Anpassungsbedarf.....	28
4.3.3	Empfehlung.....	28
4.4	Starke internationale Positionierung des Finanzplatzes als unterstützende Massnahme.....	29
4.4.1	Einleitung.....	29
4.4.2	Anpassungsbedarf.....	29

4.4.3	Empfehlung	30
5	Steuerliches Umfeld verbessern.....	31
5.1	Kapitalmarkt ermöglichen durch Umbau der Verrechnungssteuer	31
5.1.1	Einleitung.....	31
5.1.2	Anpassungsbedarf	33
5.1.3	Empfehlung	35
5.2	Finanztransaktionssteuer und Umsatzabgaben.....	36
5.2.1	Einleitung.....	36
5.2.2	Anpassungsbedarf	37
5.2.3	Empfehlung	38
5.3	Besteuerung von Konzerngesellschaften in der Schweiz	38
5.3.1	Einleitung.....	38
5.3.2	Anpassungsbedarf	39
5.3.3	Empfehlung	39
5.4	Weitere Bereiche	39
5.4.1	Automatischer Informationsaustausch (AIA).....	39
5.4.2	Besteuerung von Versicherungsprodukten	40
5.4.3	Mehrwertsteuer und Finanzdienstleistungsexporte.....	40
5.4.4	Kapitalsteuer.....	40
5.4.5	Vermeidung von Verrechnungssteuerrisiken bei Transfer Pricing-Anpassungen	41
6	Systemstabilität sichern	42
6.1	TBTF im Grossbankenbereich.....	42
6.1.1	Einleitung.....	42
6.1.2	Anpassungsbedarf	43
6.1.3	Empfehlungen	46
6.2	Einlagensicherung	49
6.2.1	Einleitung.....	49
6.2.2	Anpassungsbedarf	50
6.2.3	Empfehlungen	51
6.3	Krisenplanung für nicht-systemrelevante Banken.....	53
6.3.1	Einleitung.....	53
6.3.2	Anpassungsbedarf	53
6.3.3	Empfehlung	53
6.4	Steuerliche Anreize zur Verschuldung als Stabilitätsrisiko	53
6.4.1	Einleitung.....	53
6.4.2	Anpassungsbedarf	53
6.4.3	Empfehlung	54
6.5	Stabilitätsthemen ohne zusätzlichen Handlungsbedarf	54
6.5.1	Schattenbanken.....	54
6.5.2	Systemrelevanz im Schweizer Versicherungssektor	55
6.5.3	OTC-Derivate und Finanzmarktinfrastrukturen	56
7	Die Empfehlungen in der Übersicht	57
8	Mitglieder der Expertengruppe	61
Anhänge	62

1 Einführung

1.1 Mandat und Vorgehen

Am 4. September 2013 beschloss der Bundesrat, eine breit abgestützte Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie einzusetzen.

Das Mandat des Bundesrates sah vor, dass die Expertengruppe losgelöst vom Tagesgeschäft und auf Basis der bestehenden Grundlagen die Rahmenbedingungen des Finanzplatzes analysieren und daraus Vorschläge für die Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie ableiten sollte. Dabei war das Interesse der gesamten Volkswirtschaft zu berücksichtigen. Das Mandat hob besonders hervor, dass die Expertengruppe den Blick sowohl auf Verbesserungsmöglichkeiten für die inländischen Rahmenbedingungen als auch auf Massnahmen zur Wahrung und Verbesserung des Marktzugangs im Ausland richten solle. Das Mandat wurde zeitlich befristet bis Ende 2014 erteilt.

Die Expertengruppe setzte sich aus Vertretern der Privatwirtschaft, der Bundesverwaltung inklusive Regulatoren und der Wissenschaft zusammen. Privatwirtschaft und Behörden waren durch je acht Personen vertreten. Alle Mitglieder wurden persönlich ernannt und Stellvertretungen waren – mit Ausnahme der Vertretung der Grossbanken – nicht vorgesehen; die Liste der Kommissionsmitglieder findet sich in Kapitel 8.

Die Expertengruppe tagte insgesamt fünf Mal. Für die umfangreichen Grundlagenarbeiten wurden vier Untergruppen eingesetzt und zwar zu den – weiter unten noch genauer motivierten – Bereichen (i) Regulierungsprozess und Regulierungsumsetzung, (ii) Marktzugang im Ausland, (iii) volkswirtschaftliche Risiken und (iv) steuerliches Umfeld im Inland. Die Untergruppen wurden in der Regel durch je einen Vertreter der Privatwirtschaft und einen Behördenvertreter gemeinsam präsiert; Ausnahme war die Untergruppe volkswirtschaftliche Risiken, die durch den Vorsitzenden der Expertengruppe geleitet wurde. Auftrag der Untergruppen war es, zuhanden der Expertengruppe Unterlagen zu erarbeiten und Entscheidungsgrundlagen zu liefern; Entscheidungen und Verabschiedung von Dokumenten waren der Expertengruppe vorbehalten. In den Untergruppen konnten sich die Experten durch Fachexperten vertreten und/oder begleiten lassen.

Da die Anbieter der Finanzinfrastrukturen in der Expertengruppe nicht direkt vertreten waren, wurde die SIX-Group im Rahmen der dritten Sitzung der Gruppe zu einer Anhörung eingeladen.

Die Arbeiten waren auf die Erstellung eines Gesamtberichtes ausgerichtet, in dem am Ende der Mandatsperiode Empfehlungen zuhanden des Auftraggebers formuliert werden sollten. In insgesamt drei Fällen erachtete die Expertengruppe ein Thema als so dringlich, dass sie dem Bundesrat schon vor diesem Termin Empfehlungen unterbreitete. Das betraf erstens den Marktzutritt im Ausland, wo bereits im März 2014 die wichtigsten Stossrichtungen aus Sicht der Gruppe übermittelt wurden; dazu wurde auch eine Pressemitteilung publiziert. Zweitens unterstützte die Expertengruppe in einer Stellungnahme im Mai 2014 explizit die Stossrichtungen des Bundesrates zur Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Steuerbereich. Und drittens wurden dem Bundesrat im Juni 2014 Empfehlungen zum Umbau der Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer unterbreitet und die Expertengruppe wurde vom Bundesrat in der Folge direkt in die Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage einbezogen.

1.2 Abgrenzung der Strategiearbeit

Angesichts des sehr breiten Mandates der Expertengruppe ist es wichtig, die Grenzen der Arbeiten abzustechen. Das betrifft einerseits den Adressaten der Strategie und andererseits die inhaltliche Abgrenzung.

1.2.1 Rahmenbedingungen - nicht Strategien für Finanzunternehmen

Die zu erarbeitenden strategischen Stossrichtungen orientieren sich explizit am ordnungspolitischen Rahmen, der sich in der Schweizer Wirtschaftspolitik bewährt hat. Dieser weist dem Staat und damit der Wirtschaftspolitik die Aufgabe zu, die gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen festzulegen, nicht aber in die Strategien einzelner Unternehmen hineinzuwirken. Die Verantwortung für strategische Weichenstellungen der Unternehmen müssen letztlich durch deren Eigentümer getroffen werden, die im Misserfallsfall auch für die Verluste geradestehen müssen. Diese Verantwortung soll und kann ihnen nicht vom Staat abgenommen werden. Entsprechend bedeutet der Begriff „Finanzmarktstrategie“ nicht, dass strategische Überlegungen für einzelne Institute, Finanzgruppen oder Finanzgeschäfte gemacht werden sollen. Vielmehr geht es um strategische Weichenstellungen für die Wirtschaftspolitik, also für die finanzmarktrelevanten Rahmenbedingungen.

Als Konsequenz daraus wird auch explizit auf industriepolitische Empfehlungen verzichtet. Ob die Zukunft des Schweizer Finanzplatzes oder einzelner Banken eher im Asset Management, in der Vermögensverwaltung oder im Investment Banking liegt, ist nicht durch staatliche Stellen zu bestimmen. Dies festzulegen ist folglich auch nicht die Aufgabe dieser vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe. Vielmehr sind das unternehmerische Entscheide einzelner Finanzinstitute. Sehr wohl ins Mandat der Gruppe gehört es aber, mögliche regulatorische Hindernisse zu identifizieren, welche die Entwicklung Schweizer Finanzinstitute in gewissen Bankgeschäften im internationalen Vergleich beeinträchtigen. Ziel der Finanzmarktstrategie sind folglich Rahmenbedingungen, die es den Schweizer Finanzinstituten ermöglichen, in den heute und zukünftig rentablen Bankgeschäften national und international erfolgreich tätig sein zu können und so wertschöpfungsstarke Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Dieser Philosophie folgend kann es auch nicht zum Mandat der Expertengruppe gehören, Empfehlungen für eine bestimmte Grösse oder Zusammensetzung des zukünftigen Schweizer Finanzsektors zu machen. Im Mandat explizit erwähnt ist auch, dass die Interessen der gesamten Volkswirtschaft zu berücksichtigen seien; dies bedeutet insbesondere, dass die besonderen Risiken des Finanzsektors im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlich relevante Systemstabilität vertieft behandelt werden.

Adressaten der in diesem Bericht erarbeiteten Empfehlungen sind zusammengefasst in erster Linie der Gesetzgeber und die Regulatoren. In einzelnen Fällen könnten sie auch an Branchenorganisationen gerichtet sein. Keine Empfehlungen werden aber an die Finanzinstitute selbst gegeben.

1.2.2 Finanzmarktpolitik – nicht allgemeine Wirtschaftspolitik

Eine zweite Eingrenzung betrifft die in dieser Strategiearbeit vertieft zu behandelnden Teile der Wirtschaftspolitik. Für den Erfolg Schweizer Finanzinstitute – ebenso wie für diejenigen der anderen hiesigen Unternehmen – ist die Ausgestaltung der gesamten Wirtschaftspolitik auf allen regulatorischen Ebenen von Bedeutung. Bewusst soll sich aber die Arbeit dieser Expertengruppe auf die Teile der Wirtschaftspolitik beschränken, die ausschliesslich oder zumindest in erster Linie die Finanzinstitute betreffen. So wird beispielsweise die Unternehmenssteuerreform III hier nicht vertieft behandelt, ein möglicher Umbau der Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer aber schon. Beide sind wichtig, aber die erste Vorlage ist nicht spezifisch für den Finanzsektor sondern gehört zur Entwicklung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen.

Es soll hier aber mit Nachdruck betont werden, dass die nicht-spezifischen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes in vielen Fällen wohl ebenso bedeutsam sind, wie die Finanzmarktregulierung im engeren Sinne. Errungenschaften wie der flexible Arbeitsmarkt, die stabile Währung oder die gesunden Staatsfinanzen gehören zu den zentralen Erklärungsfaktoren für den nachhaltigen internationalen Erfolg der Schweizer Finanzdienstleister. Die Erhaltung oder der Ausbau solcher Standortvorteile sind deshalb auch für den Finanzsektor von grosser Bedeutung und müssen in einer Gesamtbeurteilung der Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden. Da es aber hier nicht darum gehen kann, eine umfassende wirtschaftspolitische Strategie für die Schweiz zu erarbeiten, werden wir uns im Rest des Berichtes auf die im engeren Sinne die Finanzmarktpolitik betreffenden Bereiche konzentrieren und auch nur hier spezifische Empfehlungen erarbeiten.

Dennoch soll der folgende Kasten die für den Finanzplatz besonders wichtigen allgemeinen wirtschaftspolitischen Eckpfeiler festhalten:

Eckpfeiler der für den Finanzsektor besonders relevanten allgemeinen Schweizer Wirtschaftspolitik

Stabilität

Das Vertrauen in eine vorhersehbare und stabilitätsorientierte Rechtsordnung und Wirtschaftspolitik. Für den Finanzsektor insbesondere von Bedeutung sind hier: (i) die eigene Währung und eine unabhängige, stabilitätsorientierte Geldpolitik, (ii) die relativ moderate, stabile Staatsverschuldung unterstützt durch eine dank der Schuldenbremse konjunkturell stabilisierenden Finanzpolitik und (iii) das konsensorientierte politische System, das raschen Änderungen der Rahmenbedingungen entgegenwirkt.

Wirtschaftliche Offenheit

Starke internationale Verflechtung der Schweizer Wirtschaft, unterstützt durch eine liberale Aussenhandelspolitik auf multilateraler und bilateraler Ebene. (Einschränkung dieser positiven Beurteilung: Ungewissheit über die Zukunft der bilateralen Abkommen).

Effiziente Arbeitsmarktregulierungen und Staatstätigkeit

Im internationalen Vergleich hohe Qualität der Staatstätigkeit im weitesten Sinne. Besonders hervorzuheben sind dabei (i) die liberale Arbeitsmarktregulierung, (ii) das moderate Steuerniveau, (iii) die föderal organisierte und auf dem Subsidiaritätsprinzip basierte Finanzpolitik, (iv) die gut ausgebaute Infrastruktur und (v) die moderate administrative Belastung.

Hohes Bildungs- und Forschungsniveau

Hohes Ausbildungsniveau mit einem starken Fokus auf die Praxisnähe und gleichzeitig international kompetitiver Forschung. Besonders hervorzuheben sind dabei (i) das praxisnahe duale Bildungssystem, (ii) die hohe Dichte an international renommierten Hochschulen, (iii) Spitzenpositionen in der Forschungsqualität.

1.3 Aufbau des Berichtes

Der Rest des Berichts ist wie folgt aufgebaut. Kapitel 2 erläutert zunächst die bisherigen Strategiearbeiten in der Finanzmarktpolitik. Anschliessend werden die jüngsten internationalen Veränderungen der Rahmenbedingungen dargestellt, die eine Weiterentwicklung der Strategie motivieren. Daraus wird abgeleitet, dass die neuen Herausforderungen Reformen vor allem in vier Bereichen erfordern. Diesen vier Reformbereichen ist dann jeweils eines der Kapitel 3 bis 6 gewidmet.

Dabei geht es in den Kapiteln 3 bis 5 um die Frage, mit welchen Anpassungen der Rahmenbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Finanzdienstleistern erhöht werden könnte. Dies beginnt in Kapitel 3 mit möglichen Anpassungen des Regulierungsprozesses an

die neue Dynamik der Veränderungen der Rahmenbedingungen. In Kapitel 4 werden verschiedene Ansätze evaluiert, wie der Marktzutritt in den wichtigsten internationalen Märkten bewahrt oder verbessert werden kann. Kapitel 5 analysiert Anpassungsmöglichkeiten im steuerlichen Umfeld von Banken und Versicherungen.

In Kapitel 6 geht es darum, wie die Systemstabilität des Schweizer Finanzsektors angesichts der zahlreichen in der Finanzkrise zutage getretenen oder durch diese Krise ausgelösten Risiken weiter erhalten und gestärkt werden kann. Mit der vertieften Analyse der Wirksamkeit der TBTF-Regulierung für Grossbanken im internationalen Vergleich werden dabei einerseits die Grundlagen für die in Artikel 52 des Bankengesetzes bis Februar 2015 geforderte Überprüfung der Effektivität des TBTF-Regimes gelegt. Andererseits werden verschiedene Aspekte der Systemstabilität im Nicht-Grossbankenbereich analysiert, wie etwa die Einlagesicherung oder die steuerlichen Anreize zur Verschuldung. Auf Basis der Analysen werden in den Kapiteln 3 bis 6 Empfehlungen zur Anpassung der Finanzmarktstrategie abgeleitet. Kapitel 7 fasst diese Empfehlungen in einer Übersichtstabelle zusammen.

2 Ausgangslage

2.1 Bisherige Finanzmarktstrategie

2.1.1 Strategische Arbeiten bis zur Finanzkrise

Seit der Einsetzung der interdepartementalen Strategiegruppe „Groupe de réflexion“ im Jahre 2000 befasst sich der Bund explizit mit der Entwicklung von umfassenderen strategischen Konzepten für die Finanzmarktpolitik. Die ersten Arbeiten mündeten in die 2003 vom EFD publizierten Leitlinien für die Finanzplatzpolitik. Schon in diesem Dokument findet sich der Fokus der strategischen Überlegungen auf die drei Ziele der Wettbewerbsfähigkeit, der Stabilität und der Integrität des Finanzplatzes. Ebenso wie die 2005 vom EFD herausgegebenen „Richtlinien für die Finanzmarktregulierung“ konzentrierten sich diese ersten Arbeiten auf die grundsätzlichen regulatorischen Stossrichtungen enthielten aber keine konkreten Massnahmenvorschläge. Auch von Seiten der Privatwirtschaft wurden parallel dazu strategische Arbeiten für die Finanzmarktpolitik geleistet, aus denen 2007 die Publikation eines von den Spitzenverbänden gemeinsam verantworteten „Masterplans Finanzplatz Schweiz“ resultierte. Anfang 2008 etablierte das EFD einen formellen „Dialog Finanzplatz Schweiz“, innerhalb dessen Behörden und Privatwirtschaft gemeinsam strategische Überlegungen zur weiteren zukünftigen Stärkung des Finanzplatzes leisten sollten. Diese Arbeiten wurden durch die einsetzende und sich laufend zuspitzende Finanzkrise im Herbst 2008 unterbrochen; im Fokus stand von diesem Zeitpunkt an die Bewältigung der Krise.

2.1.2 Die Finanzmarktstrategie von 2009 („Bericht Postulat Graber“)

Im Frühjahr 2009 setzte der Bundesrat eine gemischte Arbeitsgruppe mit Behörden- und Privatwirtschaftsvertretern ein, deren Aufgabe darin bestand, einen Bericht zur zukünftigen Finanzmarktpolitik zu erarbeiten. Anstoss war ein Postulat von Ständerat Konrad Graber, Dieser forderte einen Bericht, der die bisherigen konzeptionellen Arbeiten mit den durch die Finanzkrise zu Tage getretenen zusätzlichen Herausforderungen verbinden und daraus Grundlagen für eine breitabgestützte Strategie ableiten sollte.

Ende 2009 verabschiedete der Bundesrat den aus diesen Arbeiten resultierenden Bericht mit dem Titel „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“. Neben einer Analyse enthielt der Bericht einen Katalog von 25 mehr oder weniger konkreten Massnahmen in den wichtigsten Bereichen der Finanzmarktpolitik. Der Bericht bildete damit im Wesentlichen die erste explizite und umfassende massnahmenorientierte Strategie des Bundesrates in diesem Bereich und bildete einen gewissen Rahmen für das Arbeitsprogramm der darauffolgenden Jahre. Eine besonders wichtige Folgearbeit betraf dabei die Too big to fail (TBTF)-Problematik. Die aus Behördenvertretern und Vertretern der Privatwirtschaft zusammengesetzte Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen erarbeitete den Gesetzesentwurf, auf dem dann die Anpassung des Bankengesetzes in diesem Bereich basierte.

2.1.3 Das Update der Strategie von 2012

Ende 2012 verabschiedete der Bundesrat ein Update zu dieser Finanzmarktstrategie. In diesem „Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes“ wurde einerseits darüber Bericht erstattet, wie weit die 2009 angekündigten Massnahmen umgesetzt waren. Andererseits ging es vor allem aber darum, strategisch festzulegen, wie mit dem immer stärker werdenden Druck auf die Schweiz umgegangen werden sollte, das Bankgeheimnis mit der steuerlichen Compliance verwalteter ausländischer Vermögen in Einklang zu bringen. Der Bericht erläuterte die Grundlinien der sogenannten Weissgeldstrategie, die das steuerliche Bankgeheimnis mit einer Kombination aus Quellensteuerabkommen und neuen Sorgfaltspflichten zu bewahren suchte. Ebenfalls ausgelöst wurden durch diesen Bericht weiterführende Arbeiten des Forums Finanz-

platzes zur Verbesserung ausgewählter Rahmenbedingungen in den Bereichen Asset Management, Versicherungen und Vorsorge sowie Kapitalmarkt. Dazu wurde ein Synthesebericht erstellt.

2.1.4 Der erste Bericht zur „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ 2013

Ende 2012 setzte das EFD eine Expertengruppe – zusammengesetzt aus Vertretern der Behörden und der Wissenschaft – mit dem Auftrag ein, Vorschläge für die Weiterentwicklung der bestehenden Finanzmarktstrategie zu erarbeiten. Die Arbeiten fokussierten sehr rasch auf die Frage, wie auf die immer deutlicher zutage tretende mangelnde Akzeptanz von internationalen Quellensteuerabkommen reagiert werden könnte und auf die Frage des durch regulatorische Entwicklungen gefährdeten Marktzutritts in die EU. Mitte 2013 gab der Bundesrat den Bericht der Expertengruppe mit dem Titel „Regulatorische Herausforderungen für die grenzüberschreitende Schweizer Vermögensverwaltung und strategische Optionen“ zur Publikation frei. Gleichzeitig folgte er der Empfehlung der Expertengruppe, die Strategie anzupassen und statt auf internationale Quellensteuerabkommen in Zukunft auf das Konzept des automatischen Informationsaustauschs (AIA) in Steuerfragen zu setzen. Wichtiger Teil der angepassten Strategie ist auch, dass die Schweiz seither aktiv an der Entwicklung eines internationalen Standards zum AIA mitarbeitet. Dabei achtet sie besonders darauf, dass das Spezialitätsprinzip, der Datenschutz und die Reziprozität beim neuen Standard hoch gewichtet sind und gleichzeitig gewährleistet ist, dass die wirtschaftlich Berechtigten bei allen Rechtsformen (inklusive Trusts) vom AIA erfasst werden.

Wegen der raschen Entwicklung im internationalen Umfeld konzentrierte sich diese Expertengruppe – trotz sehr breitem Mandat – auf wenige Fragen, die ausschliesslich das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft betrafen. Die breiter gefassten Arbeiten zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie wurden deshalb durch die im Herbst 2013 eingesetzte – um Privatwirtschaftsvertreter ergänzte – Expertengruppe geleistet, die im vorliegenden Bericht zusammengefasst sind.

2.2 Jüngste globale Veränderungen der Rahmenbedingungen

Die bis heute nicht ausgestandene globale Finanzkrise und die wirtschaftspolitischen Reaktionen darauf haben zu einer massiven Umwälzung der Rahmenbedingungen für den Finanzsektor geführt. Schon die 2009 vom Bundesrat verabschiedete Finanzmarktstrategie war deutlich von den ersten Wellen dieses Sturms geprägt. In der Zwischenzeit ist aber klar geworden, dass der seither mit unterschiedlicher Intensität anhaltende Orkan wichtige Rahmenbedingungen des Finanzsektors so stark verändert hat, dass sich eine Neubeurteilung der Strategie aufdrängt. Wir skizzieren hier sehr kurz die wichtigsten dieser jüngsten Veränderungen und leiten daraus im nächsten Unterkapitel die Bereiche mit Reformbedarf ab, welche die Organisation der Arbeiten dieser Expertengruppe und damit den Aufbau des restlichen Berichtes bestimmt haben:

- **Regulierungswelle als Reaktion auf die Finanzkrise**

Die verschiedenen Ausprägungen der Finanzkrise haben drastisch vor Augen geführt, dass wichtige Elemente der Finanzmarktregulierung nicht die gewünschte Wirkung entfalteten. Um einen solchen Unfall in Zukunft zu verhindern oder zumindest in der Wirkung einzudämmen sind deshalb in den letzten Jahren in den meisten Ländern weitreichende Regulierungsanpassungen eingeleitet worden. Dies betrifft einerseits Regulierungen, welche die Systemstabilität erhöhen sollen und andererseits Regulierungen, die einen effektiveren und weiterreichenden Kundenschutz etablieren wollen. Zumindes in der Wirkung ist dabei ein Trend zu zusätzlicher

und vor allem komplexerer Regulierung festzustellen und weniger der Versuch bei gleichbleibender Regulierungsintensität das Bestehende adäquater zu gestalten.¹

Ein Teil der Regulierungswelle ist international koordiniert, zum Beispiel im Rahmen des FSB. Zahlreiche Regulierungsinitiativen enthalten aber nationale Besonderheiten, so dass international tätige Finanzinstitute einer immer grösseren Komplexität von unterschiedlichen regulatorischen Anforderungen gegenüberstehen, was die Kosten der Compliance in die Höhe treibt. Auch birgt die sehr rasche Umsetzung vieler aktueller Regulierungsprojekte die Gefahr, dass unnötig ineffiziente Regelwerke resultieren könnten. Dazu kommen noch nationale Regulierungen, die eine extraterritoriale Wirkung erzielen, wie etwa im Falle von FATCA.

- **Zunehmende Gefährdung des internationalen Marktzutritts**

Eng zusammenhängend mit der Regulierungswelle ist die jüngst zu beobachtende Zunahme von Marktzutrittschranken für ausländische Finanzdienstleistungen. Schon die Tatsache, dass zahlreiche Regulierungen national unterschiedlich sind, wirkt über die steigenden Umsetzungskosten als nicht-tarifäres Handelshemmnis. Besonders weitgehend in ihrer marktabschottenden Wirkung sind strikte Domizilpflichten gegenüber Drittlandanbietern wie sie ursprünglich mit MiFID II in der EU geplant waren. Solche Regelungen können den Finanzdienstleistungshandel zwischen Ländern im Extremfall zum Erliegen bringen. Dazu kommt aber noch, dass angesichts der Schwere der Krise eine gewisse Tendenz zu einer Regulierung besteht, die zur Hauptsache darauf abzielt, die nationalen Finanzinstitute vor Ansteckungseffekten internationaler Turbulenzen zu schützen.

- **Intensivierte globale Massnahmen zur Stärkung der Finanzstabilität**

Die Bemühungen zur Stärkung der Finanzstabilität haben in den letzten Jahren in den meisten Ländern stark zugenommen. War die Schweiz noch vor relativ kurzem das einzige stark betroffene Land mit einer vollständig implementierten TBTF-Gesetzgebung, so haben verschiedene Länder inzwischen nachgezogen. Es besteht ein starker Grundkonsens, dass die Gesetzgebung in diesem Bereich zu verschärfen ist und das FSB setzt hier globale Standards, die relativ rasch umgesetzt werden. Dass insbesondere die geordnete Abwicklung einer systemrelevanten globalen Bank grosse regulatorische Herausforderungen bietet und noch zusätzliche Massnahmen – national wie international – erfordert, ist inzwischen weitgehend unbestritten.

Zu diesem internationalen Problembewusstsein trägt insbesondere die Erkenntnis bei, dass die weltwirtschaftliche Lage und die sich abzeichnenden Entwicklungen für den Finanzsektor noch einige besondere Risiken bergen. Stichworte für Risikofaktoren umfassen etwa die nach wie vor hohe Verschuldung (von Privaten, Staaten und Finanzinstituten), die ungelösten Governance-Probleme des Euroraums, die globale Liquiditätsflut oder die grossen Leistungsbilanzungleichgewichte. Global tätige Banken sind diesen Risiken ausgesetzt und entsprechend wichtig ist ihre Krisenresistenz.

- **Anpassungsdruck im steuerlichen Umfeld**

Nicht zuletzt die weltweit knappen Staatskassen haben Anpassungen der Steuerpolitik zu einem internationalen prioritären Thema gemacht. Der unmittelbarste Trend ist dabei die faktische Nulltoleranz gegenüber Steuerhinterziehung- oder betrug. Deutlichstes Zeichen dafür ist der inzwischen international fest abgestützte Konsens für den AIA von steuerrelevanten Daten.

¹ Der heutige Chefökonom der Bank of England hat in einem Referat diese Tendenz zur zunehmenden Regulierungskomplexität mit einigen treffenden Beispielen untermauert. Siehe Andrew Haldane (2012): The Dog and the Frisbee, Referat an der Jackson Hole Konferenz 2012. So umfasse etwa – als ganz rudimentärer Indikator - das Regelwerk von Basel I nur 30 Seiten, Basel II habe bereits 347 Seiten und mit Basel III sei man bei 616 Seiten angelangt.

Die Einführung des AIA mit ausländischen Partnerstaaten ist dabei zu trennen von der Frage der Informationspflichten im Steuerbereich im Inland.

Der Anpassungsdruck insgesamt kommt aber auch aus dem international steigenden Standortwettbewerb um günstige Rahmenbedingungen für Finanzdienstleister. Hier spielt das letztlich national bestimmte steuerliche Umfeld eine wichtige Rolle. Schon seit langem bekannte steuerliche Nachteile der Schweiz in diesem Bereich wiegen deshalb zunehmend schwer. Im Fokus stehen dabei Eigenheiten wie die Verrechnungssteuer, die in der heutigen Ausgestaltung die Entwicklung eines Schweizer Kapitalmarktes weitgehend verhindern oder noch verbleibende Stempelsteuern.

- **Nicht-regulatorische, für die Geschäftsmodelle relevante Änderungen**

Die genannten globalen Veränderungen der Rahmenbedingungen schaffen einen starken Druck in Richtung einer Überprüfung der Geschäftsmodelle in der Finanzbranche. Dies wird zu einem beschleunigten Strukturwandel im Schweizer Finanzsektor führen. Die Konsequenzen der Änderungen der Rahmenbedingungen werden noch verstärkt durch eine Reihe von Marktentwicklungen.

Besonders hervorstechend ist hier die rasant zunehmende Digitalisierung des Finanzsektors, der die Geschäftsmodelle zum Teil grundlegend in Frage stellt. Zu nennen sind auch starke Anpassungen im Geschäftsumfeld des für die Schweiz besonders bedeutenden Private Banking. So weichen sich die ursprünglich deutlichen Unterschiede zwischen den Geschäftsfeldern Private Banking und Asset Management zunehmend auf, was für die Schweizer Vermögensverwalter die Gefahr neuer starker Konkurrenz ebenso bringt wie die Chance grosse neue Kundenkreise zu erschliessen. Ebenfalls eine grosse Chance – mit entsprechendem Anpassungsdruck – bringt das starke Wachstum der Privatvermögen und das insbesondere im asiatischen Raum.

2.3 Vier grundsätzliche Reformbereiche

Die Weiterentwicklung der bestehenden Finanzmarktstrategie muss prioritär Antworten auf die oben aufgeführten Veränderungen in den Rahmenbedingungen erarbeiten. Gemäss der in 1.2 vorgenommenen Abgrenzung ist der Fokus dabei auf regulatorische Aspekte und nicht auf sonstigen Anpassungsbedarf in den Geschäftsmodellen der Finanzinstitute zu legen. Deshalb beschränken sich die weiteren Ausführungen auf die ersten vier oben aufgeführten Veränderungen der im engeren Sinne regulatorischen Herausforderungen. Diese bestimmen die grundsätzlichen Reformbereiche, für deren Analyse jeweils eine Untergruppe der Experten-Gruppe eingesetzt wurde. Für jeden Reformbereich führen wir kurz die wichtigsten zu behandelnden Fragen auf, die in das Mandat der Untergruppen eingeflossen waren.

2.3.1 Regulierungsprozess

Im Zentrum steht die Frage, wie angesichts des anhaltenden Drucks zur Anpassung des gesetzlichen Rahmens im Finanzbereich der Regulierungsprozess und die Umsetzung der Regulierungen möglichst transparent und effizient gestaltet werden können.

Konkret untersucht wird, ob und gegebenenfalls auf welcher Stufe und zu welchem Zeitpunkt die von einer neuen Regulierung Betroffenen in den Regulierungsprozess und die Umsetzung der Regulierung einbezogen werden können. Der Einbezug darf dabei eine zweckdienliche Regulierung und deren Umsetzung nicht unnötig verzögern, sondern soll deren Effizienz und Transparenz und dadurch eine rasche Umsetzung fördern. Ebenso wird analysiert, ob und wie bestehende Mechanismen (z.B. Wirkungsanalyse/Regulierungsfolgenabschätzung) weiter verbessert und konsequent angewendet werden können.

2.3.2 Internationaler Marktzugang

Hier geht es um denkbare Massnahmen zur Sicherung oder zum Ausbau des Zugangs zu den Märkten der wichtigsten Handelspartner.

Mit Blick auf die Erhaltung und Förderung der Wertschöpfung international ausgerichteter Finanztätigkeit am Standort Schweiz soll geprüft werden, ob ein Handlungsbedarf für zusätzliche Massnahmen zur nachhaltigen Wahrung oder Verbesserung des Marktzugangs (grenzüberschreitend und mit lokaler Präsenz) besteht.

2.3.3 Steuerliches Umfeld

Mit den Empfehlungen der ersten Expertengruppe wurden die wichtigsten Anpassungen im Hinblick auf die steuerliche Compliance ausländischer Vermögen bereits erarbeitet. Zentral für die weiteren Arbeiten sind mögliche Anpassungen bei den die Entwicklungsmöglichkeiten des Finanzsektors einschränkenden Eigenheiten des Schweizer Steuersystems.

Untersucht wird, ob und in welchen Bereichen die steuerliche Behandlung von Finanzgeschäften unter dem schweizerischen Steuerrecht wichtige Benachteiligungen im internationalen Vergleich mit sich zieht. Im Speziellen geht es dabei um steuerliche Hindernisse im Bereich der Verrechnungssteuer sowie der Stempelabgaben. Hier sollen vor allem auch die finanziellen Konsequenzen für den Staatshaushalt sowie weiterführende Implikationen einer möglichen Umgestaltung geprüft werden. Gleichzeitig geht es um die Analyse möglicher Implikationen von strategischen steuerpolitischen Entscheiden im In- sowie im Ausland.

2.3.4 Volkswirtschaftliche Risiken

Wichtigster Punkt ist hier die Wirksamkeit des TBTF-Regimes und möglicher Handlungsbedarf; dies insbesondere auch, da die Expertengruppe mit den Arbeiten im Hinblick auf die Evaluation der TBTF-Gesetzgebung gemäss Bankengesetz betraut wurde. Daneben müssen auch andere potentielle Gefahren für die Finanzstabilität berücksichtigt werden.

Konkret werden die bisherigen Massnahmen zur Begrenzung der volkswirtschaftlichen und systemischen Risiken im Rahmen des TBTF-Pakets untersucht und ggf. Handlungsbedarf identifiziert. Zudem wird das Schweizer TBTF-Dispositiv an den Vorgaben internationaler Standards gemessen und die konkreten Schritte der Schweiz mit der Umsetzung von TBTF-Massnahmen in wichtigen, ausländischen Jurisdiktionen verglichen. Daneben geht es darum zu prüfen, ob und inwiefern Themen wie Einlegerschutz, Finanzmarktinfrastrukturen, Versicherungen, Schattenbanken und die steuerlichen Verschuldungsanreize relevante Fragen für die Schweizer Finanzmarktstabilität darstellen und ggf. Handlungsbedarf besteht.

3 Regulierungsprozesse effizient ausgestalten

3.1 Umfassender Regulierungsprozess

3.1.1 Einleitung

Formell kann ein Regulierungsprozess durch die Bundesversammlung (Art. 160 BV) oder durch den Bundesrat ausgelöst werden (Art. 181 BV). So obliegt es dem Bundesrat, die Finanzmarkt- und Regulierungsstrategien zu erarbeiten und festzulegen. In der Praxis wird dieser Prozess oftmals aufgrund politischer Aktualitäten mittels parlamentarischer Vorstösse, aber auch durch die Verwaltung oder durch die Marktteilnehmer selber angestossen. Zunehmend geben auch internationale Rechtsentwicklungen oder völkerrechtliche Verpflichtungen den Anstoss zu Rechtsetzungsarbeiten. So haben internationale Standards immer öfter Einfluss auf die nationale Gesetzgebung. Zudem steigt die Erwartung der jeweiligen standardsetzenden Organisationen oder Gremien, dass (auch) die Schweiz diese Standards umsetzt. Bereits im Bericht in Beantwortung des Postulats Graber (09.3209) vom 16. Dezember 2009: Strategische Stossrichtung für die Finanzmarktpolitik der Schweiz² stellte der Bundesrat fest, dass sich regulatorische Massnahmen in anderen wichtigen Finanzmärkten, allen voran den USA und der EU, immer häufiger und kurzfristiger auch auf die Schweiz auswirken und die systematische regulatorische Früherkennung der Schweiz deshalb intensiviert werden müsse.

Gestützt auf den verfassungsmässigen Auftrag von Artikel 94 Absätze 2 und 3 BV³, die Interessen der Gesamtwirtschaft zu wahren und günstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft zu schaffen, hat der Bundesrat Ziele und Grundsätze der Finanzmarktpolitik⁴ festgelegt. Diese sind auch im Regulierungsprozess als Grundlage für eine effiziente und effektive Regulierung heranzuziehen.

3.1.2 Anpassungsbedarf

Gesetzlich geregelt wird der Regulierungsprozess selber im Rahmen der Vernehmlassung durch das Vernehmlassungsgesetz⁵ sowie im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Parlament durch das Parlamentsgesetz⁶. Demgegenüber existieren zum Monitoring von Marktverhalten und von Regulierungstendenzen vor dem Regulierungsprozess im engeren Sinn derzeit keine standardisierten oder formalisierten Abläufe.

Die frühen Phasen des Regulierungsprozesses (im weiteren Sinn) sind nicht gesetzlich strukturiert. Die zur Verfügung stehenden verfassungsrechtlichen Grundlagen, Gesetze und Regulierungsgrundsätze, die im gesamten Regulierungsprozess anzuwenden wären, werden deshalb namentlich in der frühen Planungs- und späteren Umsetzungsphase, aber auch im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren zu wenig konsequent berücksichtigt und umgesetzt. So setzt eine Regulierungsfolgenabschätzung in der Regel zu spät ein. Konzeptionelle Vorarbeiten werden vernachlässigt, was dazu führen kann, dass auf einer „falschen“ Normstufe reguliert wird. Der Zeitdruck im Regulierungsprozess, der oft auch der beschleunigten internationalen Regulierungsdynamik und dem daraus resultierenden Anpassungsbedarfs zuzuschreiben ist, lässt in der Folge Korrekturen nur noch eingeschränkt zu.

Im Rahmen der Finanzmarktregulierung ist deshalb die Erkenntnis zu stärken, dass der Regulierungsprozess ein laufendes und umfassendes Verfahren darstellt, das bereits mit der Beobachtung der Finanzmärkte und der Regulierungsentwicklungen und -tendenzen einsetzt

² Bericht des Bundesrats in Beantwortung des Postulats Graber (09.3209) vom 16.12.2009: Strategische Stossrichtung für die Finanzmarktpolitik der Schweiz (Bericht Postulat Graber), S. 61.

³ SR 101

⁴ Vgl. Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes (Bericht des Bundesrates), S. 17 f.

⁵ SR 172.06; VIG

⁶ SR 171.10; ParlG

(Regulierungsprozess im weiteren Sinn). Bereits in dieser konzeptionellen Phase sind fundierte Normkonzepte (u.a. Festlegung der richtigen Normstufe und Vermeiden zu offener Delegationsnormen; allenfalls Entscheid für die richtige Form von Selbstregulierung) zu erarbeiten und die Regulierungsgrundsätze des Bundesrates zu beachten⁷.

In diesem umfassenden Verständnis des Regulierungsprozess ist sodann auch die Regulierungsumsetzung einzuschliessen. Die Regulierungsumsetzung erfasst den Vollzug der Regulierung, wie namentlich Verordnungen, Rundschreiben der Aufsichtsbehörde sowie die (anerkannte) Selbstregulierung.⁸ Nicht unter den Begriff der Regulierungsumsetzung fällt hingegen die konkrete Umsetzung einer Regulierung durch die Normadressaten.

3.1.3 Empfehlungen

(1) Die geltenden Regulierungsgrundsätze sind auf den gesamten Regulierungsprozess im weiten Sinne konsequent anzuwenden und umzusetzen.

Das Verständnis des Regulierungsprozesses ist auf einen umfassenden Regulierungsprozess auszudehnen (Regulierungsprozess im weiteren Sinn), der namentlich auch das Monitoring von Marktverhalten und von Regulierungstendenzen im internationalen Umfeld, die darauf gestützte Prüfung eines Regulierungsbedarfs sowie das eigentliche Gesetzgebungsverfahren im Sinne des Vernehmlassungs- und des Parlamentsgesetzes umfasst. Auch die Regulierungsfolgenabschätzung einschliesslich der Wirkungsanalyse muss den gesamten Regulierungsprozess im weiteren Sinn begleiten. Zum umfassenden Regulierungsprozess gehört sodann auch die Regulierungsumsetzung, im Rahmen welcher die Prinzipien und Grundsätze für den Vollzug der Gesetze und Verordnungen durch die Behörden zu beurteilen sind.

(2) Die Grundsatzverträglichkeitsprüfung ist bei der Beurteilung des Regulierungsbedarfs für jedes Regulierungsprojekt durchzuführen.

Die allgemeinen Regulierungsgrundsätze sowie die besonderen Grundsätze der Finanzmarktregulierung sind in allen Phasen des Regulierungsprozesses im weiteren Sinn zu beachten. Eine Grundsatzverträglichkeitsprüfung soll verhindern, dass unnötige Regulierungsprozesse überhaupt eröffnet werden. Bei der Prüfung des Regulierungsbedarfs sind zudem die finanzmarktpolitischen Ziele, d.h. der Anlegerschutz, der Systemschutz und die Wettbewerbsfähigkeit zu berücksichtigen.

Der Regulierungsprozess darf mithin nur ausgelöst werden, wenn ein Regulierungsbedarf festgestellt wurde und um die finanzmarktpolitischen Ziele zu erreichen, d.h. wenn:

1. aufgrund von Indikatoren (z.B. Ereignisse von besonderer Tragweite, Regulierung durch internationale Gremien) und
2. gestützt auf die finanzmarktpolitischen Grundsätze
3. ein Regelungsbedarf eruiert wird, der
4. zur Erreichung der finanzmarktpolitischen Ziele notwendig ist.

(3) Bei jedem Regulierungsprojekt ist ein vollständiges Normkonzept zu erstellen.

Bereits in der konzeptionellen Phase ist von den Behörden ein vollständiges Normkonzept zu erarbeiten. Hierzu sind verwaltungsinternes und -externes Fachwissen heranzuzuziehen. Das Bundesamt für Justiz ist mit einer präventiven Rechtskontrolle zu beauftragen.

Zu beachten sind namentlich die Normenhierarchie und die Grundsätze der Gesetzesdelegation. Der wesentliche Regelungsinhalt, grundlegende Entscheide und die Grenzen der Delegation müssen im formellen Gesetz verankert werden. Zur Förderung der Rechtssicherheit und Akzeptanz sind gesetzliche Grundlagen so zu formulieren, dass die Vollzugsbehörde bei

⁷ Vgl. Bericht des Bundesrates, S. 17 f.

⁸ Vgl. auch Abbildung am Schluss von Anhang 1.

der Rechtsanwendung über klare Leitplanken verfügt. Dabei ist indes der prinzipienbasierte Ansatz grundsätzlich beizubehalten.

Gestützt auf sein besonderes Mandat ist das Bundesamt für Justiz (BJ) verwaltungsintern frühzeitig für die präventive Rechtskontrolle in Anspruch zu nehmen, also bereits vor dem Erlass von Grundsatzentscheiden. Insbesondere sollen dabei auch die jeweils gewählten Lösungsansätze überprüft werden (z.B. Bereich Selbstregulierung). Transparenz muss frühzeitig im Erarbeitungsprozess hergestellt werden, so z.B. wenn für bestimmte Fragen möglicherweise (noch) keine abschliessenden Antworten auf Gesetzesstufe gefunden werden können. Review- oder Evaluationsklauseln (wie z.B. im Fall der TBTF-Regelung) oder – in geringerem Masse – Sunset-Klauseln⁹ können in bestimmten Fällen Lösungsansätze darstellen. Die Auswirkungen auf andere Erlasse sind dabei jedoch zu prüfen. Zudem müssen ausreichende Einführungs- und Übergangsbestimmungen sowie -fristen vorgesehen werden.

3.2 Institutionalisiert Dialog und Rolle des Forums Finanzplatz

3.2.1 Einleitung

Der Einbezug der Marktteilnehmer an der Finanzmarktregulierung¹⁰ ist bereits auf Verfassungsstufe (Art. 147 BV) verankert. Dieser Grundsatz der partizipativen Finanzmarktregulierung ist auf Gesetzesstufe für das Vernehmlassungsverfahren und im Rahmen der Regulierungsumsetzung (Finanzmarktaufsichtsgesetz¹¹) umgesetzt worden. Sodann haben die FINMA und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) in Leit- und Richtlinien diesen Grundsatz weiter konkretisiert.

Auch auf internationaler Ebene wird eine partizipative Finanzmarktregulierung empfohlen. In seinen Empfehlungen zu Regulierungspolitik und Governance schlägt der Rat der OECD vor, die "Grundsätze der offenen Regierung, einschliesslich Transparenz und Teilhabe am Regulierungsprozess, einzuhalten, um sicherzustellen, dass Regulierung dem öffentlichen Interesse dient."¹²

Derzeit wirken SNB, FINMA, SBVg, SIX, SVV, SFAMA sowie neu die Vermögensverwalter in dem vom Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) geleiteten Forum Finanzplatz mit. Das Forum Finanzplatz hat auf strategischer Ebene insbesondere auch „Früherkennungsfunktionen“ wahrzunehmen und kann, je nach Thematik und Bedarf, auch weitere Interessengruppen hinzuziehen. Die Aufgabe des Forums Finanzplatz besteht darin, die betroffenen Marktteilnehmer bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und bei der Umsetzung der finanzmarktpolitischen Massnahmen durch eine institutionelle Zusammenarbeit von Behörden und Privatsektor einzubeziehen und so bedürfnisorientierte und differenzierte Lösungen zu finden.¹³

Die intensive Regulierungstätigkeit in der EU und in den USA in den vergangenen Jahren zwingt den Schweizer Finanzplatz dazu, seine Finanzmarktregulierung anzupassen, will er den Marktzutritt und seine Wettbewerbsfähigkeit erhalten. So sind bisweilen gewisse Marktsektoren aus Wettbewerbsgründen darauf angewiesen, dass das schweizerische Recht in äquivalenter Form internationalen Entwicklungen angepasst wird. Der Regulierungsprozess kann in der Schweiz nicht mehr (nur) auf nationaler Ebene geführt und verstanden werden. Nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt ist der Einbezug der Marktteilnehmer für eine breit abgestützte und akzeptierte Finanzmarktregulierung wesentlich.

⁹ Sunset-Klausel: Das Gesetz hat eine befristete Geltungsdauer, es sei denn, dessen Weitergeltung wird innert einer bestimmten Frist beschlossen.

¹⁰ Je nach Betroffenheit umfasst dies auch Nicht-Finanzgesellschaften, z.B. als Emittenten.

¹¹ SR 956.1; FINMAG

¹² OECD Empfehlungen 2012, Ziff. I.2., S. 6

¹³ Vgl. Bericht des Bundesrates, S. 24

3.2.2 Anpassungsbedarf

Zur praktischen Umsetzung einer partizipativen Finanzmarktregulierung fehlt ausserhalb des formellen Vernehmlassungsverfahrens eine stringente Systematik, nach welcher Marktteilnehmer namentlich auch in den frühen Phasen des Regulierungsprozesses zugezogen werden. Der hohe Zeitdruck kann dazu führen, dass insbesondere die Regulierungsplanung, aber auch die Ausarbeitung von Regulierungsentwürfen, nur verwaltungsintern erfolgen können, ohne angemessenen, frühzeitigen Einbezug der Betroffenen. In der Dynamik der internationalen Rechtsentwicklung kann zwar auf die Erfahrung und das Wissen der Behörden zurückgegriffen werden, die praxisbezogenen Fachkenntnisse der Marktteilnehmer gehen in diesen Fällen hingegen verloren. Dabei ist zu beachten, dass die Marktteilnehmer aufgrund ihres Netzwerks und des dadurch erleichterten Informationszugangs einen wichtigen Beitrag zur Früherkennung von Regelungsbedarf leisten können. Wird ein Handlungsbedarf frühzeitig erkannt, kann der Regulierungsprozess rechtzeitig initiiert und der Zeitdruck gemindert werden. Im Rahmen dieses zu strukturierenden und zu erweiternden Dialogs mit den Marktteilnehmern und Experten soll der Bundesrat seine Grundstrategie zur Finanzmarktregulierung zudem laufend weiterentwickeln.

Zu Bedenken ist dabei, dass mit dem konsequenten und institutionalisierten Einbezug der betroffenen Marktteilnehmer in den verschiedenen Phasen der Regulierungsplanung und bei der Durchführung von Regulierungsprojekten für die Marktteilnehmer auch eine entsprechende Verantwortung entsteht. Die Mitwirkung im gesamten Regulierungsprozess setzt die Einbringung wirtschaftlich und politisch "neutraler" Positionen im Sinne der Regulierungsgrundsätze voraus. "Die Wirtschaftspolitik des Bundes (und der Kantone) soll gemäss Bundesverfassung die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft wahren...".¹⁴ Während das formelle Vernehmlassungsverfahren zur Geltendmachung von Partikularinteressen vorgesehen ist, müssen die Marktteilnehmer in den früheren Phasen des Einbezugs in den Regulierungsprozess dafür sorgen, dass Partikularinteressen den Regulierungsprozess nicht behindern und zu keiner Benachteiligung einzelner Marktteilnehmer oder Marktzeige führen. Gut organisierten Verbänden von Marktteilnehmern dürfen gegenüber kleineren Interessengruppen keine Vorteile erwachsen. Im Rahmen seines Mandats hat das Forum Finanzplatz darauf zu achten, dass die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft wahrgenommen werden.

3.2.3 Empfehlungen

(4) Der institutionalisierte Dialog zwischen Behörden, Marktteilnehmern und Wissenschaft soll erweitert und namentlich in der Phase der Früherkennung von Regulierungsentwicklungen verstärkt werden. Eine offensive Kommunikation und frühzeitige Projektskizze verstärken diesen Dialog. Behörden, Wissenschaft und vorab auch die Marktteilnehmer müssen zu einem konstruktiven und objektivierten Dialog Hand bieten.

Die Früherkennung von Regulierungsentwicklungen im In- und Ausland lässt sich durch einen kontinuierlichen, institutionalisierten Dialog zwischen Behörden, Marktteilnehmern, der Wissenschaft und gegebenenfalls auch Vertretern des Parlaments massgeblich optimieren. Dieser Dialog umfasst eine unter Beizug der Marktteilnehmer und der Wissenschaft erarbeitete rollende Regulierungsplanung mit entsprechenden Prioritäten, die das globalisierte Umfeld berücksichtigt. Die Behörden müssen den Dialog transparent gestalten und so organisieren, dass eine angemessene Vertretung aller Betroffenen gewährleistet ist. Über die vom Bundesrat zu erstellende Finanzmarktstrategie und -planung sowie die Positionierung der Schweiz in internationalen Organisationen führen sie eine transparente und offensive Kommunikationspolitik.

Der Einbezug der Marktteilnehmer darf indes nicht zu einer Lähmung oder zu einer einseitigen Beeinflussung der Regulierungsplanung und des Regulierungsprozesses führen (Gefahr der "regulatory capture"), sondern muss auf das öffentliche Gesamtinteresse ausgerichtet bleiben.

¹⁴ Vgl. Bericht des Bundesrats, S. 17

Soll eine den Regulierungsgrundsätzen entsprechende Regulierung erreicht werden, müssen die Marktteilnehmer – namentlich in der Phase der Früherkennung – in der Lage sein, Interessenkonflikte zu vermeiden oder sie müssen solche zumindest offenlegen. Der frühe Einbezug der Marktteilnehmer darf auch nicht dazu führen, dass besser organisierte Gruppen einen Vorteil erhalten und die Regulierung zu ihren Gunsten beeinflussen. Partikularinteressen dürfen erst im Vernehmlassungsverfahren geltend gemacht werden.

(5) Das Forum Finanzplatz soll als Koordinationsstelle des Dialogs für Finanzmarktregulierungsfragen wirken. Sein Mandat ist dahingehend zu präzisieren. Seine Zusammensetzung ist so anzupassen, dass alle betroffenen Marktteilnehmer angemessen vertreten werden.

Das Gremium Forum Finanzplatz soll künftig auch als Koordinationsstelle für den Dialog zwischen Behörden und Marktteilnehmern zu Regulierungsfragen wirken. In Unterarbeitsgruppen, die in ihrer Zusammensetzung je nach zu bearbeitenden Themen variieren können, sind die Erkenntnisse und Empfehlungen an das Forum Finanzplatz zu erarbeiten. Der erweiterte institutionalisierte Dialog im Früherkennungsstadium ist mit dem Mandat des Forums Finanzplatz¹⁵ zu koordinieren. Die Erkenntnisse aus dem Dialog müssen verwertet und verwaltet werden. Die Organisation und das Mandat des Forums Finanzplatz sind dahingehend zu präzisieren. Die Zusammensetzung des Forums ist so anzupassen, dass alle betroffenen Marktteilnehmer angemessen vertreten werden.

Die Finanzmarktpolitik der Schweiz und die damit verbundene Absicht des Bundesrates soll so kommuniziert werden, dass sie im Ausland konsequent und glaubwürdig wahrgenommen wird. Unter Einbezug des Privatsektors und in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), namentlich den schweizerischen Vertretungen im Ausland und mit Präsenz Schweiz, sollte das EFD geeignete Kommunikationsstrategien und -konzepte erstellen und umsetzen.¹⁶

3.3 Rolle und Ausgestaltung der Wirkungsanalyse und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

3.3.1 Einleitung

Während eine Wirkungsanalyse in jeder Phase des gesamten Regulierungsprozesses die Kosten und Nutzen für die einzelnen Marktteilnehmer und für den gesamten Finanzmarkt zu beurteilen hat, erfolgt in der RFA zudem eine umfassende Beurteilung von Handlungsbedarf, alternativen Regelungen und der Zweckmässigkeit in der Umsetzung. Die Resultate der Wirkungsanalyse sind in der RFA abzubilden und in der Botschaft transparent zusammenzufassen.

Die Pflicht zur Durchführung von Wirkungsanalysen und zur Erstellung einer RFA bei der Rechtsetzung stützt sich auf die Bundesverfassung¹⁷ und das Parlamentsgesetz¹⁸ ab. Auch gemäss den Empfehlungen der OECD¹⁹, sollten Folgenabschätzungen beurteilen, ob eine Regulierung erforderlich ist, wie sie die politischen Ziele am effektivsten und effizientesten erreichen kann und Alternativen zu regulatorischen Lösungen in Erwägung ziehen. Für die Regulierung der FINMA gelten die Regulierungsgrundsätze gemäss Artikel 7 FINMAG, welche auch die Berücksichtigung der Kostenfolgen für die Betroffenen vorsehen.

¹⁵ Vgl. Bericht Postulat Graber: Ziff. 7, S. 60 ff.

¹⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates, S. 24

¹⁷ Vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 170 BV

¹⁸ Vgl. Art. 141 Abs. 2 ParlG

¹⁹ Handbuch RFA (<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de>).

Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des BJ muss eine Wirkungsanalyse schon im Konzeptstadium erfolgen und in Wechselwirkung mit dem Fortschreiten des Entwurfs das Verfassen des Gesetzes beeinflussen. Die Durchführung einer Wirkungsanalyse kann sich somit zu jedem Zeitpunkt des gesamten Regulierungsprozesses i.w.S. als notwendig erweisen.

Einen in jeder Hinsicht idealen Zeitpunkt für die RFA gibt es indes nicht. Solange in einer frühen Phase der Rechtsetzung noch kein Vorentwurf zu den vorgeschlagenen rechtlichen Bestimmungen vorliegt, besteht noch grosse Unsicherheit über die genaue Ausgestaltung und daher auch über die möglichen Auswirkungen der Massnahmen. Liegen einmal ausformulierte Entwürfe und Erläuterungen zu rechtlichen Bestimmungen vor, fällt die Untersuchung der Auswirkungen leichter. Allerdings sind zu diesem Zeitpunkt die sinnvollerweise zu untersuchenden alternativen Massnahmen oft schon stark eingeschränkt. Die Aufgaben bei der Durchführung einer RFA werden zudem anspruchsvoller und umfangreicher – insbesondere auch aufgrund der Regulierungsentwicklungen im Ausland. Die Umsetzung der normativen Vorgaben über die RFA setzt deshalb insbesondere voraus, dass die Marktteilnehmer die für die Wirkungsanalyse relevanten Informationen zur Verfügung stellen und als "Sounding Board" für provisorische Ergebnisse mitwirken. Eine der anspruchsvollsten Herausforderungen der Wirkungsanalysen im Hinblick auf die RFA ist denn auch die Beschaffung und Abschätzung von relevanten Daten. Idealerweise sind die Daten empirisch erhoben und von hoher Qualität (Gültigkeit, Verlässlichkeit, Genauigkeit), stammen aus neutralen und unabhängigen Quellen (keine Verzerrung durch Interessen), haben eine hohe Aussagekraft bei der Verwendung und benötigen geringe Ressourcen bei der Erhebung. Eine RFA muss zudem objektiv und ausgewogen sein.

3.3.2 Anpassungsbedarf

Namentlich im Zusammenhang mit neueren Regulierungsprojekten hat die Branche bemängelt, dass die RFA erst spät im Regulierungsprozess und eher oberflächlich durchgeführt wird. Eine echte Wechselwirkung zwischen Wirkungsanalyse und Wahl der regulatorischen Instrumente scheint ihr zu fehlen. Sie vermisst zudem den Einbezug der Marktteilnehmer, welche die Wirkung von verschiedenen Massnahmen aus ihrer Sicht bewerten könnten.

Im Rahmen der Abklärung über einen Regulierungsbedarf soll aufgrund gesamtwirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Überlegungen entschieden werden, ob ein Handlungsbedarf besteht. Eine rechtssetzungsbegleitende Wirkungsanalyse soll hingegen nach dem Entscheid, dass reguliert werden muss, den Regulierungsprozess unterstützen. Die Überlegungen zur Wirkungsanalyse sollen dabei in die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs laufend einfließen. Die im Hinblick auf die Verfassung der RFA fortlaufend durchgeführte Wirkungsanalyse hat eine gesamtwirtschaftliche Perspektive einzunehmen und die entsprechenden Kosten und Nutzen darzulegen. Die wirtschaftlichen Konsequenzen für die Marktteilnehmer und für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzstandortes sind zu erläutern. Ein Vergleich mit den Ergebnissen der in konkurrierenden Finanzplätzen tatsächlich umgesetzten Regulierungen ist anzustreben. Die Wirkungsanalyse soll ferner auch zur Beurteilung bestehender Regulierungen (Review Klauseln) herangezogen werden. In diesem Rahmen ist zu prüfen, ob die anvisierten Ziele erreicht wurden.

3.3.3 Empfehlungen

(6) *Eine stufengerechte Wirkungsanalyse und RFA ist konsequent während des gesamten Regulierungsprozess durchzuführen. Ihre Resultate sind transparent darzulegen und zu kommunizieren. Die Regulierungsbehörden haben eine hohe Wirksamkeit und Differenziertheit der Regulierung anzustreben.*

Im Rahmen der Wirkungsanalyse ist zu prüfen, ob und wie die Finanzmarktziele mit den vorgeschlagenen Mitteln erreicht werden können. Die mit einer Regulierungsanpassung einhergehenden Risiken und das Kosten-Nutzenverhältnis sind zu beurteilen.

Es wird empfohlen, mit den Analysen im Hinblick auf die RFA schon in den ersten Phasen der Gesetzgebung (Ausarbeitung Projektskizze, Bericht) zu beginnen die Analyse im Verlauf des Rechtsetzungsprozesses weiter zu vertiefen. Die ersten Resultate dieser Abklärungen sind bei der Durchführung der Vernehmlassung im erläuternden Bericht darzulegen. Damit stehen diese bei der Ämterkonsultation zu den Vernehmlassungsunterlagen bereits zur Verfügung. Die Resultate der abschliessenden Phase der RFA sind in der Botschaft oder im Antrag an den Bundesrat transparent darzustellen.

Wie jede Analyse profitiert auch die RFA von der Interaktion und kritischen Reflexion. Es ist deshalb sinnvoll, bei der Erarbeitung einer RFA unterschiedliche Behörden und Branchenvertreter beizuziehen. Ein Outsourcing für die Verfassung der RFA (z.B. an eine Universität) kann sich dann aufdrängen, wenn wenig Fachwissen besteht, grosse Widerstände zu einer Regulierung zu erwarten sind oder die Ressourcen in der Verwaltung fehlen. In diesem Fall muss aber die Unabhängigkeit der beigezogenen Experten so weit als möglich gewährleistet sein. Zudem muss die Sprache der RFA stets auch für nicht oder weniger Fachkundige verständlich bleiben.

Zu beachten ist indes, dass auch die Durchführung von Wirkungsanalysen und RFA dem Regulierungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen. Ferner ist zu bedenken, dass diese Arbeiten im Rahmen eines laufenden Regulierungsprozesses bei den Behörden eine adäquate Ressourcenausstattung erfordern.

3.4 Regulierungsumsetzung

3.4.1 Einleitung

Die Regulierungsumsetzung setzt nach dem Inkrafttreten eines generell-abstrakten Erlasses ein. Diese Phase des Regulierungsprozesses beschlägt die Frage, nach welchen Prinzipien und Grundsätzen die Vollzugsbehörde Gesetze und Verordnungen vollzieht und wie die betroffenen Marktteilnehmer diese anzuwenden haben.

Einer Behörde stehen verschiedene Handlungsformen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Sie sind auf einen Rechts- oder Taterfolg ausgerichtet und unterscheiden sich in den Verfahrensrechten. Das rechtliche Verwaltungshandeln in Form von Rechtsakten zielt auf eine unmittelbare Rechtsfolge ab (z.B. Rechtserlasse und Verfügungen). Realakte, mithin tatsächliche Verwaltungshandlungen zielen auf den Taterfolg ab und können mittelbare Rechtswirkung entfalten.

Auch bei der Regulierungsumsetzung ist den Regulierungsgrundsätzen und den Leitlinien der Finanzmarktregulierung sowie den allgemein gültigen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen (z.B. schonende Rechtsanwendung) konsequent zu folgen. Auf die Umsetzbarkeit der Regulierung ist bereits im Rahmen der Regulierungsplanung hinzuwirken. Den Betroffenen ist mittels klaren Übergangsbestimmungen genügend Zeit einzuräumen, um ihre internen Abläufe, Systeme und Reglemente anzupassen und gegebenenfalls ihre Kunden zu informieren. Sodann ist auch die Wirkungsanalyse in Bezug auf Effektivität und Effizienz der Regulierung im Rahmen der Umsetzung durchzuführen. Ebenso gehört die Fortsetzung des institutionalisierten Dialogs zwischen Behörden, Marktteilnehmern und Wissenschaft zu dieser Phase des Regulierungsprozesses.

Im Übrigen binden die in der Bundesverfassung statuierten Grundprinzipien des Verwaltungsrechts den Staat und damit auch die Vollzugsbehörden in ihrem gesamten Handeln. Dazu

zählen die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit,²⁰ der Rechtsgleichheit²¹ sowie der Grundsatz von Treu und Glauben.²²

Die Aufsicht nach den Finanzmarktgesetzen obliegt der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA.²³ Die FINMA hat die zum Vollzug der Finanzmarktgesetze notwendigen Massnahmen zu treffen und Verfügungen zu erlassen.²⁴ Sie hat die Öffentlichkeit über ihre Aufsichtstätigkeit und Aufsichtspraxis zu informieren.²⁵ Gemäss den aufsichtsrechtlichen Regulierungsgrundsätzen hat die Regulierung durch „Verordnungen, wo dies in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen ist“, und „Rundschreiben über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung“ zu erfolgen.²⁶ Die Konkretisierung dieser Regulierungsgrundsätze hat in Leitlinien zu erfolgen.^{27 28} Die Regulierungsumsetzung im engeren Sinn fördert die FINMA durch Information, Ausbildung und einem Antwortkatalog auf häufige Fragen.²⁹ Auch die Leitlinien FINMA schreiben eine Wirkungsanalyse für verabschiedete Regulierungen der FINMA vor.³⁰

3.4.2 Anpassungsbedarf

Die FINMA vollzieht die Finanzmarktregulierung durch Anwendung der rechtlichen Vorgaben im Einzelfall. In Rundschreiben erläutert sie sodann den Rechtsunterworfenen ihre Verwaltungspraxis. Rundschreiben haben nicht den Charakter eines Rechtserlasses, welcher Beaufsichtigten in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Form Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt.³¹ Ferner kommuniziert die FINMA ihre Position zu wichtigen Themen oder Fragen in der Form von Grundlagenpapieren oder im Rahmen der „Frequently Asked Questions“ (FAQs).

Obwohl Kommunikationen keine Rechtsfolgen nach sich ziehen und für die Adressaten rechtlich nicht verbindlich sind, entfalten sie doch indirekt eine faktische Rechtswirkung, da sie den Betroffenen darlegen, wie die FINMA z.B. auf Gesuche hin entscheiden würde. Solche Mitteilungen müssen sich deshalb eng im Rahmen des gesetzlichen Auftrages bewegen. Die Kommunikationstätigkeit der Vollzugsbehörde darf den Prozess der Rechtssetzung nicht ersetzen. Eine transparente Kommunikation im Rahmen der Regulierungsumsetzung erhöht hingegen die Rechtssicherheit für die Beaufsichtigten.

3.4.3 Empfehlungen

(7) Die Vollzugsbehörde hat ihr Kommunikationskonzept, das die Funktion der verschiedenen Kommunikationsformen transparent erläutert, periodisch und nach Möglichkeit unter Einbezug der Marktteilnehmer zu überprüfen.

Rechtlich unverbindliche Kommunikationen der Vollzugsbehörde (Grundsatzpapiere, Positionspapiere, FAQs) sind als solche zu bezeichnen und angesichts ihrer faktischen Wirkung zurückhaltend anzuwenden. Die FINMA darf damit den etablierten Gesetzgebungsprozess weder ersetzen noch ergänzen. Vom Gesetzgeber delegierte Kompetenzen dürfen nicht überschritten werden. Der institutionalisierte Dialog ist auch bei der Planung der Regulierungs-

²⁰ Art. 5 BV

²¹ Art. 8 BV

²² Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV

²³ Art. 6 FINMAG

²⁴ Art. 56 FINMAG

²⁵ Art. 22 Abs. 1 FINMAG

²⁶ Art. 7 Abs. 1 FINMAG

²⁷ Art 7 Ziff 5 FINMAG

²⁸ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/gesetze/Documents/leitlinien-finanzmarktregulierung-20130703-d.pdf>

²⁹ Leitlinien FINMA, Satz 16

³⁰ Leitlinien FINMA, Satz 17

³¹ Vgl. Botschaft FINMAG, BBl 2006 2861

umsetzung zu führen. Die FINMA hat am 30. Oktober 2014 Leitlinien zur Kommunikation publiziert.³² Nach ersten Erfahrungen mit dem neuen Kommunikationskonzept sollen diese einer Evaluation unterzogen werden. Nach Möglichkeit sind die Marktteilnehmer dabei einzubeziehen.

³² Vgl. <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-leitlinien-enforcement-kommunikation-20141030.aspx>.

4 Marktzutritt wahren und verbessern

Der Zugang für Schweizer Finanzdienstleister zu ausländischen Märkten ist für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes zentral. Dem Schweizer Finanzplatz soll es ermöglicht werden, auch in Zukunft seine Position als eines der weltweit führenden Finanzzentren zu sichern und weiter ausbauen zu können. Die Weiterentwicklung des Heimmarktes und des internationalen Geschäfts sind gleichermaßen wichtig. Einerseits sollen die inländischen Rahmenbedingungen gestärkt werden, andererseits sind die Schweizer Finanzintermediäre auf gute Marktzutrittsbedingungen im Ausland angewiesen. Letzteres ist besonders hervorzuheben für die Dienstleistungserbringung aus der Schweiz heraus an Privatkunden mit ausländischem Wohnsitz oder Aufenthalt. Ebenso bedeutend ist das Auslandsgeschäft im Firmenkundensegment/Investment Banking sowie im Asset Management für institutionelle Kunden. Für die Finanzmarktinfrastruktur ist der internationale Marktzutritt ebenfalls vorrangig, da sie in gewissen Geschäftsfeldern einen massgeblichen Teil des Umsatzes im Ausland, vorab in der EU bzw. mit EU-Kunden – vor Ort und von der Schweiz aus – erzielt. Die Zielsetzung eines möglichst freien Marktzutritts wird auch von den Versicherungen stark unterstützt, deren Geschäftstätigkeit in der Regel über eine lokale Präsenz vor Ort erfolgt.

Die Grundlagen der Beratungen der Expertengruppe und ihrer Empfehlungen in Bezug auf Fragen des Marktzutritts wurden von ihrer auf dieses Thema fokussierten Untergruppe erarbeitet und bereitgestellt. Die Untergruppe befasste sich im Verlauf des Jahres 2014 mit den sich im Bereich des Marktzutritts für den Schweizer Finanzplatz stellenden aktuellen und zukünftigen Herausforderungen sowie den Handlungsspielräumen, die sich der Schweiz in diesem Zusammenhang bieten. Ergänzt wurden diese Arbeiten durch eine vertiefte Diskussion über Verbesserungen der Vermarktung des Finanzplatzes Schweiz als unterstützende Massnahme.

Die Expertengruppe geht davon aus, dass sich der grenzüberschreitende Marktzutritt für die Schweizer Finanzbranche ins Ausland, namentlich für vorwiegend im Privatkundengeschäft tätige Banken und Vermögensverwalter, aber auch für die Finanzmarktinfrastruktur, inskünftig erheblich schwieriger gestalten wird. Auch eine vollständige Schliessung gewisser Märkte für Anbieter aus der Schweiz heraus infolge (aufsichts-) rechtlicher Vorgaben des Auslands, u.a. auch auf EU-Ebene, ist denkbar. Jedoch lässt sich nicht mit Gewissheit voraussehen, wie rasch eine solche Verschlechterung eintreten dürfte und welche Geschäftsbereiche in diesem Fall besonders betroffen wären. Eine Tendaussage ist aber trotz solcher Unsicherheiten möglich und zeigt den Handlungsbedarf auf.

Die Expertengruppe kommt daher zur Beurteilung, dass ohne weitergehende Massnahmen durch die Schweizer Behörden über die bisherige Finanzmarktpolitik hinaus mit einer Verschlechterung der Marktzutrittsbedingungen für die Finanzdienstleistungserbringung an Kunden mit Wohnsitz im Ausland zu rechnen ist. Vermehrte, unter Umständen erhebliche Schwierigkeiten beim Marktzutritt beschleunigen – zusammen mit anderen Faktoren wie dem Übergang zum automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA) – eine grundlegende Überprüfung der Geschäftsmodelle der Schweizer Finanzdienstleister und beeinflussen Investitionsentscheide zulasten der Schweiz, womit auch eine erhebliche Anzahl Arbeitsplätze im Finanzsektor und darüber hinaus auf dem Spiel stehen. Ein teilweiser oder gänzlicher Verlust des Marktzutritts in den EU/EWR-Raum und andere bedeutende Länder in wichtigen Geschäftsbereichen hätte somit weitreichende Folgen für die Volkswirtschaft.

Der Erhalt des Marktzutritts erfordert jeweils die politische Verständigung mit den Partnerbehörden der für die Schweizer Finanzindustrie wichtigen Länder bzw. mit der EU. Um den Marktzutritt zu wahren oder zu verbessern ist autonomes Handeln alleine nicht zielführend. Dabei muss es auch darum gehen, im Anschluss zum Volksentscheid zur Einschränkung der Personenfreizügigkeit (Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014) Diskriminierungspotenziale zu verringern.

Die Expertengruppe erachtet es folglich als unabdingbar, dass die Schweiz ihre Handlungsspielräume im Bereich des Marktzutritts aktiv und ohne Verzug nutzt. Sie befürwortet ein gleichzeitiges Verfolgen der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten, womit ihrem unterschiedlichen zeitlichen Realisierungshorizont Rechnung getragen werden kann.

Es ist hervorzuheben, dass die von der Expertengruppe formulierten Empfehlungen die schweizerischen politischen Meinungsbildungs- und Regulierungsprozesse nicht umgehen und entsprechende Weichenstellungen auf nationaler Ebene nicht vorwegnehmen. Güterabwägungen in diesen Prozessen schliessen Abschätzungen zum Regulierungsbedarf und zu den ökonomischen Auswirkungen ein (d.h. Kosten-Nutzen-Überlegungen unter Berücksichtigung auch der Betroffenheit der verschiedenen Akteure des Finanzplatzes und der Wirtschaft). Solche Güterabwägungen werden letztlich dafür ausschlaggebend sein, ob die im Folgenden dargelegten Handlungsmöglichkeiten aus Gesamtsicht als erstrebenswert erachtet werden.

4.1 Gestaltung der Beziehung zu wichtigen Partnerländern und Orientierung an internationalen Standards

4.1.1 Einleitung

Im Zuge der Umsetzung ihrer Finanzmarktpolitik im Aussenverhältnis, auch zur Wahrung und Verbesserung des Marktzutritts, kann die Schweiz mit anderen Ländern zwischenstaatliche Vereinbarungen abschliessen. Dabei geht es letztlich darum, im Rahmen des Interessenausgleichs zwischen den Verhandlungspartnern für die Schweiz Verbesserungen gegenüber dem Status Quo zu erreichen. Erst in den letzten Jahren hat die Schweiz begonnen, mit ausgewählten Partnerländern vertragliche Erleichterungen oder Präzisierungen des Marktzutritts, insbesondere grenzüberschreitend, für Schweizer Finanzdienstleister anzustreben. Damit soll und kann insbesondere auch die Rechtssicherheit erhöht werden. Dies erfolgt in der Regel im Kontext der Regelung der Gesamtbeziehungen im Finanzbereich, einschliesslich zu Steuerfragen, mit dem jeweiligen Land. Eine eigenständige Vereinbarung zur Verbesserung des Marktzutritts besteht heute mit Deutschland. Mit Österreich und Grossbritannien wurden im Rahmen der Quellensteuerabkommen ebenfalls Marktzutrittsvereinbarungen abgeschlossen, welche die rechtlichen Anforderungen an Schweizer Anbieter präzisieren. Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind jedoch für den Abschluss von solchen zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Drittstaaten wie die Schweiz nur insoweit zuständig, als keine ausschliessliche Zuständigkeit der EU besteht.

Voraussetzung dafür, dass die Partnerländer der Schweiz bereit sind, Schweizer Firmen den Marktzutritt zu gewähren oder nur schon von marktschliessenden Massnahmen abzusehen, sind in der Regel ein mit ihrem nationalen Recht vergleichbares Kundenschutzniveau und die Konformität mit international anerkannten Standards (z.B. im Rahmen der Geldwäschereiregulierung) im Finanzbereich sowie in der Steuerkooperation. Die grosse und wachsende Bedeutung solcher internationaler Standards geht einher mit der starken Vernetzung und globalen Ausrichtung der Finanzmärkte. Um die Konformität und die Umsetzung in den einzelnen Staaten zu gewährleisten beziehungsweise zu fördern, werden von den internationalen Institutionen und Gremien wie dem FSB, dem IMF oder der OECD verschiedene Instrumente eingesetzt. Sie reichen von Länderberichten und -prüfungen bis hin zu „schwarzen Listen“. Als „Soft Law“ sind Standards zwar nicht rechtlich bindend, sie bestimmen aber massgeblich die nationale Finanzmarktregulierung. Je nach politischer Bedeutung eines Standards kann Nichtkonformität erhebliche Reputationsrisiken für ein Land beziehungsweise seine Unternehmen bergen und unerwünschte und kostspielige Behinderungen beim Marktzutritt nach sich ziehen.

4.1.2 Anpassungsbedarf

Der Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit ausgewählten Ländern in- und ausserhalb Europas, einschliesslich der Wachstumsmärkte, ist zielführend, um den Marktzutritt

für Finanzdienstleistungen im Sinn der gegenseitigen Marktöffnung zu erreichen. Einen Rahmen, um dies voranzubringen, können die Verhandlungen mit interessierten Partnerländern der Schweiz über den Übergang zum AIA bieten.

Im Verhältnis zu den EU-Ländern hat die Einführung von harmonisierten EU-Marktzugangsregeln die Bedeutung der nationalen Zugangsregeln für Schweizer Finanzdienstleister stark relativiert. Im Rahmen der Revision der MiFID-Richtlinie (MiFID II) hat die EU für das Privatkundengeschäft, welches die gesamte Vermögensverwaltung bzw. das Private Banking umfasst, indessen auf eine Harmonisierung im Sinne eines generellen Filialzwangs für Anbieter aus Drittstaaten verzichtet. Die Regelung des Marktzutritts in diesem Segment wird weiterhin den EU-Mitgliedstaaten überlassen. Diese Ausgangslage bietet für die Schweiz die Möglichkeit, mit EU-Mitgliedstaaten ohne Zweigniederlassungserfordernis bilaterale Marktzutrittsvereinbarungen abzuschliessen, die den Marktzutritt im Privatkundengeschäft für Finanzintermediäre in den EU-Raum erhalten oder verbessern können. Der tatsächliche Spielraum für solche bilateralen Vereinbarungen kann jedoch nicht abschliessend beurteilt werden, denn er hängt von den nationalen Marktzutrittsvoraussetzungen ab und liberale Zutrittsmöglichkeiten bestehen heute dem Gesetz nach nur in wenigen Ländern. Sollte ein Mitgliedstaat ein Zweigniederlassungserfordernis einführen, gelten für diese Zweigniederlassung auch im Privatkundengeschäft EU-weit harmonisierte Anforderungen. Zudem hängt die Realisierbarkeit solcher Vereinbarungen vom Willen der Länder ab, in Verhandlungen einzutreten. Dabei könnte das bilaterale Verhältnis mit einzelnen Verhandlungspartnern auch durch die Frage der Personenfreizügigkeit mit der EU belastet werden.

Die Finanzkrise hat internationale Regulierungsaktivitäten zur Stärkung der Systemstabilität und des Anlegerschutzes ausgelöst, die auch das grenzüberschreitende Finanzgeschäft beeinflussen und tendenziell erschweren. Im Zuge der Umsetzung der regulatorischen Agenda der G20 ist ein Anstieg der Regulierungsintensität und -geschwindigkeit in allen relevanten Finanzplätzen zu beobachten. Die Erhöhung der international abgestimmten Anforderungen geht einher mit einer de facto Abnahme des nationalen Handlungsspielraums. Dennoch ist insbesondere die global ausgerichtete Finanzindustrie mit global angeglichenen Regeln, z.B. in Form internationaler Standards, gut bedient, denn diese vereinheitlichen die regulatorischen Erfordernisse und ermöglichen gleich lange Spiesse im Wettbewerb.

Als einer der wichtigen globalen Finanzplätze ist es für die Schweiz zentral, bei der Gestaltung internationaler Standards für den Finanzbereich aktiv mitzuwirken. Dies bedingt ein konsequentes Einbringen von Schweizer Interessen in den namhaften Standardsetzungsgremien. Dazu gehört auch, die Einhaltung gemeinsamer Spielregeln auf hohem Niveau sicherzustellen. Die Schweiz beteiligt sich in den internationalen Gremien bereits massgeblich an der Erarbeitung, Weiterentwicklung und Überwachung der Einhaltung der relevanten Standards (z.B. jüngst in der IOSCO Task Force on Cross-Border Regulation). Die Mitarbeit in den internationalen Gremien gibt der Schweiz die Möglichkeit, auf deren Ausgestaltung Einfluss zu nehmen und dabei auf entsprechende Erfahrungen im Inland, und damit verbundene Auswirkungen, aufmerksam zu machen. Zudem eröffnet dies Chancen, Allianzen zu bilden und schweizerischen Regelungen international Akzeptanz zu verschaffen.

4.1.3 Empfehlung

Die Schweiz strebt an, mit wichtigen, ausgewählten Partnerländern Vereinbarungen abzuschliessen, mit dem Ziel, den Marktzutritt für Schweizer Anbieter im bilateralen Verhältnis zu wahren und zu verbessern. Sie ist als Verhandlungspartner glaubwürdig, indem sie ihre Regulierung an internationalen Standards orientiert und aktiv bei den internationalen Initiativen und Prozessen der Finanzmarktregulierung, beispielsweise als Mitglied des Financial Stability Board und der verschiedenen Standard Setters, mitwirkt.

Vereinbarungen über den Marktzutritt mit wichtigen Partnerländern sollen vom Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) in Bezug auf den direkten Zugang zum jeweiligen Markt ausgehen,

auf der Grundlage gleichwertiger Regulierung und Aufsicht. Im Bereich des Kunden- und Investorenschutzes sollten die Bestimmungen im jeweiligen Herkunftsland des Anbieters als gleichwertig und somit ausreichend für den Marktzutritt anerkannt werden. Anzustreben sind Vereinbarungen, die wirtschaftliche Perspektiven eröffnen. Die für das Finanzgeschäft aus der Schweiz heraus bedeutenden europäischen Länder haben dabei Priorität. Es bestehen jedoch auch Wachstumspotentiale für die Schweizer Finanzindustrie in den aufstrebenden Ländern, die über zwischenstaatliche Vereinbarungen erschlossen werden könnten. Das Anliegen des Marktzutritts soll unter anderem im Kontext der Verhandlungen über die Einführung des AIA mit den Partnerländern eingebracht werden. Angesichts des Trends nach verstärktem Schutz einheimischer Märkte dürften solche bilateralen Vereinbarungen nicht einfach zu erreichen sein.

Das Verfolgen der Zielsetzung bilateraler Vereinbarungen bedingt aktuelle und detaillierte Kenntnisse des Finanzmarktrechts und der relevanten aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in den Partnerländern. Solches länderspezifisches Know-how, das sich vor allem auf die wichtigen Nachbarländer der Schweiz, aber auch auf die USA und die grossen aufstrebenden Länder beziehen muss, ist bei den zuständigen Behörden weiter zu vertiefen.

Um die Haltung der Schweiz in Verhandlungen mit anderen Ländern zu unterstützen und gleich lange Spiesse im internationalen Wettbewerb zu erreichen, soll sich die Regulierung und Aufsicht in der Schweiz an international anerkannten und breit umgesetzten internationalen Standards im Finanzbereich orientieren. Dies erscheint besonders relevant in Bezug auf die Sicherstellung von Sorgfaltspflichten, einschliesslich der Geldwäschereibekämpfung, die Systemstabilität sowie die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden. Folglich soll die Schweiz ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Weiterentwicklung von Standards im Regulierungsbereich bestmöglich nutzen und intensivieren.

Eine effektive Mitwirkung in den massgebenden multilateralen Prozessen bedingt nicht nur technische Fachkenntnisse und ein gutes Argumentarium, sondern auch ein stetiges und längerfristiges Engagement. Das Wissen über die Funktionsweise der jeweiligen Gremien und eine intensive Beziehungspflege sind wichtige Faktoren, um den Schweizer Anliegen Gehör verschaffen zu können. Es muss den zuständigen Behörden möglich sein, diese für die Schweiz wichtige Art der Interessenwahrung noch verstärkt wahrzunehmen.

4.2 Gleichwertigkeitsansatz gegenüber der Finanzmarktregulierung im EU/EWR-Raum

4.2.1 Einleitung

Wie verschiedene Länder hat auch die EU im Nachgang zur Finanzkrise eine umfassende Reform der Finanzmarktregulierung initiiert. Im Rahmen dieser Arbeiten strebt die EU-Kommission unter anderem eine Harmonisierung der zum Teil stark fragmentierten nationalen Marktzutrittsbedingungen an. Der Marktzutritt in den EU/EWR-Raum für Anbieter aus Drittstaaten wird in Bereichen, in denen harmonisierte Marktzutrittsregeln geschaffen werden (z.B. unter MiFID II/MiFIR im Geschäft mit professionellen Kunden, nicht aber bei der Bedienung von Privatkunden), teilweise davon abhängig gemacht, ob das Heimatland des Anbieters über eine von der EU als äquivalent beurteilte Regulierung und Aufsicht verfügt. Damit wird für die Schweiz der Handlungsspielraum für bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten eingeschränkt und sie kommt in gewissen Bereichen in Zugzwang, äquivalente Normen im nationalen Recht zu verankern. Sollte die Schweiz den Zugang zum EU-Finanzmarkt in solchen wichtigen Bereichen verlieren, so dürfte dies weitreichende Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes oder für einzelne Gruppen von Finanzdienstleistern haben. Umgekehrt bietet dieser Ansatz für die Schweiz auch Vorteile, indem identische Wettbewerbsbedingungen für Finanzdienstleister auch aus Drittstaaten geschaffen werden. Ein Drittland wie die Schweiz kann zudem spezifisch in denjenigen Bereichen eine Äquivalenzerkennung anstreben, welche im grenzüberschreitenden Geschäft hohe Wertschöpfungs-

und Ertragspotenziale versprechen. Jedoch erlaubt der Gleichwertigkeitsansatz in der Regel einen beschränkten und nicht einen vollen (d.h. den EU-Mitgliedsstaaten analogen) Zugang zum EU-Markt. Zudem ist die autonome Schaffung der Gleichwertigkeit zwar eine Voraussetzung für verbesserten Marktzugang, aber allein nicht hinreichend, da auch entsprechende Schritte der Gegenseite erforderlich sind. Schliesslich sind auch nicht alle Äquivalenzttests mit einem Marktzugang verbunden. Unter dem Äquivalenzansatz bewahrt sich die Schweiz damit zwar Handlungsautonomie bei der Entscheidung, ob sie eine Angleichung an die EU-Regulierung wünscht. Sie hat aber grundsätzlich keinen Einfluss darauf, wie die EU-Regulierung ausgestaltet wird und ob die EU oder einzelne Mitgliedstaaten aufgrund der autonomen Angleichung tatsächlich einen verbesserten Zugang gewähren.

4.2.2 Anpassungsbedarf

Auch wenn die Anwendung des Äquivalenzansatzes durch die EU für Schweizer Finanzdienstleister noch keinen effektiven Marktzutritt in den EU/EWR-Raum garantiert, so ist er eine Realität und sollte jedenfalls dort Bestandteil der Bestrebungen der Schweiz zur Verbesserung des Marktzutrittes sein, wo es dem Erhalt des Marktzugangs dient oder wo sich gute Aussichten auf eine Verbesserung desselben eröffnen. Um für den Finanzplatz Marktchancen im Ausland zu erhalten, Reputationsrisiken zu vermeiden und dennoch vorhandene nationale Gestaltungsspielräume wahrzunehmen, führt für die Schweiz in ihrem Regulierungsprozess kein Weg an der Berücksichtigung der Entwicklung international anerkannter Standards einerseits und der Rechtsentwicklung ihrer wichtigsten Handelspartner andererseits, und hier namentlich der EU, vorbei.

Die an Drittländer gestellten Anforderungen zur Äquivalenz in der Regulierung und Aufsicht implizieren, dass die Schweiz bei Erfüllung der von der EU einseitig festgelegten Marktzutrittsanforderungen erwarten dürfte, den Marktzutritt zu erhalten. Ein Anspruch auf Äquivalenzanerkennung besteht jedoch auch in diesem Fall nicht. Zudem ist die Äquivalenz nicht einheitlich definiert, keine beständige Grösse und bewegt sich je nach Regulierung zwischen einem buchstabengetreuen Rechtsvergleich und einer wirkungsorientierten Prüfung. Aus Sicht der Schweiz birgt diese Unschärfe erhebliche Rechtsunsicherheiten. Zudem besteht keine Garantie, dass eine einmal erlangte Äquivalenz auch zukünftig Bestand hat. Eine restriktivere Ausgestaltung der heutigen oder neuen Drittstaatenregimes im Zuge der sich laufend weiterentwickelnden EU-Finanzmarktregulierung ist nicht auszuschliessen.

Es ist die EU-Kommission, und nicht die europäischen Aufsichtsbehörden, die über die Anerkennung der Äquivalenz der Finanzmarktregulierung und -aufsicht eines Drittlandes entscheidet. Im Zuge der verstärkten Harmonisierung der EU-Marktzugangsregeln für Drittstaatenanbieter werden solche Fragen verstärkt in den politischen Kontext der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in ihrer Gesamtheit gestellt.

4.2.3 Empfehlung

Die Schweiz strebt, dort wo dies zur Wahrung des Marktzutritts aus Schweizer Sicht erstrebenswert ist und unter Wahrnehmung nationaler Handlungsspielräume, eine in der Substanz gleichwertige Regulierung und Aufsicht wie im EU/EWR-Raum an. Sie sucht den Dialog mit der EU, um Wege zu prüfen, die den schweizerischen Ansatz würdigen und das Verfahren der Äquivalenzanerkennung von entsprechendem Schweizer Recht transparenter, rascher und berechenbarer machen.

Die Gleichwertigkeit, im Sinne einer in der Substanz als gleichwertig (äquivalent) zu den EU-Vorgaben anerkannten schweizerischen Regulierung und Aufsicht, soll bei nationalen Reformvorhaben dort eine vorrangige Zielsetzung sein, wo dies für eine Äquivalenzanerkennung unter einem der relevanten Drittlandregimes im EU-Recht notwendig und aus Schweizer Sicht erstrebenswert ist. Eine solche gesamtheitliche Einschätzung sollte auch den Regulierungsbedarf und die Regulierungswirkungen aus ökonomischer Sicht abschätzen. Dabei soll die

Schweiz nationale Gestaltungsspielräume in der Regulierung konsequent nutzen, falls dies als sinnvoll erachtet wird. In solchen Bereichen soll sich die Regulierung, um mit Blick auf den Marktzutritt ihre internationale Akzeptanz sicherzustellen, insbesondere an internationalen Standards im Finanzbereich und an der Rechtsentwicklung in wichtigen Partnerländern orientieren.

Zugleich, und unter Berufung auf den von ihr verfolgten Gleichwertigkeitsansatz, soll die Schweiz das Gespräch mit der EU-Kommission suchen, um Verbesserungen im Verfahren der Äquivalenzanerkennung im Fall der Schweiz zu erreichen. Es soll dabei darauf hingewirkt werden, dass eine unvoreingenommene, rasche Prüfung und Anerkennung der Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht durch die EU-Kommission, d.h. jeweils zuerst oder zumindest in der ersten Gruppe von Drittländern, erfolgt. Eine anzustrebende Verständigung mit der EU sollte die Berechenbarkeit des Prozesses sicherstellen und die Rechtssicherheit für alle Beteiligten verbessern. Im Minimum ist eine Gleichbehandlung mit anderen Drittländern im Rahmen dieser Anerkennungsprozesse einzufordern. Ferner ist dort, wo eine Angleichung des Schweizer Rechts angestrebt wird, ein frühzeitiger Einbezug in die Arbeiten der EU-Aufsichtsbehörden betreffend äquivalenzrelevante EU-Regulierungen anhängig zu machen. Auf den EU-internen Prozess bezogenen Anliegen der Schweiz sollen auch im Kontext der Verhandlungen über die Einführung des AIA mit der EU eingebracht werden.

Soll der Gleichwertigkeitsansatz glaubwürdig umgesetzt werden, so bedingt dies den laufenden Vergleich der Schweizer Rechtslage und Reformvorhaben im Finanzbereich mit der relevanten Rechtsentwicklung auf EU-Ebene, und insbesondere der EU-Drittlandregimes, sowie anderer wichtiger Nicht-EU-Länder (d.h. Drittländer aus Sicht der EU wie die USA). Die nötigen Fachkenntnisse sind bei den zuständigen Behörden weiter zu vertiefen.

4.3 Option eines sektoriellen Abkommens mit der EU über Finanzdienstleistungen

4.3.1 Einleitung

Bei dieser Option handelt es sich um eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen der Schweiz und der EU zur Verbesserung des Marktzutritts, beschränkt auf den Finanzbereich. Ein solches sektorielles Finanzdienstleistungsabkommen (FDLA) umfasst sowohl die Niederlassungsfreiheit (diskriminierungsfreie Errichtung von ortsgebundenen Niederlassungen) sowie die Dienstleistungserbringung (grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung). Ein FDLA würde wesentliche Anpassungen des Schweizer Rechts an den EU-Acquis bedingen. Für seine Realisierbarkeit müsste in längeren Zeiträumen gerechnet werden.

Ein FDLA würde den Zutritt zum EU-Finanzdienstleistungsmarkt und die Rechtssicherheit in Bezug auf diesen Markt für Schweizer Anbieter grundlegend verbessern und längerfristig absichern. Konkret wäre die Schweiz nach Abschluss eines FDLA, was den relevanten EU-Acquis im Finanzmarktbereich anbetrifft, hinsichtlich des Marktzutritts den EFTA-EWR-Staaten gleichgestellt und würde nicht mehr als Drittstaat gelten. Dies würde zum Erhalt und allenfalls zur Schaffung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen in der Schweiz beitragen und gleichzeitig zu einer Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den wichtigsten europäischen Handelspartnern der Schweiz im Allgemeinen führen. Heute ist dieser Marktzutritt unsicher und er kann sich jederzeit verschlechtern. In einzelnen Bereichen hängt er von einem positiven Äquivalenzentscheid der EU ab, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass solche Entscheide auch von politischen Überlegungen beeinflusst werden.

Die vorläufige Prüfung der ökonomischen Auswirkungen eines FDLA verweist darauf, dass sich die mit einem FDLA verbundene gegenseitige Marktöffnung gegenüber der EU positiv auf die Schweizer Volkswirtschaft auswirken dürfte („Freihandelseffekt“). Auch der Effekt gestärkter Rechtssicherheit wäre positiv zu werten. Demgegenüber ist die ebenfalls mit einem FDLA verbundene Übernahme des EU-Acquis als Kostenfaktor einzuschätzen. Dabei könnten

direkte oder indirekte Kosten sowohl im Finanzsektor als auch für andere Branchen und betroffene Kreise (z.B. Nicht-Finanzunternehmen, öffentliche Hand, Sozialversicherungen, Bevölkerung) anfallen. Ohne Ausnahmeregelung würde ein FDLA beispielsweise im Bereich der beruflichen Vorsorge zu erheblichen Anpassungen führen (die heutige dominante Form der umhüllenden Lösungen würde verunmöglicht). Die vielschichtigen, sich aus rechtlicher und ökonomischer Sicht stellenden Fragen zu den Auswirkungen eines FDLA können zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beantwortet werden und wären im Verlauf von Gesprächen mit der EU noch zu vertiefen. Eine Beurteilung der Konsequenzen eines FDLA wird massgeblich davon abhängen, wie sich der heutige Marktzugang in die EU weiter entwickelt und ob im Rahmen der Verhandlungen für gewisse Bereiche Ausnahmen geltend gemacht werden könnten und in welchem Mass die Schweiz Elemente des horizontalen Acquis und allenfalls weitere, flankierende Massnahmen zu übernehmen hätte.

4.3.2 Anpassungsbedarf

Im Rahmen eines FDLA würde die Schweiz, den relevanten sektoriellen EU-Acquis im Finanzmarktbereich (institutsbezogene Regulierungen von Banken, Finanzkonglomeraten, Finanzmarktinfrastruktur und Versicherungen sowie produkt- bzw. dienstleistungsbezogene Regulierungen) und womöglich auch Teile des horizontalen, sektorübergreifenden EU-Rechts übernehmen müssen. Die Übernahme des sektoriellen Acquis würde dynamisch erfolgen, d.h. entsprechende Anpassungen des vom Abkommen abgedeckten EU-Acquis würden von der Schweiz unter Wahrung der nationalen Rechtsetzungsverfahren nachvollzogen. Im Gegenzug hätte die Schweiz auch die Möglichkeit, sich als Beobachterin ohne Stimmrecht an der Ausarbeitung von neuem EU-Recht im Finanzdienstleistungsbereich zu beteiligen. Regelungen auf der Basis der gegenseitigen Äquivalenzanerkennung und Ausnahmen könnten allenfalls das Resultat von Verhandlungen sein. Im Bereich des horizontalen EU-Acquis könnte von Schweizer Seite die Äquivalenz möglicherweise eher geltend gemacht werden. Die Übergangsbestimmungen und -fristen zur Inkraftsetzung eines FDLA wären Verhandlungssache.

Die Schweiz könnte weiterhin bilaterale Abkommen im Finanzbereich mit Drittstaaten (Nicht-EWR-Staaten) abschliessen, wäre dabei wohl aber an das durch das FDLA übernommene EU-Recht und die darin allenfalls enthaltenen Drittstaatenbestimmungen gebunden. Gegenüber Nicht-EWR Ländern bliebe überall dort ein regulatorischer Handlungsspielraum bestehen, und damit die Möglichkeit der Differenzierung, wo auch das EU-Recht den einzelnen Mitgliedstaaten solche Spielräume belässt.

4.3.3 Empfehlung

Die Schweiz sucht den Dialog mit der EU, um formelle und materielle Aspekte eines möglichen Abkommens über Finanzdienstleistungen vertiefter abzuklären. Sie macht eine entsprechende Anfrage bei der EU-Kommission für exploratorische Gespräche über ein solches sektorielles Abkommen.

Die Schweiz soll die Möglichkeit eines sektoriellen Finanzdienstleistungsabkommens mit der EU als längerfristige Handlungsoption vertieft prüfen. Eine solche vertragliche Vereinbarung würde Schweizer Finanzdienstleistern den vollumfänglichen Zugang in den EU/EWR-Raum und damit Rechtssicherheit für das grenzüberschreitende Geschäft auf Dauer ermöglichen. Im Gegenzug würde von der Schweiz erwartet, dass sie den relevanten EU-Acquis im Finanzmarktbereich sowie vermutlich auch Teile des sektorübergreifenden, horizontalen EU-Acquis übernimmt. Die Voraussetzung für den Abschluss eines solchen Abkommens wäre mit grösster Wahrscheinlichkeit eine Einigung auf ein institutionelles Abkommen und aller Voraussicht nach auch eine Lösung der Fragen betreffend die Personenfreizügigkeit mit der EU.

Um mehr Klarheit über die technische Machbarkeit und die mögliche Ausgestaltung eines allfälligen Finanzdienstleistungsabkommens mit der EU zu erreichen, soll die Schweiz exploratorische Gespräche mit der EU-Kommission anstreben; eine entsprechende Anfrage an die EU-

Kommission ist zu stellen. Dieses Anliegen der Schweiz soll auch im Kontext der Verhandlungen über die Einführung des AIA mit der EU eingebracht werden. Die Erkenntnisse aus den vorgeschlagenen Gesprächen können den Meinungsbildungsprozess in der Schweiz unterstützen und die Informationsbasis für allfällige weitere Entscheide auf politischer Ebene verbessern. Das weitere Vorgehen mit Blick auf ein mögliches sektorielles Abkommen wird im politischen Prozess in der Schweiz, u.a. auch aus ökonomischer Sicht, abzuwägen sein.

Für das Weiterverfolgen der Möglichkeit eines Finanzdienstleistungsabkommens mit der EU, sind Detailkenntnisse über den EU-Acquis und zu dessen Verhältnis zum Schweizer Recht unabdingbar. Dieses Know-how ist bei den zuständigen Behörden weiter zu vertiefen.

4.4 Starke internationale Positionierung des Finanzplatzes als unterstützende Massnahme

4.4.1 Einleitung

Bis heute wird der Finanzplatz Schweiz im Ausland, trotz Anstrengungen zur Korrektur durch die Branche und die Behörden, wiederholt mit unversteuerten Geldern oder Potentatengeldern in Verbindung gebracht. Effektive von der Schweiz ergriffene Massnahmen, insbesondere im Bereich der Geldwäschereibekämpfung oder im Umgang mit der Sperrung, Entziehung und Rückführung von Potentatengeldern, aber auch andere Standortvorteile des Finanzplatzes Schweiz (Infrastruktur, Humankapital, Rechtssicherheit, Währungsstabilität, regulatorische Rahmenbedingungen, etc.) ebenso wie die Leistungsfähigkeit der Branche, scheinen hingegen in der öffentlichen Berichterstattung und damit Wahrnehmung im Ausland zu wenig präsent zu sein. Der Übergang zum AIA bietet die Chance, die genannten Massnahmen und Standortvorteile des Schweizer Finanzplatzes stärker in den Vordergrund zu stellen und diese Wahrnehmung nachhaltig im positiven Sinne zu verändern. Dabei soll herausgestrichen werden, dass auch nach Einführung des AIA die Vertraulichkeit der Bankbeziehung voll gewährleistet bleibt.

4.4.2 Anpassungsbedarf

Ein koordiniertes Vorgehen der Branche mit gemeinsamen Instrumenten kann die Bemühungen der Behörden für einen erleichterten Zugang zu ausländischen Märkten wirkungsvoll flankierend unterstützen. Um die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Finanzdienstleistungen aus der Schweiz zu fördern, sollten die Schweizer Finanzplatzakteure im Ausland prominenter über die Standortvorteile des Schweizer Finanzplatzes in seiner Gesamtheit sowie seine Regulierung und Aufsicht informieren. Solche Kommunikation sollte konstant, faktenbasiert und einheitlich erfolgen. Die Stärkung der Rahmenbedingungen in der Schweiz bleibt jedoch Voraussetzung für eine glaubwürdige Kommunikation und eine nachhaltige Stärkung der Reputation des Finanzplatzes.

Neben Aspekten der Kommunikation bestehen Verbesserungspotentiale in der Organisation und Koordination der Vermarktungsaktivitäten. Ein Vergleich der Vermarktungsaktivitäten der bedeutendsten global ausgerichteten ausländischen Finanzplätze, gestützt auf eine Umfrage bei den Aussenvertretungen der Schweiz in diesen Zentren, zeigt, dass kein einheitlicher Ansatz zur Vermarktung der Finanzplätze verfolgt wird. Verglichen wurde insbesondere die organisatorische und finanzielle Ausgestaltung der für die Vermarktung zuständigen Stellen, das Verhältnis zwischen den für die Vermarktung und den für die Strategie zuständigen Gremien sowie die jeweilige Rollenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft. Die Vermarktungsstrategien unterscheiden sich von Land zu Land aufgrund historischer und struktureller Gegebenheiten. Die Untersuchung verdeutlichte auch, dass in organisatorischer Hinsicht zwischen einem sektorneutralen (d.h. im Grundsatz branchenunabhängigen) Ansatz und einem sektorspezifischen Modell unterschieden wird. Sind bei einem sektorneutralen Ansatz mehrere Akteure gleichzeitig und parallel aktiv, so koordiniert beim sektorspezifischen Modell ein Akteur,

zumeist eine Agentur, den einheitlichen und kohärenten Auftritt im Ausland. So verfügen insbesondere die Finanzplätze London, Luxemburg und Singapur über eine Agentur bzw. eine Behörde für eine thematisch und geographisch fokussierte Vermarktungstätigkeit. Weiter war zu erkennen, dass die intensive Absprache und Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren, insbesondere auch zwischen den für den Finanzplatz zuständigen Strategieorganen und den mit der Vermarktung betrauten Stellen, ein Schlüsselfaktor für eine effektive Vermarktung ist.

In der Schweiz ist gegenwärtig eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren auf unterschiedlichen Kanälen in der Vermarktung des Finanzplatzes Schweiz tätig, was einem schlagkräftigen, einheitlichen Auftritt nicht immer zuträglich ist. Ein verstärkt inhaltlich abgestimmter und koordinierter Auftritt der Finanzbranche als Einheit wäre anzustreben. Bezüglich Massnahmen für eine verbesserte Koordination und Organisation der Vermarktungsaktivitäten ist in erster Linie die Branche gefordert.

4.4.3 Empfehlung

Die Schweiz verbessert die Positionierung ihres Finanzplatzes im Ausland durch eine gute Koordination von Staat und Finanzsektor, einen geeinten Auftritt und eine aktive Kommunikation im Zuge des Übergangs der Schweiz zum automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA). Die Finanzbranche soll prüfen, welche Massnahmen für eine wirksamere Vermarktung sinnvoll wären und entsprechende Vorschläge vorlegen.

Eine offensivere Vermarktungstätigkeit des Schweizer Finanzplatzes im Ausland kann die Bestrebungen der Schweiz zur Markterschliessung und Wahrung von Marktanteilen flankierend unterstützen. Massnahmen in diesem Bereich sollen in erster Linie durch die Branche selbst wahrgenommen oder angestossen werden. So soll die Branche Massnahmen prüfen, die eine gute Koordination aller Beteiligten und einen einheitlichen Auftritt des Finanzplatzes fördern und unterstützen.

Der Staat soll insbesondere im Zuge der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen in der Schweiz und der Finanzplatzstrategie, unter Einbezug bestehender Konsultationsgremien, eine führende Rolle einnehmen. Auch kann er unterstützend wirken, beispielsweise als Türöffner gegenüber ausländischen Behörden. Die Schweiz sollte eine fallweise, engere Einbindung des Privatsektors in die offizielle Beziehungspflege der Schweiz mit ausländischen Partnern prüfen (z.B. vermehrte Einbindung des diplomatischen Aussennetzes, Teilnahme von Privatsektorvertretern am Rande von offiziellen Finanzdialogen).

Die positive Wahrnehmung des Finanzplatzes vor dem Hintergrund des Übergangs der Schweiz zum AIA soll durch eine aktive Kommunikation verstärkt werden. Diese Kommunikation soll die Vorzüge des Schweizer Finanzplatzes als Gesamtangebot für die Kunden unterstreichen. Dieses Angebot umfasst die traditionellen Werte und Stärken (Rechtssicherheit, Währungsstabilität, Infrastruktur, kulturelle Affinität, etc.) ebenso wie den Aspekt des Datenschutzes.

Ein Vergleich der Vermarktungsaktivitäten der global bedeutendsten ausländischen Finanzplätze hat gezeigt, dass diesbezüglich in organisatorischer Hinsicht grosse Unterschiede bestehen. Die Branche sollte diese Modelle prüfen, mit dem Ziel, den Schweizer Verhältnissen angemessene Verbesserungen in der Koordination und Organisation zu erreichen. In Betracht zu ziehen wäre beispielsweise die Schaffung einer vom Privatsektor getragenen Koordinationsstelle und/oder einer Agentur, die einen einheitlichen Aussenauftritt der Branche sicherstellt und im Ausland ein mit den Strategiezielen der Schweiz einhergehendes, fokussiertes Lobbying betreibt.

5 Steuerliches Umfeld verbessern

5.1 Kapitalmarkt ermöglichen durch Umbau der Verrechnungssteuer

5.1.1 Einleitung

Wenig entwickelter schweizerischer Kapitalmarkt für Schuldpapiere

Im internationalen Vergleich entwickelte sich der Schweizer Kapitalmarkt seit längerem wenig dynamisch, emittierten doch Schweizer Konzerne in den vergangenen 20 Jahren ihre Obligationen primär im Ausland. Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Zwischen 1993 und 2003 stieg das Volumen der ausstehenden Schuldpapiere, die auf dem Schweizer Kapitalmarkt emittiert worden waren, durchschnittlich um lediglich 2,0% pro Jahr und zwischen 2003-2013 waren es 3,4%.³³ Demgegenüber erhöhten sich die ausstehenden Ausland-Obligationen Schweizer Konzerne³⁴, von 1993 bis 2003 durchschnittlich gar um 22,4% pro Jahr und zwischen 2003-2013 betrug das jährliche Wachstum immer noch 9,4%. Diese Wachstumsraten überstiegen dabei sogar jene der globalen internationalen Kapitalmärkte, welche Expansionsraten von 17,0% bzw. 8,9% verzeichneten.

Der Grund für diese Entwicklung ist, dass Ausland-Anleihen eines Schweizer Konzerns mit Garantie der Schweizer Mutter, nicht als schweizerische Anleihen gelten, solange die aufgenommenen Mittel nicht in die Schweiz zurückgeführt werden. Dementsprechend lastet auf diesen Anleihen keine Verrechnungssteuer, was sie aus Sicht der Anleger attraktiver macht als inländische Anleihen, deren Zinsen der Verrechnungssteuer unterstehen. Aus diesem Grund beschränkt sich der inländische Schuldpapiermarkt derzeit vor allem auf Anleihen von inländischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie von privatwirtschaftlichen Unternehmen, welche die aufgenommenen Mittel in der Schweiz investieren.

Rolle der Verrechnungssteuer im Licht unterschiedlicher Interessen

Interessen des Finanzplatzes

Zentrales Interesse des Finanzplatzes ist, dass Kapital zu kompetitiven steuerlichen Bedingungen in der Schweiz aufgenommen und begeben werden kann. Bisher erfolgte das Emissionsgeschäft, auch für inländische Schuldner bzw. Garanten, weitgehend im Ausland. In diesem Zusammenhang steht auch das Interesse der Platzierung von Kapital für Schweizer Unternehmen (Emissionsgeschäft). Besondere Problemstellungen bilden die Ausgabe von Bail-in Bonds aus der Schweiz und die zukünftige Behandlung der CoCos (Contingent Convertible Bonds, d.h. Pflichtwandelanleihen) und Write-off Bonds (Anleihen mit Forderungsverzicht). Diese Themen sind zudem zeitlich dringlich. Es ist zu erwarten, dass das Bail-in Bonds-Konzept des Financial Stability Board (FSB) in naher Zukunft verabschiedet wird.³⁵ Es ist davon auszugehen, dass die bevorzugte Resolutionsstrategie der FINMA, welche auf einem Bail-in auf oberster Konzernstufe basiert, resp. des Financial Stability Board sehr grosse inländische Emissionsvolumen verlangt, wofür – gemäss den Vertretern des Finanzplatzes – kein hinreichend grosser Markt für verrechnungssteuerbelastete Obligationen besteht.

Der Ersatz des Schuldnerprinzips durch ein Zahlstellenprinzip könnte für den Finanzplatz grundsätzlich positive Auswirkungen haben, da nach Einschätzung der Finanzbranche Banken in der Schweiz diverse Dienstleistungen im Zusammenhang mit Finanzierungen für in- und ausländische Kunden erbringen könnten, welche heute durch die Verrechnungssteuer

³³ Quelle: Bank for International Settlements, BIS Debt Securities Statistics

³⁴ Von Schweizer Konzerngesellschaften oder von ausländischen Tochtergesellschaften mit Garantie der Schweizer Mutter im Ausland emittierte Anleihen.

³⁵ Das FSB hat anlässlich des G20 Gipfels in Brisbane am 15. und 16. November 2014 einen Vorschlag für einen qualitativen und quantitativen Mindeststandard für verlustabsorbierendes Kapital („Total loss absorbing capacity“ [TLAC]) veröffentlicht (vgl. auch Bericht der Untergruppe Volkswirtschaftliche Risiken in Anhang 4).

verhindert werden. Weiter sollen auch attraktive steuerliche Rahmenbedingungen für das Private Banking bestehen. Im Zusammenhang mit der Verrechnungssteuer und einem möglichen Übergang zum Zahlstellenprinzip hat der Finanzplatz schliesslich ein Interesse an möglichst geringem administrativem Aufwand, möglichst geringen Abwicklungsrisiken und einer angemessenen Entschädigung für die bei einem Zahlstellenkonzept zu übernehmenden Funktionen.

Interessen des Werkplatzes

Auch der Werkplatz ist daran interessiert, Kapital zu kompetitiven steuerlichen Bedingungen in der Schweiz aufnehmen zu können. Dies betrifft sowohl die Finanzierung am Markt, z.B. mittels Ausgabe von Obligationen, wie auch konzerninterne Finanzierungsaktivitäten. Neben der Emission in der Schweiz sind Schweizer Industriefirmen gemäss Einschätzung von SwissHoldings zudem hauptsächlich auch daran interessiert, im Ausland nötige Finanzierungsstrukturen zu reduzieren oder ganz abzubauen und diese in der Schweiz zu konzentrieren. Allerdings sollte die Möglichkeit der Emission von Obligationen durch Schweizer Konzerne im Ausland nicht eingeschränkt werden. Ein weiteres Interesse besteht im Abbau von Rechtsrisiken im Zusammenhang mit Auslandemissionen. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts besteht nach Einschätzung von SwissHoldings die Gefahr, dass die Zulässigkeit von Auslandemissionen weiter erschwert wird. Der Werkplatz ist daran interessiert, dass dieses Risiko behoben wird. Ebenso hat der Werkplatz ein grosses Interesse an möglichst geringem administrativem Aufwand und möglichst geringen Abwicklungsrisiken im Zusammenhang mit der Verrechnungssteuer.

Interessen des Fiskus

Die Interessen des Fiskus sind unterschiedlich gelagert, je nachdem, ob Investoren mit Ansässigkeit im Inland (d.h. der Schweiz) oder im Ausland in Frage stehen.

Bezüglich der Personen mit Ansässigkeit in der Schweiz dient die Verrechnungssteuer der Sicherstellung der Einkommens- und Vermögenssteuern. Entsprechend wird die Verrechnungssteuer bei steuerehrlichen Personen auf Antrag hin vollumfänglich zurückerstattet bzw. an die Einkommens- und Vermögenssteuern angerechnet. Bei steuerunehrlichen Personen dagegen stellt die Verrechnungssteuer eine definitive Belastung dar.

Bei Personen mit Ansässigkeit im Ausland ist weiter zu differenzieren:

- Bei Personen aus DBA-Staaten strebt das Fiskalinteresse eine definitive Besteuerung an, soweit es das DBA zulässt (sog. „Residualsteuer“; z.B. 15% auf Dividenden an Person mit Ansässigkeit in Deutschland). Da die Residualsteuer an die im Ansässigkeitsstaat des Investors geschuldete Steuer angerechnet wird, ist mit ihr dann ein geringeres Standortproblem verbunden, wenn der Investor steuerehrlich ist und eine vollständige Rückerstattung / Anrechnung im Ansässigkeitsstaat stattfindet. Häufig mangelt es jedoch an einer solchen vollständigen Entlastung (Beispiel: Kollektive Kapitalanlagen). Bei steuerunehrlichen Investoren verursacht die Residualsteuer stets eine echte Mehrbelastung.
- Für Personen mit Ansässigkeit in einem Nicht-DBA-Staat (z.B. Person mit Ansässigkeit in Brasilien) besteht hinsichtlich der Schweizer DBA-Politik ein Interesse daran, eine Steuer zu erheben, die mindestens der Residualsteuer eines DBA-Landes entspricht. Dies würde dafür sprechen, eine Residualsteuer zu erheben. Die heutige Verrechnungssteuer erfüllt demnach auch zugunsten des ausländischen Fiskus teilweise eine Sicherungsfunktion. Diese wird jedoch spätestens mit der Einführung eines AIA gegenüber den Partnerstaaten obsolet. Allerdings erzeugt eine Steuer, die vom Ansässigkeitsstaat nicht angerechnet wird, immer eine echte Mehrbelastung und kann den Investor daher unter Umständen von der Anlage in der Schweiz abhalten. Dies würde dagegen sprechen, eine Residualsteuer zu erheben.

- Die Bedeutung der Residualsteuer unterscheidet sich je nach Instrument sehr stark. Die Residualsteuer ist bei Schweizer Erträgen auf Beteiligungsrechten sehr ergiebig, während sie bei Schweizer Anleihen aufgrund der Austauschmöglichkeiten für internationale Anleger von untergeordneter Bedeutung ist.

Steuerunehrliche inländische Anleger können im geltenden Schuldnerprinzip verrechnungssteuerpflichtige inländische Anleihen ohne weiteres durch gleichartige Obligationen ohne Quellensteuerbelastung substituieren. Der Sicherungszweck wird so weitgehend verfehlt, und das Potential für Fiskaleinnahmen aus nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern ist gering.

5.1.2 Anpassungsbedarf

Die Stossrichtung von Massnahmen im Bereich des Kapitalmarktes muss einerseits auf kompetitive steuerliche Rahmenbedingungen für sämtliche Produkte abzielen und andererseits die Lücken in der Besicherung von Erträgen aus ausländischen Quellen für Schweizer Investoren im geltenden Verrechnungssteuerrecht beseitigen.

Vor diesem Hintergrund regt die Expertengruppe an, den Systemwechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip in eine Gesamtstrategie und in ein steuerpolitisches Konzept einzubetten. Ob das Zahlstellenprinzip die Ziele erreichen kann, hängt massgebend von der Ausgestaltung ab. Aufgrund der grossen Komplexität der Zusammenhänge kann eine einzelne Regel der Ausgestaltung des Zahlstellenprinzips zu negativen Folgen für den Wirtschaftsstandort Schweiz führen. Kosten-Nutzen-Analysen sollten deshalb die Basis alternativer Umsetzungsformen bilden.

Aus Sicht der Expertengruppe stehen die folgenden Ziele bei dieser Reform im Vordergrund:

- 1 die Stärkung des Kapitalmarkts für Fremdkapital;
- 2 eine zeitgerechte Lösung für Bail-in Bonds sowie die Verlängerung der bisherigen Ausnahmeregelung für CoCos und Write-off Bonds;
- 3 Wahrung der fiskalischen Interessen von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Auf Grundlage der Auswirkungen eines generellen oder partiellen Übergangs zum Zahlstellenprinzip in der Verrechnungssteuer und in Würdigung der damit verbundenen Chancen und Risiken stehen aus Sicht der Expertengruppe die nachfolgenden Eckwerte im Zentrum.

1. *Übergang zum Zahlstellenprinzip mit Ausnahme der inländischen Beteiligungserträge:* Vorgeschlagen wird ein genereller Übergang zum Zahlstellenprinzip. Mit dem Übergang zum Zahlstellenprinzip werden der Verrechnungssteuer auch bei Schweizer Zahlstellen gehaltene ausländische Anlagen unterstellt.

Die einzige Ausnahme vom Übergang zum Zahlstellenprinzip stellen die Erträge aus inländischen Beteiligungen dar, bei denen es beim Schuldnerprinzip bleiben könnte. Die Gründe für diese Ausnahme sind:

- Die Unternehmen des Werkplatzes werden im Zusammenhang mit der Verrechnungssteuer nicht mit Zahlstellenpflichten belastet.
- Der Zusatznutzen aus der Unterstellung der Dividenden unter das Zahlstellenprinzip für den inländischen Kapitalmarkt für Eigenkapital ist deutlich kleiner als beim inländischen Kapitalmarkt für Fremdkapital (Aktien sind schwieriger zu substituieren als Obligationen, zudem ist die Residualbesteuerung von Dividenden international verbreitet).

Ausserdem können die finanziellen Risiken für den Fiskus gering gehalten werden, weil das heutige, beträchtliche Steueraufkommen, welches die Verrechnungssteuer auf den Erträgen aus inländischen Beteiligungsrechten generiert, unverändert erhalten bleibt.

Angesichts des nur partiellen Systemwechsels ist ein besonderes Augenmerk auf die Behandlung der Ausschüttung und Thesaurierung von Erträgen aus *inländischen kollektiven Kapitalanlagen* zu richten. Es sind hier verschiedene Varianten denkbar:

- a) Festhalten am Schuldnerprinzip;
- b) Genereller Übergang zum Zahlstellenprinzip;
- c) Partieller Übergang zum Zahlstellenprinzip mit Festhalten am Schuldnerprinzip auf weitergeleiteten Erträgen aus Beteiligungsrechten.

2. *Steuererhebung beschränkt auf inländische natürliche Personen*: Auf den Erträgen nach Zahlstellenprinzip beschränkt sich die Steuererhebung auf die inländischen natürlichen Personen als wirtschaftlich Berechtigte, bei denen die Sicherungsfunktion tatsächlich greifen muss. Schweizer Zahlstellen schauen wie bereits heute bei den abgeltenden Quellensteuern im Verhältnis zu Österreich und Grossbritannien und später im Rahmen des AIA im internationalen Verhältnis teilweise durch Strukturen wie Domicilgesellschaften, Trusts und Versicherungsmäntel hindurch, mittels der „Know-your-customer“-Regeln, die gemäss dem Regelwerk über die Bekämpfung der Geldwäscherei bereits heute zur Anwendung gelangen. Konten und Depots bei ausländischen Banken liegen grundsätzlich nicht im Anwendungsbereich des Zahlstellenkonzepts der Verrechnungssteuer.

3. *Prüfung der Einführung einer freiwilligen Meldung*: Den inländischen natürlichen Personen könnte ein Wahlrecht eingeräumt werden. Diesfalls könnten sie wählen, ob auf ihren Erträgen die Verrechnungssteuer nach dem Zahlstellenprinzip erhoben wird oder ob stattdessen die Einkünfte dem Fiskus gemeldet werden. Eine solche Meldeoption ist für die Realisierung des Projektes nicht zwingend, würde aber den für steuerehrlichen Schweizer Anleger unattraktiven Steuerabzug auf dessen Wunsch hin vermeiden. Da auf den Erträgen aus (direkt gehaltenen) Beteiligungsrechten weiterhin die Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip abgeführt wird, besteht auf diesen Erträgen von vornherein keine Möglichkeit der freiwilligen Meldung.

4. *Keine Residualsteuer auf Zinserträgen*: Auf den inländischen Erträgen aus Fremdkapital einschliesslich Zinsen auf Bankguthaben wird im internationalen Verhältnis keine Residualsteuer erhoben. Bei den Erträgen aus (direkt gehaltenen) Beteiligungsrechten bleibt es beim Verrechnungssteuersatz von 35% mit Anrechnung der Residualsteuer gemäss DBA durch den Ansässigkeitsstaat. Grund für den Verzicht auf die Residualsteuer auf Zinsen ist einerseits die Befürchtung, dass der Schweizer Kapitalmarkt für Fremdkapital ansonsten zu wenig attraktiv wäre, und andererseits der Umstand, dass die Mindereinnahmen mit der Aufgabe der Residualsteuer auf Zinsen vergleichsweise gering sind.

Die ESTV erblickt im vollständigen Verzicht auf die Residualsteuer auf Fremdkapitalerträgen ein erhebliches Risiko der Steuerhinterziehung für den Fall, dass das künftige internationale System des AIA in geografischer oder materieller Hinsicht erhebliche Lücken aufweist. Deshalb soll ein Netz von AIA-Abkommen im internationalen Verhältnis angestrebt werden, das die Länder mit den wichtigsten Marktteilnehmern einschliesst.

5. *Abstimmung des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip auf die Einführung des AIA im internationalen Verhältnis*: Schweizer Steuerpflichtige könnten versucht sein, nicht deklariertes Vermögen ausländischen Banken / Zahlstellen anzuvertrauen und die durch das Zahlstellenprinzip beabsichtigte Steuersicherung zu unterlaufen. Durch die geplante Einführung des AIA im internationalen Verhältnis werden Anreize unterbunden, ausländische Zahlstellen zu diesem Zweck zu verwenden. Die Umsetzung des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip soll daher auf die Umsetzung des AIA im internationalen Verhältnis abgestimmt werden.

6. *Aufhebung der Selbstbeschränkung bei der Steueramtshilfe*: Der Schweizer Fiskus soll Meldungen, die er aus dem Ausland erhält, verwerten dürfen. Die bestehende Selbstbeschränkung im Steueramtshilfegesetz ist als Voraussetzung für das Zahlstellenkonzept aufzuheben.

7. *Aufhebung bisherige Praxis zu inländisch garantierten Auslandsanleihen*: Da sowohl in- als auch ausländische Anleihen der Verrechnungssteuer nach Zahlstellenprinzip unterliegen, auf Zinsen keine Residualsteuer erhoben werden soll und im internationalen Verhältnis der AIA vorgesehen ist, verliert die Unterscheidung von in- und ausländischen Anleihen bei der Verrechnungssteuer ihre Bedeutung. Von daher kann die bisherige Praxis zu inländisch garantierten Auslandsanleihen ersatzlos aufgehoben werden. Zudem werden von inländischen Muttergesellschaften garantierte Anleihen, welche durch eine Tochter im Ausland aufgenommen werden, nicht der inländischen Garantin zugerechnet. Daraus ergeben sich Vorteile für die in der Schweiz tätigen Konzerne.

8. *Befristete Ausnahme für Bail-in Bonds bis zum Inkrafttreten der Revision*: Für Bail-in Bonds wird als Teil der gesamten Zahlstellenvorlage – bis zum Inkrafttreten der übrigen Bestimmungen des revidierten Verrechnungssteuergesetzes – eine zeitlich befristete Ausnahmeregelung analog der geltenden und zu verlängernden Regelung für CoCos und Write-off Bonds vorgesehen, welche die Befreiung von der Verrechnungssteuer beinhaltet. Die Ausnahmeregelung als Teil der Vorlage zum partiellen Wechsel zum Zahlstellenprinzip in der Verrechnungssteuer sollte im Sinne einer Übergangsbestimmung früher in Kraft treten.

9. *Übergangsfrist für Zahlstellen*: Damit den Zahlstellen hinreichend Zeit zur Implementierung des Zahlstellenprinzips zur Verfügung steht, soll ihnen eine Frist von zwei Jahren zur Implementierung des Zahlstellenprinzips gewährt werden. Anschliessend soll die Vorlage auf den unmittelbar nachfolgenden 1. Januar in Kraft gesetzt werden. Bei Einführung eines Zahlstellenprinzips sollen der Aufwand bzw. die Kosten für die Zahlstellen möglichst gering gehalten werden. Zu diesem Zweck sollen die Modalitäten (z.B. betreffend Verzugszins, nachträglicher Meldung anstelle Steuerentrichtung) zur Korrektur einer irrtümlich nicht erhobenen Steuer in enger Absprache mit der Branche festgelegt werden, und es ist die Entschädigung der durch das Steuerabzugsverfahren entstehenden Kosten bei der Zahlstelle zu prüfen.

10. *Übergangsfrist für CoCos und Bail-in Bonds*: Für die CoCos, deren Befreiung von der Verrechnungssteuer nach geltendem Recht bis Ende 2016 befristet ist, und für die zeitlich dringliche Problematik der Bail-in Bonds sind angemessene Übergangsregelungen zu treffen, ohne dass diese formell vom Geschäft getrennt werden.

5.1.3 Empfehlung

Der Bundesrat soll in seiner Botschaft zuhanden des Parlaments bei der Verrechnungssteuer den Vollzug eines grundsätzlichen Wechsels zum Zahlstellenprinzip mit Ausnahmen der inländischen Beteiligungserträge mit folgenden Eckwerten beantragen: Für inländische Bankkunden soll als Sicherungsdispositiv in der Schweiz weiterhin eine Quellensteuer erhoben werden. Auf eine Residualsteuer sollte nach Möglichkeit verzichtet werden. Für die Reform braucht es ausreichend Zeit für die Umstellung bei den Zahlstellen. Eine Entschädigung der durch das Steuerabzugsverfahren entstehenden Kosten bei der Zahlstelle ist zu prüfen. Der Bundesrat soll den Wechsel zum genannten Zahlstellenprinzip auf die geplante Einführung des AIA im internationalen Verhältnis abstimmen. Im Sinne einer Übergangsbestimmung dieses Reformprojekts seien produktbezogene Steuerbefreiungen für aufsichtsrechtlich regulierte Produkte wie Bail-in Bonds, CoCos oder Anleihen mit Forderungsverzicht vorzusehen.³⁶

Die Empfehlung im Bereich des Kapitalmarktes muss einerseits auf kompetitive steuerliche Rahmenbedingungen für sämtliche Produkte abzielen und andererseits die Lücken in der Besi-

³⁶ Der Vertreter des Schweizerischen Gewerbeverbandes spricht sich für die Steuerbefreiung aufsichtsrechtlich regulierter Produkte und gegen den übrigen Teil der Empfehlung aus.

cherung von Erträgen aus ausländischen Quellen für Schweizer Investoren im geltenden Verrechnungssteuerrecht beseitigen. Ausländische Investoren erwerben heute kaum Obligationen von Schweizer Schuldern, da sie die anfallende Verrechnungssteuer nicht vollständig und/oder nur mit administrativem Aufwand zurückfordern können; deshalb verzichten grössere Schweizer Unternehmen fast ausnahmslos darauf, Anleihen in der Schweiz auszugeben. Die Umstellung auf das Zahlstellenprinzip würde diesen Fehlanreiz eliminieren und damit entscheidend zur Entwicklung eines kompetitiven Schweizer Kapitalmarktes beitragen. Eine Quellensteuer für inländische Bankkunden als Sicherungsdispositiv in der Schweiz könnte dabei eine Steuer auf Grundlage des Schuldner- oder Zahlstellenprinzips sein, wobei eine Meldeoption geprüft werden sollte. Steuerehrliche Personen sowie institutionelle Anleger hätten keinen Anreiz, die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen, wenn ihnen die Meldeoption im Inland offen stehen würde.

Ein grösseres Problem der vorgeschlagenen Reform war bisher, dass Ausweichmöglichkeiten ins Ausland den Sicherungszweck der Verrechnungssteuer unterlaufen hätten können. Mit der eingeleiteten Einführung des AIA im internationalen Verhältnis wird dieses Problem deutlich gemindert, da der Schweizer Fiskus wegen der Reziprozität Meldungen über Anlagen von Schweizern im Ausland erhält und damit die korrekte Besteuerung sicherstellen kann. Das reduziert die Anreize zur Steuerumgehung über Konten bei ausländischen Banken/Zahlstellen deutlich. Die Umsetzung des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip soll daher auf die Umsetzung des AIA im internationalen Verhältnis abgestimmt werden. Am Schweizer Bankgeheimnis im Inland ändert sich durch diese Regelung im Übrigen nichts; der Schweizer Fiskus hat nach wie vor keinen Zugriff auf Informationen über Konten, die Inländer bei Banken in der Schweiz halten.

Die zukünftige Rolle von Bail-in Bonds für die TBTF-Regulierung ist ein zusätzlicher zentraler Treiber für die Reform. Nur wenn diese in der Schweiz begeben sind, können sie ihre Rolle bei der Abwicklung einer Schweizer Grossbank spielen. Damit dieses Konzept zeitgerecht realisiert werden kann, sollte im Rahmen des Projekts im Sinne einer Übergangsregelung für Bail-in Bonds eine befristete Befreiung von der Verrechnungssteuer vorgesehen werden, die bis zum Inkrafttreten der hier diskutierten Reform dauern sollte.

5.2 Finanztransaktionssteuer und Umsatzabgaben

5.2.1 Einleitung

Bei der Besteuerung von Wertschriftentransaktionen sieht sich die Schweiz zunehmend mit ausländischen Besteuerungsregimen mit extraterritorialen Auswirkungen konfrontiert. Frankreich und Italien haben bereits 2012 bzw. 2013 eigene Finanztransaktionssteuern auf Aktienkäufe eingeführt. Im Fall Italien betrifft die Steuer auch Derivate auf italienischen Aktien. Aktuell planen nun 11 EU-Mitgliedstaaten im Rahmen einer „verstärkten Zusammenarbeit“ die Einführung einer gemeinsamen Finanztransaktionssteuer (EU-FTT). Über die Details der geplanten EU-FTT besteht unter den Mitgliedstaaten noch keine Einigkeit. Eine Einführung wird wahrscheinlich schrittweise und frühestens anfangs 2016 erfolgen.

Angesichts der extraterritorialen Auswirkungen dieser Besteuerungsregimes ist die Schweiz direkt davon betroffen. Denn die französische und die italienische Transaktionssteuer basieren auf dem Ausgabeprinzip. Die Steuer ist somit geschuldet, sobald ein französischer bzw. italienischer Titel gehandelt wird und dies unabhängig vom Wohnsitz der Vertragsparteien³⁷.

³⁷ Von der Steuer betroffen sind im Fall der französischen und italienischen FTT Beteiligungsinstrumente, welche von einem Unternehmen mit Sitz im entsprechenden Land herausgegeben wurden bzw. im Fall von Italien auch Derivate, welche als Basiswert der italienischen FTT unterliegende Aktien haben.

Bei der geplanten EU-FTT ist noch unsicher, ob ergänzend zum Ausgabeprinzip, wie im ursprünglichen Entwurf vorgesehen, das Ansässigkeitsprinzip gelten soll. Dieses hätte zusätzlich zur Folge, dass die Abgabe erhoben würde, wenn ein Finanzintermediär beteiligt ist, der in einem FTT-Staat „established“ ist (wobei „established“ sehr weit gefasst wird, so dass eine Partei bereits dann als „established“ gilt, wenn in einem FTT-Staat eine Betriebsstätte, eine feste Adresse oder ein gewöhnlicher Aufenthalt besteht).

Infolge der extraterritorialen Wirkung der FTT-Regimes haben Schweizer Finanzinstitute eine Steuereinbehaltungspflicht für die teilnehmenden Länder. Damit droht einerseits eine Mehrfachbesteuerung bei Transaktionen, für die sowohl eine ausländische FTT als auch die Schweizer Umsatzabgabe fällig wird. Andererseits drohen Konflikte zwischen Schweizerischen und ausländischen Rechtsvorschriften.

Bereits heute sehen sich die Banken in einem solchen Rechtskonflikt: Um die Steuer auf Transaktionen mit italienischen Titeln abführen zu können, benötigen die Banken in der Schweiz eine Ausnahmegewilligung des Bundesrates bezüglich der Bestimmung von Artikel 271 StGB³⁸. Eine Reihe von Banken hat um eine entsprechende Bewilligung ersucht. Der Bundesrat hat diese Gesuche im Februar 2014 gestützt auf eine Gewichtung und Abwägung sämtlicher betroffener Interessen, insbesondere der ökonomischen Interessen der betroffenen Banken und der wirtschaftlichen und politischen Interessen der Schweiz jedoch abgelehnt. Von betroffenen Schweizer Banken wurde dazu ein Wiedererwägungsgesuch gestellt. Sie sehen sich in einem Rechtskonflikt, da sie einerseits den diesbezüglichen Entscheid des Bundesrates zu respektieren haben und andererseits den FINMA-Regulatorien, welche u.a. die Einhaltung von italienischem Recht verlangen, nachkommen müssen.

Auch Schweizer Versicherer haben infolge der extraterritorialen Wirkung der FTT-Regimes eine Steuereinbehaltungspflicht für die teilnehmenden Länder. Die Versicherer sind im Rahmen ihrer Anlagen von der drohenden Mehrfachbelastung bei Transaktionen, für die sowohl eine ausländische FTT als auch die Schweizerische Umsatzabgabe fällig wird, betroffen. Insbesondere bei der Verwendung von Derivaten zur Risikoabdeckung können die entsprechenden Transaktionen eine (mehrfache) FTT auslösen, was Mehrkosten für den Versicherer – und letztlich für den Versicherungsnehmer – verursacht.

5.2.2 Anpassungsbedarf

Würde es gelingen, in internationalen Gremien allfällige extraterritoriale Wirkungen der Finanztransaktionssteuer (FTT) zu bekämpfen, blieben der Finanzplatz und dessen Kunden vor extraterritorialen wirksamen Zusatzbelastungen geschützt, so dass sich daraus kein Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Finanzplatz ergäbe. Wirtschaftliche Mehrfachsteuerbelastungen, welche die Finanzintermediation behindern würden, könnten vermieden werden, und auch die Kunden blieben vor wirtschaftlichen Mehrfachsteuerbelastungen geschützt. Der Finanzplatz würde von zusätzlichen Entrichtungskosten verschont. Die Konkurrenz durch den Zugriff ausländischer Fiscis auf Schweizer Steuersubstrat würde vermieden.

Falls die FTT innerhalb einzelner EU-Staaten eingeführt werden sollte und extraterritoriale Wirkungen entfalten würde, könnte immer noch eine zu hohe Steuerbelastung der Kunden vermieden werden, welche wiederum die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes beeinträchtigen würde. Dies wäre mittels unilateraler Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe (bis hin zur Abschaffung) eigenständig erreichbar. Mit einer Angleichung an das ausländische System der FTT liesse sich vermutlich nicht verhindern, dass bestimmte von der FTT erfasste Geschäfte in FTT-freie Finanzplätze abwandern würden. Doppelbesteuerungsabkommen abzuschliessen dürfte sich als langwierig erweisen, ist aber trotzdem anzustreben. Wirtschaftliche Mehrfachsteuerbelastungen, welche die Finanzintermediation behindern würden, könnten

³⁸ Anders als bei der französischen FTT, ist bei der italienischen FTT der Kunde und nicht die Bank Steuersubjekt, was eine solche Ausnahmegewilligung notwendig macht.

im Prinzip mit allen genannten Strategien vermieden werden. Die Kunden blieben vor wirtschaftlichen Mehrfachsteuerbelastungen geschützt. Es dürften mehr oder minder hohe Mindereinnahmen resultieren, deren Grössenordnung derzeit nicht abgeschätzt werden kann.

5.2.3 Empfehlung

Der Bundesrat soll sich auf internationaler Ebene gegen eine extraterritoriale Wirkung einer zukünftigen Finanztransaktionssteuer aussprechen bzw. durch bilaterale Massnahmen (Abschluss von Abkommen mit den betreffenden Partnerstaaten) oder unilaterale Massnahmen (im Bereich der Umsatzabgabe bzw. Angleichung an ausländische Systeme der FTT) Doppelbesteuerungseffekte vermeiden.

Im Zusammenhang mit der Finanztransaktionssteuer sollte sich die Schweiz gegen extraterritoriale Massnahmen wehren und die diesbezüglichen Interessen der Schweiz einbringen. Falls die Finanztransaktionssteuer innerhalb einzelner EU-Staaten eingeführt werden sollte und extraterritoriale Wirkung entfaltet, müsste die Schweiz bei Kollision der Finanztransaktionssteuer mit der Umsatzabgabe eine Strategie entwickeln, wie eine mögliche Doppelbelastung vermieden werden kann. Sobald klar ist, wie die Finanztransaktionssteuer ausgestaltet wird, sollte die Schweiz untersuchen, ob in diesem Bereich Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung anzustreben sind. Solche bieten höhere Rechtssicherheit gegenüber Anpassungen des internen Rechts in Partnerstaaten. Parallel ist umgehend zu prüfen, ob die bestehenden Anknüpfungspunkte für die Stempelabgaben auf Wertpapierumsätze, aber auch auf Sachversicherungen, anzupassen und so zu modifizieren sind, oder ob eine Angleichung an die ausländischen Systeme der FTT in Frage kommen könnte, so dass Doppelbelastungen aufgrund ausländischer Stempelabgaben/FTT wirksam vermieden werden können.

5.3 Besteuerung von Konzerngesellschaften in der Schweiz

5.3.1 Einleitung

Im Rahmen der weiter entwickelten TBTF-Regulierungen werden systemrelevante Banken in verschiedenen Ländern vermehrt dazu gebracht, ihre Unternehmensstruktur in kleinere, abgeschottete und abwickelbare Einheiten aufzuteilen. Dies wird auch in der Schweiz zu einer Erhöhung der Gesellschaftszahl und daher auch zu einer Erhöhung der Steuersubjekte führen.

Aus unternehmerischer Sicht kann es sinnvoll sein, die Unternehmen in einem Land, hier der Schweiz, steuerlich zusammenzufassen und Steuern auf einem so „konsolidierten“ Ergebnis der betrieblichen Aktivitäten innerhalb der Schweiz (nicht weltweite Konsolidierung) zu bezahlen (nachfolgend Gruppengewinnbesteuerung). Die Zusammenfassung kann sich auf einzelne Elemente beziehen (z.B. rechtseinheitenübergreifende Grundlagen für die interkantonale Steuerauscheidung, Behandlung gewisser oder aller Aktivitäten der einen Gruppengesellschaft als Betriebsstätte der anderen) oder de lege ferenda auf eine Gruppengewinnbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten.

Die Zusammenfassung ermöglicht nicht zuletzt die raschere Verrechnung von Gewinnen und Verlusten innerhalb der Gruppe. Dies ist in vielen Ländern auf unterschiedlichste Weise bereits heute möglich (z.B. UK, USA und in verschiedenen EU-Ländern). Auch die Schweiz kennt eine Gruppenbesteuerung im Bereich der Mehrwertsteuer.

Im Bereich der Mehrwertsteuer können Rechtsträger mit Sitz oder Betriebsstätte in der Schweiz, die unter einheitlicher Leitung eines Rechtsträgers miteinander verbunden sind, Mitglied einer Mehrwertsteuer-Gruppe werden. Rechtsträger sind namentlich juristische Personen, Personengesellschaften (Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) und natürliche Personen. In eine Mehrwertsteuer-Gruppe können auch Rechtsträger einbezogen werden, die kein Unternehmen betreiben. Die Mehrwertsteuer-Gruppe umfasst lediglich die in der Schweiz ansässigen Gruppenunternehmen und alle in der Schweiz gelegenen Betriebsstätten einer im

Ausland domizilierten Konzerngesellschaft. Ist das übergeordnete Unternehmen im Ausland ansässig, so können nur die in der Schweiz ansässigen Gruppenunternehmen und Betriebsstätten in eine MWST-Gruppe einbezogen werden³⁹.

5.3.2 Anpassungsbedarf

Aus Sicht der Banken würde die Einführung der Gruppengewinnbesteuerung für die betrieblichen Aktivitäten in der Schweiz je nach Ausgestaltung (z.B. mit Einführung einer Mindestbesteuerung) zu stabileren und besser planbaren Steuerzahlungen von Unternehmensgruppen in der Schweiz führen und den Unternehmensgruppen eine raschere Verlustnutzung erlauben. Aus Sicht der ESTV könnte eine Gruppengewinnbesteuerung jedoch kurzfristig nicht eingeführt werden, ist aber mittel- bis längerfristig als Option zu prüfen.

Bei der Gewinnsteuer würde bei der Einführung einer Gruppengewinnbesteuerung für die betrieblichen Aktivitäten in der Schweiz eine raschere Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen innerhalb der Unternehmensgruppe ermöglicht und die Mehrfachbelastung durch die Kapitalsteuer würde eliminiert. Dadurch sänke die durchschnittliche effektive Steuerbelastung, wodurch die Attraktivität der Schweiz für Unternehmensansiedlungen zunähme. Zudem würde die raschere Verlustverrechnung bei der Gewinnsteuer die marginale effektive Steuerbelastung reduzieren, was sich tendenziell positiv auf die Investitionstätigkeit und das Wachstum auswirken würde.

Die Einführung einer Gruppengewinnbesteuerung würde die Steuerausscheidung zwischen den Kantonen jedoch erheblich verkomplizieren und dadurch die Vollzugskosten der Besteuerung erhöhen. Die Gruppenbesteuerung würde eine höhere Steuerneutralität in Bezug auf die Strukturierung eines Konzerns bewirken und wäre daher unter dem Aspekt der horizontalen Steuergerechtigkeit positiv zu beurteilen. Es entstünden Mindereinnahmen, deren Gröszenordnung derzeit nicht abgeschätzt werden kann.

5.3.3 Empfehlung

Der Bundesrat soll das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragen, eine Gruppenbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten für die Gewinnsteuer zu prüfen.

Eine Gruppenbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten, wie sie bereits im Bereich der Mehrwertsteuer erfolgreich umgesetzt wurde, ist für die Gewinnsteuer de lege ferenda zu prüfen. Für die Beteiligungen innerhalb der Steuergruppe würde der Beteiligungsabzug entfallen, und die Muttergesellschaften könnten für ihre Beteiligungen an anderen Gesellschaften der in der schweizerischen Steuergruppe zusammengefassten Rechtseinheiten keinen Abzug geltend machen, weil ein allfälliger operativer Verlust dieser anderen Gesellschaft bereits in die Gewinn- und Verlustberechnung der Steuergruppe eingeflossen wäre. Die Banken legen dar, dass im geltenden Recht der gesetzlich vorgegebene Spielraum für die steuerliche Zusammenfassung sinnvoll ausgenützt werden soll. Soweit sinnvoll sind rechtseinheitenübergreifende Grundlagen für die interkantonale Steuerausscheidung heranzuziehen. Gewisse oder alle Aktivitäten der einen schweizerischen Gruppengesellschaft sollen als Betriebsstätte der anderen Gruppengesellschaften gelten können.

5.4 Weitere Bereiche

5.4.1 Automatischer Informationsaustausch (AIA)

Die Expertengruppe begrüsst die Position des Bundesrates in Bezug auf die Einführung des neuen globalen Standards für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen mit

³⁹ Vgl. MWST-Info Nr. 3 Gruppenbesteuerung, aufgerufen am 13.11.2014

Partnerstaaten sowie die Verabschiedung der diesbezüglichen definitiven Verhandlungsmandate vom 8. Oktober 2014. Sie hat diese Einschätzung bereits im Mai 2014 dem Bundesrat übermittelt.

5.4.2 Besteuerung von Versicherungsprodukten

In Bezug auf das Versicherungsgeschäft soll ein kongruentes System der Besteuerung von Versicherungsprodukten bei Errichtung, während der Laufzeit und bei Auszahlung angestrebt werden. Aus Sicht des Versicherungsverbands sind dafür die im schweizerischen Drei-Säulen-System eingebetteten Grundsätze der Besteuerung von Vorsorgeprodukten in diesen Bereichen angemessen weiterzuentwickeln. Dabei stehen insbesondere die Stempelabgaben auf Lebensversicherungsprämien der Säule 3b, sowie die einkommenssteuerliche Behandlung von Leibrentenzahlungen zur Diskussion. Wird eine Überbesteuerung bei den Leibrenten beseitigt, ist nach Ansicht der ESTV gleichzeitig über eine Änderung der Besteuerung von Kapitalleistungen der freien Vorsorge und der 2. Säule zu diskutieren. Die demographischen und makroökonomischen Veränderungen sind angemessen zu berücksichtigen. Jedoch konnte in diesem Punkte keine gemeinsame Handlungsempfehlung gefunden werden.

Hingegen prüft die ESTV bereits im Auftrag des Bundesrates den Übergang zum Risikobeleghenheitsprinzip⁴⁰ im Bereich der Vermögensversicherung. Zusätzlich arbeitet sie zurzeit an einem Verwaltungsbericht über die einkommenssteuerlichen Folgen bei Rentenversicherungen, um aufzuzeigen, wie eine inskünftig sachgerechte Besteuerung von Leibrentenleistungen aussehen könnte. Beide Dossiers entsprechen einem Anliegen des Versicherungsverbands.

5.4.3 Mehrwertsteuer und Finanzdienstleistungsexporte

Die Leistungen im Versicherungsbereich und die meisten Leistungen im Bankenbereich sind von der Mehrwertsteuer ausgenommen. Grund für die Steuerausnahme ist einerseits die Vermeidung einer Doppelbesteuerung mit der Stempelabgabe (Versicherungsbereich) bzw. mit der Umsatzabgabe (Bankenbereich) und andererseits das Fehlen einer geeigneten Bemessungsgrundlage für die einzelne Leistung, ohne die ein Vorsteuerabzug kaum möglich ist. Deshalb ist im geltenden Recht auch die freiwillige Versteuerung von Leistungen im Versicherungs- und Bankenbereich ausgeschlossen. Die Steuerausnahme und die fehlende Möglichkeit der freiwilligen Versteuerung führen zu einer so genannten *Taxe occulte* von insgesamt rund 760 Millionen Franken⁴¹ (Versicherungsbereich) bzw. von rund 1005 Millionen Franken⁴² (Bankenbereich). Dies verteuert die Leistungen der Banken und Versicherungen, die an Empfänger im Ausland erbracht werden. Würde analog der Regelung in der EU der MWST-Vorsteuerabzug im Zusammenhang mit Leistungen im Bankenbereich an Empfänger im Ausland zugelassen (Option bloss für Leistungen im Ausland), würde von der *Taxe occulte* schätzungsweise ein Drittel wegfallen. Diese Steuermindereinnahmen müssten wohl innerhalb der MWST kompensiert werden. Es konnte jedoch keine diesbezügliche Handlungsempfehlung formuliert werden.

5.4.4 Kapitalsteuer

Das Steuerharmonisierungsgesetz schreibt den Kantonen die Erhebung einer Kapitalsteuer vor. Ferner eröffnet es den Kantonen die Möglichkeit, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Den Steuersatz bestimmt der kantonale Gesetzgeber. Gesellschaften, die bei der Gewinnsteuer einem kantonalen Steuerstatus unterstehen, profitieren von einem reduzierten Satz bei der Kapitalsteuer.

⁴⁰ Im EU-Raum steht die Besteuerungskompetenz für Versicherungssteuern (internationaler Term für „Stempelabgabe“) demjenigen Staat zu, in welchem das Risiko belegen ist („Risikobeleghenheitsprinzip“)

⁴¹ Basierend auf Zahlen 2005 der ESTV, umgerechnet auf die aktuellen Steuersätze

⁴² Basierend auf Zahlen 2005 der ESTV, umgerechnet auf die aktuellen Steuersätze

Zwecks Stärkung der Standortattraktivität soll unter anderem auch ein Abbau von Steuerlasten geprüft werden. Dabei stehen insbesondere Anpassungen bei der kantonalen Kapitalsteuer zur Diskussion. So könnte bei der Kapitalsteuer ein Beteiligungsabzug bzw. eine Anrechnung im Konzern eingeführt werden. Die Schweizer Banken passen aufgrund der regulatorischen Veränderungen ihre Strukturen an und bauen dazu neue rechtliche Gesellschaften (z.B. Holding) auf. Dabei könnte eine Mehrfachbelastung im Bereich der Kapitalsteuer vermieden werden. Da im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III auch die Einführung eines Beteiligungsabzugs bzw. eine Anrechnung im Konzern geprüft wird, liegt in diesem Bereich zurzeit kein Handlungsbedarf vor.

5.4.5 Vermeidung von Verrechnungssteuerrisiken bei Transfer Pricing-Anpassungen

Multinationale Unternehmungen haben zumeist viele gruppeninterne Leistungsflüsse, die gemäss dem Fremdvergleichsgrundsatz entschädigt werden sollten. Durch die neuen regulatorischen Anforderungen in Bezug auf eine verbesserte Resolvability⁴³ von Bankengruppen werden durch die Schaffung von gesonderten Einheiten die gruppeninternen Leistungsflüsse noch zunehmen. Die Banken sehen sich – recht ähnlich wie Versicherungsgesellschaften – vor besondere Herausforderungen gestellt. Die einzelnen Gruppengesellschaften weisen entsprechend ihren Geschäftsaktivitäten eine unterschiedliche Laufzeit ihrer Finanzaktiven und Passiven auf, auch wenn über die ganze Gruppe hinweg die Kongruenz hergestellt wird. Die unterschiedlichen Zinssätze der verschiedenen Laufzeiten sind über die Gruppe hinweg auszugleichen, was insbesondere dann schwierig ist, wenn für die Mittelaufnahme bei langfristigen Verbindlichkeiten ein Zuschlag gegenüber risikofreien Anlagen bezahlt werden muss. Ein weiteres Problem besteht in der korrekten Verteilung der Risikozuschläge für CoCos und ähnliche Instrumente. Für die Verteilung dieser Kosten gibt es keinen international anerkannten Verteilungsschlüssel. Mangels klarer internationaler Steuerallokationsregeln und aufgrund der grossen Komplexität können die Allokationskonflikte regelmässig nicht im Vorfeld mit den Steuerbehörden ausgeräumt werden. Erbringt eine schweizerische Gesellschaft an eine ausländische Gruppengesellschaft eine geldwerte Leistung, die nicht dem Arm's Length Prinzip entspricht, und erhält sie für diese Leistung eine zu tiefe Entschädigung, so wird die Steuerbehörde neben der gewinnsteuerlichen Aufrechnung zusätzlich die Verrechnungssteuer von 35% erheben. Da die ausländische Gruppengesellschaft regelmässig nicht die volle Verrechnungssteuer zurückfordern kann (Sockelbesteuerung nach DBA), wird die steuerliche Belastung aus Gruppensicht, auch wenn die ausländische Steuerbehörde eine entsprechende steuerliche Anpassung im Sitzstaat der ausländischen Schwestergesellschaft vornimmt, in der Regel höher sein.

Die Problematik der Verrechnungssteuerrisiken bei Transfer Pricing-Anpassungen hat eine grosse Bedeutung für den Kapitalmarkt in der Schweiz. Die Schweiz sollte daher die sich stellenden Transfer Pricing-Probleme angehen. Die ESTV wird mit den von Verrechnungssteuerrisiken bei Transfer Pricing-Anpassungen betroffenen Branchen diesbezüglich verschiedene Lösungsansätze vertieft besprechen und – unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen wie insbesondere der OECD-Initiative Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – überprüfen. Vor diesem Hintergrund gibt es zurzeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

⁴³ Siehe auch Ziffer 3.5.1.

6 Systemstabilität sichern

Der Stabilität des Finanzmarktes kommt in der Schweiz, die im internationalen Vergleich und zur Grösse des Landes grosse Finanzinstitute beheimatet, eine besonders grosse Bedeutung zu. Die Finanzmarktstabilität kann etwa durch eine in Notlage geratene systemrelevante Bank gefährdet werden. Daneben sind aber auch weitere Stabilitätsrisiken, die nicht von systemrelevanten Banken ausgehen, zu beachten.

Dieses Kapitel hat deshalb einerseits die Schweizer „too-big-to-fail“ Gesetzgebung zum Gegenstand. Es wird dargelegt, wie das Schweizer TBTF-Massnahmenpaket im Vergleich mit den internationalen Standards und den in anderen wichtigen Finanzzentren getroffenen Massnahmen beurteilt werden kann. Darauf aufbauend wird der Handlungsbedarf aufgezeigt, der sich aus Sicht der Expertengruppe ergibt, um das Schweizer TBTF-Dispositiv weiter zu stärken und die implizite Staatsgarantie deutlicher zu verringern.

Andererseits werden mit der Einlagesicherung, den steuerlichen Verschuldungsanreizen insbesondere von Privatpersonen und der Krisenplanung für nicht-systemrelevante Banken drei weitere Themenbereiche aufgegriffen, bei welchen in Bezug auf Systemstabilität aus Sicht der Expertengruppe ebenfalls Handlungsbedarf besteht. Um fluchtartige Einlagenrückzüge durch Bankkunden (sog. „Bank Runs“) zu verhindern, kommt Systemen zum Einlegerschutz eine wichtige Funktion zu. Ebenso kann eine übermässige Verschuldung von Privatpersonen ein inhärentes Risiko für die Systemstabilität sein. Die Stabilität des Schweizer Finanzsystems könnte zudem weiter gestärkt werden, wenn ausgewählte auch nicht systemrelevante Banken Krisenpläne mit entsprechend zu treffenden Massnahmen erstellen würden.

Ausserdem wurden weitere potentielle Risiken für die Finanzmarktstabilität betrachtet. Diese werden im abschliessenden Unterkapitel lediglich summarisch zusammengefasst, da in den jeweiligen Bereichen kein über die bestehenden Arbeiten hinausgehender Handlungsbedarf identifiziert wurde. Es handelt sich dabei um die Themen der Schattenbanken, des Versicherungssektors sowie der OTC-Derivate und Finanzmarktinfrastrukturen.

6.1 TBTF im Grossbankenbereich

6.1.1 Einleitung

Die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass eine Notlage oder ein Ausfall eines systemrelevanten Finanzinstitutes (systemically important financial institution SIFI) aufgrund dessen Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Verwerfungen im Finanzsystem und negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann. Der betroffene Staat bzw. die betroffenen Staaten können und werden deshalb ein systemrelevantes Finanzinstitut im Krisenfall nicht untergehen lassen, wenn die Weiterführung systemrelevanter Funktionen nicht gesichert ist: Das Finanzinstitut ist „too big to fail“ und genießt damit eine implizite Staatsgarantie.

Ohne Gegenmassnahmen lässt der drohende Ausfall eines SIFI den staatlichen Behörden somit keine andere Wahl, als dieses mit öffentlichen Mitteln zu retten, um finanzielle Instabilität und schädliche volkswirtschaftliche Verwerfungen zu vermeiden. Das oberste Ziel einer TBTF-Politik ist deshalb, zu verhindern, dass gewisse Finanzinstitute für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems von so grosser Bedeutung sind, dass sie nicht untergehen können und der Staat deshalb Steuergelder zur Rettung dieser Finanzinstitute einsetzen muss.

Die verschiedenen Massnahmen zur Minimierung des TBTF-Problems können in prudentielle Massnahmen, organisatorische Massnahmen und Massnahmen für den Krisenfall unterschieden werden. Einige der Massnahmen wirken mehr präventiv und sollen eine Insolvenz verhindern. Andere wirken mehr kurativ und sollen die negativen Auswirkungen einer Insolvenz minimieren und gleichzeitig die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Insolvenzfall

sicherstellen, um den Staat vor dem Zwang zu schützen, zur Sicherung dieser Funktionen die gesamte Bank zu retten.

Als Antwort auf die TBTF-Problematik wurde in der Schweiz das Bankengesetz revidiert und um spezifische Bestimmungen zur Regulierung systemrelevanter Banken erweitert. Die Änderungen wurden am 1. März 2012 in Kraft gesetzt.⁴⁴ Die getroffenen Massnahmen basieren auf den Empfehlungen der „Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“ vom 30. September 2010.⁴⁵ Aufgrund der Vielschichtigkeit der TBTF-Problematik kann letztlich nur eine Kombination von Massnahmen eine effektive Wirkung erzielen. Im Zentrum standen deshalb die Stärkung der Eigenmittel, strengere Liquiditätsanforderungen, bessere Risikodiversifikation und organisatorische Massnahmen. Der Grossteil der entsprechenden Umsetzungsbestimmungen ist seit Januar 2013 in Kraft.

Damit stellt sich die Frage, inwiefern die getroffenen Massnahmen die TBTF-Problematik in der Schweiz reduzieren konnten und ob weiterer Handlungsbedarf besteht. Gemäss Art. 52 des Bankengesetzes muss der Bundesrat innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des fünften und sechsten Abschnitts – das heisst bis Ende Februar 2015 – und danach jeweils innert zwei Jahren in einem Bericht an das Parlament den allfälligen Anpassungsbedarf am TBTF-Regime auf Gesetzes- und Verordnungsstufe aufzeigen. Der Bericht TBTF-Politik im Grossbankenbereich (siehe Anhang 4) soll für diese Überprüfung die Grundlage bilden und das vorliegende Kapitel fasst die wichtigsten Punkte zusammen.⁴⁶

6.1.2 Anpassungsbedarf

Auf Basis der Ausführungen in Anhang 4 wird hier eine Gesamtbeurteilung vorgenommen, um den Anpassungsbedarf zu evaluieren.

Ist der Schweizer Ansatz im internationalen Vergleich positiv zu beurteilen?

Im internationalen Vergleich fällt die Beurteilung des Schweizer Ansatzes in einer Gesamtbeurteilung grundsätzlich positiv aus. Es ist deshalb keine Neuausrichtung des Regulierungsmodells notwendig (etwa in Richtung strikter Vorgaben wie Trennbankensysteme, Verbote von gewissen Geschäften oder Grössenbeschränkungen).

Bei der Einschätzung zu berücksichtigen ist, dass sowohl die Grösse des schweizerischen Bankensektors im Verhältnis zum BIP als auch die Marktkonzentration im internationalen Vergleich hoch sind. Die TBTF-Problematik ist deshalb aus schweizerischer Sicht eine besonders grosse Herausforderung und rechtfertigt Massnahmen, welche über den internationalen Durchschnitt hinausgehen. Vor diesem Hintergrund nahm der Schweizer Ansatz bei den prudenziellen Massnahmen (bezüglich Eigenkapital, Liquidität, Risikoverteilung) sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch bezüglich der Höhe eine Vorreiterrolle ein. Mittlerweile bestehen vergleichbare und teils höhere Anforderungen auch in anderen G-SIB Jurisdiktionen.

Die organisatorischen Massnahmen sind in der Schweiz im Vergleich zu anderen Jurisdiktionen liberal und subsidiär ausgestaltet und es wird auf strikte organisatorische Vorgaben verzichtet. Die Massnahmen für den Krisenfall liegen im Einklang mit internationalen Trends (Recovery- und Resolutionspläne; Bail-in-Strategie).

⁴⁴ Für weitergehende Informationen vgl. beispielsweise die Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail) vom 20. April 2011.

⁴⁵ Siehe Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen (September 2010).

⁴⁶ Basierend auf diesen Erkenntnissen können ebenfalls die zwischenzeitlich vom Parlament verlangten Berichte (Postulate 11.4185 und 14.3002) im Zusammenhang mit dem Trennbankensystem beantwortet werden.

Fazit: Der Schweizer Ansatz ist im internationalen Vergleich positiv zu beurteilen, und es ist keine grundsätzliche Neuausrichtung des Regulierungsmodells notwendig.

Werden die Vorgaben des Gesetzgebers von den Grossbanken umgesetzt?

Sowohl bei den risikogewichteten Kapitalanforderungen als auch bei der Leverage Ratio ist die Umsetzung bisher rasch verlaufen, so dass sie bei beiden Grossbanken über den zum heutigen Zeitpunkt gesetzlich vorgeschriebenen Vorschriften liegen.⁴⁷ In Bezug auf die am Ende der Übergangsfrist (2019) geltenden Anforderungen haben die Banken die Zielwerte (Leverage Ratio und RWA-Quote) noch nicht erreicht.

In Bezug auf die Notfallplanung wurden umfangreiche Arbeiten geleistet. Die Implementierung ist aber noch nicht so weit, dass zurzeit in der Schweiz die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall gewährleistet werden könnte. Um dies zu erreichen, sind weitere erhebliche Anstrengungen erforderlich. Beide Grossbanken haben hierzu notwendige organisatorische Massnahmen angekündigt und in die Wege geleitet und sind daran, den erforderlichen Schweizer Notfallplan via einer ex ante Separierung zu implementieren. Die Implementierung der ex ante Separierung wird gemäss den Plänen der Grossbanken mindestens bis 2015 beziehungsweise Mitte 2016 dauern. Nach diesen Zeitpunkten werden gemäss Plänen der Banken weiter bestehende Abhängigkeiten von der Restbank – beispielsweise in Form finanzieller Verflechtungen wie etwa anfängliche Garantien, um Kündigungsrechte bestehender Gläubiger zu vermeiden –, auch nach der ex ante-Separierung für eine Übergangsperiode von mehreren Jahren die Wirksamkeit der Notfallplanung im Sinne des Gesetzes beeinträchtigen.

Der gleiche Befund gilt für Massnahmen, welche die Sanier- und Liquidierbarkeit der gesamten systemrelevanten Bank fördern (Resolvability) und über die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen hinausgehen. Zurzeit wäre eine geordnete Abwicklung der Schweizer Grossbanken nicht möglich, weshalb weitere Fortschritte der Banken in diesem Bereich zentral sind. Massnahmen, welche die Sanier- und Liquidierbarkeit der gesamten systemrelevanten Bank fördern, sind Bestandteil der Reorganisationsprojekte der Grossbanken. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird mit der FINMA abgestimmt und wird gemäss Plänen der Banken jedoch mehrere Jahre dauern.

Fazit: Im Bereich der prudenziellen Massnahmen ist die Umsetzung grundsätzlich auf Kurs. Die Zielwerte für die Kapital-Ratios dürften bereits vor der gesetzlichen Frist Anfang 2019 erreicht werden. Die Notfallplanung im Sinne des Schweizer Gesetzes und der Bankenverordnung sowie allgemein die Verbesserung der Resolvability sind jedoch noch nicht umgesetzt. Die Grossbanken haben Schritte für die dafür notwendigen Reorganisationen eingeleitet. Würden alle von den Grossbanken geplanten Massnahmen bezüglich Schweizer Notfallplanung und Resolvability vollumfänglich realisiert, so wären die heute gültigen gesetzlichen Mindestvorgaben voraussichtlich erfüllt.

Löst der Schweizer Ansatz (gemäss Gesetzgeber) das TBTF-Problem?

Schätzungen des IWF oder der Ratingbonus von S&P lassen den Schluss zu, dass nach wie vor von impliziten – aber im Vergleich zu 2009 reduzierten – Staatsgarantien für Schweizer Grossbanken auszugehen ist. Zudem haben verschiedene Entwicklungen und Erkenntnisse seit Einführung der TBTF-Gesetzgebung klar gemacht, dass auch eine vollständige Umsetzung des Gesamtpaketes das TBTF-Problem nicht lösen wird. Ergänzende Massnahmen sind deshalb notwendig.

⁴⁷ Das Gesetz sieht eine gestaffelte Einführung der Anforderungen über mehrere Jahre vor. Dies soll gewährleisten, dass keine negativen Auswirkungen auf das Kreditangebot entstehen.

Prudentielle Massnahmen

Da sich die Bilanzgrösse der Banken weniger stark vermindert hat als die entsprechenden risikogewichteten Positionen und die beiden Schweizer Grossbanken im internationalen Vergleich tiefe Quoten RWA/Total Assets aufweisen, stellt sich die Frage, ob bankinterne Modelle die Risiken adäquat einschätzen. Falls dies nicht der Fall wäre, würde die Krisenresistenz der Banken zu tief ausfallen. Angesichts der grossen Bedeutung der RWA-Kapitalquoten im Schweizer Ansatz ist eine adäquate Berechnung der RWA eine Voraussetzung für die Entfaltung der vorgesehenen Wirkung der Vorgaben.

Die Erleichterungen bei den Eigenmitteln, welche den Banken gewährt werden müssen, damit aufgrund von Konsolidierungseffekten keine erhöhten Anforderungen auf Gruppenstufe resultieren (Art. 125 ERV), haben zu den tiefst möglichen gesetzlich zulässigen risikogewichteten Kapitalanforderungen auf Stufe Einzelinstitut von 14% plus antizyklischer Puffer und bevorzugte Behandlung von Beteiligungen geführt. Weil andere Jurisdiktionen inzwischen höhere Kapitalanforderungen für Tochtergesellschaften durchsetzen, führen die Erleichterungen dazu, dass die aus Schweizer Sicht besonders wichtigen Stammhäuser nur knapp kapitalisiert sind. Die Stammhäuser enthalten heute mit den systemrelevanten Funktionen jeweils den Kern der beiden Bankgruppen.

Organisatorische Massnahmen

Aktuell besteht die grösste Herausforderung in der Umsetzbarkeit der Schweizer Notfallpläne. Da der Schweizer Ansatz keine direkten organisatorischen Massnahmen vorschreibt, kommt der Umsetzbarkeit des Notfallplans besondere Bedeutung zu. Denn nur ein umsetzbarer Notfallplan, der die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet, kann den faktischen Zwang zur staatlichen Rettung im Krisenfall reduzieren. In der Gesetzgebung ist es den Banken freigestellt, ob sie ihren Notfallplan auf einer ex post- oder einer ex ante-Separierung der systemrelevanten Teile basieren. In der Schweiz hat sich die ex post-Separierung der systemrelevanten Teile jedoch als problematisch erwiesen. Die Grossbanken haben denn auch inzwischen klar zum Ausdruck gebracht, mittels einer ex ante Separierung der systemrelevanten Funktionen in einen separaten Rechtsträger die gesetzlich vorgeschriebene umgehende Umsetzbarkeit erreichen zu wollen. Sollte ein Single-Point-of-Entry (SPE) Bail-in nicht funktionieren oder genügen, sind Voraussetzungen für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zu schaffen – unter anderem die vollständige Umsetzung der ex ante Separierung, die operationelle und dafür nötige finanzielle Entflechtung vom Rest der Bankgruppe sowie eine in jeder Phase angemessene Kapital- und Liquiditätsausstattung dieser Einheit.

Die internationalen Erfahrungen und regulatorischen Diskussionen zeigen, dass eine Single Point of Entry-Resolutionsstrategie die Subordination von verlustabsorbierendem Kapital – strukturell, rechtlich oder vertraglich – voraussetzt und ex ante eine minimale Entflechtung der Organisationseinheiten erfordert, damit bei Bedarf eine Restrukturierung möglich ist. In den USA beispielsweise sind die grossen Banken als Bank Holding Companies aufgestellt.

Massnahmen für den Krisenfall

Des Weiteren ist unsicher, ob im Krisenfall genügend Haftungssubstrat zur Verfügung steht, damit eine geordnete Abwicklung auch der Restbank möglich ist. In der Schweizer TBTF-Regulierung nimmt die progressive Komponente u.a. die Rolle eines solchen Haftungssubstrats ein. Die Höhe der progressiven Komponente dürfte allerdings für diese Funktion zu gering sein. Dies hat unter anderem mit den verschiedenen Zielsetzungen zu tun, welche mit der progressiven Komponente avisiert werden (Anreizmechanismus zur Reduktion von Bilanzgrösse und Marktanteilen sowie zur Verbesserung der globalen Resolvability; Sicherstellung von ausreichenden Mitteln zur Sanierung und Abwicklung). In diesem Zusammenhang wird am Bail-in als Mittel zur Kapitalbeschaffung für die Sanierung gearbeitet. Dieser sieht eine Zwangsbeteiligung von bestimmten Anleihegläubigern vor. Entscheidend dabei ist, dass im

Zeitpunkt drohender Insolvenz genügend Verbindlichkeiten zur Sanierung zur Verfügung stehen. Dafür sind die Rechtssicherheit und Durchsetzungsfähigkeit entscheidend. Bezüglich des Rechtsinstrumentariums im Bereich der Krisenmassnahmen haben jüngste internationale Untersuchungen Schwachstellen im Schweizer Dispositiv bestätigt.

Fazit: Nach heutiger Einschätzung löst auch eine vollständige Umsetzung der TBTF-Gesetzgebung das Problem nicht vollumfänglich. Es sind zusätzliche Massnahmen zur Stärkung des Schweizer Gesamtpakets nötig, um die Widerstandsfähigkeit der Grossbanken zu erhöhen und eine Sanierung oder geordnete Abwicklung ohne Kosten für die Steuerzahler zu ermöglichen.

6.1.3 Empfehlungen

Die international vergleichende Analyse hat bestätigt, dass das Schweizer Regulierungsmodell grundsätzlich geeignet ist, das TBTF-Problem zu reduzieren. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass gewisse Anpassungen innerhalb dieses Modells notwendig sind, damit die implizite Staatsgarantie, die den Kern des TBTF-Problems darstellt, wirklich nachhaltig eliminiert werden kann. Die Expertengruppe schlägt vor, in den drei Massnahmen-Bereichen (prudenzielle Massnahmen, organisatorische Massnahmen und Massnahmen für den Krisenfall) schon heute Änderungen vorzunehmen und in den kommenden Jahren die Wirksamkeit des Gesamtpakets weiterhin periodisch zu überprüfen.

Prudenzielle Massnahmen

1. *Überprüfung der Berechnungsmethode der RWAs und ggf. Massnahmen zur Verbesserung*

Die FINMA untersucht derzeit mit Unterstützung der Nationalbank, ob und inwiefern sich die RWA basierend auf den bankinternen Modellansätzen von denjenigen des modellunabhängigen Standardansatzes unterscheiden. Fördert diese Untersuchung keine wesentlichen und unerklärbaren Unterschiede zutage, so würde das Vertrauen des Marktes in den Modellansatz gestärkt. Können hingegen allfällige wesentliche Unterschiede nicht erklärt werden, wären korrigierende Massnahmen zu prüfen und umzusetzen. Denkbar wären etwa die Einführung eines RWA-Floors oder von Multiplikatoren. Höhere Transparenzanforderungen können ebenfalls sinnvoll sein.

2. *Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen*

Wird im Schweizer Ansatz die progressive Komponente, welche Haftungssubstrat für den Krisenfall darstellt, nicht berücksichtigt, beträgt die Anforderung für die „Going-Concern-Leverage Ratio“ für die Grossbanken 3,12%.⁴⁸

Dies ist damit kaum mehr als der internationale Minimalstandard für alle (also auch nicht-systemrelevante) Banken (3%) und deutlich unter den künftigen entsprechenden Anforderungen in den USA für systemrelevante Banken (5-6%)⁴⁹.

⁴⁸ Zu den Going Concern-Eigenkapitalanforderungen zählen die Basisanforderungen und der gesamte Eigenmittelpuffer.

⁴⁹ Dabei handelt es sich um die acht Bank Holding Companies (BHC) mit mehr als USD 700 Mrd. consolidated total Assets bzw. mehr als USD 10 Billionen in Assets under Custody.

Vor diesem Hintergrund sollen die Kapitalanforderungen nach den folgenden drei Prinzipien angepasst werden⁵⁰:

- Die Schweiz soll zu den Ländern mit international führenden going concern Eigenmittelanforderungen für G-SIBs gehören. Dies soll sowohl hinsichtlich risikogewichteten Kapitalanforderungen als auch Leverage Ratio gelten.
- Die zur Wahrung dieses ersten Prinzips notwendigen Erhöhungen sollen unter Berücksichtigung der unter Empfehlungen 1 und 6 ggf. getroffenen Massnahmen vorgenommen werden.
- Die Leverage Ratio soll weiterhin im Normalfall als Sicherheitsnetz bei der Festlegung der Kapitalanforderungen konzipiert bleiben.

3. Anpassungen bei der Kapitalqualität

Gemäss internationalem Standard wird die Leverage Ratio basierend auf dem Kernkapital (Tier 1) berechnet. In der Schweizer TBTF-Regulierung zählt zu den Going Concern-Eigenkapitalanforderungen nebst der Basisanforderungen allerdings auch der gesamte Eigenmittelpuffer, der zum Teil mit hoch triggernden Cocos erfüllt werden darf. Die Schweizer Regulierung ermöglicht es den Banken Basel Tier 1 und Tier 2 Instrumente mit hoch, bzw tief triggernden CoCos zu kombinieren. Die Banken haben davon Gebrauch gemacht. Aus diesem Grund sind die Schweizer Leverage Ratio Anforderungen nicht einfach mit den Anforderungen, die auf dem Basel Standard beruhen zu vergleichen. Damit der Schweizer Ansatz besser mit den internationalen Standards vergleichbar ist, sollte deshalb auch der Teil, welcher mit „High Trigger Cocos“ erfüllt werden darf, mindestens eine Kapitalqualität von Tier 1 aufweisen. Für diese Anpassungen sollten angemessene Übergangsbestimmungen (z.B. Grandfathering) vorgesehen werden.

4. Anpassung von Art. 125 ERV für systemrelevante Einzelinstitute

Damit eine angemessene Kapitalisierung derjenigen Einheiten, welche systemrelevante Funktionen umfassen, jederzeit gewährleistet ist, sollte Art. 125 ERV angepasst werden und insbesondere nicht für die ex-ante separierte Schweizer Bank, die die Grundlage für die Notfallplanung bildet, gelten. Unabhängig von den ausländischen Anforderungen an andere Einheiten sollte die für die Notfallplanung etablierte Schweizer Bank die auf Gruppenebene vorgesehenen Kapitalanforderungen ohne Erleichterungen erfüllen.

Organisatorische Massnahmen

5. Festlegung, bis wann der Schweizer Notfallplan und die verbesserte globale Resolvability umgesetzt sein soll

Das TBTF-Gesetz hat für die geforderte Kapitalausstattung einen fixen Termin festgelegt (spätestens anfangs 2019). Hingegen gibt es für die Umsetzung der Notfallplanung und somit die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen sowie für Massnahmen zu einer verbesserten Resolvability keinen klaren Zeitplan und öffentlich kommunizierten Endtermin. Somit könnten noch etliche Jahre verstreichen, bis in diesen beiden Bereichen Massnahmen greifen, welche die finanziellen und operationellen Verflechtungen reduzieren. Dies sollte korrigiert werden, indem ein verbindliches und öffentlich kommuniziertes Zieldatum festgelegt wird. Bei der Fest-

⁵⁰ Minderheitsposition: "Die Grossbanken sind mit den Prinzipien zur Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen grundsätzlich einverstanden, erachten aber die folgenden Qualifikationen als erforderlich: Die Erfüllung des dritten Prinzips darf nicht zu einer Erhöhung der risikogewichteten Kapitalanforderungen führen. Ferner ist zu beachten, dass ein internationaler Vergleich der Leverage Ratio nur auf einer vergleichbaren Basis vorgenommen werden sollte und bei der Rekalibrierung die Summe aller anstehenden regulatorischen Verschärfungen berücksichtigt werden muss."

legung des Zeitplans sollte einerseits berücksichtigt werden, dass jedes Jahr, in dem die Sanierungs- und Abwicklungspläne noch nicht umsetzbar sind, das Risiko birgt, dass im Falle eines schweren Schocks wiederum staatliche Hilfe in Anspruch genommen werden muss. Andererseits ist zu konzedieren, dass organisatorische Massnahmen der Grossbanken eine gewisse Umsetzungszeit benötigen.

Bei der Ausgestaltung der Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass nur eine gewisse interne operationelle und finanzielle ex ante-Entflechtung die Resolvability einer Bank garantieren kann, indem sie die Möglichkeit eröffnet, im Krisenfall einzelne Einheiten abzutrennen.

Die FINMA soll die stringente Umsetzung der Notfallpläne kontrollieren und die Behörden regelmässig über den Stand der Planung und der Umsetzung der Schweizer Notfallpläne und der Arbeiten im Rahmen der Crisis Management Colleges zu den globalen Abwicklungsplänen informieren.

Massnahmen für den Krisenfall

6. Ergänzung des TBTF-Regimes um verbindliche TLAC-Anforderungen, damit ausreichend Verbindlichkeiten vorhanden sind, um eine Sanierung oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen

Die Höhe dieser zusätzlichen Anforderungen soll sich mindestens an den Eckwerten des FSB-Vorschlags orientieren, welcher am 10. November 2014 zur Konsultation veröffentlicht wurde und bis Ende 2015 fertiggestellt werden soll. Sollte sich das FSB im Prozess nach dem Brisbane-Gipfel nicht auf einen Standard einigen können, wird die Schweiz trotzdem regulatorisch tätig. Aufgrund der zentralen Bedeutung dieser Massnahme für die Eliminierung des TBTF-Problems ist dies gerechtfertigt. Ausserdem ist davon auszugehen, dass Länder wie die USA und UK auch auf jeden Fall Vorgaben erlassen werden. In der Schweizer TBTF-Regulierung nimmt die progressive Komponente u.a. die Rolle eines solchen Haftungssubstrats ein⁵¹. Die Höhe der progressiven Komponente, wie sie momentan ausgestaltet ist, dürfte allerdings für diese Funktion zu gering sein, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass diese bis auf ein Prozent sinken kann. Das TLAC-Konzept ist mit den schweizerischen Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken grundsätzlich kompatibel. Die TBTF-Regulierung nahm mit der Einführung der progressiven Komponente und den tief-auslösenden Wandlungskapitalinstrumenten (low-trigger CoCos) das TLAC-Konzept durch die Schaffung vertraglichen „Resolutionskapitals“ bereits ein Stück weit vorweg. Die Arbeiten zur Konkretisierung der verbindlichen TLAC-Anforderungen sind rasch unter Einbezug der Beteiligten weiterzuführen.

Damit die Bail-in Strategie erfolgreich ist und im Krisenfall tatsächlich Verluste durch die Gläubiger getragen werden, sind aus Sicht der Expertengruppe zwei zusätzliche flankierende Massnahmen – eine rechtlich und eine steuerlich – notwendig:

7. Rechtliche Anpassungen zur Stärkung des Dispositivs für den Krisenfall

Für eine erfolgreiche Bewältigung einer Krise ist die Rechtssicherheit und Durchsetzungsfähigkeit entscheidend. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Resolutionspläne in der Praxis funktionieren. Auch in jüngsten internationalen Untersuchungen werden dem Schweizer Rechtsinstrumentarium im Bereich der Krisenmassnahmen gewisse Schwachstellen attestiert. Beispielsweise wird die Forderungsreduktion im Gesetz nur im Zusammenhang mit der Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital ausdrücklich erwähnt (Art. 31 Abs. 3 BankG). Ein Bail-in wäre gemäss Wortlaut des Bankgesetzes nur im Sinne einer ultima ratio möglich, was im Widerspruch zur präferierten Resolutionsstrategie steht.

⁵¹ Neben Anreizwirkung zur Reduktion von Bilanzsumme und Marktanteil sowie dem Anreiz zur Verbesserung der Resolvability.

8. *Anpassungen bei der Verrechnungssteuer zur Erhöhung der Attraktivität von in der Schweiz emittierten Bail-in Bonds*

Eine wichtige Voraussetzung zur verbesserten Durchsetzbarkeit eines Bail-in durch die FINMA ist die Emission von solchen Instrumenten in der Schweiz. Anpassungen des steuerlichen Umfelds sind hierbei hilfreich. Die steuerlichen Voraussetzungen für die Emission von Bail-in Bonds in der Schweiz sollten verbessert werden. Nur ein attraktiver Schweizer Kapitalmarkt könnte die Ausgabe entsprechender Volumen zu wettbewerbsfähigen Preisen ermöglichen. Als eine zentrale flankierende Massnahme ist daher der Umbau der Schweizer Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer vorzusehen und - je nach Zeitdauer dieser Reform - im Übergang eine befristete Ausnahme der Bail-in Bonds von der Verrechnungssteuer (vgl. Empfehlungen der Expertengruppe im Steuerbereich).

Periodische Überprüfung der Wirksamkeit des Gesamtpakets

Momentan kann noch nicht beurteilt werden, ob ein vollständig implementiertes Schweizer TBTF-Regime inklusive der hier empfohlenen Änderungen ausreichen wird, um den impliziten staatlichen Rettungszwang und damit verbundene implizite Subventionen an die Grossbanken zu eliminieren. Dafür muss erst abgewartet werden, bis die Grossbanken ihre angekündigten und eingeleiteten Reorganisationsprojekte umgesetzt haben und die im obigen Abschnitt ausgeführten zusätzlichen Massnahmen implementiert sind. Die Expertengruppe empfiehlt daher eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit.

9. *Im gesetzlich vorgesehenen Zweijahresrhythmus (Art. 52 BankG) sollten die Wirksamkeit des Regimes überprüft und auf dieser Basis ggf. zusätzliche Massnahmen ergriffen werden.*

Dabei sollte die FINMA regelmässig die Fortschritte in der Vorbereitung und Umsetzung der Notfallpläne sowie der globalen Resolvability gemäss der Bankenverordnung einschätzen und auch die vom Financial Stability Board aufgestellten Kriterien berücksichtigen. Die Behörden sollen anhand von Indikatoren und Analysen überprüfen, inwieweit Notfallpläne und eine geordnete Abwicklung der Gesamtbanken glaubwürdig umgesetzt werden können und ob noch eine implizite Staatsgarantie besteht.

Falls die Überprüfungen ergeben, dass Indikatoren nach wie vor eine implizite Staatsgarantie anzeigen und grössere Hindernisse zur Sicherung der Resolvability bestehen, müssen zusätzliche Massnahmen ergriffen werden – z.B. höhere Eigenkapitalanforderungen und/oder erhöhte Anforderungen an Notfallplan und Resolvability.

6.2 Einlagensicherung

6.2.1 Einleitung

Der gesetzliche Schutz der Einleger besteht in seinem heutigen Umfang seit 2008 und umfasst alle Einlagen bei einer Schweizer Bank oder einem Schweizer Effektenhändler, die auf den Namen des Einlegers lauten, bis zu einem Höchstbetrag von 100'000 CHF je Einleger und Institut (inkl. Kassenobligationen, die im Namen des Inhabers bei der ausgebenden Bank hinterlegt sind). Der Schutz ist dreistufig und in verschiedenen Gesetzesbestimmungen geregelt:

1. Privilegierte Einlagen werden sofort aus dem Umfang der vorhandenen Liquidität der insolventen Bank ausbezahlt (Art. 37b Abs. 1 BankG); die Gläubiger könnten im Idealfall schon aus diesen Aktiven allein befriedigt werden. Die Bank ist verpflichtet, im Umfang von 125% ihrer privilegierten Einlagen ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz belegene Aktiven zu halten (Substanzschutz; Art. 37a Abs. 6 BankG), welche

nicht liquide sein müssen, aber je nach Zusammensetzung direkt oder indirekt ebenfalls in gewissem Umfang der Bereitstellung von Liquidität dienen können.⁵²

2. Reichen die Mittel für eine sofortige Auszahlung nicht aus, greift für gesicherte Einlagen die sog. Einlagensicherung.⁵³ Als gesicherte Einlagen gelten die privilegierten Einlagen unter Ausschluss der Einlagen bei Vorsorgestiftungen, soweit die Einlagen in der Schweiz verbucht sind (Art. 37h Abs. 1 BankG). Die gesicherten Einlagen betragen per Ende 2009 rund 340 Mrd. CHF, per Ende 2013 rund 430 Mrd. CHF.
3. Die verbleibenden geschützten, aber nicht gedeckten Einlagen – auch solche, die nicht in der Schweiz verbucht sind – werden im Konkurs privilegiert und gelten als Forderungen der 2. Konkursklasse (Art. 37a Abs. 1 BankG).⁵⁴

Der dreistufige Aufbau des Einlegerschutzes ist im Vergleich mit dem Ausland singulär. Die erste Stufe bietet dabei einen gewissen Schutz. Dies hat auch die Finanzkrise gezeigt⁵⁵, wenn auch offen ist, wie die Verhältnisse bei einer nächsten Krise sein werden. Wird jedoch – insbesondere bei einer Ansteckung – die Auslösung der Einlagensicherung notwendig, so könnte weder eine Systemkrise noch der Ausfall einer der grössten Banken bewältigt werden. Aufgrund anstehender Entwicklungen wurde von einer Ergänzung oder Umgestaltung der zweiten Stufe im Jahr 2011 abgesehen. Damals erwies sich die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage als nicht mehrheitsfähig, insbesondere soweit sie einen ex ante finanzierten öffentlich-rechtlichen Einlagensicherungsfonds, eine Erhöhung der Systemobergrenze und eine zweite umfassende Sicherungsstufe durch den Bund (Vorschuss oder Garantie) vorsah.

6.2.2 Anpassungsbedarf

Im Januar 2013 publizierte der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht quantitative Standards zur Liquiditätsausstattung nach Basel III und klärte dabei auch das Verhältnis zwischen Einlagensicherung und Liquidität: je sicherer die Einlagensicherung, desto tiefer die zu haltende Liquidität – und umgekehrt. Eine vorfinanzierte Einlagensicherung, die unabhängig von den Banken ist, eine kurze Auszahlungsfrist vorsieht und einer breiten Öffentlichkeit bekannt ist, berechtigt zu einer tieferen sog. Abflussrate, so dass eine Wechselwirkung zwischen Liquiditätsvorgaben und Einlagensicherung besteht. Konkret könnte die Abflussrate gemäss Liquiditätsverordnung von 5% (wie bis anhin vorgesehen⁵⁶) auf 3% reduziert werden, soweit namentlich folgende Voraussetzungen erfüllt würden:

- Das Einlagensicherungssystem wird durch den regelmässigen Einzug von Beiträgen der Banken mit gesicherten Einlagen vorfinanziert und die Einlagensicherung verfügt über angemessene Mittel, um im Falle einer grossen Beanspruchung ihrer Reserven

⁵² Bei allen Banken zusammen betrachtet betragen die privilegierten Einlagen per Ende 2009 rund 399 Mrd. CHF, per Ende 2013 rund 498 Mrd. CHF (der deutliche Anstieg in den letzten Jahren ist einerseits auf die Banklizenz der Postfinance, andererseits auf die Wiedereinführung der Privilegierung von Nummern- und Pseudonymkonti zurückzuführen). An Liquidität waren per Mitte 2014 sog. qualitativ hochwertige liquide Vermögenswerte (High Quality Liquid Assets, HQLA) im Umfang von 385 Mrd. CHF (Pos. Schweizer Franken) bzw. 681 Mrd. CHF (Pos. Einheitswährung) verfügbar (Art. 14 Abs. 2 LiqV in der ab 1. Januar 2015 gültigen Fassung verlangt die Erfüllung der quantitativen Anforderungen sowohl für die Positionen in Schweizer Franken als auch für die Positionen über alle Währungen hinweg [Einheitswährung]).

⁵³ Diese basiert auf einer Selbstregulierung und mündete im Jahr 2005 in der Gründung des im Handelsregister eingetragenen Vereins «Einlagensicherung der Schweizer Banken und Effektenhändler» (esisuisse).

⁵⁴ Nicht geschützte Einlagen (insb. solche, die den Höchstbetrag von 100'000 CHF je Einleger und Bank übersteigen) fallen in die 3. Konkursklasse.

⁵⁵ Ebenso verfügte die konkursite Banque Privée Espírito Santo SA über ausreichende Mittel und liquide Aktiven, um den Kunden ihre privilegierten Einlagen vollumfänglich zurückzuerstatten (vgl. FINMA-Medienmitteilung vom 19. September 2014).

⁵⁶ Vgl. Anhang 2 Ziff. 1.1.1 LiqV in der ab 1. Januar 2015 gültigen Fassung.

leichten Zugang zu weiteren Finanzierungen sicherzustellen, z.B. eine ausdrückliche und rechtsverbindliche Garantie des Staates oder eine dauerhafte Ermächtigung, beim Staat Kredit aufzunehmen.

- Die Institution, welche die Einlagensicherung erbringt, hat formelle rechtliche Befugnisse, um ihre Aufgabe wahrzunehmen, und ist operativ unabhängig, transparent und rechenschaftspflichtig.
- Der Zugriff auf die Einlagensicherung wird den Einlegern i.d.R. innerhalb von höchstens sieben Geschäftstagen gewährt, nachdem die Einlagensicherung ausgelöst worden ist.
- Das Einlagensicherungssystem ist einer breiten Öffentlichkeit bekannt.⁵⁷

In seinen Ende Mai 2014 publizierten Berichten zum Länderexamen der Schweiz im Rahmen des „Financial Sector Assessment Program“ empfahl der IWF, die bestehende Einlagensicherung in einigen Aspekten zu verbessern. Aufgrund der Empfehlungen des IWF wurde im Juni 2014 eine parlamentarische Interpellation eingereicht und im September 2014 im Ständerat behandelt.⁵⁸

Die Entwicklungen in den letzten Jahren rechtfertigen es, die Frage einer Ergänzung oder Umgestaltung der Einlagensicherung (d.h. der zweiten Stufe des Einlegerschutzes) wieder aufzunehmen und entsprechende Möglichkeiten auszuloten. Zudem herrscht heute – im Gegensatz zu 2008 – kein Zeitdruck.

6.2.3 Empfehlungen

Empfehlungen zur Umsetzung:

Das Verständnis und der Bekanntheitsgrad des gesamten Einlegerschutzsystems sind zu steigern, namentlich im Verhältnis zu den Kunden sowie auf internationaler Ebene.

Der dreistufige Aufbau des Einlegerschutzes ist gegenüber den relevanten internationalen Organisationen und Gremien verständlicher zum Ausdruck zu bringen, so dass insbesondere bei Vergleichen in Länderexamen sämtliche Stufen gewürdigt werden. Die betroffenen Kunden sind von den Instituten auf den Schutz in geeigneter Form hinzuweisen. In Analogie zum Ausland könnten Kunden über den Schutz von der Bank bei Vertragsabschluss informiert und es könnten einschlägige Hinweise auf den Kontoauszügen angebracht werden. Zu prüfen ist schliesslich, ob die Einleger – wie in der EU vorgesehen – unter anderem über ein standardisiertes Informationsblatt besser informiert werden sollen.

Die Organisation von esisuisse als Träger der Einlagensicherung ist im Rahmen der Neugestaltung der Vereinsstatuten zu verbessern.

Gemäss internationalem Standard muss die Institution, welche die Einlagensicherung erbringt, über formelle rechtliche Befugnisse verfügen, um ihre Aufgabe wahrnehmen zu können, und sie muss operativ unabhängig, transparent und rechenschaftspflichtig sein. Governance und Unabhängigkeit von esisuisse sind entsprechend zu verbessern. Namentlich ist eine Anpassung in der Zusammensetzung des Vorstands erforderlich. Dieser setzt sich zurzeit überwiegend aus für grössere Banken tätigen Personen zusammen. Hierzu erfolgen bereits Arbeiten

⁵⁷ Vgl. Ziff. 75 ff. des Papiers «Basel III: Mindestliquiditätsquote und Instrumente zur Überwachung des Liquiditätsrisikos» des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom Januar 2013.

⁵⁸ Interpellation 14.3572, Bischof Pirmin, «Spareinlegerschutz von 100 000 Franken. Wo sind Schwächen? Wie beheben?».

im Rahmen der Neugestaltung der Vereinsstatuten. Dabei ist auch auf eine akkurate Formulierung der rechtlichen Befugnisse von esisuisse zu achten.

Für die Auszahlung aus der Einlagensicherung ist eine Verkürzung der Zielfrist anzustreben von derzeit 20 Arbeitstagen auf im Idealfall 7 Arbeitstage.⁵⁹

Die Frist zur Auszahlung – inklusive jener zum Austausch der erforderlichen Daten – ist so kurz als möglich zu halten. Für den Datenaustausch zwischen der FINMA, ihren Beauftragten und esisuisse finden sich im Gesetz und in der von der FINMA anerkannten Selbstregulierung rechtliche Grundlagen, jedoch keine Frist. Es gilt hier die erforderlichen (auch infrastrukturellen) Voraussetzungen zu schaffen, um eine reibungslose Auszahlung zu gewährleisten. Um unter den quantitativen Standards zur Liquiditätsausstattung nach Basel III zu einer tieferen Abflussrate zu kommen, wird international u.a. eine Auszahlungsfrist von höchstens 7 Geschäftstagen gefordert.⁶⁰ Diese, auch vom IWF angeregte Zielsetzung einer verkürzten Auszahlungsfrist ist in der Schweiz umzusetzen.

Empfehlungen zur Prüfung⁶¹:

Es ist zu prüfen, ob das Finanzierungsmodell der Einlagensicherung verglichen mit dem Status quo durch eine (zumindest teilweise) Vorfinanzierung, beispielsweise durch eine Ergänzung mittels Hinterlegung von Wertschriften oder durch die Einführung eines ex ante finanzierten Fonds verbessert werden kann.

Um bei Versagen der prudentiellen Vorgaben (inkl. des Substanzschutzes) das Sicherheitsnetz zu verbessern, ist eine Verbesserung der Finanzierung und dabei sowohl eine Ergänzung der Einlagensicherung mittels Hinterlegung von Wertschriften als auch die Einführung eines (teilweise) ex ante finanzierten Fonds für die Einlagensicherung zu prüfen. Die geeigneten Stellen, die Rahmenbedingungen sowie die Auswirkungen und deren Kosten und Nutzen müssen im Rahmen einer umfassenden Analyse detailliert beurteilt werden. Dabei wäre sicherzustellen, dass einerseits die betroffenen Wertschriften an die zu haltende Liquidität anrechenbar sind und dass andererseits die Einlagensicherung in der Folge von einer tieferen Liquiditätsabflussrate (3% statt 5%) profitiert. Bei der Abschätzung der Kosten ist namentlich zu prüfen, ob und in welchem Umfang für Beitragsverpflichtungen an Ex-ante-Lösungen Rückstellungen gebildet werden müssen und wie mit der Ausgestaltung des Systems unnötige Kostenfolgen vermieden werden könnten.

Kosten und Nutzen einer allfälligen Erhöhung der Systemobergrenze sind zu prüfen.

Unbesehen von der Art der Finanzierung ist eine Erhöhung der Systemobergrenze zu prüfen. Gegeneinander abzuwägen sind insbesondere die den Banken entstehenden Mehrkosten und die mit einer höheren Obergrenze gewonnene zusätzliche Stabilität des Systems (Anzahl zusätzlich erfasster Institute etc.⁶²).

⁵⁹ Im Gegensatz zu anderen Rechtsordnungen spricht das Bankengesetz von «Arbeitstagen» und nicht von «Geschäftstagen», «Werktagen» o.a.

⁶⁰ In der EU soll die maximale Frist ab 2019 von derzeit 20 Werktagen auf 7 Werktage ab Januar 2024 reduziert werden.

⁶¹ Aus Sicht des Vertreters der Grossbanken in der Arbeitsgruppe besteht zurzeit kein Handlungsbedarf für einen grundlegenden Systemwechsel.

⁶² Zurzeit ist das System weder in der Lage eine Systemkrise noch den Ausfall einer der (gemäss IWF: zehn) grössten Banken zu bewältigen.

6.3 Krisenplanung für nicht-systemrelevante Banken

6.3.1 Einleitung

Um Krisen zu verhindern, kann einerseits präventiv die Krisenresistenz von Banken erhöht werden. Andererseits können die Schadenfolgen eines Ausfalls über vorbeugende Krisenplanungen vermindert werden. Die Erfahrung aus vergangenen Krisen lehrt, dass die Auswirkungen von finanziellen Schwierigkeiten einer Bank über geeignete Vorbereitungsmaßnahmen abgedeckt werden können. Diese Erkenntnis wurde nicht zuletzt auch in der Schweizer TBTF Regulierung umgesetzt.

6.3.2 Anpassungsbedarf

Die Bedeutung einer angemessenen Krisenvorbereitung geht jedoch über systemrelevante Banken hinaus. Die Stabilität des Schweizer Finanzsystems könnte weiter gestärkt werden, wenn auch gewisse nicht systemrelevante Banken Krisenpläne mit entsprechend zu treffenden Massnahmen erstellen würden. Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes würde sich dabei der Detaillierungsgrad dieser Krisenpläne nach der Grösse, Komplexität und Vernetzung der betroffenen Banken richten. Für kleinere Institute sollen aber vereinfachte Anforderungen gelten. Namentlich hätten die Abwicklungsbehörden den Detaillierungsgrad der Pläne in Bezug auf die jeweiligen Institute individuell festzulegen. Momentan verfügt die FINMA nicht über die gesetzliche Kompetenz, in diesem Bereich von den Banken Arbeiten zu verlangen.

6.3.3 Empfehlung

Eine Kompetenz, von ausgewählten auch nicht systemrelevanten Banken Krisenvorbereitungen und -pläne einzufordern resp. zu erstellen, könnte einen weiteren Beitrag zur Stabilität des Schweizer Finanzsystems liefern. Es ist daher zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage mit entsprechenden Kompetenzen geschaffen werden sollte und welche Finanzinstitute erfasst wären.

6.4 Steuerliche Anreize zur Verschuldung als Stabilitätsrisiko

6.4.1 Einleitung

Das Schweizer Steuersystem begünstigt Fremdkapital gegenüber Eigenkapital und schafft damit Verschuldungsanreize. Diese Verzerrung gilt insbesondere bei der Besteuerung natürlicher Personen. Da Fremdkapital in der Regel durch Finanzinstitute bereitgestellt wird, können diese steuerlichen Anreize zur vermehrten Verschuldung mit Blick auf die Stabilität des Finanzsystems problematisch sein. Insbesondere bei der Besteuerung natürlicher Personen, die selbstgenutzte Wohnimmobilien besitzen, ergeben sich in der Schweiz substantielle steuerliche Anreize, Fremdkapital (d.h. Schulden) dem Eigenkapital vorzuziehen. Diese Anreize des Steuersystems sind insofern kritisch zu betrachten, als sie private Haushalte anhalten, eine höhere Verschuldung zu wählen als sie in einer Welt ohne Steuern zu tragen bereit wären. Diese Verzerrung zugunsten der Verschuldung kann sie anfälliger für Krisen und externe Schocks machen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass diesen Verpflichtungen insgesamt substantielle Vermögen gegenüberstehen. Allerdings sind Vermögen und Hypothekarschulden unterschiedlich verteilt.

6.4.2 Anpassungsbedarf

Die Finanzierungsentscheidung liegt grundsätzlich in der Verantwortung jedes Einzelnen. Dabei gilt allgemein, dass eine adäquate Ausstattung bzw. Finanzierung mit Eigenkapital sicherstellt, dass allfällige Verluste absorbiert werden können und es nicht zur Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung kommt. Ein hoher Grad an Fremdfinanzierung hingegen führt zu hohen Zins- und Tilgungszahlungen, welchen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nachgekom-

men werden muss. Zudem besteht stets das Risiko, dass Fremdkapital aufgrund angespannter wirtschaftlicher Verhältnisse bei Schuldner, Gläubiger oder in der Gesamtwirtschaft nur mit Schwierigkeiten bzw. zu für den Schuldner schlechteren Konditionen erneuert werden kann.

Im Falle eines hohen Fremdfinanzierungsgrades bzw. einer hohen Verschuldung steigt demnach die Abhängigkeit von externen Geldgebern sowie als Folge davon die Anfälligkeit bzw. Verwundbarkeit im Falle von Schocks, Krisen oder wirtschaftlichen Schwankungen. Ein solcher Schock kann sowohl systematisch, beispielsweise ein Zinsanstieg oder ein genereller konjunktureller Einbruch, als auch idiosynkratisch sein, wie dies – für natürliche Personen - beispielsweise bei einem Stellenverlust oder einer Scheidung der Fall wäre.

Durch die höhere Anfälligkeit wegen der steuerlichen Verzerrungen zugunsten der Verschuldung können sich Risiken für die Stabilität des Finanzsystems (je nach Konzentration von Krediten auf den Bilanzen von Banken) ergeben. Sollten Schuldner in einer Krise nicht mehr in der Lage sein, ihre Schulden bei den kreditgebenden Banken (d.h. den Fremdkapitalgebern) zu bedienen, würde dies zu Verlusten führen, welche die Stabilität einzelner Finanzinstitute oder des Finanzsystems insgesamt bedrohen könnten.

Besonders ausgeprägt sind diese Verschuldungsanreize in der Schweiz bei der Finanzierung des Wohneigentums. Die im internationalen Vergleich hohe Hypothekarverschuldung gemessen am Anteil der Wohnimmobilienkredite am Bruttoinlandprodukt (BIP) beträgt mittlerweile knapp 120%. Ein wesentlicher Grund hierfür dürften die steuerlichen Anreize zur Verschuldung bzw. zuungunsten der Amortisation der Hypothekarverschuldung sein. Die Schuldzinsen werden – neben Unterhalts- und Verwaltungskosten – als Gewinnungskosten betrachtet und stehen, steuersystematisch korrekt, als solche der Besteuerung des Eigenmietwertes als „Naturaleinkommen“ gegenüber. Indem Schuldzinsen vom Einkommen steuerlich abzugsfähig sind, während Kapitalgewinne im Privatvermögen steuerbefreit sind, entstehen steuerliche Anreize, die Bruttoverschuldung hoch zu halten. Aus Steueroptimierungsgründen amortisieren daher viele Schweizer Haushalte ihre Hypotheken nicht oder nur reduziert bzw. indirekt. Dadurch bleiben die Haushalte gegenüber den Risiken auf dem Markt (z.B. einem markanten Zinsanstieg) substantiell exponiert, was im Falle eines Schocks zu einer Häufung von Zahlungsschwierigkeiten bei Hypothekarschuldnern und einer Preiserosion am Immobilienmarkt führen könnte, was wiederum die Banken und das Finanzsystem als Ganzes gefährden könnte. Zudem zeigt die historische Erfahrung, dass mehr als zwei Dritteln der systemischen Bankenkrisen Preiseinbrüche bei Immobilien vorausgegangen sind.⁶³

6.4.3 Empfehlung

Das Steuersystem sollte dem Prinzip folgen, keine Anreize für Verschuldung (also die Finanzierung durch Fremdkapital statt Eigenkapital) zu schaffen. Es wird empfohlen, zu untersuchen, wie stark die Verschuldungsanreize im schweizerischen Steuersystem und die daraus resultierenden Risiken für die Finanzstabilität sind. Ein besonderer Fokus sollte dabei auf die im internationalen Vergleich besonders hohe Hypothekarverschuldung der Haushalte gelegt werden. Darauf basierend sollten Massnahmen erarbeitet und geprüft werden, wie dem Prinzip der steuerlichen Neutralität der Finanzierungsstruktur besser entsprochen werden könnte.⁶⁴

6.5 Stabilitätsthemen ohne zusätzlichen Handlungsbedarf

6.5.1 Schattenbanken

Das Schattenbankensystem ist in groben Zügen definiert als „System der Kreditvermittlung, an dem Unternehmen und Tätigkeiten ausserhalb des regulären Bankensystems beteiligt sind“

⁶³ Siehe etwa Oscar Jorda, Moritz Schularick und Alan Taylor (2014): The Great Mortgaging: Housing Finance, Crises and Business Cycles, NBER Working Paper No. 20501, September 2014.

⁶⁴ Der Vertreter des Gewerbeverbands hat sich dagegen ausgesprochen.

(z.B. Geldmarktfonds)⁶⁵. Schattenbankgeschäfte können sich hinsichtlich Innovation, Effizienz und Diversifikation positiv auf das Finanzsystem auswirken und eine Ergänzung zum traditionellen Bankensektor darstellen. Schattenbanken können jedoch auch anfällig sein für sogenannte Runs und das Ansteckungsrisiko erhöhen, wie sich in der letzten Finanzkrise gezeigt hat. Im Zentrum stehen dabei Schattenbankengeschäfte, die bankenähnliche Risiken aufweisen wie die Durchführung von Fristen- und/oder Liquiditätstransformation, der Einsatz finanzieller Hebeleffekte und der Kreditrisikotransfer.

Eine von der Schweizerischen Nationalbank in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) erstellte Fallstudie für die Schweiz⁶⁶ hat ergeben, dass Schattenbanken mit bankähnlichen Risiken in der Schweiz eine deutlich geringere Rolle spielen als aufgrund der gröberen Schätzungen des FSB⁶⁷ anzunehmen war. Gemäss dem spezifischeren Ansatz der Fallstudie ist der Schattenbankensektor mit 481 Milliarden Franken (81% des BIP) mehr als dreimal kleiner als bisher angenommen. Dieses Volumen kann zudem als konservativ gelten, da bei der Messung sämtliche Obligationen- und anderen Anlagefonds eingeschlossen wurden, obwohl sicher nicht alle von ihnen mit bankenähnlichen Risiken behaftet sind.

Insgesamt werden die mit Schattenbanken verbundenen Risiken für die Finanzstabilität aus verschiedenen Gründen als tief eingeschätzt. Erstens ist der Schattenbankensektor auch nach der konservativ geschätzten Grösse deutlich – mehr als fünfmal – kleiner als die Bankenbranche. Zweitens werden die bankenähnlichen systemischen Risiken bei den ermittelten Vermögenswerten der Schattenbanken als gering bis mässig beurteilt. Drittens ist das Ausmass der Verflechtungen zwischen Schweizer Schattenbanken und Banken in der Schweiz als tief einzustufen. Und schliesslich unterstehen Schattenbanken häufig bereits heute der Regulierung. 60% der Vermögenswerte von Schattenbanken in der Schweiz stammen von regulierten⁶⁸ und von der FINMA beaufsichtigten Obligationen- und Anlagefonds. Vor diesem Hintergrund gibt es aufgrund von Risiken für die Finanzstabilität und damit die Volkswirtschaft zurzeit keinen prioritären Handlungsbedarf betreffend Schattenbanken.

6.5.2 Systemrelevanz im Schweizer Versicherungssektor

Der Versicherungssektor hat 2013 4,7% zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Schweiz beigetragen und ist ein bedeutender Pfeiler des Schweizer Finanzplatzes⁶⁹. Aufgrund dieser Bedeutung und der volkswirtschaftlichen Funktion von Versicherungen besteht denn auch eine umfassende Aufsicht und Regulierung des Versicherungssektors und ausreichender Anlass, diesen Sektor auf systemische Risiken hin zu überprüfen. Dem Thema der Systemrelevanz im Versicherungssektor hat sich bereits die Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen im Jahr 2010 angenommen und kam zum Schluss, dass mit Bezug auf die Schweiz keine systemrelevanten Akteure bestehen⁷⁰. Die Schlussfolgerungen der Kommission bezogen sich dabei auf den Heimmarkt und nahmen somit eine nationale Perspektive ein.

In der Zwischenzeit wurden die Arbeiten zu Systemrisiken im Versicherungsbereich international vorangetrieben. Das Financial Stability Board (FSB) hat erstmals im Juli 2013 im Auftrag

⁶⁵ Gemäss FSB Global Shadow Banking Monitoring Report 2014, Seite 1. Abrufbar unter http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_141030.pdf

⁶⁶ Die Studie ist Teil eines von den drei Stellen gemeinsam geführten grösseren Projekts zu den Schattenbanken in der Schweiz.

⁶⁷ Gemäss Schattenbankenbericht des FSB wäre der Schweizer OFI-Sektor im Verhältnis zum BIP der drittgrösste weltweit.

⁶⁸ Das Kollektivanlagengesetz (KAG) wurde vor kurzem revidiert.

⁶⁹ SIF, Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz, April 2014.

⁷⁰ Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen oder Expertenkommission Too-Big-to-Fail. Schlussbericht der Kommission: <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/TBTF>

der G-20 und in Abstimmung mit der International Association of Insurance Supervisors (IAIS) und den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden neun Versicherungsgesellschaften als global systemrelevant (G-SII – Global Systemically Important Insurers) bezeichnet. Zudem wurden regulatorische Massnahmen zur Eindämmung der von G-SIIs ausgehenden Risiken veröffentlicht. Verschiedene Untersuchungen zum Thema systemische Risiken im Versicherungsbereich wurden in den letzten Jahren angestellt⁷¹. Dabei zeichnete sich ein Konsens ab: Systemrisiken im Versicherungssektor sind primär im nichttraditionellen Versicherungsgeschäft und im versicherungsfremden und kapitalmarktbezogenen Geschäft der Versicherer zu orten, hingegen kaum im sogenannten traditionellen Versicherungsgeschäft. Es gilt aufgrund des möglichen Verlustpotentials immer auch die Vernetzung der Versicherer im Auge zu behalten.

Aus der Binnensicht gibt es auf Grundlage der Definition des FSB und der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen in der Schweiz weiterhin keine systemrelevanten Versicherer. Weder Grösse, Vernetzung noch fehlende Substituierbarkeit lassen auf eine faktische Staatsgarantie schliessen. Die Ratingagenturen gehen bei ihrer Bonitätsfestlegung denn auch weiterhin davon aus, dass Versicherer keinen Too-Big-to-Fail-Status haben; Standard & Poor's sieht sich sogar bestätigt, zwischen Banken und Versicherer in der Ratingvergabe diesbezüglich weiterhin zu unterscheiden. An der fehlenden Systemrelevanz im nationalen Versicherungssektor ändern auch die internationalen Entwicklungen nichts. Der Schweiz kommt jedoch auch eine Verantwortung für die globale Finanzstabilität zu, insbesondere falls ein Schweizer Institut eines Tages vom FSB als G-SII designiert werden würde. Eine solche globale Designierung hätte jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf den Status dieses Unternehmens aus nationaler Sicht, sofern die international bedeutenden Versicherer im nationalen Markt weiterhin kleine bis mittelgrosse Akteure bleiben und wenig Geschäft im Bereich Non-Traditional, Non-Insurance (NTNI) betreiben. Grundsätzlich können alle Policy Massnahmen der IAIS bereits im heutigen Schweizer Rechts- und Aufsichtssystem abgebildet werden. Vor diesem Hintergrund gibt es aufgrund von Risiken für die Finanzstabilität in der Schweiz betreffend Versicherungssektor zurzeit keinen prioritären Handlungsbedarf.

6.5.3 OTC-Derivate und Finanzmarktinfrastrukturen

Effiziente Finanzmärkte sind auf gut funktionierende Finanzmarktinfrastrukturen angewiesen, über die die Marktteilnehmer die einzelnen Finanzinstrumente handeln, abrechnen und abwickeln können. Zu diesen Finanzmarktinfrastrukturen zählen Börsen und andere Handelsplätze, zentrale Gegenparteien (central counterparty, CCP), Zentralverwahrer, Zahlungssysteme und Transaktionsregister. Finanzmarktinfrastrukturen kommt oft ein monopolähnlicher Charakter zu und sie sind stark international vernetzt. Ihr Ausfall birgt daher bedeutende Risiken für die Stabilität des Finanzsystems. Die Finanzkrise hat zudem aufgezeigt, dass die mangelnde Transparenz und ungenügende Besicherung auf den Märkten für ausserbörslich gehandelte Derivate (sog. OTC-Derivate) aufgrund ihrer starken internationalen Vernetzung sowie der grossen Handelsvolumen und Ausfallrisiken die Stabilität des ganzen Finanzsystems gefährden können.

Die bestehende Schweizer Regulierung des OTC-Derivat Marktes weist im Vergleich zu den international anerkannten Anforderungen Lücken auf und kennt derzeit keine aufsichtsrechtlichen Vorgaben, die den G-20-Verpflichtungen und den Empfehlungen des FSB für den Handel mit OTC-Derivaten Rechnung tragen. Mit dem Finanzmarktinfrastukturgesetz (FinfraG) reagiert die Schweiz bereits auf die bestehenden Regulierungslücken. Für zusätzliche Ausführungen zu diesen Themen siehe Anhang 5.

⁷¹ FINMA WP 6/2010 http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/wp_juni2010_systemische-risiken-im-versicherungssektor_20100628_d.pdf, Geneva Association, Systemic Risk in Insurance, https://www.genevaassociation.org/media/99228/ga2010-systemic_risk_in_insurance.pdf.

7 Die Empfehlungen in der Übersicht

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

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

Ziele	Massnahmen	Kurze Erläuterungen
	Gleichwertigkeitsansatz gegenüber der Finanzmarktregulierung im EU/EWR-Raum	Die Schweiz strebt, dort wo dies zur Wahrung des Marktzutritts aus Schweizer Sicht erstrebenswert ist und unter Wahrnehmung nationaler Handlungsspielräume, eine in der Substanz gleichwertige Regulierung und Aufsicht wie im EU/EWR-Raum an. Sie sucht den Dialog mit der EU, um Wege zu prüfen, die den schweizerischen Ansatz würdigen und das Verfahren der Äquivalenzanerkennung von entsprechendem Schweizer Recht transparenter, rascher und berechenbarer machen.
	Gespräche zur Klärung der Marktzutrittsanforderungen der EU im Finanzdienstleistungsbe- reich	Die Schweiz sucht den Dialog mit der EU, um formelle und materielle Aspekte eines möglichen Abkommens über Finanzdienstleistungen vertiefter abzuklären. Sie macht eine entsprechende Anfrage bei der EU-Kommission für exploratorische Gespräche über ein solches sektorielles Abkommen.
	Einheitlicher Auftritt und gezielte Kommunikation zur Verbesserung der Positionierung des Finanzplatzes	Die Schweiz verbessert die Positionierung ihres Finanzplatzes im Ausland durch eine gute Koordination von Staat und Finanzsektor, einen geeinten Auftritt und eine aktive Kommunikation im Zuge des Übergangs der Schweiz zum automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA). Die Finanzbranche soll prüfen, welche Massnahmen für eine wirksamere Vermarktung sinnvoll wären und entsprechende Vor- schläge vorlegen.
Steuerliches Umfeld verbessern	Entwicklung eines dynamischen Schweizer Kapitalmarkts ermöglichen durch Umbau der Ver- rechnungssteuer	Der Bundesrat soll in seiner Botschaft zuhanden des Parlaments bei der Verrechnungssteuer den Vollzug eines grundsätzlichen Wechsels zum Zahlstellenprinzip mit Ausnahmen der inländischen Beteiligungserträge mit folgenden Eckwerten beantragen: Für inländische Bankkunden soll als Sicherungsdispositiv in der Schweiz weiterhin eine Quellensteuer erhoben werden. Auf eine Residualsteuer sollte nach Möglichkeit verzichtet werden. Für die Reform braucht es ausreichend Zeit für die Umstellung bei den Zahlstellen. Eine Entschädigung der durch das Steuerabzugsverfahren entstehenden Kosten bei der Zahlstelle ist zu prüfen. Der Bundesrat soll den Wechsel zum genannten Zahlstellenprinzip auf die geplante Einführung des AIA im internationalen Verhältnis abstimmen. Im Sinne einer Übergangsbestimmung dieses Reformprojekts seien produktbezogene Steuerbefreiungen für aufsichtsrechtlich regulierte Produkte wie Bail-in Bonds, CoCos oder Anleihen mit Forderungsverzicht vorzusehen.
	Strategie zum Umgang mit internationalen Finanztransaktionssteuern und ihrem Verhältnis zu Umsatzabgaben	Der Bundesrat soll sich auf internationaler Ebene gegen eine extraterritoriale Wirkung einer zukünftigen Finanztransaktionssteuer aussprechen bzw. durch bilaterale Massnahmen (Abschluss von Abkommen mit den betreffenden Partnerstaaten) oder unilaterale Massnahmen (im Bereich der Umsatzabgabe bzw. Angleichung an ausländische Systeme der FTT) Doppelbesteuerungseffekte vermeiden.

Ziele	Massnahmen	Kurze Erläuterungen
	Prüfung einer Gruppenbesteuerung von Konzerngesellschaften in der Schweiz	Der Bundesrat soll das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragen, eine Gruppenbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten für die Gewinnsteuer zu prüfen.
Systemstabilität sichern	Stärkung des Schweizer TBTF-Regimes	Überprüfung der Berechnungsmethode der RWAs und ggf. Massnahmen zur Verbesserung
		Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen
		Anpassungen bei der Kapitalqualität
		Anpassung von Art. 125 ERV für systemrelevante Einzelinstitute
		Festlegung, bis wann der Schweizer Notfallplan und die verbesserte globale Resolvability umgesetzt sein soll
		Ergänzung des TBTF-Regimes um verbindliche TLAC-Anforderungen, damit ausreichend Verbindlichkeiten vorhanden sind, um eine Sanierung oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen
		Rechtliche Anpassungen zur Stärkung des Dispositivs für den Krisenfall
		Anpassungen bei der Verrechnungssteuer zur Erhöhung der Attraktivität von in der Schweiz emittierten Bail-in Bonds
		Im gesetzlich vorgesehenen Zweijahresrhythmus (Art. 52 BankG) sollten die Wirksamkeit des Regimes überprüft und auf dieser Basis ggf. zusätzliche Massnahmen ergriffen werden.
	Die Organisation von esisuisse als Träger der Einlagensicherung ist im Rahmen der Neugestaltung der Vereinsstatuten zu verbessern.	
	Für die Auszahlung aus der Einlagensicherung ist eine Verkürzung der Zielfrist anzustreben von derzeit 20 Arbeitstagen auf im Idealfall 7 Arbeitstage.	
	Prüfung von weitergehenden Anpassungen der Einlagensicherung	Es ist zu prüfen, ob das Finanzierungsmodell der Einlagensicherung verglichen mit dem Status quo durch eine (zumindest teilweise) Vorfinanzierung, beispielsweise durch eine Ergänzung mittels Hinterlegung von Wertschriften oder durch die Einführung eines ex ante finanzierten Fonds verbessert werden kann.
		Kosten und Nutzen einer Erhöhung der Systemobergrenze sind zu prüfen.
	Prüfung der Einführung einer Krisenplanung für gewisse nicht-systemrelevante Banken	Eine Kompetenz, von ausgewählten auch nicht systemrelevanten Banken Krisenvorbereitungen und -pläne einzufordern resp. zu erstellen, könnte einen weiteren Beitrag zur Stabilität des Schweizer Finanzsystems liefern. Es ist daher zu prüfen, ob eine ge-

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

8 Mitglieder der Expertengruppe

Vorsitzender

Aymo BRUNETTI, Professor Universität Bern

Vertreterin der Wissenschaft

Susan EMMENEGGER, Professorin Universität Bern

Vertreter der Privatwirtschaft

Patrick ODIER, Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung und Geschäftsführender Teilhaber von Lombard Odier & Cie.

Urs ROHNER, Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse Group AG; sowie als Stellvertreter Axel WEBER, Verwaltungsratspräsident der UBS AG

Beat OBERLIN, Präsident der Geschäftsleitung der Basellandschaftlichen Kantonalbank

Urs BERGER, Präsident des Schweizerischen Versicherungsverbands und Verwaltungsratspräsident der Schweizerische Mobiliar Holding AG

Martin SENN, CEO Zurich Insurance Group Ltd.

Martin NEESE, Präsident Forum SRO

Michel DEMARE, Präsident SwissHoldings

Henrique SCHNEIDER, Schweizerischer Gewerbeverband

Vertreter der Behörden

Jean-Pierre DANTHINE, Vizepräsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank

Mark BRANSON, Direktor FINMA

Susanne KUSTER, Vizedirektorin, Bundesamt für Justiz

Jürg LINDENMANN, Stv. Direktor, Direktion für Völkerrecht

Eric SCHEIDEGGER, Stv. Direktor SECO

Jacques DE WATTEVILLE, Staatssekretär, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

Adrian HUG, Direktor, Eidgenössische Steuerverwaltung

Daniel ROTH, Leiter Rechtsdienst EFD

Sekretariat

David S. Gerber (Leitung), stv. Leiter Abteilung Märkte, SIF

Frank Schmid, Sektion Finanzmarktpolitik, SIF

Anhänge

- Anhang 1 Regulierungsprozess und Regulierungsumsetzung
- Anhang 2 Lagebeurteilung und mögliche Handlungsfelder beim Marktzutritt
- Anhang 3 Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte
- Anhang 4 Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich
- Anhang 5 Systemstabilität in nicht vom Schweizer TBTF-Regime betroffenen Bereichen