Februar 2015 | www.efd.admin.ch

Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen 2015

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bern 2015

Redaktion:
Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF

Foto 1. Umschlagseite:
Bernerhof, Bern, Sitz des
Eidgenössischen Finanzdepartements
Frank Wettstein

Übersetzungen:
Sprachdienste EFD

Vertrieb:
BBL, Verkauf Bundespublikationen
3003 Bern
Fax: +41 31 325 50 58
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 604.001.15D
Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5
Übersicht 6

1 Internationales Umfeld 9

2 Internationale Finanz- und Währungszusammenarbeit 12

2.1 Übersicht 12
2.2 Internationaler Währungsfonds 12
2.2.1 Reformen des IWF 12
2.2.2 Länderprüfungen der Schweiz 2014 13
2.2.3 Mittelausstattung, Kreditvergabe und Beiträge der Schweiz 14
2.3 G20 15
2.4 Financial Stability Board 16
2.5 Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung 19
2.5.1 Umsetzung der revidierten GAFI-Standards 19
2.5.2 Nationale Risikoanalyse 19
2.5.3 GAFI 19
2.6 Bilaterale Zusammenarbeit 20
2.6.1 Finanzdialoge und vertiefte Kontakte mit bedeutenden Finanzzentren 20
2.6.2 Renminbi-Hub 20
2.6.3 Regulierungsdialog EU 21
2.6.4 Internationale Aktivitäten im Bereich des Zolls 22
2.6.5 Abkommen im Bereich Elementarschadenversicherung mit Liechtenstein 22

3 Wettbewerbsfähigkeit, Marktzutritt und Krisenresistenz 23

3.1 Übersicht 23
3.2 Bedeutung Finanzplatz Schweiz 23
3.3 Rahmenbedingungen 25
3.3.1 Finanzmarkt 25
3.3.2 Regulierungsprojekte 25
3.3.3 Marktzutritt 29
3.3.4 Rohstoffhandel 30

4 Internationale Steuerfragen 32

4.1 Übersicht 32
4.2 Informationsaustausch zu Steuerzwecken 32
4.2.1 OECD-Standard zum automatischen Informationsaustausch 32
4.2.2 OECD-Standard zum Informationsaustausch auf Anfrage 36
4.2.3 Global Forum 36
4.2.4 FATCA 38
4.2.5 UNO 38
4.3 Unternehmensbesteuerung 39
4.3.1 Unternehmenssteuerdialog mit der EU 39
4.3.2 Base Erosion and Profit Shifting 40
4.4 Bilaterale Steuerzusammenarbeit 41
4.4.1 Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen 41
4.4.2 Bilaterale Steuerfragen (USA, Frankreich, Italien, Indien) 43

Bilanz und Ausblick 45

Vorwort

Sechs Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise sind deren Auswirkungen immer noch zu spüren. Einerseits erholt sich die Weltwirtschaft nur langsam von der Krise, wobei insbesondere in Europa hohe Schuldenstände und noch ausstehende Strukturreformen hemmend wirken. Andererseits hat die internationale Gemeinschaft viel unternommen, um das Finanzsystem krisenresistenter zu machen. Jetzt geht es darum, dass die internationalen Standards auch weltweit implementiert werden. Dies ist auch im Interesse der Schweiz.

Diese Entwicklungen bergen für uns naturgemäss Risiken, aber auch Chancen. Für die Schweiz gilt es, sich den neuen Realitäten aktiv und vorausschauend zu stellen und ihre Interessen in diesem geänderten und dynamischen internationalen Umfeld bestmöglich zu vertreten und zu verteidigen. Das Ziel des Bundesrates ist klar: Wir wollen einen stabilen, wettbewerbsfähigen und international akzeptierten Finanz- und Unternehmensstandort Schweiz, der weiterhin massgeblich zum Wohlstand in unserem Land beiträgt.

Dass dies teilweise nicht ohne schmerzhafte Anpassungen abläuft, zeigt die Diskussion, die in der Schweiz öffentlich und kontrovers über die Finanzmarktpolitik, über neue Regulierungen, über Regeln der Unternehmensbesteuerung und über die Aufhebung des steuerlichen Bankgeheimnisses gegenüber dem Ausland geführt wird. Die Entwicklung des Finanz- und Unternehmensstandorts Schweiz seit der Finanzkrise zeigt aber auch, dass die Richtung stimmt. Die volkswirtschaftlichen Kennzahlen sind im internationalen Vergleich überwiegend positiv. Und auch der Staat ist handlungsfähig geblieben und hat entgegen dem internationalen Trend sogar Schulden ab- statt aufgebaut.

Diesen Weg gilt es weiterzugehen, denn Risiken bestehen nach wie vor. Es braucht deshalb umsichtige Regulierung für mehr Stabilität und mehr Kunden- und Investorenschutz, es braucht Anpassungen in der Besteuerung von Firmen und bei der Transparenz von Bankkundendaten, es braucht konsequente Regeln gegen Finanzkriminalität. Wir engagieren uns aktiv für internationale Standards, die für alle Länder gelten sollen. Und wir setzen diese Standards um, damit wir zu Finanzstabilität und integren globalen Finanzmärkten beitragen. Zudem schaffen wir damit Rechtssicherheit für Investoren, Unternehmer und Kunden und begrenzen die Reputationsrisiken. So können wir unsere Trümpfe wie politische Stabilität, rechtliche Sicherheit, Neutralität, hohe Dienstleistungsqualität und eigene Währung in unserem Interesse noch besser ausspielen.

Dazu müssen wir die bereits 2009 vom Bundesrat eingeleitete neue Finanzmarktpolitik weiter umsetzen – und weiterentwickeln. Die vom Bundesrat beauftragte Expertengruppe mit Vertretern von Behörden, Branche und Wissenschaft unter der Leitung von Professor Aymo Brunetti hat im Dezember 2014 in ihrem Schlussbericht Vorschläge zur Weiterentwicklung der Finanzmarktpolitik gemacht. Der Bundesrat wird diese Empfehlungen genau prüfen und sie in seine künftigen Arbeiten einfliessen lassen.

Der vorliegende Bericht des Bundesrates, der dieses Jahr zum fünften Mal erscheint, zeigt auf, wie die Schweiz die Herausforderungen in internationalen Finanz- und Steuerfragen angeht und welche Herausforderungen 2015 und in den kommenden Jahren noch zu meistern sind.

Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements

Übersicht

2014 waren die Folgen der weltweiten Finanz- und Schuldenkrise immer noch spürbar. Zwar hat sich die Weltwirtschaft stabilisiert und zumindest teilweise etwas von der Krise erholt. Doch die unvermindert hohe Schuldenlast gibt weiterhin Grund zur Besorgnis und im Finanzsystem verbleiben zahlreiche Risiken.

Die meisten nach der Finanzkrise initiierten Reformen des internationalen Finanzsystems sind inzwischen aufgegleist und deren Umsetzung schritt auch 2014 voran. Daneben wurden 2014 international in verschiedenen wichtigen Bereichen neue Standards geschaffen. Als international stark diversifizierter Finanzplatz ist die Schweiz davon besonders betroffen.

- Das Financial Stability Board (FSB) hat im November Vorschläge für einen neuen, zusätzlichen Kapitalstandard für systemrelevante Banken vorgestellt. Sie werden nun international konsultiert und sollen Ende 2015 finalisiert werden. Die neuen Anforderungen sollen sicherstellen, dass im Krisenfall genug verlustabsorbierendes Kapital vorhanden ist, um eine Bank ohne öffentliche Mittel zu stabilisieren oder abzuwickeln. Sie ergänzen das bestehende Basel III-Regelwerk sowie die vom FSB bereits früher beschlossenen Eigenmittelzuschläge global systemwichtiger Banken. Die Schweiz gehörte im FSB zu den Befürwortern strenger Standards und begrüsst die neuen Vorschläge. Sie sind grundsätzlich kompatibel mit dem bereits bestehenden Too big to fail-Konzept der Schweiz und werden in die laufende Überprüfung der Schweizer Massnahmen zur Systemstabilität einfliessen. Die Vorschläge der Expertengruppe Brunetti vom Dezember 2014 berücksichtigen diese internationalen Entwicklungen bereits und empfehlen, die Schweiz solle sich am oberen Rand der international diskutierten Kapitalerfordernisse orientieren (Kapitel 3.3.1).

- In der EU haben sich zwei wichtige Regulierungsprojekte konkretisiert. Die revidierte Finanzmarktrichtlinie (Mifid II) regelt den Vertrieb von Finanzdienstleistungen und soll insbesondere den Kundenschutz verbessern. Für die Schweiz wichtig sind insbesondere die Bedingungen der EU für Anbieter von Finanzdienstleistungen aus Drittstaaten; diese bleiben vorerst hauptsächlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Das zweite Projekt unter dem Namen EMIR (European Market Infrastructure Regulation) ist eine seit 2012 bestehende EU-Verordnung, die unter anderem den ausserbörslichen Handel mit Derivatprodukten regelt. Solche Geschäfte sollen in Zukunft transparenter über zentrale Gegenpartei-Plattformen abgewickelt werden. Auch hier ist für die Schweiz als Drittstaat der Marktzutritt beziehungsweise eine als gleichwertig anerkannte Regulierung von Infrastrukturanbietern aus Drittstaaten von hoher Wichtigkeit. 2014 hat der Bundesrat entsprechende Gesetzesregelungen im Schweizer Recht vorgeschlagen. Die Vernehmlassungen zum Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und zum Finanzinstitutsgesetz (FINIG) sowie jene zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) wurden 2014 durchgeführt. Die Botschaft zu FinfraG wurde dem Parlament im September 2014 überwiesen. 2015 wird der Bundesrat den Eidgenössischen Räten die Botschaften zu FIDLEG und FINIG unterbreiten (Kapitel 3.3.2).

- In der OECD wurde der globale Standard für den automatischen Informationsaustausch zu Steuerzwecken beschlossen. Im Februar 2014 wurden das Modellabkommen sowie der Common Reporting Standard veröffentlicht. Sie legen fest, wie und welche Daten von Bankkunden automatisch zwischen Steuerbehörden zweier Länder ausgetauscht werden sollen. Im Juli 2014 wurde der Gesamtstandard finalisiert, zu dem auch der Kommentar zum Modellabkommen sowie die Informatiklösungen für den Austausch gehören. Die Schweiz hat sich an der Entwicklung des Standards aktiv beteiligt und sich erfolgreich für die Verankerung von fünf Grundprinzipien eingesetzt:

  - Ein einziger globaler Standard
  - Reziprozität (gegenseitiger Datenaustausch)
  - Datenschutz
  - Spezialitätsprinzip (Daten nur für vereinbarte Zwecke)
  - Transparenz auch bei Trusts und Finanzkonstrukten

Alle wichtigen Finanzplätze haben sich an der Plenarversammlung des Global Forum Ende Oktober 2014 in Berlin zum neuen Standard verpflichtet. Die Schweiz hat erklärt, die Schaffung gesetzlicher Grundlagen bis Ende 2016 anzustreben, sodass ab 2018 ein automatischer Informationsaustausch (AIA) möglich wäre. 2015 wird der Bundesrat eine Vernehmlassung für die gesetzlichen Grundlagen durchführen. Dazu gehören ein Umsetzungsgesetz in der Schweiz, das den grenzüberschreitenden automatischen Datenaustausch erst ermöglicht sowie das multilaterale Abkommen zum AIA, das der Bundesrat Ende 2014 unterzeichnet hat, und das OECD-Europarats-Übereinkommen zur Amtshilfe, welches der Bundesrat 2013 unterzeichnet hatte. Separat – je nach Ausgang der entsprechenden Verhandlungen – wird dem Parlament vorgelegt, mit welchen Partnerländern die Schweiz den AIA praktizieren wird. Parallel zu den AIA-Verhandlungen soll gemäss Mandat des Bundesrates eine Verbesserung des Marktzutritts sowie eine Regelung der Vergangenheit angestrebt werden (Kapitel 4.2.1).

– Ebenfalls in der OECD wurden die Arbeiten zum grossangelegten BEPS-Projekt (Base Erosion and Profit Shifting) vorangetrieben. Erste Resultate wurden im September 2014 veröffentlicht. Die Arbeiten sollen bis Ende 2015 abgeschlossen werden. Ziel ist es, auf internationaler Ebene neue Regeln für die Besteuerung international tätiger Firmen zu erarbeiten und insbesondere die doppelte Nichtbesteuerung zu verhindern. Es sollen gleich lange Spiesse für alle gelten. Die Schweiz ist an den Arbeiten der OECD im BEPS-Projekt stark engagiert. Am 22. September 2014 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform III gestartet. Sie berücksichtigt die internationalen Arbeiten in der OECD und soll die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes Schweiz stärken. Die Schweiz hat im Übrigen ihre jahrelange Kontroverse zur Unternehmensbesteuerung mit der EU am 14. Oktober 2014 mit der Unterzeichnung einer gemeinsamen Verständigung beendet (Kapitel 4.3.2).

– In der Geldwäschereibekämpfung sind die neuen Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI, bzw. englisch FATF) bereits

Rückblick 2014

18.03.	IWF attestiert Schweiz gute Wachstumsaussichten und stabilen Finanzsektor
10.04.	Frühjahrstagung 2014 von IWF und Weltbank in Washington
02.06.	FATCA-Abkommen Schweiz-USA tritt in Kraft
20.06.	Bundesrat hebt Zugangsbeschränkung für Südafrika-Akten auf
25.06.	Bundesrat veröffentlicht Bericht über virtuelle Währungen wie Bitcoin
25.06.	Französischer Finanzminister Sapin in Bern: Weiterführung des Finanzdialogs mit Frankreich
27.06.	Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zu FIDLEG/FINIG
27.06.	Finanzdialog mit China in Bern, gefolgt von einem durch die Finanzindustrie organisierten Financial Roundtable
30.06.	FATCA-Gesetz tritt in Kraft
11.07.	Global Forum gibt grünes Licht für die Vorbereitung eines Zusatzberichts der Schweiz
21.07.	OECD veröffentlicht globalen Standard für den automatischen Informationsaustausch
01.08.	Revidiertes Steueramtshilfegesetz tritt in Kraft
03.09.	Bundesrat verabschiedet Botschaft zu FinfraG
16.09.	OECD veröffentlicht erste Ergebnisse zum Projekt BEPS (Unternehmensbesteuerung)
22.09.	Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform III
08.10.	Automatischer Informationsaustausch in Steuersachen: Bundesrat beschliesst Verhandlungsmandate mit Partnerstaaten und Wechsel zu einem FATCA-Abkommen nach dem Modell 1 mit den USA
09.10.	Jahrestagung 2014 von IWF und Weltbank in Washington
14.10.	Unterzeichnung der gemeinsamen Verständigung zur Unternehmensbesteuerung zwischen der Schweiz und der EU am Rande des EU-EFTA-Finanzministertreffens in Luxemburg
14.10.	Erste drei Steuerinformationsabkommen in Kraft
15.10.	Schweiz und Indien unterzeichnen Erklärung über Amtshilfepraxis
29.10.	Plenarversammlung Global Forum zu Steuertransparenz Berlin

30.10.	Bericht über Bedeutung von Schattenbanken in der Schweiz veröffentlicht
10.11.	Veröffentlichung TLAC-Vorschlag Financial Stability Board
19.11.	Bundesrat beschliesst Teilnahme der Schweiz an multilateraler Vereinbarung zum automatischen Informationsaustausch
05.12.	Bundesrat nimmt Kenntnis vom Schlussbericht der Expertengruppe Brunetti zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie
12.12.	Eidgenössische Räte verabschieden Gesetz über revidierte GAFI-Empfehlungen

seit 2012 vorliegend. Zurzeit ist die gesetzliche Umsetzung in der Schweiz in vollem Gange. Mehrmals hat sich 2014 das Parlament damit beschäftigt und dabei genau ausgelotet, welchen Spielraum die Schweiz bei der Umsetzung des GAFI-Standards hat (Kapitel 2.5.1).

Neben der Arbeit in multilateralen Gremien wie Internationalem Währungsfonds, Financial Stability Board, OECD oder GAFI pflegt die Schweiz auch intensive bilaterale Kontakte mit der EU, mit Nachbarländern und mit den USA und unterhält regelmässige Finanzdialoge mit weiteren G20-Staaten wie Australien, Brasilien, China, Indien, Japan, Russland, Türkei und dem Vereinigten Königreich.

1 Internationales Umfeld

Ausblick: Das internationale Umfeld und insbesondere die Lage für den Finanzsektor dürften für die Schweiz herausfordernd bleiben. Der Internationale Währungsfonds (IWF) rechnet 2015 mit einem Weltwirtschaftswachstum von 3,8 Prozent. Das Wachstum dürfte in den Industrieländern 2,3 Prozent und in den Schwellenländern rund 5 Prozent betragen. Für die Schweiz geht der IWF von einem leicht höheren Wachstum von 1,6 Prozent aus.

Das Weltwirtschaftswachstum fiel 2014 verhältnismässig moderat aus und lag auf ähnlichem Niveau wie im Vorjahr (+3,3%). Das weltweite Wachstum war dabei ungleich verteilt. Unter den Industrieländern (+1,8%) war es in den USA (+2,2%) und Grossbritannien (+3,2%) am kräftigsten, während sich das Jahr für die Eurozone nach einem Stillstand im zweiten Quartal als relativ schwierig erwies (+0,8%). Auch in Japan war die wirtschaftliche Entwicklung bei weiterhin hohen Schuldenlasten aus der Vergangenheit verhalten (+0,9%). Wachstumstreiber waren wiederum die Schwellenländer (+4,4%), wenn auch mit einem etwas geringeren Zuwachs als im Vorjahr (+4,7%).

Trotz der teilweisen Erholung von der letzten Wirtschafts- und Finanzkrise ist die Weltwirtschaft weiterhin mit zahlreichen Risiken behaftet. Nicht zuletzt belasten geopolitische Entwicklungen wie die Lage in der Ukraine und im Mittleren Osten und das bescheidene Wachstum in den Ländern der Eurozone das globale Wachstum.

Darüber hinaus weist der Finanzsektor trotz erheblichen Fortschritten bei der Stabilität weiterhin Risiken auf. Allgemein bleibt ein Kontrast zwischen eher zuversichtlichen Finanzmärkten und fragilen Fundamentaldaten erkennbar. Eine nach wie vor sehr expansive Geldpolitik hat auf den Finanzmärkten insgesamt eine Vertrauenssituation geschaffen. Allerdings haben die tiefen Zinsen auch dazu beigetragen, dass auf der Suche nach Renditen höhere Risiken eingegangen werden. Gleichzeitig haben die Niedrigstzinsen in der Realwirtschaft nicht unbedingt zu einer massiven Kreditvergabe geführt. Eine weitere Herausforderung für die Weltwirtschaft stellt die Ankündigung der USA dar, ihre Geldpolitik zu normalisieren. Andere grosse Zentralbanken sind ihr diesbezüglich bisher nicht gefolgt. Die wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen bleiben somit unverändert: Zum einen muss die Stabilität des Finanzsystems weiter gefestigt und dabei der internationale Marktzutritt gesichert werden. Zum andern sind wirtschaftliche Strukturreformen nötig, um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sicherzustellen. Mittelfristig gilt es zudem weiterhin, die vielerorts angeschlagenen Staatshaushalte (vgl. Abb. 1) zu konsolidieren.

Das von der Expertengruppe des Bundes für 2014 auf 1,8 Prozent geschätzte Wachstum der Schweizer Wirtschaft bewegte sich im Mittelfeld der Industrieländer. Das internationale Umfeld stellt nach wie vor das grösste Risiko dar. Zusätzlich gefordert ist der Finanzplatz durch die Anpassung der Geschäftsmodelle der Banken und den anhaltenden Konsolidierungsdruck, welche sich aus dem internationalen regulatorischen, steuerlichen und wirtschaftlichen Umfeld ergeben. Die Schaffung weiter verbesserter Rahmenbedingungen wird es ermöglichen, diese Herausforderungen zu meistern und eine solide und dynamische Wirtschaftsstruktur zu bewahren.

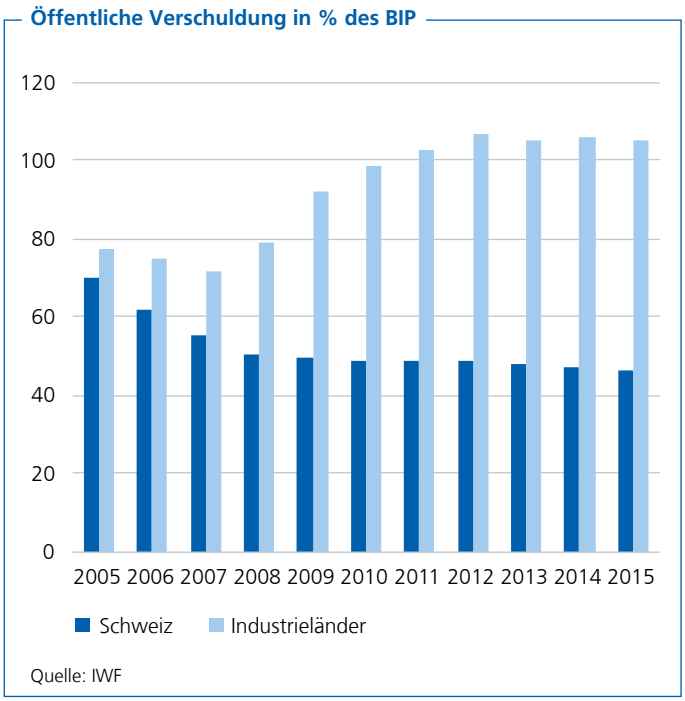


Abb. 1

Sechs Jahre nach der Finanzkrise: Wie die Schweiz ihre Interessen einbringt

Die internationale Finanzkrise 2008 machte deutlich, dass eine Erhöhung der globalen Finanzstabilität internationaler Anstrengungen bedarf. Der aufgrund der Finanzkrise noch stärker wachsende Schuldenstand vieler Staaten verschärfte zudem den Kampf gegen Steuerhinterziehung, und zwar nicht nur im eigenen Land, sondern weltweit. Und schliesslich wurde eine Vielzahl neuer Regulierungen geschaffen, um die Transparenz im Finanz- und Steuersystem zu erhöhen und den Schutz von Kunden und Anlegern zu verbessern.

Gleichzeitig setzen sich die geopolitischen Verschiebungen auch in der internationalen Finanzarchitektur fort. Die Schwellenländer pochen auf mehr Einfluss, sowohl im Internationalen Währungsfonds (IWF), als auch im Financial Stability Board (FSB) oder im Global Forum, das sich mit der Überwachung der OECD-Standards für Amtshilfe und Transparenz in Steuerfragen beschäftigt. Diese Verschiebungen erfolgen oftmals zulasten des Einflusses der traditionell offenen mittleren und kleineren Industrieländer.

Am deutlichsten zeigt sich dies in der politischen Vormachtstellung der G20, der Gruppe der grössten Volkswirtschaften der Welt. Obwohl die unter der jährlich wechselnden Präsidentschaft geführte G20 keine internationale Organisation im völkerrechtlichen Sinne ist und über kein eigenes ständiges Sekretariat verfügt, hat sie sich im Zuge der Finanzkrise zum taktgebenden internationalen Gremium in Wirtschafts-, Finanz- und Steuerfragen entwickelt.

Was bedeuten diese Entwicklungen für die Schweiz, die in den meisten internationalen Finanzgremien dabei ist, jedoch nicht G20-Mitglied ist? Wie können die Schweizer Interessen in diesem dynamischen internationalen Umfeld am besten vertreten werden?

Die Antwort fällt differenziert aus. Einerseits ist der Einfluss der Schweiz und vieler anderer mittelgrosser und kleiner Industrieländer auf der internationalen Ebene gesunken. Nicht nur, weil die Schwellenländer an Bedeutung gewonnen haben, sondern auch, weil innerhalb der multilateralen Organisationen die Sekretariate als einflussreiche Auftragnehmer der G20 funktionieren.

Anderseits erlaubt gerade die zentrale Rolle der G20 eine Signalwirkung weit über die Mitgliedländer hinaus. Die an den G20-Treffen gefassten Verlautbarungen werden sehr breit als internationaler Konsens und verbindliche Vorgabe wahrgenommen. Damit besteht stärker als vor der Finanzkrise die Voraussetzung für wirklich globale Standards und weltweit gleich lange Spiesse im Wettbewerb der Wirtschafts- und Finanzstandorte. Dies ist im Interesse und zum Vorteil der Schweiz, deren Wirtschaft international stark vernetzt ist.

Ein paar Beispiele:

- Als 2003 das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU ausgehandelt wurde, standen wichtige asiatische Finanzplätze abseits, obwohl die EU aktiv versucht hatte, diese einzubinden. Jetzt werden auch diese Finanzplätze – wie praktisch alle anderen – den neuen globalen OECD-Standard für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen einführen.

- Das Reformpaket des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel III), das insbesondere höhere Kapitalanforderungen vorsieht, wurde durch die Beschlüsse der G20 in Korea 2010 politisch breiter abgestützt.

- Das nach der Finanzkrise aufgewertete Financial Stability Board (FSB, früher Financial Stability Forum) hat – bestärkt durch Aufträge der G20 und gemeinsam mit Standardsetzungsgremien – zusätzliche Regeln für global systemrelevante Banken sowie auch für global systemrelevante Versicherungen aufgestellt.

- In der OECD werden derzeit mit dem Projekt BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) neue Regeln für die Besteuerung international tätiger Unternehmen erarbeitet. Diese

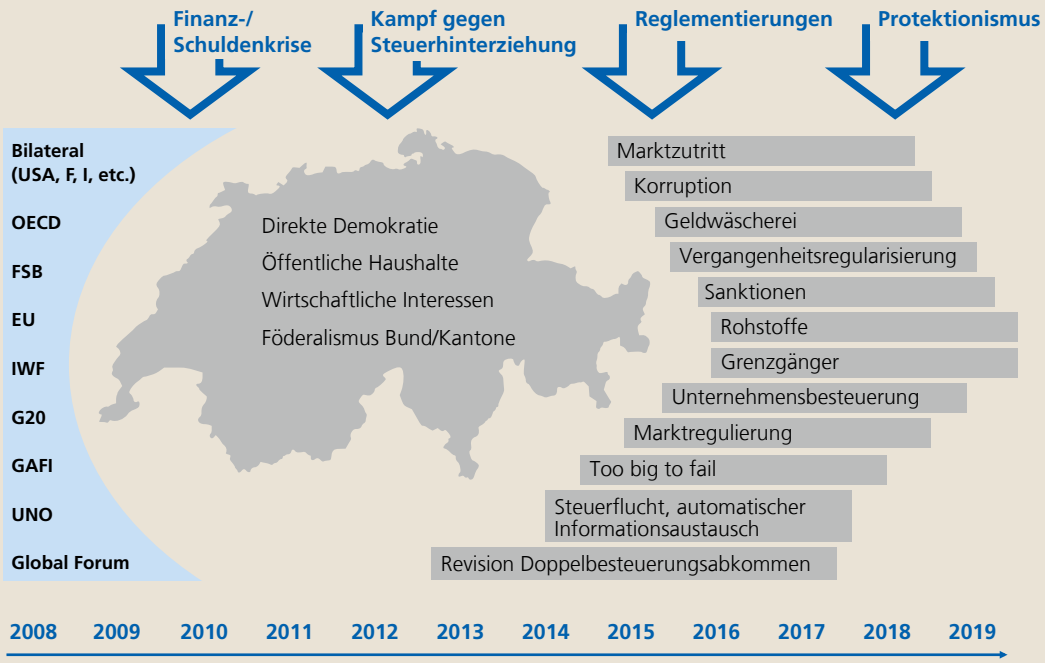
Arbeiten wurden von den G20 explizit verlangt und werden regelmässig an den Gipfeltreffen besprochen.

Will die Schweiz ihre Interessen wirkungsvoll einbringen, muss sie sich auf die neue Realität von G20-getriebenen globalen Standards einstellen. Am besten lässt sich eine effiziente Interessenvertretung durch die aktive Mitarbeit bei der Weiterentwicklung und Überprüfung solcher Standards erreichen. Konkret geschieht dies zurzeit durch die Schweizer Beteiligung an den Arbeiten der OECD zur Unternehmensbesteuerung, im FSB zur Kapitalerfordernis für systemwichtige Finanzinstitute oder im IWF bei der Überwachung der Finanzsektoren und Haushaltsrahmen.

Bereits früher konnte die Schweiz im Standard für den automatischen Informationsaustausch erfolgreich Prinzipien einbringen, etwa den Datenschutz oder die Transparenz bei Trusts. Und bei den neuen Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung konnten dank der Schweiz internationale Empfehlungen formuliert werden, welche für die betroffene Branche den bürokratischen Aufwand einigermassen in Grenzen halten.

Der Einsatz der Schweiz ist umso glaubwürdiger und ihre Kritik umso wirksamer, je mehr sie sich selber an den globalen Standards orientiert und diese umsetzt.

Der Schweizer Finanzplatz und sein dynamisches Umfeld



Die Gestaltung international akzeptierter Rahmenbedingungen für einen wettbewerbsfähigen, stabilen und integren Finanzplatz Schweiz spielt sich in einem dynamischen Umfeld ab. Die internationalen Trends im Gefolge der Finanz- und Schuldenkrise (oben) gelten für alle Finanzplätze. Die komplexen Dossiers (rechts) gilt es international in multilateralen Gremien und bilateral mit Partnerländern einzubringen (links) und dabei die Vorgaben innerhalb der Schweiz, wie zum Beispiel die direkte Demokratie, politische, föderative und wirtschaftliche Interessen, einzuhalten. Dies alles spielt sich auf einer Zeitachse ab, auf der es den richtigen Moment (nicht zu früh, nicht zu spät) zu finden gilt.

Abb. 2

2 Internationale Finanz- und Währungszusammenarbeit

Ausblick: Eine wichtige Herausforderung wird auch 2015 in der konsequenten nationalen Umsetzung der initiierten Reformen des internationalen Finanzsystems liegen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) wird 2015 die Einführung seines verbesserten Instrumentariums für die bi- und multilaterale wirtschafts- und finanzpolitische Überwachung fortführen. Gleichzeitig soll überprüft werden, ob die über die Quoten bereitgestellten Mittel des IWF ausreichen und ob deren Verteilung angemessen ist. Herausfordernd wird die Umsetzung der Reform der IWF-Quoten und -Gouvernanz von 2010 bleiben. Im Financial Stability Board (FSB) wird 2015 einerseits die Finalisierung noch hängiger Regulierungsstandards, so etwa für systemrelevante Banken, im Vordergrund stehen. Anderseits wird das FSB seinen Fokus weiter auf die Umsetzung der Reformen legen, um die Finanzstabilität zu erhöhen und gleichzeitig weiterhin offene Finanzmärkte zu gewährleisten. Dies erfordert ein hohes Ausmass an internationaler Kooperation und gegenseitigem Vertrauen der Finanzmarktbehörden.

2.1 Übersicht

Seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 wurde eine Reihe von Reformen des internationalen Finanzsystems eingeleitet, um die Regulierung der Finanzmärkte und die Aufsicht zu verbessern. Das Ziel besteht darin, die Krisenresistenz des internationalen Finanzsystems für die Zukunft zu stärken. Nachdem die internationalen Standards mehrheitlich erarbeitet sind, geht es nun darum, diese weltweit in den einzelnen Ländern umzusetzen.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat 2014 verschiedene Analysen durchgeführt, um die Wirkung dieser Initiativen zu überprüfen. Für die Gewährung von Finanzhilfen an seine Mitglieder hat der IWF seine Versicherungsinstrumente[1] überprüft. Der Exekutivrat des IWF hat die alle drei Jahre stattfindende Beurteilung seiner wirtschaftspolitischen Überwachung vorgenommen und die wesentlichen Fortschritte seit 2011 erfasst. Die Analyse des Programms zur Überprüfung des Finanzsektors hat gezeigt, dass die diesbezügliche, 2009 verabschiedete Reform wichtige Verbesserungen hinsichtlich Effizienz und Klarheit gebracht hat. Für den IWF geht es vorausblickend insbesondere darum, Empfehlungen zur Konsolidierung der finanziellen und wirtschaftlichen Stabilität zuhanden seiner Mitglieder zu formulieren. Letztere sind gehalten, auf Basis der Empfehlungen des IWF entsprechende Massnahmen einzuleiten.

Die Regulierungsreform des Finanzsektors unter Federführung des Financial Stability Board (FSB) ist auf Kurs. Die Arbeiten zum Sanierungs- und Liquiditätsrahmen systemrelevanter Banken sowie zur Definition zusätzlicher Kapitalanforderungen für diese Institute sind 2014 vorangekommen. Die Entwicklung der Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Versicherer, die Reform des OTC-Derivatehandels und die Erarbeitung von Standards für den Schattenbankensektor bildeten 2014 weitere Schwerpunkte der FSB-Arbeiten. Schliesslich hat das FSB auch die Umsetzung der Reformen in den Mitgliedstaaten überwacht, ein zunehmend wichtiger Aspekt des Reformprozesses.

2.2 Internationaler Währungsfonds

2.2.1 Reformen des IWF

Den IWF-Quoten kommen mehrere zentrale Funktionen zu. Nach ihnen bemessen sich die finanziellen Leistungen der Mitgliedsländer an die Institution. Zudem bestimmen sie den Umfang, in dem Länder finanzielle Hilfe des IWF in Anspruch nehmen können sowie die Stimmkraft der Länder im Exekutivdirektorium des IWF. Die Quoten ergeben sich mittels einer Formel aus dem BIP eines Landes, dessen wirtschaftlicher und finanzieller Offenheit, den Schwankungen seiner Handels- und Kapitalflüsse sowie aus dem Bestand seiner Devisenreserven.

Im Dezember 2010 haben die IWF-Mitglieder eine Resolution zur Reform der IWF-Quoten und -Gouvernanz verabschiedet, die unter anderem die Vertretung der Schwellen- und Entwicklungsländer stärkt. Die Reform konnte wegen der fehlenden Zustimmung durch den US-Kongress noch immer nicht ratifiziert werden. Die eidgenössischen Räte haben die entsprechende Vorlage im Juni 2012 gutgeheissen.

Teil der Reform ist, dass die europäischen Industrieländer im IWF-Exekutivrat mittelfristig zwei Sitze an die Schwellen- und Entwicklungsländer

[1] Im Einzelnen die Flexible Kreditlinie FCL, die Vorsorge- und Liquiditätslinie PLL sowie das sogenannte Sofortfinanzierungsinstrument (Rapid Financing Instrument, RFI).

abtreten. Die Schweiz hat mit Polen ein Memorandum of Understanding (MoU) unterzeichnet, mit dem Polen stärker an der Führung der gemeinsamen Stimmrechtsgruppe beteiligt wird. Das MoU sieht vor, dass die Schweiz die Gruppe weiterhin in jenen Ministergremien – im Internationalen Finanz- und Währungsausschuss des IWF (IMFC) und im Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank – vertritt, in denen die politischen und strategischen Weichen gestellt werden. Im Gegenzug teilt die Schweiz mit Polen ihren Sitz im IWF-Exekutivrat, dem operativen Entscheidungsorgan des IWF, wo beide Länder für jeweils eine Zweijahresperiode den Exekutivdirektor stellen werden. Für Polen wird dies erstmals ab November 2016 der Fall sein. Damit trägt die Schweiz wie Belgien, die Niederlande und die nordischen Länder zum Abbau von zwei Sitzen der europäischen Industrieländer bei. Offen ist noch ein Beitrag der grösseren europäischen Länder.

Zum Reformpaket 2010 gehört auch eine weitere Revision der Quotenformel, die parallel zur regulären Überprüfung der Quoten 2015 stattfinden soll. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die wirtschaftliche und finanzielle Vernetzung eines Landes besser in der Quotenformel abgebildet wird. Zudem fordert sie die Berücksichtigung der freiwilligen finanziellen Beiträge der Mitgliedsländer.

2.2.2 Länderprüfungen der Schweiz 2014

Die regelmässige Beurteilung der Wirtschafts- und Finanzlage seiner Mitgliedsstaaten ist ein Kernelement der wirtschaftspolitischen Überwachungstätigkeit des IWF. Am 30. April 2014 verabschiedete der IWF-Exekutivrat die Berichte aus zwei Prüfungen: die Resultate der Finanzsektorüberprüfung der Schweiz und das jährliche Länderexamen.

Die Finanzsektorüberprüfung des IWF (Financial Sector Assessment Program, FSAP) ist für die Länder mit global bedeutsamen Finanzplätzen obligatorisch und findet rund alle fünf Jahre statt. Die Überprüfung der Schweiz wies auf die gestiegene Stabilität des inländischen Finanzsektors seit der Finanzkrise hin. Erhebliche Fortschritte wurden bei der Regulierung und Aufsicht des Finanzsektors erreicht. Dennoch empfiehlt der IWF, die Finanzmarktaufsicht weiter zu stärken, auch personell, und die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden zu vertiefen. Der IWF begrüsste die vom Bundesrat beschlossene Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers. Angesichts der weiter bestehenden Risiken auf dem Hypothekarmarkt und dem Immobiliensektor müssten jedoch weitere Massnahmen in Erwägung gezogen werden. Zudem regte der IWF an, den Einlegerschutz besser an die internationalen Standards anzugleichen.

Anpassung der IWF- Mittel seit 2009

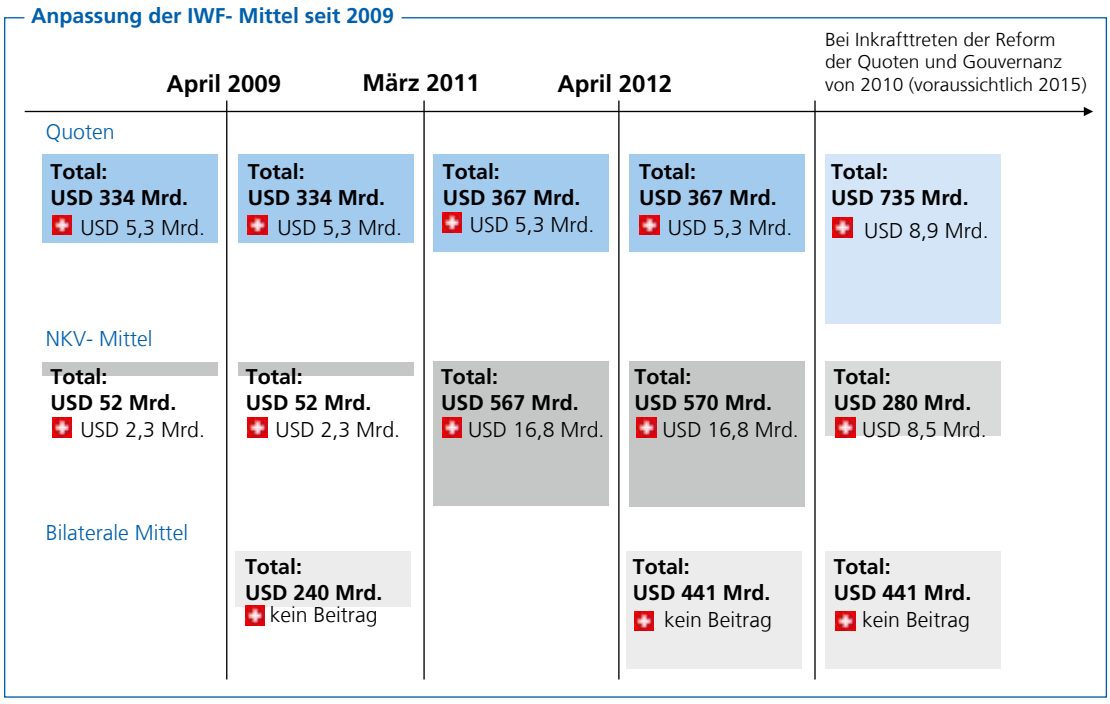


Abb. 3

Im Allgemeinen attestierte der IWF im jährlichen Länderexamen der Schweiz gute Wachstumsaussichten. Die Annahme der Volksinitiative «Gegen die Masseneinwanderung» hat im Befund des IWF die Unsicherheiten bezüglich der mittelfristigen Wachstumsaussichten erhöht. Auch unterstreiche die Annahme der Initiative die mit der Alterung der Bevölkerung zusammenhängenden Herausforderungen. In diesem Zusammenhang begrüsst der IWF die laufende Reform der Altersvorsorge, insbesondere die vorgesehene Angleichung des Rentenalters von Mann und Frau.

2.2.3 Mittelausstattung, Kreditvergabe und Beiträge der Schweiz

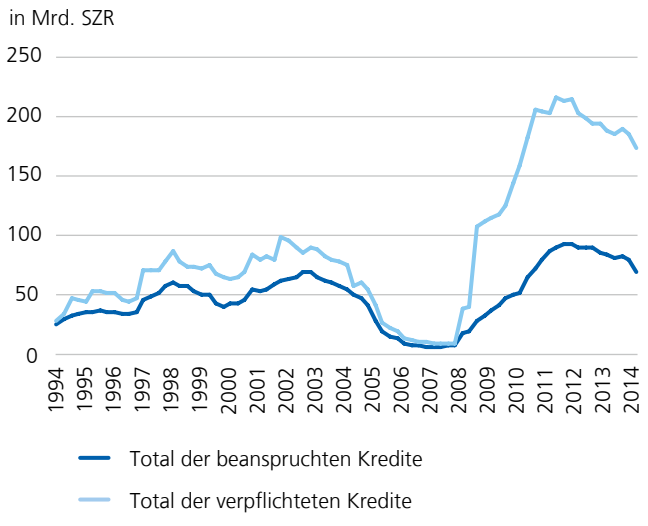
Die ordentlichen Mittel des IWF werden von den Mitgliedern über die Quoten bereitgestellt. Die Mittel kann der IWF bei Bedarf bei den Mitgliedern abrufen. Sie werden marktüblich verzinst und in der Regel von den Zentralbanken zur Verfügung gestellt.

Die infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise eingegangenen Verpflichtungen machten eine Aufstockung der allgemeinen Mittel für die Kreditvergabe notwendig (vgl. Abb. 3). Diese Mittelerhöhung umfasst zum einen die Verdoppelung der Quotensumme, die mit der Ratifizierung der Reform der Quoten und Gouvernanz erfolgen wird (siehe auch Kapitel 2.2.1). Zum andern enthält sie auch die 2011 in Kraft getretene Aufstockung des Sicherungsnetzes des IWF (Neue Kreditvereinbarungen, NKV). Die NKV-Mittel werden zum Zeitpunkt der Quotenverdoppelung insgesamt etwa halbiert. Schliesslich enthält die Mittelaufstockung auch bilaterale Kreditlinien, die dem IWF von insgesamt 35 Mitgliedsländern zur Verfügung gestellt werden. Ende 2014 standen dadurch rund 441 Milliarden Dollar als zusätzliches Sicherungsnetz bereit, die bisher nicht beansprucht werden mussten. Die Schweiz trägt zu den allgemeinen Mitteln des IWF bis zu 20 Milliarden Franken bei, rund ein Viertel davon in Form der Quoten und den Rest im Rahmen des NKV. Von diesem Maximalbetrag werden vom IWF derzeit 2,1 Milliarden beansprucht; das sind rund 2 % seiner derzeit verpflichteten allgemeinen Mittel.

Die Verpflichtung von Krediten im Rahmen laufender und abgeschlossener Programme war wie im Vorjahr auch 2014 rückläufig. Nachdem sie 2012 den Höchststand von rund 216 Milliarden Sonderziehungsrechten (SZR) erreicht hatte – das entspricht rund 333 Milliarden Dollar – belief sie sich Ende 2014 auf 173 Milliarden SZR (ca. 251 Milliarden Dollar). Die Entwicklung der Kreditverpflichtung durch den IWF und der Beanspruchung dieser Kredite über die letzten rund zwanzig Jahre ist in Abbildung 4 dargestellt. 18 Länder setzten 2014 ein Anpassungsprogramm des IWF um, wobei die umfangreichsten Kreditprogramme Griechenland und die Ukraine betrafen. Die beanspruchten Mittel für Irland und Portugal im Rahmen der inzwischen abgeschlossenen Programme, welche in Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern (EU und EZB) gesprochen wurden, sind nach wie vor erheblich. Ende 2014 beanspruchten die Versicherungslinien des IWF (flexible Kreditlinie FCL oder Vorsorge- und Liquiditätslinie PPL) knapp 44 Prozent der verpflichteten Mittel (vgl. Abb. 5).

Neben den allgemeinen Mitteln des IWF besteht der Treuhandfonds des IWF für Armutsbekämpfung und Wachstum (PRGT), über den die ärmsten Länder mit Krediten zu Vorzugsbedingungen unterstützt werden. Der PRGT verfügt über Mittel im Umfang von rund 40 Milliarden Dollar, zu denen die Schweiz derzeit bis zu rund 950 Millionen Franken beiträgt. Diese Beteiligungen an Sonderfonds des IWF, insbesondere zur Finanzierung von Krediten mit Zinsvergünstigungen zugunsten einkommensschwacher Länder, kann die Schweiz basierend auf dem Währungshilfegesetz (WHG)

Verpflichtung und Beanspruchung von IWF-Krediten



Quelle: IWF Financial Activities

Abb. 4

vom März 2004 leisten. Die Schweizerische Nationalbank stellt die Beteiligung der Schweiz am PRGT in Form von Krediten sicher. Der Bund garantiert deren fristgerechte Rückzahlung einschliesslich Zinsen. Ende 2014 beliefen sich die verpflichteten und beanspruchten Mittel dieses Fonds auf rund 3,3 Milliarden Dollar. Der Beitrag der Schweiz belief sich auf 218,3 Millionen Franken.

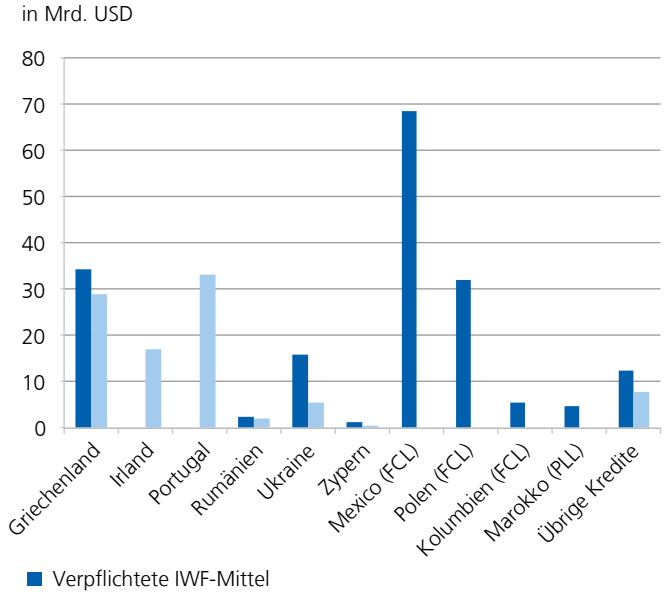
Die Subventionierung der Zinsen von PRGT-Krediten wird über bilaterale Beiträge und IWF-eigene Mittel finanziert. Der IWF-Exekutivrat hat 2012 entschieden, Mittel im Umfang von 3,8 Milliarden Dollar aus dem Erlös aus Goldverkäufen dafür zu verwenden. Der Bundesrat hat gestützt auf das WHG Mittel im Umfang von 50 Millionen Franken für die PRGT-Zinssubventionierung beschlossen. Dies entspricht dem Schweizer Anteil aus den Goldverkäufen des IWF. Die Mittel sollen 2014–2018 in fünf Tranchen zu je 10 Millionen ausbezahlt werden. Die erste Tranche wurde im Januar 2014 ausbezahlt.

Für Währungshilfe bei Störungen des internationalen Währungssystems (Art. 2 WHG) oder zugunsten einzelner Staaten (Art. 4 WHG) stellt die Schweiz ausserdem bis zu 10 Milliarden Franken bereit (Währungshilfebeschluss 2013). 2014 wurde auf dieser Rechtsgrundlage keine Währungshilfe geleistet.

In ausgewählten Bereichen der technischen Unterstützung pflegt die Schweiz eine enge Partnerschaft mit dem IWF, sowohl bilateral als auch gemeinsam mit anderen Ländern. Dazu gehört die Unterstützung bei der Stärkung der Finanzsektoren in Schwellen- und Entwicklungsländern, bei der Stärkung der Steuerverwaltungen, dem Management von natürlichen Ressourcen sowie bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.

In diesen Bereichen stellt die Schweiz auch eigene Experten zur Verfügung. Dies geschieht in der Regel auf Anfrage von Ländern, mit denen die Schweiz eng zusammenarbeitet, wie beispielsweise den Mitgliedern ihrer Stimmrechtsgruppe. So hat die Vorsteherin des EFD anlässlich ihrer Zentralasienreise im Juli 2014 in Kasachstan ein weiteres Memorandum of Understanding (MoU) über die Zusammenarbeit der beiden Finanzministerien unterzeichnet. Ein ähnliches war bereits 2013 mit Kirgistan unterzeichnet

IWF-Kredite gegenüber ausgewählten Ländern (per Ende 2014)



Quelle: IWF Financial Activities

Abb. 5

worden. Die Formalisierung der bilateralen technischen Unterstützung erlaubt es, gezielter mit den Staaten der Stimmrechtsgruppe zusammenzuarbeiten. Damit leistet die Schweiz einen Beitrag an die Transition dieser Länder und deren Finanzstabilität.

2.3 G20

Die G20 spielt nach wie vor eine zentrale Rolle in der Koordination wirtschafts- und finanzpolitischer Fragen der Mitgliedsländer sowie in der Vergabe der Arbeiten der internationalen Organisationen. Dies gilt insbesondere für die Reform der Finanzregulierung. Der jährliche Wechsel des Vorsitzes verleiht der Agenda der G20 eine spezifische Dynamik.

Auf Anregung Australiens hat sich die G20 im Berichtsjahr erstmals ein quantitatives Wachstumsziel gesetzt. Es besteht darin, das weltweite BIP in den nächsten fünf Jahren um 2,1 Prozent – das entspricht etwa 2000 Milliarden Dollar – anzuheben. Der australische Vorsitz hat entschieden, die Schwerpunkte der G20 auf den Privatsektor und die Investitionsförderung zu

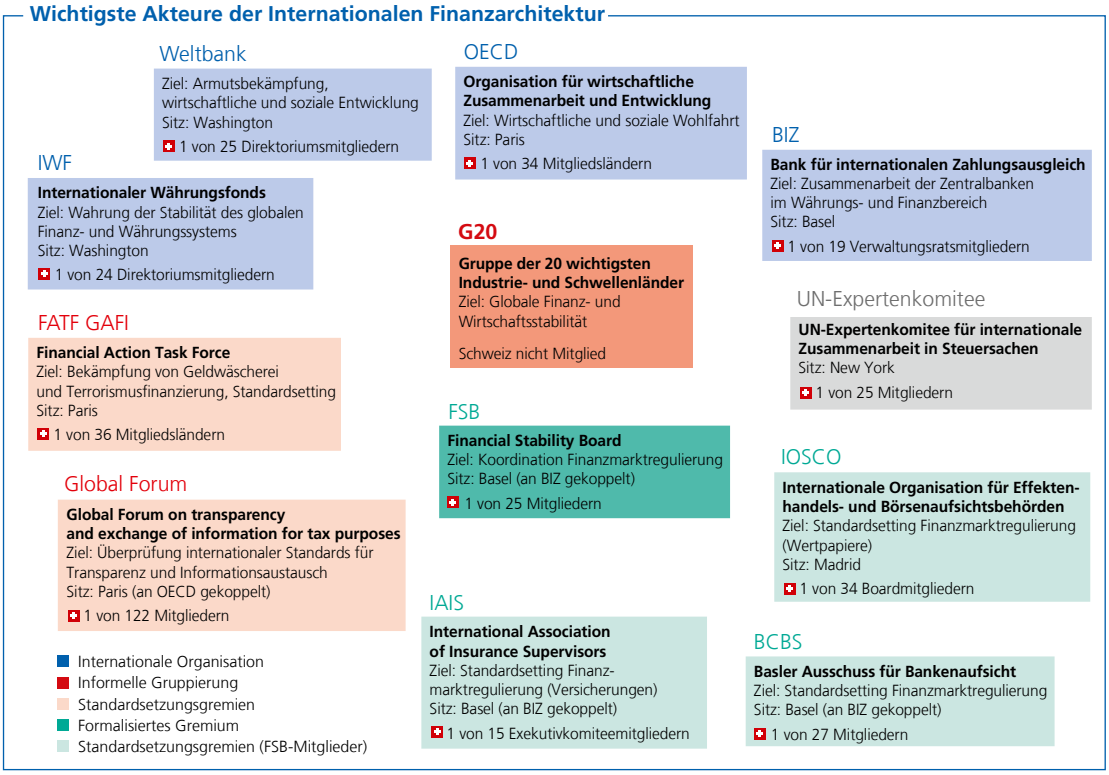


Abb. 6

legen. In diesem Zusammenhang hat die G20 dieses Jahr eine globale Infrastrukturinitiative lanciert, eine gemeinsame Plattform zur Verbesserung des weltweiten Investitionsklimas. Im Steuerbereich hat die G20 den automatischen Informationsaustausch und die Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) vorangetrieben. Ausserdem hat die G20 bei ihrer Arbeit zur Finanzmarktregulierung einen Vorschlag für einen neuen Kapitalstandard der Banken (Total Loss-Absorption Capacity, TLAC) verabschiedet.

2014 konnte die Schweiz – nachdem sie 2013 erstmals eingeladen war – nicht mehr am Finance Track der G20 teilnehmen. Sie war aber dennoch aktiv am Dialog mit dem australischen Vorsitz und anderen G20-Mitgliedern beteiligt. Australien hat die Schweiz ausserdem an verschiedene Seminare und technische Workshops eingeladen. In Bezug auf das Thema der Financial Inclusion ist die Schweiz zudem dieses Jahr Mitglied der allen Ländern offenstehenden Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) geworden, die eng mit den Arbeiten der G20-Arbeitsgruppe Entwicklung verbunden ist. Die Schweiz ist dort durch das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vertreten, das die Arbeiten koordiniert. Sie setzt sich zudem nach wie vor aktiv für den Einbezug von Nichtmitgliedern der G20 je nach Themengebiet im Sinne einer variablen Geometrie ein.

2015 werden die Türkei und 2016 China die G20 präsidieren. Ab 2016 stellt die G20 einen turnusgemässen Vorsitz nach Region sicher (vgl. Abb. 7).

2.4 Financial Stability Board

Vertretung der Schweiz im FSB

Das in Basel angesiedelte Financial Stability Board (FSB), das zentrale internationale Forum im Bereich der Finanzmarktregulierung, trieb die Arbeiten zur Verabschiedung und Umsetzung internationaler Regulierungsstandards auch 2014 weiter voran. Die Interessen der Schweiz, die im FSB über zwei Sitze verfügt, werden dabei durch das EFD und die SNB vertreten. Auf Stufe diverser Arbeitsgruppen ist zusätzlich auch die FINMA im FSB vertreten (vgl. Abb. 8).

Systemrelevante Finanzinstitute

Ein Schwerpunkt des FSB bleibt die Begrenzung der von global systemrelevanten Finanzinstituten

Turnus G20-Vorsitz – Regionalgruppen

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	Gruppe 5
China	Deutschland	Argentinien	Indien	Australien
Indonesien	Frankreich	Brasilien	Russland	Kanada
Japan	Grossbritannien	Mexiko	Südafrika	Saudi-Arabien
Südkorea	Italien		Türkei	USA

Abb. 7

ausgehenden Risiken für die Finanzstabilität. Zu solchen Finanzinstituten zählen gemäss der vom FSB im November 2014 aktualisierten Liste 30 global systemrelevante Banken, darunter auch die zwei Schweizer Grossbanken. Um die Verlusttragfähigkeit (Total Loss Absorbing Capacity, TLAC) dieser Banken zu erhöhen, erarbeitete das FSB einen Vorschlag für einen neuen Kapitalstandard, der im November 2014 in eine öffentliche Konsultation ging. Die TLAC-Anforderung soll die Basel III Kapitalregeln sowie die von FSB und Basler Ausschuss verabschiedeten Eigenmittelzuschläge für global systemrelevante Banken ergänzen. Dank TLAC soll im Krisenfall genügend Bail-in-fähiges – d.h. für die Wandlung in Eigenkapital geeignetes – Fremdkapital bereit stehen, um eine Stabilisierung und Abwicklung einer Bank ohne Einsatz öffentlicher Mittel zu ermöglichen. Dies stellt einen weiteren wichtigen Schritt dar, um die Too big to fail-Problematik zu entschärfen. Die Schweizer Behörden setzen sich im FSB deshalb für einen ambitionierten und einheitlichen TLAC-Standard ein. Aufgrund der Ergebnisse der Konsultation und einer Auswirkungsstudie will das FSB die TLAC-Anforderung bis zum G20-Gipfel Ende 2015 finalisieren und verabschieden.

Eine andere zentrale Baustelle ist aus Schweizer Sicht die grenzüberschreitende Kooperation bei der Bankenabwicklung. Zu den 2014 erzielten Fortschritten zählt, dass die Finanzindustrie weltweit verwendete Musterverträge für Derivatekontrakte angepasst hat, um eine grenzüberschreitende Durchsetzung von Massnahmen einer Abwicklungsbehörde zu erleichtern (sogenanntes ISDA-Protokoll).

Seit 2013 führt das FSB auch eine Liste von als global systemrelevant erachteten Versicherern, die mithilfe einer Methode der International Association of Insurance Supervisors (IAIS) bestimmt werden. Die im November 2014 aktualisierte Liste enthält unverändert neun Versicherer, darunter kein Schweizer Unternehmen. Den Entscheid über die Systemrelevanz grosser Rückversicherer verschob das FSB 2014 unter Verweis auf weitere Arbeiten an der Methode. Global systemrelevante Versicherer werden zusätzlichen Anforderungen hinsichtlich der Eigenmittel, der Aufsicht und der Abwicklungsfähigkeit unterstellt. Als Basis für zusätzliche Kapitalanforderungen legte die IAIS im Oktober 2014 einen ersten grundlegenden Kapitalstandard für global systemrelevante Versicherer vor. Mittelfristig soll dieser durch einen weiterentwickelten, von der IAIS zu erarbeitenden Kapitalstandard für international tätige Versicherer abgelöst werden. Die Schweiz ist von diesen Arbeiten ebenfalls betroffen und wird sich weiterhin für die Entwicklung eines solchen Kapitalstandards einsetzen.

Ferner arbeiten das FSB und die International Organization of Securities Commissions (IOSCO) an einer Methode zur Bestimmung global systemrelevanter Finanzinstitute wie etwa Börsenhändler oder Finanzierungsgesellschaften, die weder Banken noch Versicherer sind. Dazu lancierte das FSB Anfang 2015 eine zweite öffentliche Konsultation.

Weitere Arbeiten des FSB

Eine zweite Priorität des FSB sind die Reformen zur Regulierung des Over-the-Counter (OTC)-Derivatehandels. Diese verlangen die Meldung von Derivatetransaktionen, die Abwicklung des Derivatehandels über zentrale Gegenparteien, die Verlagerung des Handels auf elektronische Plattformen sowie zusätzliche Kapitalanforderungen und Risikominimierungspflichten für nicht zentral abgewickelte Derivate. Das FSB publizierte 2014 zwei weitere Berichte zur Umsetzung dieser Reformen. In der Schweiz sollen die neuen Regeln mit Einführung des neuen Finanzmarktinfrastrukturgesetzes umgesetzt werden (vgl. Kapitel 3.3.2). Auf internationaler Ebene ist die Umsetzung generell und insbeson-

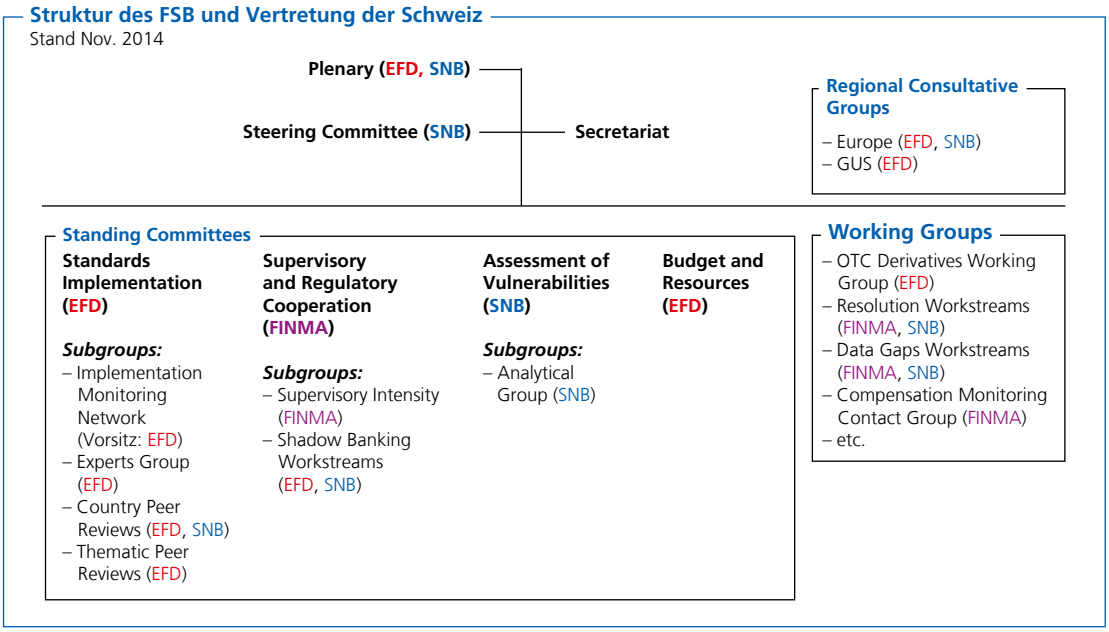


Abb. 8

dere bei der Meldepflicht weiter fortgeschritten. Das FSB befasste sich 2014 – unter anderem im Rahmen einer bis Frühjahr 2015 laufenden Peer Review – jedoch mit Hindernissen, die eine effektive Nutzung der an zentrale Datensammelstellen gemeldeten Daten durch die Aufsichtsbehörden erschweren. Für die Schweiz zentrale Themen, die das FSB auch 2015 beschäftigen werden, sind die Stabilität der Finanzmarktinfrastrukturen und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten mittels Anerkennung gleichwertiger ausländischer Regulierung (sogenannte «Deference»).

Ein dritter Schwerpunkt des FSB ist die Überwachung von Nicht-Banken, die in der Kreditintermediation tätig sind (sogenannte Schattenbanken, siehe Kapitel 3.2). Das FSB und einzelne Standardsetzer haben seit 2012 diverse Regulierungsstandards verabschiedet, um einer Abwanderung von Risiken aus dem Bankensektor in weniger strikt regulierte Sektoren entgegenzuwirken. 2014 kamen weitere Standards etwa im Bereich der Wertschriftenleihe und Repo-Geschäften hinzu. 2015 wird das FSB eine Peer Review zur Regulierung des Schattenbankensektors durchführen.

Das FSB befasste sich 2014 auch mit Themen wie der Umsetzung von Basel III, der Funktionsweise von Devisenbenchmarks und den Auswirkungen der Finanzmarktregulierung auf Investitionen und auf Schwellenländer. 2014 schloss das FSB auch eine Peer Review zur Umsetzung der FSB-Prinzipien zur Reduktion der Abhängigkeit von Ratingreferenzen ab, in deren Rahmen auch das EFD einen Aktionsplan veröffentlichte. Weiter vorangeschritten ist die vom FSB lancierte Einführung des Legal Entity Identifier (LEI)-Systems, eines universellen Identifikationssystems für juristische Personen. Im Aufsichtsgremium über das LEI-System nimmt seit 2014 nebst dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) auch das Bundesamt für Statistik einen Beobachterstatus ein. Einen jährlichen Überblick über die Umsetzung international vereinbarter Reformen erstellt die seit 2012 vom EFD geleitete FSB-Arbeitsgruppe «Implementation Monitoring

Im Financial Stability Board vertretene Jurisdiktionen

Argentinien	Korea
Australien	Mexiko
Brasilien	Niederlande
China	Russland
Deutschland	Saudi-Arabien
EU	**Schweiz**
Frankreich	Singapur
Hong Kong	Spanien
Indien	Südafrika
Indonesien	Türkei
Italien	USA
Japan	Vereinigtes Königreich
Kanada	

Abb. 9

Network». Schliesslich entschied das FSB 2014, fünf Schwellenländern einen zweiten Sitz zu gewähren zulasten fünf internationaler Organisationen, die bisher zwei Sitze aufwiesen.

2.5 Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

2.5.1 Umsetzung der revidierten GAFI-Standards

Am 13. Dezember 2013 hat der Bundesrat die Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) zuhanden des Parlaments verabschiedet. Mit der Vorlage wird das Dispositiv der Schweiz zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung normstufengerecht ergänzt und seine Wirksamkeit den angepassten internationalen Standards von GAFI und Global Forum entsprechend verstärkt.

Nachdem sich der Ständerat bei der ersten Lesung weitgehend der bundesrätlichen Vorlage anschloss und seine Haltung in den wichtigsten Punkten bei der zweiten Lesung bestätigte, entstanden im Nationalrat im Juni 2014 Differenzen gegenüber dem Ständerat. Diese konnten anschliessend bereinigt werden, sodass der Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament am 12. Dezember 2014 nichts mehr im Weg stand. Mit diesem Gesetz können die Anforderungen der GAFI und des Global Forum erfüllt werden. Das Gesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI kann voraussichtlich per 1. Juli 2015 in Kraft treten.

2.5.2 Nationale Risikoanalyse

Im Zuge der Revision 2012 müssen die Länder ihr Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko systematisch und regelmässig beurteilen und Vorkehrungen treffen, um die entsprechenden Risiken zu senken. Der Bundesrat hat zur diesbezüglichen Koordination in der Bundesverwaltung am 29. November 2013 die «Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT)» eingesetzt.

Die KGGT unter der Leitung des SIF ist departementsübergreifend und setzt sich aus Direktionsmitgliedern verschiedener Bundesämter zusammen. Sie umfasst drei Fachgruppen, die ihr Bericht erstatten und mit spezifischen Aufgaben in den Bereichen Risikobeurteilung, Informationsaustausch und Koordination der operativen Fragen sowie Bearbeitung ausländischer Terroristenlisten betraut sind. Bei der konstituierenden Sitzung im Februar 2014 wurde die Erarbeitung eines Berichts zur nationalen Risikoanalyse im Jahr 2015 beschlossen, konkret eine Übersicht über das Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko in der Schweiz. Der Bericht wird auf eingehenden Risikoanalysen in den dem Geldwäschereigesetz unterstellten Sektoren beruhen und soll veröffentlicht werden. Weitere Themen wie der Immobilienbereich, die Non-Profit-Organisationen, der grenzüberschreitende Bargeldverkehr und der Edelmetallhandel werden folgen. Auch die Frage des Geldwäschereirisikos im Zusammenhang mit Zollfreilagern wird unter Einbezug der diesbezüglichen Strategie des Bundesrates geprüft.

Die KGGT hat 2014 mehrere Sitzungen abgehalten. Sie informiert den Bundesrat mindestens einmal jährlich über den Stand der Arbeiten.

2.5.3 GAFI

Die GAFI hat sich dieses Jahr vorwiegend mit folgenden Themen beschäftigt:

- Gegenseitige Evaluationen (Peer Reviews): Die ersten Berichte der vierten Runde zu Spanien und Norwegen wurden im Oktober 2014 im GAFI-Plenum behandelt. Die Schweiz hat sich für klare Verfahren und faire Beurteilungskriterien eingesetzt, um ein Level playing field für die anstehende Beurteilung der Schweiz sicherzustellen.

- Themen: Die Schweiz hat bei der Verabschiedung von Richtlinien zur Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten den bisherigen Standard vertreten, der keine Abschaffung der Inhaberaktien erfordert. Die GAFI setzt die Arbeiten mit der Risikoprüfung in Bezug auf die wirtschaftlich Berechtigten fort. Im Bereich virtuelle Währungen hat die GAFI am 27. Juni 2014 einen Typologiebericht herausgegeben. Die Definitionen stimmen mit denjenigen im Bericht des Bundesrates vom 25. Juni 2014 überein. Die Arbeiten in Bezug auf die Erarbeitung von Richtlinien für den Umgang mit virtuellen Währungen gehen weiter. Ausserdem sind Berichte zum Gefahrenpotential in Arbeit, das von Gold oder dem physischen Transportieren von Bargeld ausgeht.

– Erweiterung der GAFI: Die Bewerbungen von Malaysia, Israel, Saudi-Arabien und Nigeria werden geprüft. Malaysia hat bereits den Beobachterstatus erhalten.

2.6 Bilaterale Zusammenarbeit

2.6.1 Finanzdialoge und vertiefte Kontakte mit bedeutenden Finanzzentren

Finanzdialoge dienen dem Aufbau und der Pflege von privilegierten Kontakten mit den Behörden des jeweiligen Partnerstaats sowie dem regelmässigen Meinungs- und Erfahrungsaustausch und der Zusammenarbeit in Bereichen von gegenseitigem Interesse (z.B. in der Finanzmarktpolitik und -regulierung oder der Positionierung in internationalen Finanzforen, wie IWF und FSB). Die Finanzdialoge bieten zudem einen Rahmen, um Marktzugangsanliegen des Schweizerischen Finanzsektors gegenüber dem jeweiligen Partnerstaat einzubringen. In Zusammenarbeit mit weiteren Ämtern und Institutionen erarbeitet das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) die verwaltungsinternen Positionen in Finanzfragen und vertritt diese an den Finanzdialogen.

2014 wurden die bestehenden Finanzdialoge fortgeführt. Es fanden Gespräche mit der EU sowie Australien, Brasilien, China, Deutschland, Grossbritannien, Japan und Polen statt. Auch konnten die Kontakte mit den USA, Singapur und Hong Kong weiter vertieft werden. Das SIF sieht vor, die in den letzten Jahren initiierten Finanzdialoge und Kontakte auch im Jahr 2015 weiterzuführen und bei Bedarf auf weitere ausgewählte Partnerländer auszudehnen.

2.6.2 Renminbi-Hub

China treibt die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Verwendung seiner Währung, des Renminbi (RMB), im Handel und auf den Finanzmärkten schrittweise voran. Lange widerspiegelte sich der rasante wirtschaftliche Aufstieg Chinas nicht in einer entsprechenden Zunahme der internationalen Rolle des Renminbi. Dies änderte sich im Nachgang der globalen Finanzkrise, die zusehends Raum und Nachfrage entstehen liess, um grenzüberschreitende Transaktionen in Renminbi abzuwickeln oder diesen zur Diversifizierung von Währungsportfolios zu verwenden. Zwar ist der Renminbi in absoluten Zahlen als internationale Transaktionswährung nach wie vor von untergeordneter Bedeutung, doch lässt sich eine rasche Zunahme des grenzüberschreitenden Transaktionsvolumens erkennen. So wuchs der Anteil von in Renminbi abgewickelten internationalen Zahlungen zwischen Januar 2013 und Oktober 2014 gemäss der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) von 0,6 Prozent auf 1,7 Prozent.

Im Rahmen dieser schrittweisen und von Finanzmarktreformen im Inland flankierten Internationalisierung des Renminbi wird von den Behörden Chinas gezielt der Aufbau von ausländischen RMB-Hubs unterstützt. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Verwendung des Renminbi als Handels- und Investitionswährung zu fördern und zugleich die Effizienz der einheimischen Finanzmärkte zu steigern. Der Schweizer Finanzsektor nimmt an dieser Entwicklung teil und ist daran interessiert, das Repertoire an entsprechenden Finanzprodukten und Dienstleistungen auch in der Schweiz stetig zu erweitern. Heute werden in und aus der Schweiz bereits RMB-Konten, RMB-Zahlungen, Handels- und Exportfinanzierung sowie die Währungsabsicherung angeboten.

Die Schweiz ist bestrebt, die nötigen Rahmenbedingungen bereitzustellen, damit die Wirtschaft die im Zuge der Internationalisierung des Renminbi entstehenden Möglichkeiten für den Handel und das Finanzdienstleistungsgeschäft nutzen kann.[2] Im Mai 2013 legten das SIF und die People's Bank of China in einem Memorandum of Understanding die Grundlage für einen regelmässigen bilateralen Finanzdialog. Anlässlich der ersten beiden Runden dieses Dialoges im Dezember 2013 und Juni 2014 vertiefte die Schweiz unter der Leitung des SIF die Zusammenarbeit mit China im Finanzbereich und wirkte auf eine verstärkte Teilnahme der Schweiz an der Internationalisierung des Renminbi hin. Ferner organisierten die Bankenverbände beider Länder am Rande des diesjährigen Finanzdialogs einen Financial Round Table zur Förderung des Austausches und der Vertiefung der Zusammenarbeit auch auf Branchenebene.

[2] Das Ziel der Intensivierung der Wirtschafts- und Währungsbeziehungen mit China wird vom Bundesrat unterstützt und er setzt sich dafür ein, dass entsprechende Fortschritte erzielt werden. Diese Ausführungen geben Auskunft über die ergriffenen Massnahmen gemäss Antwort des Bundesrates auf die Motion 14.3003 vom 17. Januar 2014.

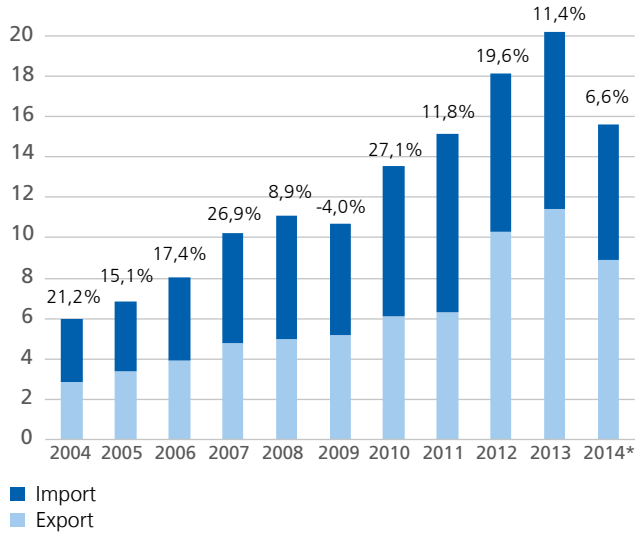
Nachfolgend an die erwähnten Treffen haben die Schweizerische Nationalbank und die People's Bank of China am 21. Juli 2014 ein Währungsswap-Abkommen unterzeichnet. Dieses Abkommen erlaubt den Kauf und Rückkauf von Renminbi und Franken zwischen den beiden Zentralbanken, wodurch bei Bedarf die erforderliche Liquidität bereitgestellt werden kann. Das Swap-Abkommen ist eine wichtige Voraussetzung für die weitere Entwicklung des Renminbi-Marktes in der Schweiz. Zudem hat die Schweiz ihren Wunsch angebracht, dass Schweizer Banken an den chinesischen Investitionsprogrammen teilhaben können, einschliesslich der Renminbi Qualified Foreign Institutional Investor (RQFII)-Quote, welche direkte Renminbi-Investitionen aus der Schweiz in China erlauben würde.

Zu den weiter thematisierten Massnahmen für die Förderung von Renminbi-Geschäftsaktivitäten gehört die Möglichkeit des Renminbi-Clearings in der Schweiz. Hierfür wäre die physische Präsenz einer chinesischen Bank vor Ort wichtig. Die Rahmenbedingungen dafür sind grundsätzlich intakt und der Bundesrat würde die Ansiedlung chinesischer Banken in der Schweiz begrüssen. Der wirtschaftliche Entscheid für eine Geschäftstätigkeit in der Schweiz liegt bei den chinesischen Banken und ist auch von der Einschätzung des Entwicklungspotentials des Renminbi-Geschäftsvolumens in der Schweiz abhängig. Dieses Potential nimmt zu, je stärker sich Unternehmen und Finanzbranche in der Schweiz im Renminbi-Geschäft engagieren. Entsprechend können auch vom Freihandelsabkommen und dem neuen Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und China, die am 1. Juli 2014 respektive am 8. November 2014 in Kraft getreten sind, positive Impulse ausgehen.

2.6.3 Regulierungsdialog EU

Die Regulierungsbestrebungen der EU stellen die Schweizer Finanzmarktpolitik vor grosse Herausforderungen. Der Zugang zum EU/EWR-Raum ist von vitaler Bedeutung für den Finanzplatz Schweiz. Schweizer Finanzintermediäre exportieren einen bedeutenden Teil ihrer Dienstleistungen in den europäischen Binnenmarkt, der aufgrund der engen geografischen und kulturellen Verbundenheit traditionell einen Schwerpunkt des grenzüberschreitenden Geschäfts der Schweizer Finanzinstitute bildet. Trotz geringer

Zunehmende Bedeutung des Aussenhandels Schweiz – China



% Zuwachsrate gegenüber Vorjahresperiode
* Januar–September 2014

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung EZV

Abb. 10

Wachstumsdynamik und Sättigungstendenzen bleibt der EU-Markt bedeutsam für das grenzüberschreitende Geschäft. Aus der laufenden Weiterentwicklung des EU-Rechts ergeben sich neue Hürden für den Marktzugang. Falls die Schweiz den grenzüberschreitenden Zugang zum EU-Finanzmarkt in wichtigen Bereichen verliert, kann dies weitreichende Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes haben.

Die europäische Rechtsentwicklung spielt dabei eine zentrale Rolle. Innerhalb der EU wurde in den vergangenen Jahren die Harmonisierung der bislang stark fragmentierten nationalen Marktzutrittsvorschriften für Finanzdienstleister aus Drittstaaten – beispielsweise der Schweiz – massgeblich vorangetrieben (vgl. auch Box in Kapitel 3.3.3). Die zunehmende Harmonisierung bietet für die Schweiz Chancen und Risiken zugleich. Einerseits werden durch die vereinheitlichten Marktzutrittsvoraussetzungen klare Voraussetzungen und Kriterien für den Marktzugang geschaffen, an denen sich ein Drittstaat orientieren kann. Anderseits ist die Prüfung dieser Äquivalenzanforderungen durch die EU-Kommission – aus Sicht des Drittstaates – mit erheblicher Unsicherheit verbunden.

Vor diesem Hintergrund kommt dem seit 2012 etablierten jährlichen Regulierungsdialog der Schweiz mit der EU-Kommission eine besondere Bedeutung zu. Für die Schweiz bietet dieser institutionalisierte Kontakt mit den Fachbehörden der EU-Kommission eine wichtige Möglichkeit, um Problembereiche diskutieren und Schweizer Anliegen thematisieren zu können, aus erster Hand über aktuelle Entwicklungen informiert zu werden und damit rechtzeitig allfälligen Handlungsbedarf erkennen zu können. Ergänzend zum jährlich stattfindenden Dialog werden regelmässig auch verschiedene Gespräche auf technischer Ebene zu Regulierungsthemen mit der EU-Kommission geführt. Im Zentrum des dritten Regulierungsdialogs vom 26. September 2014 standen Fragen im Zusammenhang mit dem Marktzutritt im Vordergrund.

2.6.4 Internationale Aktivitäten im Bereich des Zolls

Internationale Finanzfragen gehören auch in das Tätigkeitsgebiet der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV).

Die Schweiz hat im Bereich des Zolls und der indirekten Steuern – teils zusammen mit den EFTA-Staaten – bilaterale Amtshilfeabkommen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie mit Island, Israel, Norwegen, Kolumbien, Peru, der Südafrikanischen Zollunion (Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland) und der Türkei abgeschlossen. Mit der EU und ihren Mitgliedstaaten besteht ergänzend dazu das Betrugsbekämpfungsabkommen, das zwar aufgrund der noch ausstehenden Ratifikation einzelner EU-Mitgliedstaaten immer noch nicht in Kraft getreten ist, aber mit mehreren EU-Mitgliedstaaten provisorisch angewendet wird. Die Abkommen dienen vor allem der Einhaltung des Zollrechts und des Rechts der indirekten Steuern im Zusammenhang mit dem internationalen Warenverkehr sowie der Aufdeckung und Verfolgung von entsprechenden Widerhandlungen. Die Zollverwaltung leistet regelmässig Amtshilfe und auch internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Bei der Rechtshilfe geht es häufig um die Herausgabe von Bankunterlagen. Die Schweiz steht nach wie vor in Verhandlungen mit den USA über ein Amtshilfeabkommen im Zollbereich.

In einer Reihe von Partnerländern, wie zum Beispiel Ländern der gemeinsamen IWF-Stimmrechtsgruppe, leistet die EZV auch technische Unterstützung. Durch die Vermittlung von spezifischem Expertenwissen kann so massgeblich zur Steigerung der Effizienz der Zollbehörde beigetragen werden. Eine grössere finanzielle Leistungsfähigkeit trägt wiederum in diesen Ländern zur Stärkung des Staatshaushalts bei. Gleichzeitig können eine professionellere Zollabfertigung sowie die effektivere Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Terrorismus den Austausch von Waren im globalisierten Warenverkehr massgeblich erleichtern. So wurde 2014 die Kooperation der EZV mit der kirgisischen sowie der aserbaidschanischen Zollverwaltung intensiviert. Ausserdem hat die EZV 2014 im Rahmen des schweizerischen OSZE-Präsidialjahres zahlreiche OSZE initiierte Kurzzeitmissionen in Zentralasien unterstützt und erfolgreich durchgeführt.

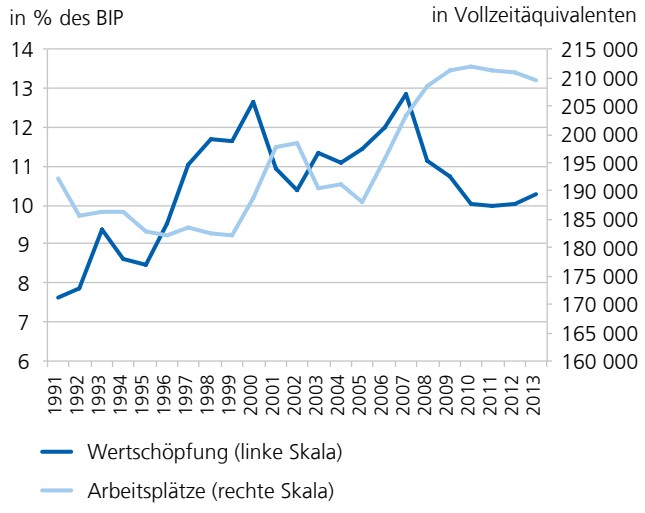
2.6.5 Abkommen im Bereich Elementarschadenversicherung mit Liechtenstein

Am 4. Dezember 2014 wurde mit Liechtenstein eine Einigung über ein Abkommen im Bereich der privatrechtlichen Elementarschadenversicherung erzielt. Flankierend dazu haben die Finanzmarktaufsichtsbehörden Verbesserungen in ihrer Zusammenarbeit im Versicherungsbereich vereinbart. Das Abkommen schafft eine formale Rechtsgrundlage, welche die Rechtssicherheit sowie die Transparenz in diesem Teil des Versicherungsgeschäfts grenzüberschreitend nach Liechtenstein stärkt. Über dieses Abkommen würde sich Liechtenstein verpflichten, die Schweizer Regulierung im Bereich der Elementarschadenversicherung in seinem nationalen Recht anzuwenden. Vorgesehen ist, das Abkommen im Jahr 2015 zu unterzeichnen und die internen Genehmigungsverfahren voranzubringen.

3 Wettbewerbsfähigkeit, Marktzutritt und Krisenresistenz

Ausblick: Das EFD hat 2014 gestützt auf Artikel 52 des Bankengesetzes die Too big to fail-Bestimmungen geprüft. Ein entsprechender Bericht wird der Bundesversammlung vor März 2015 unterbreitet. Dieser wird den Grad der Umsetzung der internationalen Standards durch die Schweiz untersuchen, Entwicklungen im Ausland darstellen sowie den allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe aufzeigen. Die Würdigung erfolgt auf Grundlage des Berichts der Expertengruppe «Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie». Im Sommer 2015 soll die Botschaft zu den Bundesgesetzen über Finanzdienstleistungen (FIDLEG) und Finanzinstitute (FINIG) verabschiedet werden. Auch die Arbeiten zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) sollen 2015 auf Verordnungsebene weitergeführt werden, um ein Inkrafttreten von Gesetz und Verordnung anfangs 2016 zu ermöglichen.

Der Schweizer Finanzsektor



Quelle: BFS/SECO (BIP gemäss ESVG 2010)

Abb. 11

3.1 Übersicht

Um das Stabilitätsrisiko des Finanzplatzes Schweiz zu minimieren, hat die Schweiz nach der Finanzkrise rasch reagiert und entsprechende Regulierungen umgesetzt (Too big to fail, TBTF). Diese werden in Kapitel 3.3.2 international verglichen. Im Bereich der Regulierung sind weiter die drei geplanten neuen Gesetze im Finanzmarktbereich zu nennen (Finanzdienstleistungsgesetz, Finanzinstitutsgesetz sowie Finanzmarktinfrastrukturgesetz). Mit diesen Reformvorhaben wird gleichzeitig auch die Systematik der Finanzmarktgesetze vereinfacht und modernisiert. Anstelle der historisch gewachsenen Gesetzesvielfalt soll eine funktionsorientierte Architektur der Finanzmarktgesetze angestrebt werden.

3.2 Bedeutung Finanzplatz Schweiz

Der Finanzplatz Schweiz leistet einen wesentlichen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und Beschäftigung (vgl. Abb. 11).

2013 konnte mit der Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen eine Wertschöpfung von rund CHF 65 Milliarden Franken erzielt werden. Dies entspricht einem Anteil von 10,3 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP),[3] was im Vergleich zu anderen grossen Finanzzentren ähnlich hoch ist: In Grossbritannien belief sich der Anteil auf 8,6 Prozent, in Singapur auf 11,2 Prozent und in den USA auf 6,6 Prozent. Mit Blick auf Luxemburg (25,4%) ist der Anteil allerdings deutlich tiefer (vgl. Abb. 12). Im Vergleich zur schweizerischen Volkswirtschaft hat sich der Finanzsektor in den letzten 20 Jahren überdurchschnittlich entwickelt: Während sich das BIP um den Faktor 1,6 vergrösserte, verdoppelte sich die Wertschöpfung des Schweizer Finanzplatzes nahezu. Ende 2013 waren im Schweizer Finanzsektor rund 210 000 Personen beschäftigt. Dies entspricht einem Anteil von knapp 6,0 Prozent der Gesamtbeschäftigung.

Bankenähnliche Gebilde in der Schweiz
Das Schattenbankensystem wird im weiten Sinne definiert als Kreditvermittlung, an welcher Unternehmen und Tätigkeiten ausserhalb des regulären Bankensystems beteiligt sind. Beispiele für Schattenbanken können Hedge Fonds, weitere Fonds oder Leasingfirmen sein. Schattenbankgeschäfte können sich hinsichtlich Innovation, Effizienz und Diversifikation positiv auf das Finanzsystem auswirken und

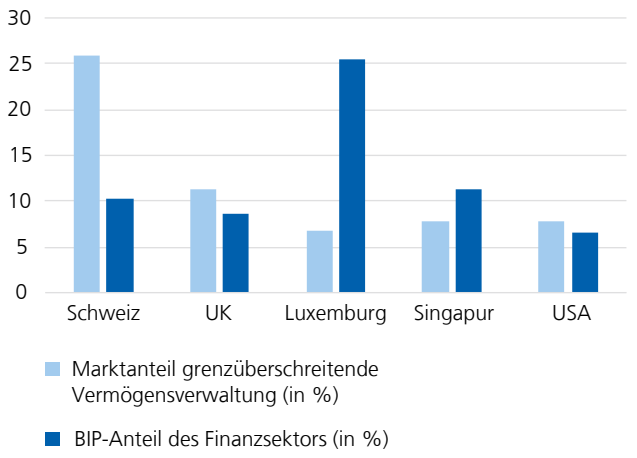
[3] Berechnung gemäss des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010.

eine Ergänzung zum traditionellen Bankensektor darstellen. Schattenbanken können jedoch auch Risiken für die Finanzstabilität beinhalten. Um insbesondere das Ausmass dieser Risiken abzuschätzen, gibt das Financial Stability Board (FSB) jedes Jahr einen Bericht zur Bedeutung des Schattenbankensystems heraus, den «Global Shadow Banking Monitoring Report». Obwohl die Schweiz mit nur 2 Prozent am weltweiten Schattenbankensektor beteiligt ist, rangiert sie im Verhältnis zum BIP unter den drei Ländern mit dem grössten Schattenbankensystem.

Um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen, wendet das FSB eine sehr breit gefasste Messmethode an. Nach dieser Methode wird das Ausmass des Schattenbankensektors namentlich in der Schweiz zu hoch geschätzt. EFD, SNB und FINMA haben deshalb eine detailliertere Analyse vorgenommen. Ein Auszug daraus wurde als Anhang des FSB-Berichts 2014 publiziert. Die Schweizer Schätzungen der Grösse des einheimischen Schattenbankensektors bewegen sich für 2012 zwischen 315 und 480 Milliarden Franken und liegen damit deutlich unter den 1500 Milliarden Franken, die der FSB mit seiner breitgefassten Methode geschätzt hat. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die Schweizer Studie die Tätigkeiten, die keine Kreditvermittlung beinhalten, beispielsweise Aktienfonds und Holding-Beteiligungen an Unternehmen, ausnimmt. Letztere machen in der Schweiz einen besonders hohen Anteil aus.

Mit geschätzten 480 Milliarden Franken ist in der Schweiz der Schattenbankensektor mehr als fünfmal kleiner als der Bankensektor. Darüber hinaus unterliegt ein Grossteil der identifizierten Tätigkeiten – davon 60 Prozent Anlagefonds – der Regulierung und der Aufsicht durch die FINMA. Dennoch sind die weiteren Entwicklungen im Schattenbankensektor und die allenfalls damit verbundenen Risiken für die Finanzstabilität auch in Zukunft sorgfältig zu beobachten.

Finanzplatz mit starker Vermögensverwaltung (2013)



Quelle: Boston Consulting Group, BFS/SECO, Office for National Statistics (UK), Le Portail de Statistiques-Grand-Duché de Luxembourg, Singapore Department of Statistics, Bureau of Economic Analysis (USA)

Abb. 12

Ende 2013 wurden in der Schweiz 283 Bankeninstitute gezählt, davon über 40 Prozent Auslandsbanken. Banken sind zentrale Akteure an den Finanzmärkten und treten als Intermediäre zwischen Kapitalanbietern und -nachfragern auf. Auf eine ausreichende Versorgung mit Kreditgeldern sind sowohl Unternehmen als auch Haushalte angewiesen. Das Kreditvolumen, d.h. die effektive Benützung der Kreditlimiten der Banken, lag Ende August 2014 bei rund 1 214 Milliarden Franken. Drei Viertel davon entfielen auf inländische Hypothekarforderungen. Dabei trägt der starke Wettbewerb unter den vielen Anbietern zu relativ günstigen Finanzierungskosten in der Schweiz, wie zum Beispiel tiefe Zinsen und Zinsmargen, bei. Am Immobilienmarkt bestehen jedoch auch Unsicherheiten. Um gefährliche Entwicklungen aufgrund von Ungleichgewichten zu vermeiden, ist eine verantwortungsvolle Kreditvergabepolitik der Banken entscheidend. Eine solche Politik hängt ebenfalls von den gesetzten staatlichen Rahmenbedingung ab: So hat die anhaltend hohe Dynamik am Kreditmarkt zu einer Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers von 1 auf 2 Prozent ab dem 30. Juni 2014 geführt. Damit soll die Widerstandskraft des Bankensektors gegenüber einer allfälligen Korrektur der Ungleichgewichte am Hypothekar- und Immobilienmarkt aufrechterhalten beziehungsweise weiter gestärkt werden.

Neben den Banken zählen auch Versicherungen, Pensionskassen und unabhängige Vermögensverwalter zum Finanzsektor. 2013 wurden 223 Versicherungsunternehmen in der Schweiz beauf-

sichtigt, davon sind mehr als die Hälfte Schadenversicherungen. Die Kapitalanlagen der schweizerischen Versicherungen beliefen sich per Ende 2013 auf rund 540 Milliarden Franken. Die Hälfte dieser Gelder wird in festverzinslichen Wertpapieren angelegt. Auch die knapp 2100 Pensionskassen oder die rund 2300 unabhängigen Vermögensverwalter sind wichtige Akteure auf dem Finanzplatz. So hatten die Pensionskassen Ende 2012 Kapital im Wert von 673 Milliarden Franken angelegt, davon ein Drittel in Obligationen und ein Viertel in Aktien. Die unabhängigen Vermögensverwalter haben 2012 gemäss Schätzungen der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) rund 560 Milliarden Franken Kundengelder verwaltet.

3.3 Rahmenbedingungen

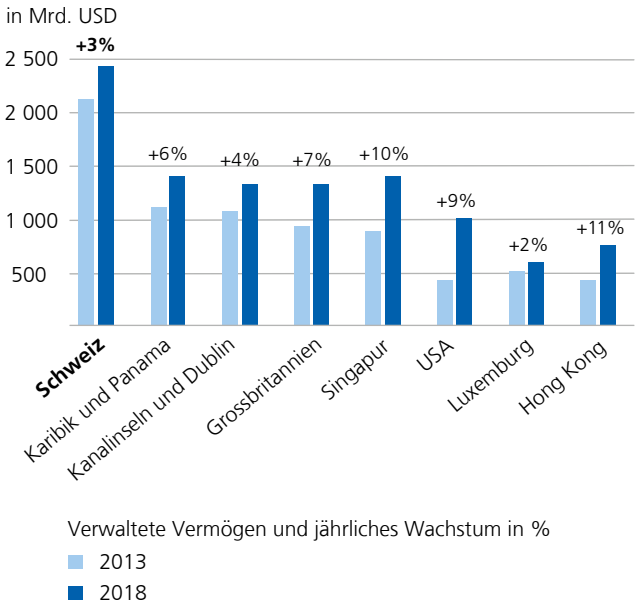
3.3.1 Finanzmarkt

Der Bundesrat hat zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie eine breit abgestützte Expertengruppe befristet bis Ende 2014 eingesetzt. Diese Expertengruppe unter der Leitung von Professor Aymo Brunetti hat sich, losgelöst vom Tagesgeschäft und auf der Basis der bestehenden Grundlagen zur Finanzmarktpolitik, sowohl mit den Herausforderungen an den Finanzplatz im Inland als auch mit den Chancen für den Finanzplatz im Ausland befasst.

Sie hat Vertiefungen in den vier Themen Marktzutritt, volkswirtschaftliche Risiken, steuerliches Umfeld sowie Regulierungsprozess und -umsetzung vorgenommen und diese dem Bundesrat Ende 2014 vorgelegt. Die Expertengruppe schlägt dem Bundesrat zielgerichtete Massnahmen vor, um den Marktzutritt zu erhalten oder zu verbessern. Im Bereich volkswirtschaftliche Risiken wurde sowohl im Banken- wie auch im Nichtbankenbereich Handlungsbedarf eruiert. Im Steuerbereich wurden Empfehlungen zur Revision der Verrechnungssteuer erarbeitet. Im Regulierungsbereich soll gemäss Erkenntnissen der Expertengruppe vor allem die Umsetzung der bestehenden Grundlagen verbessert werden. Der Bundesrat wird gestützt auf die Empfehlungen das weitere Vorgehen bestimmen.

Anstelle der Expertenkommission soll 2015 der «Beirat Zukunft Finanzplatz» eingesetzt werden. Dieser Beirat, ebenfalls präsidiert von Professor Aymo Brunetti, soll den regelmässigen Austausch aller massgeblichen Akteure zu Fragen der Finanzmarktstrategie sicherstellen und die strategischen Herausforderungen und Zukunftsperspektiven für das Finanzgeschäft in der Schweiz mit Blick auf die gesamte Volkswirtschaft beurteilen.

Wachstumsprognose der grössten Private-Banking-Standorte für die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung



Quelle: G. Laplace. ASB, Boston Consulting Group

Abb. 13

3.3.2 Regulierungsprojekte

Too big to fail

Systemrelevante Finanzinstitute[4] stellen ein Stabilitätsrisiko dar, da von ihrem Zusammenbruch untragbare Risiken für die betroffene Volkswirtschaft ausgehen. Als eines der ersten Länder hat die Schweiz am 1. März 2012 Bestimmungen zur Too big to fail-Problematik in Kraft gesetzt. Ziel dieser Massnahmen ist es, die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenbruchs eines systemrelevanten Finanzinstituts zu verringern beziehungsweise die negativen Folgen einer Insolvenz zu mindern, falls eine solche – wider alle Präventionsmassnahmen – doch eintreten

[4] Gemäss SNB-Entscheiden gelten die UBS, die Credit Suisse, die Zürcher Kantonalbank (seit November 2013) und die Raiffeisen Gruppe (seit Juni 2014) als systemrelevante Schweizer Banken.

sollte. Die wettbewerbsverzerrende Wirkung der impliziten Staatsgarantie wird damit deutlich verringert, ebenso das Risiko, dass der Staat zur Rettung einer solchen Bank erneut grosse finanzielle Risiken übernehmen muss.

Die Massnahmen sehen – im Vergleich zu den Basel III-Standards – strengere Anforderungen in Bezug auf Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und Organisation vor. Neue Kapitalinstrumente (nachrangige Pflichtwandelanleihen, sogenannte CoCos) unterstützen die Banken bei der Erfüllung der strengeren Anforderungen an die Eigenmittelausstattung. Die Notfallplanung als Teil eines globalen Sanierungs- und Liquidierungsplans dient der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen (namentlich des Zahlungsverkehrs sowie des Einlagen- und Kreditgeschäfts) bei drohender Bankeninsolvenz.

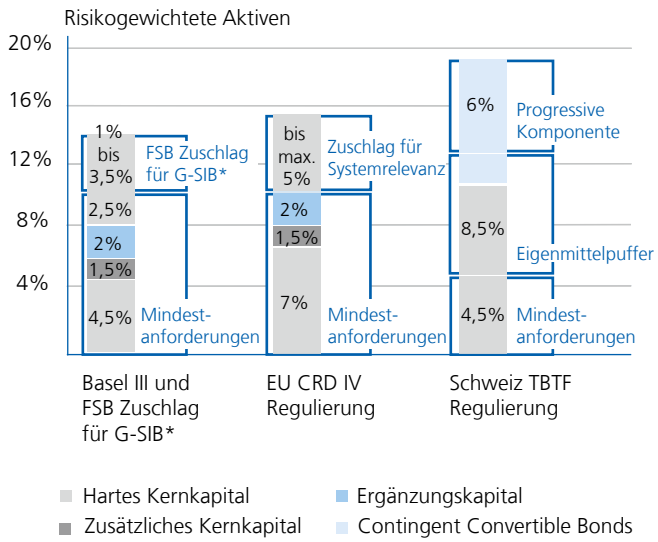
Die oben genannten Massnahmen finden ihren Niederschlag vor allem in den neuen, am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Artikeln der Banken- und der Eigenmittelverordnung. Hinzu kommen die besonderen Anforderungen der neuen Liquiditätsverordnung, die von den betroffenen Banken seit Januar 2013 sukzessive übernommen werden. Im Licht der Vorarbeiten zur Notfallplanung haben die beiden Grossbanken ihre Rechtsstruktur angepasst oder deren Anpassung angekündigt, um im Krisenfall die Aufrechterhaltung der systemrelevanten Tätigkeiten gewährleisten zu können.

Basel III

Die Schweizer Vorgaben betreffend Eigenkapital- und Liquiditätsregulierung orientieren sich eng an den Empfehlungen für Mindeststandards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel III).

Die überarbeiteten, strengeren Eigenkapitalanforderungen gemäss Basel III wurden per 1. Januar 2013 ins Schweizer Recht (Eigenmittelverordnung, ERV) umgesetzt, mit gewissen Übergangsfristen bis 2018. Der Basler Ausschuss kam im Rahmen seines Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) von 2013 zum Schluss, dass die Schweizer Eigenkapitalregulierung weitgehend mit Basel III übereinstimmt und vergab dafür in der Gesamtbeurteilung die Bestnote «compliant». Gewisse marginale Abweichungen, welche im RCAP festgestellt wurden, wurden mittels Anpassung der ERV und diverser FINMA-Rundschreiben bereits adressiert.

Mindestkapitalanforderungen und Kapitalpuffer
(ohne antizyklische Kapitalpuffer)
Stand 1.1.2019



*Zuschlag des Financial Stability Board für global systemrelevante Banken

Abb. 14

Die Empfehlungen des Basler Ausschusses betreffend Liquidität wurden von der Schweiz in einer neuen Verordnung umgesetzt (Liquiditätsverordnung, LiqV), die ebenfalls Anfang 2013 in Kraft trat. Neben qualitativen Vorgaben enthält die Liquiditätsregulierung auch quantitative Anforderungen, welche auf den 1. Januar 2015 hin angepasst wurden. Neu wird als quantitative Messgrösse die vom Basler Ausschuss entwickelte kurzfristige Liquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR) verwendet. Die langfristige Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR) wurde 2014 vom Basler Ausschuss verabschiedet und soll auf Anfang 2018 in Kraft treten.

Finanzdienstleistungsgesetz FIDLEG / Finanzinstitutsgesetz FINIG

Die Regulierungsprojekte zu den beiden neuen Bundesgesetzen über Finanzdienstleistungen (FIDLEG) und über Finanzinstitute (FINIG) zielen darauf ab, die Qualität der Dienstleistungen von

Fortsetzung auf Seite 28

Internationale Entwicklungen in der Aufsicht von systemrelevanten Banken (Stand Ende 2014)

Auf internationaler Ebene und in bedeutenden Finanzzentren sind Bestrebungen zur zusätzlichen Regulierung von systemrelevanten Unternehmen (Systemically Important Financial Institutions SIFI) im Gange. Eine wichtige Basis bilden die Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften von Basel III (vgl. Kapitel 3.3.2), die v.a. im Bereich der Unterlegung der risikogewichteten Aktiven (Risk weighted assets, RWA) höhere Anforderungen an das Eigenkapital (EK) von allen Banken stellen. Diese Vorschriften sollen gemäss den Vorgaben der G20 von allen wichtigen Finanzzentren und Mitgliedsländern für sämtliche Banken eingeführt werden. Hinzu kommen spezifische Anforderungen an SIFIs, um die von ihnen ausgehenden Risiken für die Finanzstabilität zu begrenzen.

Für SIFIs wurde am 4. November 2011 durch die G20 das Massnahmenpaket des FSB zur Regulierung von globalen SIFI (G-SIFI) verabschiedet.[1] Dieses beinhaltet neben einem grössenabhängigen Eigenkapitalzuschlag von 1 % bis 3,5 % der RWA nach Basel III (5 Kategorien) auch Anforderungen im Bereich des Risikomanagements und der internen Kontrollen. Darüber hinaus müssen Abwicklungspläne (living wills) erarbeitet werden und internationale Abwicklungen sollen ermöglicht werden. Zu den als global systemrelevant eingestuften 30 Banken gehören auch Credit Suisse und UBS, die Zuschläge von 1,5 % beziehungsweise 1 % einhalten müssen (FSB, November 2014).

Weitere, länder- bzw. wirtschaftsraumspezifische Anforderungen an systemrelevante Banken im Bereich Eigenkapital und Organisation werden in der folgenden Tabelle dargestellt:

		Schweiz	*EU*	*GB*	*USA*
Kapital	**Leverage Ratio** (für Grossbanken)[1]	– 4,56%[2] Gesamtkapital (resp. 24% der RWA Anforderungen) – *Beschlossen*	– 3,0% Tier 1 – Beobachtungsphase bis 2017 – *Umsetzung noch nicht beschlossen*	– 3,35%–4,95% (0,75% Tier 1, der Rest CET1) – *Beschlossen*	– 5% (Holding) resp. 6% Tier 1 – Einzelinstitut mit Einlagen für G-SIBs – *Beschlossen*
	Risikogewichtete Kapitalanforderungen	– Gesamtanforderung 19%[2] (davon bis zu 6% Bail-in Instrumente) – CET1 – 10,0% – *Beschlossen*	– Gesamtanforderung 11,5%–15,5% – CET1: 8%–12% – *Beschlossen*	– Gesamtanforderung 19% (inkl. Bail- in Instrumente) – CET1: 11% (Ring-Fence Einheit) – *Beschlossen*	– Gesamtanforderung: Mind. 10,5%[3] (ohne FSB Zuschlag 1–2,5%) – CET1: 7% (ohne FSB Zuschlag 1–2,5%)) – *Beschlossen (FSB Zuschlag noch ausstehend[4])*
Liquidität	**Mindestliquiditätsquote (LCR)**	– Basel III LCR – *Beschlossen* (100% ab 2015)	– Basel III LCR – *Beschlossen* (100% ab 2015–2018)	– Basel III LCR – *Beschlossen* (100% ab 2018)	– Basel III LCR – *Beschlossen* (100% ab 2017)
Risikoverteilung		– Gegenpartei max. 25% der Eigenmittel (CET1+ High trigger CoCos) – *Beschlossen*	– Engagement ggü. anderem Finanzinstitut maximal 25% des Gesamtkapitals (Gesamtengagement gegenüber Finanzinstituten 200%) – *Vorschlag (formelle Annahme der Richtlinie ausstehend)*		– Engagement ggü. Gegenpartei max. 10% Gesamtkapital (Aktiven > 500 Mrd. USD) – *Beschlossen*
Organisatorische Massnahmen		– Keine direkten organisatorischen Vorgaben (subsidiär Anordnungen FINMA) – Nachweis zur unabhängigen Weiterführung systemrelevanter Funktionen über Notfallplan (Trennbarkeit) – *Beschlossen*	– Vorschlag EU-Kommission: Eigentumsrechtliche Trennung von Eigenhandel und Auslagerung in separate Handelsunternehmen von risikoreichen Geschäften (Anordnung durch Aufsichtsbehörden) – *Vorschlag*		– Volcker Rule: Eigentumsrechtliche Trennung von Eigenhandel und Exposure ggü. Venture Capital/PE und Hedge Funds – Erfordernis Zwischenholding für ausländische Grossbanken – *Beschlossen*
			– Deutschland und Frankreich: Funktionale Trennung Handels- und Kundengeschäft – *Beschlossen*	– Ring-Fence (funktionale Trennung) volkswirtschaftlich wichtiger Dienstleistungen, Verbot Eigenhandel für Ring-Fence Einheit – *Beschlossen*	
Massnahmen für den Krisenfall		← Entwicklung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen bereits beschlossen →			
	Sanierungs- und Abwicklungsplanung	– Privatrechtliche Sanierungs- und hoheitliche Abwicklungspläne – Nur systemrelevante Banken – Eigenmittelrabatte bei Verbesserung globalen Sanier-und Abwickelbarkeit – SPE-Strategie	– Sanierungs- und Abwicklungspläne entlang Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) – Betrifft Banken mit Aktiven > 50 Mrd. EUR – Abwicklungsfonds		– Abwicklungspläne für Banken mit Aktiven > 50 Mrd. USD – Sanierungspläne im Rahmen der jährlichen Kapitalplanung und Stresstest – SPE-Strategie
			– SPE-Strategie		
	Bail-in Instrumente [5]	– Low Trigger CoCos: 1-6% RWA[2] – *Erarbeitung TLAC/GLAC Konzept, noch keine Vorschläge*	– MREL: Qualitative Vorgaben, Quantität mind. 8% Total Liabilities *Einigung Richtlinienentwurf, Formeller Beschluss noch ausstehend*		– Öffentliche Ankündigung über Mindestanforderung – *Umsetzung noch offen*
			– PLAC – *Beschlossen*		

1 Der Basler Ausschuss hat im Februar 2014 eine revidierte Fassung der Basel III Leverage Ratio vorgelegt. Anpassungen an diese Version sind in allen Jurisdiktionen noch ausstehend.
2 Gegenwärtig wird von einer progressiven Komponente von ca. 4,5 % RWA und damit Gesamtkapitalanforderungen von 17,5% RWA und ca. 4% Leverage Ratio für die beiden Schweizer Grossbanken ausgegangen.
3 Collins Amendment: Parallele Berechnung Risikogewichte nach internen Modellen und Standardansatz; tiefere der beiden Quoten ist ausschlaggebend. Dürfte tendenziell zu höheren Eigenmittelanforderungen führen.
4 Die USA werden beim Systemrelevanzzuschlag für G-SIBs über die internationalen Mindeststandards gehen. Die genaue Kalibrierung erfolgt in den nächsten Monaten (siehe Governor Tarullo, 9. September 2014).
5 Unter Federführung des FSB wird ein internationaler Standard für Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) erarbeitet. TLAC beinhaltet neben regulatorischem Kapital auch Bail-in Instrumente, welche im Sanierungsfall Haftungssubstrat bereitstellen. Die Stossrichtung wurde am 10. November 2014 vom FSB publiziert.

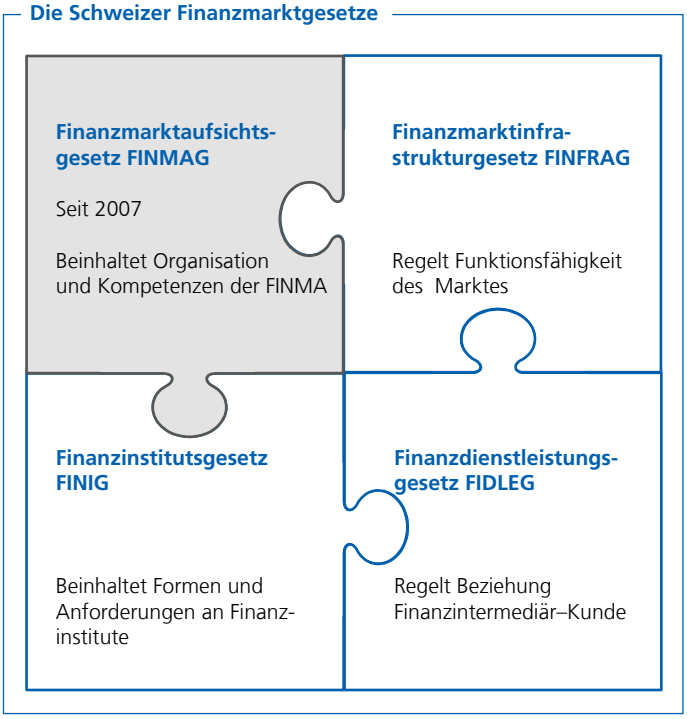


Abb. 15

Schweizer Finanzinstituten zu stärken und den Kundenschutz zu erhöhen. Gleichzeitig soll insbesondere mit FIDLEG eine mit internationalen Standards kompatible und in Bezug auf die EU gleichwertige Regulierung geschaffen werden. Schliesslich sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.

Am 25. Juni 2014 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zu den beiden Gesetzen eröffnet, welche bis zum 17. Oktober 2014 dauerte. Die Botschaft an das Parlament soll im Sommer 2015 verabschiedet werden.

FIDLEG regelt die Beziehung der Finanzinstitute zu ihren Kunden in Bezug auf die wichtigsten Finanzprodukte und harmonisiert die diesbezüglichen Verhaltensregeln. Gemäss Vernehmlassungsvorlage müssen Finanzdienstleister bei der Beratung die finanzielle Situation sowie die Kenntnisse und Erfahrungen ihrer Kunden berücksichtigen. Für Finanzinstrumente wird jeweils ein leicht verständliches Basisinformationsblatt erstellt, um den Kunden eine fundierte Anlageentscheidung und einen Produktevergleich zu ermöglichen. Weiter enthält die Vernehmlassungsvorlage einheitliche Prospektregeln für sämtliche Effekte, die öffentlich angeboten werden. Um die private Rechtsdurchsetzung im Fall von Fehlverhalten von Finanzdienstleistern zu verbessern, wurden neue Formen von kollektiver Rechtsdurchsetzung, eine Stärkung der Ombudsstelle und die Einführung eines Schiedsgerichts oder eines Prozesskostenfonds vorgeschlagen. Schliesslich wurden auch Vorschriften für das grenzüberschreitende Geschäft zur Diskussion gestellt.

Das FINIG führt verschiedene bestehende Gesetze zur Aufsicht über Finanzinstitute, welche in irgendeiner Form das Vermögensverwaltungsgeschäft betreiben, in einem neuen Erlass zusammen. Neu sollen gemäss Vernehmlassungsvorlage auch Vermögensverwalter von individuellen Kundenvermögen sowie von Vermögenswerten schweizerischer Vorsorgeeinrichtungen einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Durch die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen sollen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Anbietern minimiert werden.

Finanzmarktinfrastrukturgesetz FinfraG

Mit dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz wird eine an die Entwicklungen des Marktes und an internationale Vorgaben angepasste Regulierung der Finanzmarktinfrastrukturen sowie der Pflichten der Finanzmarktteilnehmer beim Effekten- und Derivatehandel ausgearbeitet. Es soll die Stabilität und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz stärken und den Schutz der Finanzmarktteilnehmer verbessern.

Der Bundesrat hat die Botschaft zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz am 3. September 2014 verabschiedet. Stimmt das Parlament dem Gesetz zu, kann frühestens 2016 mit einer Inkraftsetzung gerechnet werden.

Die Regulierungsvorhaben der EU und auch weiterer Länder – insbesondere USA und Japan – zum Derivatehandel sind bereits weit fortgeschritten respektive finalisiert. Massgebend sind in der EU insbesondere die European Market Infrastructure Regulation (EMIR), die Markets in Financial Instruments Directive (MiFID II) und die dazugehörige Markets in Financial Instruments Regulation (MIFIR) sowie die Regulation on securities settlement and on Central Securities Depositories (CSDR). In den USA sind die Bestimmungen zu Derivatgeschäften im Dodd-Frank Act festgelegt. Diverse Drittstaatenregelungen in der

EU beruhen auf dem Äquivalenzprinzip. Das bedeutet, dass Schweizer Marktteilnehmer an Wettbewerbsfähigkeit einbüssen oder Schweizer Finanzmarktinfrastrukturen den EU-Marktzugang verlieren, sollte die Schweiz nicht rechtzeitig eine EU-gleichwertige Regulierung implementieren. Um den Marktzutritt zur EU und die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes sicherzustellen, ist deshalb mit dem FinfraG rasch eine mit der EU gleichwertige Regulierung anzustreben.

Versicherungsaufsichtsverordnung AVO

In Absprache mit dem EFD legte die FINMA Ende 2013 einen Vorschlag für eine Teilrevision der Aufsichtsverordnung vor. Das Hauptziel besteht darin, von der EU die angestrebte Äquivalenzanerkennung des schweizerischen Versicherungsaufsichtssystems zu erhalten. In einem Bericht von 2011 erkannte die zuständige EU-Fachbehörde (EIOPA) bereits eine weitgehende Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht, wies aber auf drei Vorbehalte bezüglich der Anforderungen an die Solvenz von Rückversicherungscaptives, an die Offenlegungspflichten und an die Corporate Governance hin. Diese drei Vorbehalte sollen mit der Teilrevision behoben werden. Der Äquivalenzentscheid der EU-Kommission wird im Frühling 2015 erwartet.

Weitere Elemente der Teilrevision betreffen das Zusammenspiel der momentan existierenden verschiedenen Modellarten für die Solvenzberechnungen der Versicherer, die Berechnung und Bildung von Rückstellungen und anderes.

Die FINMA, das EFD und die Versicherungswirtschaft verfeinerten 2014 den Verordnungsvorschlag in mehreren Schritten, so dass schliesslich im Dezember 2014 eine Anhörung durchgeführt werden konnte. Die Teilrevision soll auf den 1. Juli 2015 in Kraft gesetzt werden.

3.3.3 Marktzutritt

Im Rahmen der Reform der Finanzmarktregulierung im Nachgang der Finanzkrise wurden weltweit die Rahmenbedingungen für das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft verschärft und damit der Marktzutritt für Schweizer Anbieter im Ausland erschwert. Für den Schweizer Finanzplatz mit seiner führenden Stellung im Vermögensverwaltungsgeschäft ist der grenzüberschreitende Zugang zu ausländischen Finanzmärkten ein zentraler Erfolgsfaktor. Falls dieser nicht erhalten werden kann, sind negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung in der Schweiz nicht auszuschliessen. Die Wahrung wie auch die mögliche Verbesserung des Marktzutritts sind ein prioritäres strategisches Ziel des Bundesrates. Im Rahmen seiner Finanzmarktpolitik agiert er auf mehreren Ebenen und gemeinsam mit verschiedenen Partnern, um die Schweizer Marktzutrittsinteressen zielgerichtet einzubringen, nämlich bilateral mit einzelnen Staaten oder mit der EU sowie auch multilateral in den wichtigsten internationalen Standardsetzungsgremien wie beispielsweise dem Financial Stability Board (FSB).

Im Rahmen der Arbeiten der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie (vgl. Kapitel 3.3.1) wurden eine Lagebeurteilung und eine Einschätzung verschiedener möglicher Handlungsfelder vorgenommen, um den internationalen Marktzutritt von Schweizer Finanzdienstleistern zu erhalten und zu verbessern. Diesen Arbeiten zufolge muss davon ausgegangen werden, dass sich der Marktzutritt zu wichtigen Märkten verschlechtern wird, falls nicht der Dialog mit den Partnerländern und mit der EU gesucht und Lösungen zur Verbesserung des Marktzutritts angestrebt werden. Als mögliche Handlungsoptionen, die vertieft geprüft werden sollten, hat die Expertengruppe den Abschluss von bilateralen Marktzutrittsvereinbarungen mit wichtigen Partnerländern, den Äquivalenzansatz gegenüber der EU (wo dies erstrebenswert ist, vgl. Box) sowie ein allfälliges Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU identifiziert.

Auf bilateraler Ebene ist die Schweiz im Rahmen ihrer Finanzmarktpolitik bestrebt, mit ausgewählten Partnerstaaten auf die Wahrung und Verbesserung des Marktzutritts für Schweizer Finanzintermediäre hinzuwirken und so die Rechtsicherheit für grenzüberschreitende Aktivitäten zu erhöhen. In der Regel erfolgt dies im Kontext der Regelung der Gesamtbeziehungen mit dem jeweiligen Land im Finanzbereich, einschliesslich der Steuerfragen. So hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 beschlossen, dass im Rahmen der Verhandlungen zum automatischen Informationsaustausch auch die Wahrung beziehungsweise die Verbesserungen des Marktzutritts einzufordern und anzustreben ist. Bereits in der Vergangenheit wurden im Rahmen der Ver-

handlungen zu den Quellensteuerabkommen mit Grossbritannien und Österreich die Rahmenbedingungen für den Finanzmarktzutritt bilateral thematisiert und mittels gemeinsamer Vereinbarungen festgehalten. Auch mit Deutschland konnte 2013 eine Vereinbarung auf Stufe der Finanzministerien abgeschlossen werden, die den Marktzutritt für Schweizer Anbieter auch ohne physische Präsenz in Deutschland erleichtern soll. Mit Frankreich wurden 2014 auf technischer Ebene bilaterale Gespräche über den grenzüberschreitenden Marktzutritt aufgenommen.

Äquivalenzansatz der EU

Der Äquivalenzansatz ist ein rechtliches Konzept, das die EU in jüngster Zeit vermehrt in ihre Finanzmarktregulierung integriert, um den Marktzutritt für Finanzdienstleister aus Drittstaaten in den EU/EWR-Raum einheitlich zu regeln. Der Ansatz sieht vor, dass Finanzdienstleister aus Drittstaaten in gewissen Bereichen Zugang zum europäischen Markt erhalten können, sofern sie in ihrem Herkunftsland einer gleichwertigen Regulierung und Aufsicht unterstellt sind. Dadurch sollen grenzüberschreitende Transaktionen ermöglicht werden, bei gleichzeitiger Sicherstellung der Schutzziele der EU-Regulierung (z.B. Kundenschutz und Systemstabilität) und Verhinderung von regulatorischer Arbitrage.

Das Konzept der Gleichwertigkeit ist dabei nicht immer einheitlich ausgestaltet. Während die meisten Äquivalenzbestimmungen auf einige wenige, klar definierte Vorgaben abzielen, gibt es beispielsweise in der Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR) eine weit gefasste Äquivalenzbestimmung, welche eine Gleichwertigkeit von einem ganzen Set von Bestimmungen (im konkreten Fall der Aufsichts- und Wohlverhaltensregeln) verlangt. Es gibt zudem keinen einheitlichen und klar definierten Massstab für die Gleichwertigkeit. Dieser bewegt sich zwischen einem buchstabengetreuen Rechtsvergleich und einer ergebnisorientierten Prüfung.

Für die Schweizer Finanzdienstleister wichtige Äquivalenzbestimmungen finden sich neben der MiFIR beispielsweise auch in der European Market Infrastructure Regulation (EMIR). Die Gesetzesvorhaben FinfraG und FIDLEG (vgl. Kapitel 3.3.2) zielen daher unter anderem darauf ab, in der Schweiz einen zur EU gleichwertigen Regulierungsrahmen zu schaffen, um den hiesigen Finanzdienstleistern in den genannten Bereichen den Zugang zum europäischen Markt zu ermöglichen beziehungsweise zu erhalten.

Aus Schweizer Sicht ist der Äquivalenzansatz interessant, da er es der Schweiz ermöglicht, spezifisch in denjenigen Bereichen eine Gleichwertigkeit anzustreben, welche ein hohes Ertragspotential bieten. Gleichzeitig ist die Äquivalenz keine hinreichende Bedingung für den Marktzutritt. So befindet die EU-Kommission letztlich über die Anerkennung der Äquivalenz seitens der Schweiz, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass solche Entscheide auch in den generellen Kontext der Beziehungen Schweiz-EU gestellt werden. Dies sowie die Unschärfe in der Definition der Gleichwertigkeit schafft erhebliche Unsicherheit für die Schweiz und ihre Anbieter. Längerfristig bietet der Äquivalenzansatz alleine daher keine ausreichende Strategie zur Wahrung und Verbesserung des Marktzutritts in die EU. Vielmehr müssen ergänzend dazu auch weitere Handlungsmöglichkeiten geprüft werden.

3.3.4 Rohstoffhandel

Der Rohstoffbranche in der Schweiz kommt eine unvermindert grosse Bedeutung für die Volkswirtschaft und den Finanzplatz zu. Dies widerspiegeln unter anderem die weitgehend aus dem Rohstoffsektor stammenden Nettoeinnahmen aus dem Transithandel, welche sich 2013 gemäss Erhebung der Nationalbank auf 23,4 Milliarden Franken beliefen. Die Einnahmen aus dem Transithandel waren damit im Vergleich zu den Höchstständen in den Vorjahren zwar leicht rückläufig, betragen aber immer noch 3,7 Prozent des Schweizer BIP (vgl. Abb. 16).[5]

Wie bereits im Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013 dargelegt, setzt sich der Bundesrat deshalb weiterhin für einen sowohl wettbe-

[5] Aufgrund einer erweiterten Erhebungsmethode der SNB liegen die Einnahmen aus dem Transithandel deutlich höher als die Schätzungen früherer Publikationen und des Grundlagenberichts Rohstoffe.

werbsfähigen als auch integren Wirtschaftsstandort einschliesslich des Rohstoffsektors ein. Am 26. März 2014 veröffentlichte der Bundesrat einen Bericht zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen des Grundlagenberichts Rohstoffe. Der Bundesrat kommt darin zum Schluss, dass die Umsetzung der Empfehlungen auf Kurs ist. Die zuständigen Departemente haben sie zügig an die Hand genommen und konnten zahlreiche Fortschritte erzielen. Die dabei gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, dass sich die Stossrichtung der Empfehlungen – Verbesserung der Rahmenbedingungen und Reduktion der Risiken inklusive Reputationsrisiken – bewährt. Mit Ausnahme einiger spezifisch auf den Rohstoffsektor ausgerichteter Initiativen erfolgt dies mittels der Gestaltung genereller Rahmenbedingungen für Unternehmen. Zu den sektorspezifischen Massnahmen zählen die Erarbeitung freiwilliger Standards zur Unternehmensverantwortung im Rohstoffhandel sowie die im Rahmen der Aktienrechtsrevision geplante Einführung von Transparenzbestimmungen für rohstofffördernde Unternehmen, welche die Offenlegung von Zahlungen an staatliche Stellen verlangen.

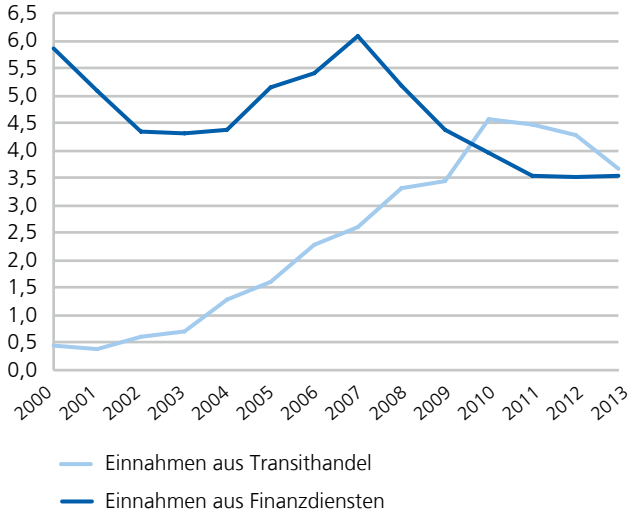
Im Zuständigkeitsbereich des EFD wurden mehrere Gesetzreformen angegangen, welche auch den Rohstoffsektor betreffen und dabei Empfehlungen des Grundlagenberichts Rohstoffe aufnehmen. Dazu zählen im Bereich der Finanzmarktregulierung das Finanzmarktinfrastrukturgesetz, über welches das Parlament 2015 beraten wird (siehe Kapitel 3.3.2), die vom Parlament Mitte Dezember 2014 verabschiedete Revision des Dispositivs der Geldwäschereibekämpfung (siehe Kapitel 2.5) und die Reform der Unternehmensbesteuerung (siehe Kapitel 4.3). Seit Anfang 2014 wird zudem der Aussenhandel mit Gold, Silber und Münzen nach Bestimmungs- und Ursprungsländern aufgeschlüsselt publiziert. Damit wurde eine weitere Empfehlung aus dem Grundlagenbericht Rohstoffe umgesetzt.

Der Bundesrat misst der weiteren Umsetzung der Empfehlungen des Grundlagenberichts Rohstoffe grosse Bedeutung zu und wird darüber im Sommer 2015 erneut Bericht erstatten.

Hohe Bedeutung des Rohstoffhandels für die Schweiz

Einnahmen aus Transithandel und aus Finanzdienstleistungen der Banken an das Ausland

in % des BIP



Quelle: SNB, Statistisches Monatsheft (Oktober 2014), eigene Berechnung

Abb. 16

4 Internationale Steuerfragen

Ausblick: 2015 sollen die notwendigen Arbeiten zur Schaffung der Grundlagen für die Einführung des automatischen Informationsaustauschs in Angriff genommen und Verhandlungen mit interessierten Parteien geführt werden. Das Global Forum wird im Frühjahr 2015 entscheiden, ob die Schweiz zur zweiten Phase der Prüfung zugelassen wird. In dieser Phase wird die Effektivität und Effizienz des Informationsaustauschs bei der Anwendung der internationalen Amtshilfestandards überprüft. Bei der Unternehmensbesteuerung unterstützt die Schweiz internationale Bemühungen um faire Steuerpraktiken und gleich lange Spiesse und wirkt im entsprechenden OECD-Projekt (BEPS) aktiv mit. 2015 sind in diesem Projekt weitere Ergebnisse zu erwarten. Die Schweiz wird darauf achten, dass keine neuen Fälle von Doppelbesteuerung geschaffen werden und hält weiterhin am Prinzip des Steuerwettbewerbs fest.

4.1 Übersicht

2014 war auf internationaler Ebene ein ereignisreiches Jahr. Der Bundesrat hat seine strategischen Optionen unter anderem zum automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA) konkretisiert. Mit ihrem Engagement bei der Erarbeitung und Umsetzung international anerkannter Standards stellt die Schweiz die Glaubwürdigkeit, die Attraktivität und die Stabilität ihres Wirtschafts- und Finanzplatzes sicher.

Der Bundesrat hat im Oktober 2014 die definitiven Verhandlungsmandate zum neuen AIA-Standard mit den Partnerstaaten verabschiedet. Die Vernehmlassung aller AIA-Vorlagen hat Anfang 2015 begonnen. Nun werden diese das ordentliche Genehmigungsverfahren durchlaufen und könnten, wenn sie gutgeheissen werden, 2017 in Kraft treten.

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung wurde im Oktober 2014 eine gemeinsame Verständigung zwischen der Schweiz und der EU unterzeichnet. Die Unterzeichnung markiert das Ende einer fast zehnjährigen Kontroverse zwischen der Schweiz und der EU, welche die Beziehungen zwischen den beiden Partnern zeitweise stark belastet hatte. Die Arbeiten am Projekt BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) wurden 2014 stark vorangetrieben. Die ersten Ergebnisse hat die OECD im September 2014 veröffentlicht. Die Arbeiten sollen bis Ende 2015 abgeschlossen sein.

Mit den erzielten Fortschritten konnte die Schweiz beim Global Forum im Juni 2014 einen Zusatzbericht einreichen, über den im Februar 2015 entschieden wird. Wird er genehmigt, ist die Schweiz zu Phase 2 der Peer Review zugelassen, die noch 2015 eingeleitet werden könnte.

Schliesslich hat die Schweiz die Zusammenarbeit in Steuerfragen mit wichtigen Partnern wie Frankreich, Italien, den USA und Indien intensiv fortgesetzt. In Bezug auf die USA sind das FATCA-Abkommen und das Umsetzungsgesetz im Juni 2014 in Kraft getreten. Im Oktober 2014 hat der Bundesrat die Aufnahme von Verhandlungen zur Einführung von Modell 1 beim automatischen Informationsaustausch mit den USA beschlossen. Das amerikanische Programm für die Banken ist im Gang. Die ersten Einigungen werden 2015 erwartet.

4.2 Informationsaustausch zu Steuerzwecken

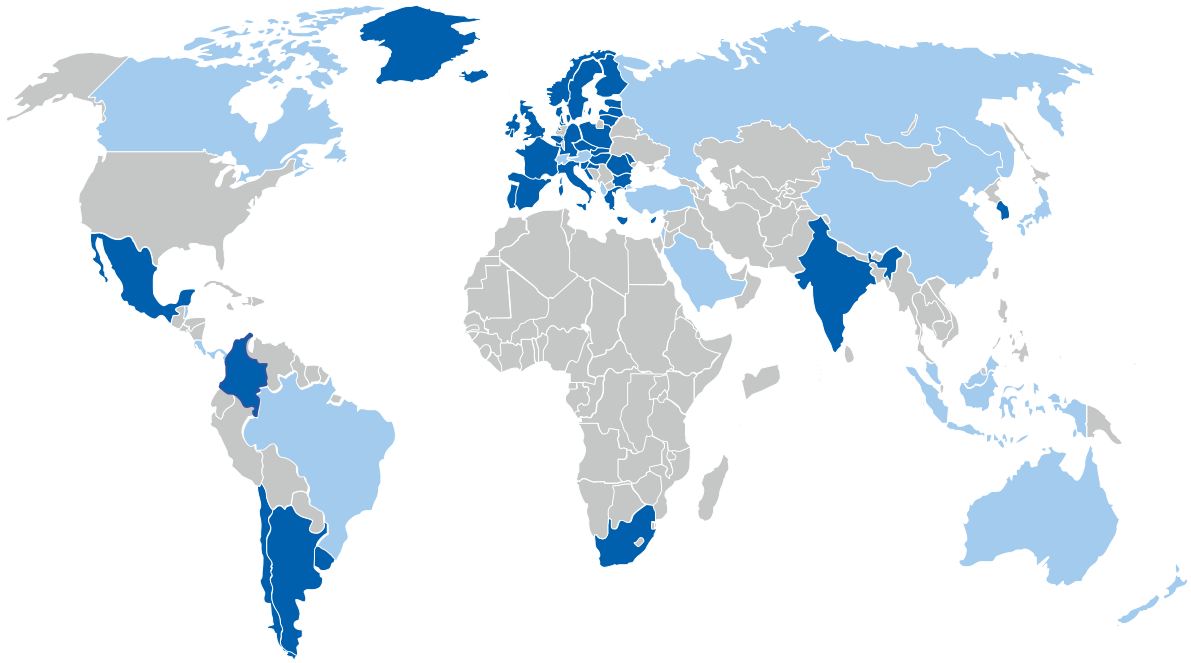
4.2.1 OECD-Standard zum automatischen Informationsaustausch

Chronologie

Die Arbeiten zur Etablierung eines globalen AIA-Standards schritten 2014 sehr rasch voran. Die Schweiz hat sich aktiv an diesen Arbeiten beteiligt.

Am 13. Februar 2014 veröffentlichte die OECD das Modellabkommen zum AIA und den gemeinsamen Meldestandard (Common Reporting Standard, CRS). Im März 2014 bekräftigten mehr als 40 Staaten in einer gemeinsamen Erklärung ihren Willen, den von der OECD entwickelten globalen Standard zum AIA frühzeitig umsetzen zu wollen. Diese sogenannte Early Adopters-Gruppe sieht vor, Daten ab 2016 zu sammeln und im September 2017 erstmals auszutauschen. Anlässlich des OECD-Ministertreffens vom 6./7. Mai 2014 nahmen in einem nächsten Schritt 48 Staaten (nebst allen 34 OECD-Mitgliedstaaten weitere 14 Staaten) und die EU-Kommission eine politische Erklärung zum AIA

Zustimmung zum automatischen Informationsaustausch



Erster Austausch 2017 (58)

Anguilla, Argentinien, Barbados, Belgien, Bermuda, British Virgin Islands, Bulgarien*, Cayman Islands, Chile, Curaçao, Dänemark, Deutschland, Dominica, Estland, Färöer*, Finnland, Frankreich, Gibraltar, Griechenland, Grönland*, Grossbritannien, Guernsey, Indien, Insel Man, Irland, Island, Italien, Jersey, Kolumbien, Korea, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mauritius, Mexico, Montserrat, Niederlande, Niue, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Seychellen, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Turks und Caicos, Ungarn, Uruguay, Zypern.

* Kein Mitglied des Global Forum

Erster Austausch 2018 (35)

Albanien, Andorra, Antigua und Barbuda, Aruba, Australien, Bahamas, Belize, Brasilien, Brunei Darussalam, China, Costa Rica, Grenada, Hongkong, Indonesien, Israel, Japan, Kanada, Katar, Macau, Malaysia, Marschallinseln, Monaco, Neuseeland, Nevis, Österreich, Russland, Samoa, Saudi-Arabien, **Schweiz**, Singapur, Sint Maarten, St. Lucia, St. Vincent, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate.

Noch zu keinem Zeitplan bekannt

Abb. 17

an. Darin wurden der Wille zur Bekämpfung von Steuerbetrug und –hinterziehung mittels AIA und die Entschlossenheit, den Standard rasch umzusetzen, bestätigt.

Am 15. Juli 2014 genehmigte der Rat der OECD den finalisierten Gesamtstandard, bestehend aus dem Modellabkommen, dem gemeinsamen Meldestandard, den Kommentaren zu diesen zwei Dokumenten und einer Grundlage für Informatiklösungen. Neben der Genehmigung des Standards erliess der Rat der OECD eine Empfehlung, in welcher sich die OECD-Mitgliedstaaten und weitere Staaten, die sich der Empfehlung anschlossen, verpflichteten, den AIA-Standard zu übernehmen. Die Finanzminister der G20 bestätigten anschliessend den neuen AIA-Standard an ihrem Treffen vom 20./21. September 2014 in Cairns (Australien). Anlässlich der Plenarversammlung des Global Forum vom Oktober in Berlin bekannten sich 93 Staaten zum Austausch von Informationen nach dem AIA Standard, 58 ab 2017, weitere 35, darunter auch die Schweiz, ab 2018 (vgl. Abb. 17). Diese Fortschritte

wurden am G20-Gipfeltreffen vom 15./16. November 2014 in Brisbane begrüsst. Zudem unterzeichneten am Rande der Plenarversammlung 51 Staaten die multilaterale Vereinbarung zur Umsetzung des AIA (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA). Der Bundesrat hat am 19. November 2014 einer Erklärung über die Teilnahme der Schweiz am MCAA zugestimmt. Es sieht vor, dass der AIA bilateral aktiviert wird (weitere Ausführungen siehe Kapitel «Umsetzung»).

Inhalt des OECD-Standards

Der OECD-Standard zum AIA besteht aus dem Modellabkommen, dem gemeinsamen Meldestandard, den Kommentaren zu diesen zwei Dokumenten sowie einer Grundlage für Informatiklösungen.

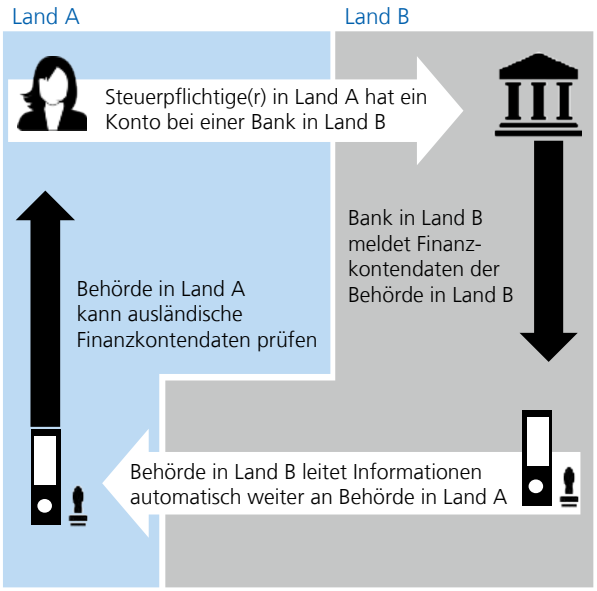
Das Modellabkommen legt fest, welche Informationen zwischen den beiden Vertragsstaaten ausgetauscht werden sollen und regelt die Modalitäten des Austauschs (Zeitpunkt und Form der Übermittlung). Der Datenschutz und das Spezialitätsprinzip werden gleich geregelt wie beim Informationsaustausch auf Anfrage.

Das Modellabkommen regelt ferner die Kooperation zwischen den zuständigen Behörden bei Fehlern, bei Anwendungsproblemen sowie bei Interpretationsdifferenzen. Bei einer Nichtbeachtung der im Abkommen festgehaltenen Verpflichtungen, zum Beispiel in Zusammenhang mit dem Datenschutz oder dem Spezialitätsprinzip, kann der Partnerstaat die Durchführung des AIA suspendieren oder kündigen.

Die im Modellabkommen enthaltenen Rechte und Pflichten der beiden Vertragspartner sind identisch. In der OECD-Dokumentation wird hervorgehoben, dass der AIA auf dem Prinzip der Reziprozität basiere. Die Vertragsstaaten könnten aber in bestimmten Situationen, zum Beispiel wenn ein Vertragspartner keine Einkommenssteuer kennt, beschliessen, nicht reziproke Abkommen abzuschliessen.

Der gemeinsame Meldestandard (Common Reporting Standard, CRS) legt detailliert fest, wer welche Informationen über welche Konten zu sammeln und übermitteln hat. Er orientiert sich grundsätzlich am FATCA-Modell. Nicht nur Banken, sondern auch gewisse kollektive Anlageinstrumente und Versicherungsgesellschaften müssen Finanzinformationen über ihre Kunden sammeln. Die zu übermittelnden Informationen umfassen nebst der Identität des

So funktioniert der automatische Informationsaustausch



Diese Informationen werden ausgetauscht:

- Kontonummer
- Name, Adresse, Geburtsdatum
- Steueridentifikationsnummer
- Zinsen, Dividenden
- Einnahmen aus bestimmten Versicherungsverträgen
- Guthaben auf Konten
- Erlöse aus der Veräusserung vom Finanzvermögen

Abb. 18

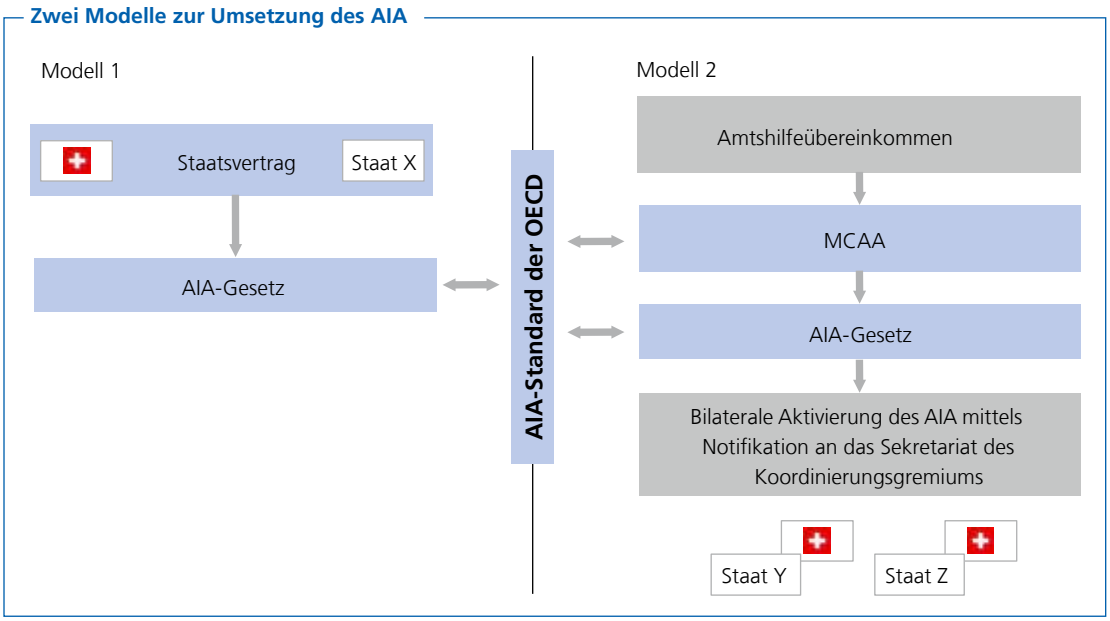


Abb. 19

Kunden alle Arten von Kapital- und Vermögenserträgen sowie den Saldo des Kontos. Im Weiteren erstreckt sich das Anwendungsgebiet auf Konten sowohl natürlicher als auch juristischer Personen. Bei passiven rechtlichen Strukturen, die keine wirtschaftlichen Tätigkeiten ausüben, sondern einzig Vermögen verwalten (z.B. Trusts), sind nach den Regeln des GAFI die natürlichen Personen zu identifizieren, die die Struktur kontrollieren. Der CRS enthält zudem präzise Regeln, die das Vorgehen bei der Kundenidentifikation vorschreiben.

Der Kommentar enthält Präzisierungen zum Modellabkommen und zum CRS. Ziel des Kommentars ist es, möglichst viele Anwendungsfragen zu antizipieren und klare Regeln festzulegen, so dass der von der OECD verabschiedete Standard einheitlich ausgelegt wird und ein Level playing field sichergestellt werden kann.

Die Grundlage für Informatiklösungen stellt sicher, dass alle die gleichen Formate verwenden, so dass die Datensammlung und -auswertung vereinfacht wird. Weiter legt sie Mindeststandards für die Übermittlung und die Datensicherheit fest.

Für den Bundesrat ist wichtig, dass die Vorgaben, die er bereits im Juni 2013 beschlossen hat, im neuen Standard enthalten sind. Es soll nur einen einzigen globalen Standard geben, die ausgetauschten Informationen sollen nur dem vereinbarten Zweck dienen (Spezialitätsprinzip), die Informationen sollen reziprok, also gegenseitig fliessen, der Datenschutz ist zu gewährleisten und auch wirtschaftlich Berechtigte von Trusts und anderen Finanzkonstrukten sollen identifiziert werden. Der OECD-Standard entspricht den ursprünglichen Vorgaben des Bundesrates, weshalb der AIA auf dieser Grundlage umgesetzt werden soll.

Umsetzung

Der Bundesrat verabschiedete am 8. Oktober 2014 die Verhandlungsmandate zur Umsetzung des AIA. Diese beziehen sich auf die EU, die USA und weitere Staaten, mit denen enge wirtschaftliche und politische Beziehungen bestehen.

Für die Umsetzung des AIA stehen zwei Möglichkeiten im Vordergrund (vgl. Abb. 19). Zum einen ist es möglich, die Umsetzung des AIA in bilateralen Staatsverträgen zu vereinbaren, wie dies mit der EU und mit den USA vorgesehen ist.

Zum anderen kann der AIA auf Grundlage der multilateralen Vereinbarung zur Umsetzung des AIA (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) umgesetzt werden. Das MCAA basiert auf dem OECD/Europarats-Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen)[6]. Das MCAA kann von jedem Staat unterzeichnet werden, der mindestens die Absicht erklärt hat, das Amtshilfeübereinkommen zu unterzeichnen. Es ist als Abkommen zwischen den zuständigen Behörden konzipiert, wobei eine Unterzeichnung durch einen Staat einen entsprechenden Parlamentsentscheid in diesem Staat nicht präjudiziert. Das MCAA sieht vor, dass der AIA zwischen den Unterzeichnerstaaten bilateral aktiviert wird, sofern beide Staaten das Amtshilfeübereinkommen in Kraft gesetzt, das MCAA unterzeichnet und bestätigt haben, dass sie über die zur Umsetzung des AIA-Standards notwendigen Gesetze verfügen. Zudem müssen beide Staaten dem Sekretariat des MCAA mitgeteilt haben, dass sie mit dem anderen Staat Informationen auf automatischer Basis austauschen möchten. Die Liste der Staaten, mit denen man Informationen auf automatischer Basis austauschen möchte, kann bei der Unterzeichnung der multilateralen Vereinbarung oder zu einem späteren Zeitpunkt eingereicht werden.

Die Schweiz strebt an, die notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, um ab 2017 Daten zu sammeln und ab 2018 im Rahmen des AIA Daten mit Partnerstaaten auszutauschen. Dieser Zeitplan wurde dem Global Forum im Oktober 2014 mitgeteilt. Er ist auch Teil der Erklärung der Schweiz zum MCAA.

[6] Die Schweiz hat das Amtshilfeübereinkommen am 15. Oktober 2013 unterzeichnet, die Eröffnung der Vernehmlassung ist für Anfang 2015 vorgesehen. Das Übereinkommen bietet einen Rahmen für die steuerliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten und ist mit einem Baukastensystem vergleichbar. Neben dem Informationsaustausch auf Ersuchen und dem spontanen Informationsaustausch kann unter dem Übereinkommen insbesondere auch der automatische Informationsaustausch vereinbart werden. Letzteres ist allerdings nicht zwingend. Insbesondere die Anwendung des automatischen Informationsaustauschs setzt eine zusätzliche Vereinbarung unter zwei oder mehreren Vertragsstaaten voraus.

4.2.2 OECD-Standard zum Informationsaustausch auf Anfrage

Am 22. Oktober 2014 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die einseitige Anwendung des OECD-Standards zum Informationsaustausch (GASI) eröffnet. Die Vorlage beruht auf einem Entscheid des Bundesrats vom 19. Februar 2014, gemäss dem der Informationsaustausch auf Anfrage nach dem OECD-Standard einseitig auf Staaten, die mit der Schweiz ein noch nicht standardkonformes Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) abgeschlossen haben, ausgeweitet werden soll.

Die einseitige Erweiterung erfolgt im Rahmen der Strategie des Bundesrates für einen wettbewerbsfähigen und insbesondere bezüglich Transparenz und Informationsaustausch steuerlich konformen Finanzplatz. Bei der Peer Review des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) wird geprüft, ob der Standard beim Informationsaustausch auf Anfrage eingehalten wird. Die einseitige Erweiterung erfolgt unter Voraussetzung der Reziprozität und der Geheimhaltung der ausgetauschten Daten durch die Partnerstaaten.

4.2.3 Global Forum

Das Global Forum überprüft mittels Länderüberprüfungen (Peer Reviews) die Einhaltung und einheitliche Anwendung der Amtshilfestandards auf internationaler Ebene. Das Global Forum ist mit seinen 122 Mitgliedern und der EU sowie 14 regionalen und internationalen Gremien mit Beobachterstatus die grösste Organisation im Steu-

Ergebnisse der Länderexamen des Global Forum

Stand 6. November 2014

Phase 1	Phase 2
Mit Vorbehalt:	Konform: 20 Staaten
Nicht erfüllt: 11 Staaten	Weitgehend konform: 38 Staaten
	Teilweise konform: 9 Staaten
	Nicht konform: 4 Staaten*

* Zypern, Luxemburg, Virgin Islands, Seychellen

Abb. 20

erbereich. Alle Mitglieder sowie für die Arbeiten des Global Forum als massgeblich erachtete Nichtmitglieder werden Peer Reviews unterzogen. So soll vermieden werden, dass sich Länder durch Nichtanwendung der internationalen Standards oder Nichtzugehörigkeit zum Global Forum einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Die Schweiz ist im kleinen Kreis der 18-köpfigen Steuerungsgruppe und der 30-köpfigen Peer Review-Gruppe vertreten.

Die Überprüfung erfolgt in zwei Phasen. In der ersten Phase wird geprüft, ob die nötigen Rechtsgrundlagen vorliegen. Gegenstand der zweiten Phase ist die Überprüfung der Effektivität und Effizienz des Informationsaustauschs in der Praxis. Nach dem erfolgreichen Durchlaufen der Phasen wird die Prüfung mit einer Schlussnote abgeschlossen.

An der Plenarversammlung im Oktober 2014 in Berlin hat das Global Forum Bilanz über die erzielten Fortschritte seit 2009 gezogen und die Meilensteine für die Zukunft, insbesondere in Bezug auf den automatischen Informationsaustausch (AIA), festgelegt. Es hat bereits 105 Staaten und Jurisdiktionen geprüft und 71 Schlussnoten nach bestandener Phase 2 erteilt (vgl. Abb. 20). Im Hinblick auf die neue Prüfrunde 2016 werden 2015 die Länder besonders im Fokus stehen, die ihren Peer Review noch nicht abgeschlossen und noch keine Note erhalten haben.

Im Bericht zur ersten Phase der Schweiz vom 1. Juni 2011 kam das Global Forum zum Schluss, dass einige wesentliche Kriterien nicht oder nicht vollständig erfüllt waren. Seither hat der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen getroffen, um die Empfehlungen des Global Forum umzusetzen:

– Einfügen einer *Ausnahme bei der Vorinformation* der von Amtshilfeersuchen betroffenen Personen im Steueramtshilfegesetz. Die Gesetzesrevision wurde vom Parlament angenommen und ist am 1. August 2014 in Kraft getreten.

– Weitgehend standardkonformes Netz von *Doppelbesteuerungsabkommen (DBA),* das durch bilaterale Verhandlungen und die Unterzeichnung des multilateralen Steueramtshilfeübereinkommens von OECD/Europarat am 15. Oktober 2013 mittlerweile 93 Staaten und Territorien umfasst, mit denen die Schweiz standardkonform Informationen austauschen kann. Zudem wurde am 22. Oktober 2014 die auf Beschluss des Bundesrates vom 19. Februar 2014 erarbeitete Vorlage zur einseitigen Erweiterung des OECD-Standards auf die letzten noch fehlenden DBA in die Vernehmlassung geschickt (vgl. Kapitel 4.2.2).

– Gesetzesänderungen in Bezug auf die *Feststellung der Inhaberaktionäre* im Rahmen der Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI). Das Parlament hat am 12. Dezember 2014 das Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI verabschiedet. Es enthält Bestimmungen zur Feststellung der Inhaberaktionäre. Sie sollen Mitte 2015 in Kraft treten.

Aufgrund der erzielten Fortschritte beantragte die Schweiz am 5. Juni 2014, einen Zusatzbericht, der dem revidierten Verfahren des Global Forum genügt, einreichen zu dürfen. Am 11. Juli stimmte die Peer Review-Gruppe (PRG) dem Antrag zu. Der Zusatzbericht legt die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum dar. Die PRG wird sich im Februar 2015 damit befassen. Wird der Bericht genehmigt, ist die Schweiz zur Phase 2 der Prüfung zugelassen, die noch 2015 starten könnte. Nach Abschluss der Phase 2 erhält die Schweiz eine Schlussnote. Dabei wird neben den Rechtsgrundlagen und der Umsetzung der Empfehlungen auch der Praxis und Effizienz der Amtshilfe in Steuersachen Rechnung getragen.

Kommt unser Land seinen Verpflichtungen nach, kann es seine Stärken ausspielen, ohne unter internationalen Druck zu geraten. Auf diese Weise stellt die Schweiz die Glaubwürdigkeit, die Attraktivität und die Stabilität ihres Wirtschafts- und Finanzplatzes sicher.

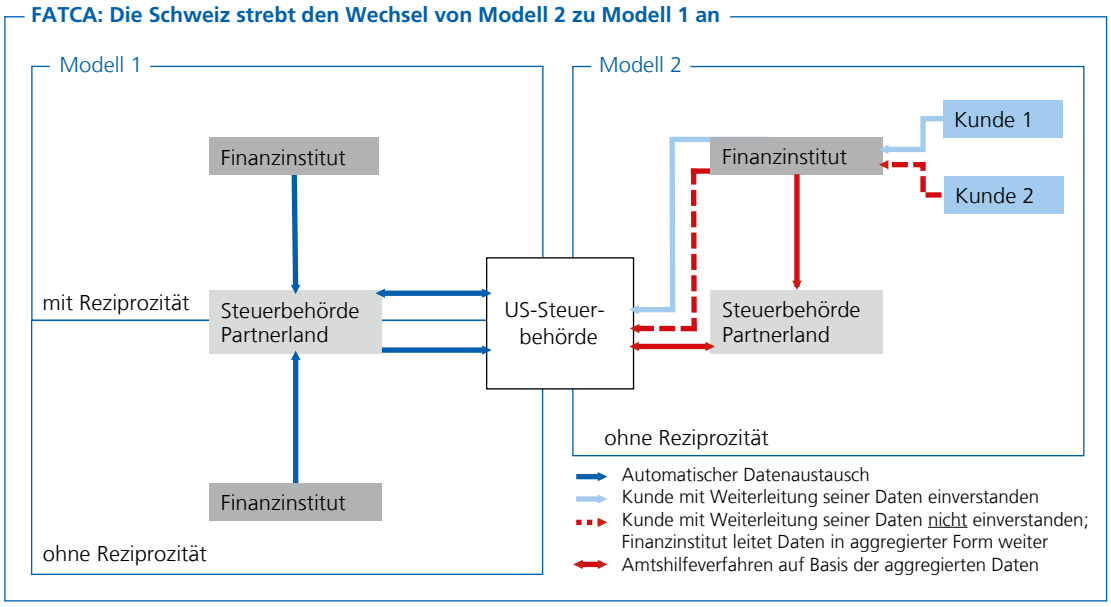


Abb. 21

4.2.4 FATCA

Das FATCA-Abkommen Schweiz-USA ist am 2. Juni 2014 in Kraft getreten. Es bringt schweizerischen Finanzinstituten Erleichterungen bei der Umsetzung der unilateralen US-Regelung Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Die Umsetzung erfolgt in der Schweiz nach dem sogenannten Modell 2. Dieses sieht vor, dass schweizerische Finanzinstitute die Kontodaten mit Zustimmung der betroffenen Kunden direkt an die US-Steuerbehörde melden. Kundendaten, für die keine Zustimmungserklärung vorliegt, müssen die USA auf dem Amtshilfeweg anfordern. Solche Ersuchen können jedoch erst gestellt werden, wenn das Protokoll zur Änderung des schweizerisch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommens in Kraft getreten ist.

Um eine einheitliche Praxis bei der Umsetzung des FATCA-Abkommens zu erreichen, wurde im Oktober 2013 das FATCA-Qualifikationsgremium geschaffen. Die Leitung des Qualifikationsgremiums liegt beim SIF. Beteiligt sind weiter die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), der Schweizerische Pensionskassenverband (ASIP), der Schweizerische Versicherungsverband (SVV), die Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA), die SwissHoldings, der Verband der Schweizerischen Vermögensverwalter (VSV) und die SIX Group. Das Qualifikationsgremium dient der Zusammenarbeit der beteiligten Interessenvertreter. Es behandelt Fragen der Verbände und Anfragen aus der Wirtschaft. Wo erforderlich, werden die zuständigen US-Behörden konsultiert.

Am 8. Oktober 2014 hat der Bundesrat dem SIF das Mandat zur Verhandlung eines FATCA-Abkommens nach dem Modell 1 erteilt. Ein solches Abkommen wird, im Gegensatz zu Modell 2, den automatischen Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden vorsehen (vgl. Abb. 21).

4.2.5 UNO

Im 2013 neu besetzten Expertenkomitee für internationale Zusammenarbeit in Steuersachen der UNO ist mit Botschafter Christoph Schelling vom SIF erneut ein hochrangiger Schweizer Experte vertreten. Das Komitee ist unter anderem für die Weiterentwicklung des UNO-Musterabkommens zur Vermeidung von Doppelbesteuerung zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern verantwortlich. Ein weiterer wichtiger Themenbereich ist die Entwicklungszusammenarbeit und technische Hilfestellung an Entwicklungsländer im Steuerbereich. Das Komitee

bietet zudem einen Rahmen für den allgemeinen Dialog zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen.

Anlässlich seiner zehnten Sitzung im Oktober 2014 in Genf hat das Komitee Berichte über die Arbeiten der verschiedenen an der Sitzung im Vorjahr mandatierten Subkomitees abgenommen sowie Aufträge für weitere Arbeiten beziehungsweise grundsätzliche Weisungen zu bestehenden Mandaten erteilt. Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen bei der Besteuerung von Dienstleistungen, der Überarbeitung des Handbuchs der UNO für Verrechnungspreise und dem Informationsaustausch.

4.3 Unternehmensbesteuerung

4.3.1 Unternehmenssteuerdialog mit der EU

Am 14. Oktober 2014 wurde in Luxemburg eine gemeinsame Verständigung zwischen der Schweiz und der EU unterzeichnet. Darin drücken der Schweizer Bundesrat und Vertreter der 28 EU-Mitgliedstaaten gegenseitige Absichten und gemeinsame Prinzipien zur Unternehmensbesteuerung aus. Die Unterzeichnung markiert das Ende einer fast zehnjährigen Kontroverse zwischen der Schweiz und der EU, welche die Beziehungen zwischen den beiden Partnern zeitweise stark belastet hatte.

Die Verständigung enthält keine staatsvertraglichen Verpflichtungen und beschränkt sich auf die Aufzählung von Prinzipien und gegenseitigen Absichten. Namentlich bekräftigt der Bundesrat darin seine Absicht, verzerrende Steuerregimes und insbesondere solche, die eine unterschiedliche Behandlung in- und ausländischer Erträge vorsehen (sogenanntes Ring-fencing), abzuschaffen. Neue steuerliche Massnahmen sollen an internationalen Standards der OECD ausgerichtet sein. Im Gegenzug sollen die EU-Mitgliedstaaten auf Gegenmassnahmen verzichten. Eine Verpflichtung der Schweiz auf den EU-internen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung wurde ausgeschlossen. Für die Schweiz von Bedeutung sind die einschlägigen Prinzipien und Kriterien der OECD.

Der BEPS-Aktionsplan

Kohärenz	Substanz	Transparenz
Massnahmen:	Massnahmen:	Massnahmen:
Neutralisierung der Effekte hybrider Instrumente 2	Verhinderung von Abkommensmissbrauch 6	Erfassung/Analyse BEPS-Daten und Gegenmassnahmen 11
Stärkung Vorschriften Hinzurechnungsbesteuerung 3	Verhinderung der Umgehung des Betriebsstättestatuts 7	Offenlegungspflichten 12
Begrenzung der Zinsabzüge 4	Immaterielle Werte* 8	Überprüfung Verrechnungspreisdokumentation 13
Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken 5	Risiken und Kapital* 9	Verbesserung Streitbeilegungsmechanismen 14
	Sonstige risikoreiche Transaktionen* 10	

Lösung der Probleme der digitalen Wirtschaft 1

Entwicklung eines multilateralen Instruments 15

* Gewährleistung der Übereinstimmung zwischen Verrechnungspreisergebnissen und Wertschöpfung

Umsetzung 2014
Umsetzung 2015

Abb. 22

4.3.2 Base Erosion and Profit Shifting

Das Projekt Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) markiert einen Wendepunkt in der internationalen Steuerzusammenarbeit. Sein Ziel ist es, die Gewinnverkürzung (unangemessene Reduktion der Bemessungsgrundlage) und die Gewinnverlagerung in Staaten mit Tief- oder Nichtbesteuerung zu bekämpfen. Ein Aktionsplan mit 15 Massnahmen geht die BEPS-Problematik global an (vgl. Abb. 22).

44 Länder – alle OECD- und G20-Mitglieder sowie einige Staaten, die weder Mitglied der OECD noch der G20 sind – nehmen gleichberechtigt am Projekt teil. Das Gesamtprojekt wird innerhalb der OECD unter der Leitung des Fiskalkomitees abgewickelt. Die Arbeiten sind auf verschiedene Arbeits- und Unterarbeitsgruppen aufgeteilt, die vom OECD-Sekretariat unterstützt werden. Die Schweiz arbeitet in allen Arbeitsgruppen aktiv mit und bringt ihre Interessen ein. Die Arbeiten zu den einzelnen Aktionen wurden beziehungsweise werden in drei Phasen im September 2014, im September 2015 und im Dezember 2015 abgeschlossen. Es handelt sich vorerst lediglich um Empfehlungen. Einige Staaten haben anhand der ersten BEPS-Ergebnisse jedoch bereits Anpassungen ihres innerstaatlichen Rechts angekündigt, andere haben die Erarbeitung neuer Gesetze in Angriff genommen.

Zu sieben der fünfzehn Massnahmen wurden im September 2014 erste Ergebnisse herausgegebenen und von der G20 genehmigt:

- Lösung der mit der digitalen Wirtschaft verbundenen Besteuerungsprobleme (Massnahme 1): Der Bericht hält fest, dass die digitale nicht von der übrigen Wirtschaft zu unterscheiden ist. Die digitale Wirtschaft und ihre Geschäftsmodelle weisen jedoch Merkmale auf, die mit einem erhöhten BEPS-Risiko behaftet sind. Es wird nun zunächst abgewartet, ob die übrigen Massnahmen des Projekts zur Lösung der Probleme auch in diesem Bereich ausreichen (z.B. Firmen mit grosser digitaler Präsenz in einem Staat ohne Besteuerung vor Ort).

- Neutralisierung der Effekte von Hybrid Mismatch Arrangements (Massnahme 2): Hybrid Mismatch Arrangements sind rechtliche Konstrukte zur Reduktion der Steuerbelastung durch Ausnutzen mangelnder Koordination zwischen den Steuergesetzgebungen der jeweiligen Länder. Konkret kann dies zu Mehrfachabzügen oder Abzügen ohne entsprechende Besteuerung führen, namentlich wenn Finanzinstrumente (oder Rechtsträger) in verschiedenen Staaten steuerlich unterschiedlich behandelt werden (z.B. Schulden/Eigenkapital oder transparente/nicht transparente Gesellschaft).

- Wirksamere Bekämpfung steuerschädlicher Praktiken unter Berücksichtigung von Transparenz und Substanz (Massnahme 5, Phase 1): Diese Fragen werden im OECD-Forum on Harmful Tax Practices (FHTP) behandelt, das sich 2014 an drei Sitzungen damit befasst hat. Die Schweiz ist seit 2014 Mitglied des Büros. Gemäss Aktionsplan sollte die Prüfung der betreffenden Regimes in den Mitgliedstaaten bis September 2014 abgeschlossen sein. Der Zeitplan konnte jedoch nicht eingehalten werden. Damit wurde eine Vorverurteilung potentiell schädlicher Systeme, darunter vier Schweizer Regimes, vermieden. Auch die in einigen Mitgliedstaaten bestehenden IP-Boxen (Steuerregimes mit privilegierter Besteuerung für Einkünfte aus Immaterialgütern) wurden untersucht. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts wird im FHTP über die Voraussetzungen diskutiert, unter denen solche Boxen zulässig wären. Da bis September 2014 keine Einigung zum Begriff der wirtschaftlichen Substanz bei den IP-Boxen erzielt wurde, wurde der Abschluss der Prüfung dieser Kategorie und der übrigen Steuerregimes aufgeschoben. Die Schweiz trägt den Entwicklungen im Rahmen der laufenden Unternehmenssteuerreform Rechnung. Des Weiteren hat das FHTP Eckwerte für einen spontanen Informationsaustausch über Rulings im Zusammenhang mit präferenziellen Steuerregimes erarbeitet. Zahlreiche OECD- und G20-Mitglieder drängen auf dessen rasche Umsetzung.

- Verhinderung von Abkommensmissbrauch (Massnahme 6): Der Bericht hält die Staaten an, einen Mindeststandard einzuhalten und Missbrauchsklauseln in ihre Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) aufzunehmen. Es wurde eine gewisse Flexibilität bei der Wahl der Regelungen zur Erfüllung dieses Standards und deren Kombination erzielt. Unter anderem besteht die Möglichkeit, auf die Aufnahme rein mechanischer Missbrauchsregeln (wie z.B. einer Limitation-on-Benefits-Klausel) zu verzichten und allgemeine Missbrauchsklauseln einzuführen, wie es der Schweizer Ansatz vorsieht.

- Wertschöpfungsorientierte Verrechnungspreise (Massnahme 8, immaterielle Werte): Da diese Aktion stark an andere Massnahmen zu den Verrechnungspreisen gebunden ist, stellt der Bericht lediglich ein Zwischenergebnis dar. Grundsatzfragen zur Wertschöpfungskette und was als tatsächliche Transaktion gilt sowie mögliche Neuerungen sollen bis im September 2015 geprüft werden.

- Dokumentation der Verrechnungspreise (Massnahme 13): Der Bericht vereinheitlicht die Regeln zur Verrechnungspreisdokumentation multinationaler Gesellschaften. Es sollen ein Country-by-Country Reporting, ein Master File und ein Local File geführt werden. Die Menge der Angaben in diesen Dokumenten konnte erheblich verringert werden. Ausserdem sind die Informationen den Steuerbehörden vorbehalten und nicht öffentlich zugänglich.

- Multilaterales Instrument (Massnahme 15): Der Bericht zu dieser Massnahme wurde von internationalen Steuerrechtsexperten erstellt. Er prüft die Machbarkeit eines multilateralen Instruments zur raschen Anpassung bestehender Doppelbesteuerungsabkommen.

Die Berichte enthalten keine detaillierten Vorgaben zur Umsetzung im innerstaatlichen Recht. Es ist jedoch zu erwarten, dass im Rahmen der weiteren Arbeiten auch zeitliche Vorgaben gemacht werden. Damit könnte der Druck auf die Staaten steigen, die Ergebnisse möglichst rasch zu übernehmen.

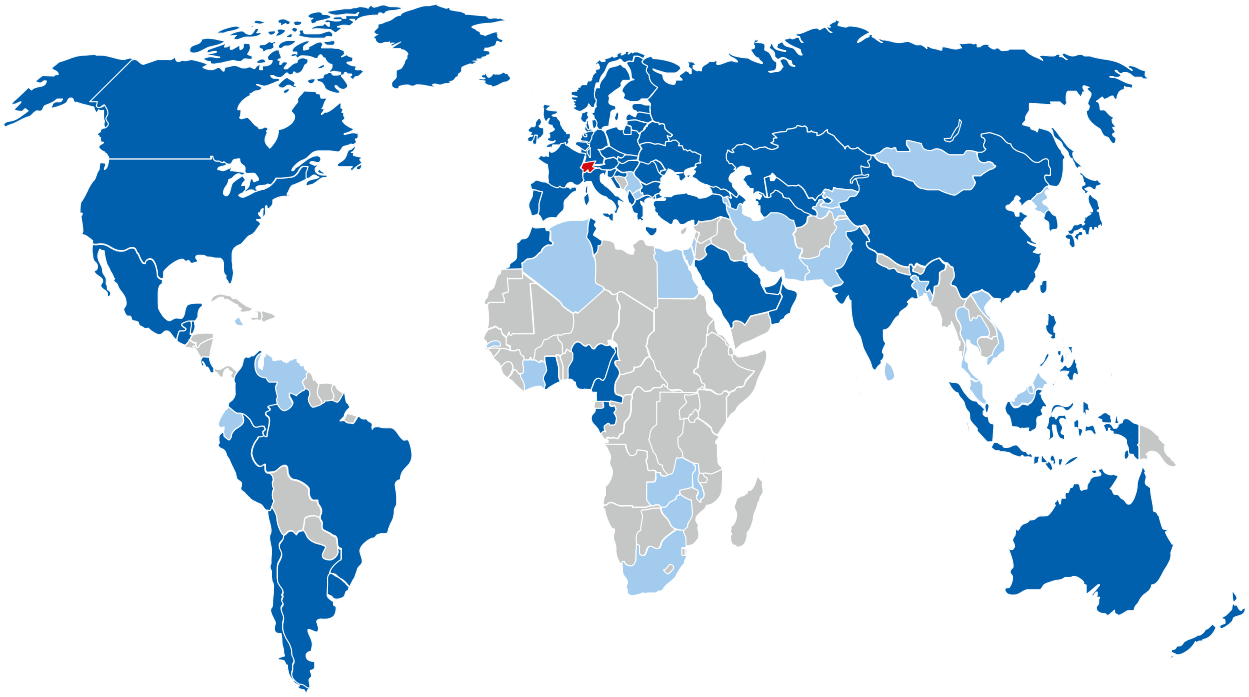
Auch die für 2015 zu erwartenden Resultate werden aufmerksam zu verfolgen sein. Von Bedeutung werden vor allem die Arbeiten in Bezug auf Controlled Foreign Companies (CFC-Rules) und die Begrenzung der Zinsabzüge sein. Nach Ansicht der Schweiz muss sichergestellt werden, dass die Empfehlungen keine neuen Fälle von Doppelbesteuerung schaffen. Die Schweiz unterstützt deshalb insbesondere die Entwicklung im Rahmen von Massnahme 14, die auf wirksamere Streitbeilegungsmechanismen abzielt.

4.4 Bilaterale Steuerzusammenarbeit

4.4.1 Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen

Die OECD hat einen internationalen Standard für den steuerlichen Informationsaustausch auf Anfrage (Artikel 26 OECD Musterabkommen) erarbeitet, an den sich die Mitgliedstaaten halten sollen. Die Schweiz hat 2009 die volle Übernahme des Standards beschlossen. Bis zum Jahresende 2014 hat die Schweiz 49 Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit einer Bestimmung über die Amtshilfe auf Anfrage nach dem internationalen Standard unterzeichnet. Davon sind 41 bereits in Kraft getreten. Die Gelegenheit wurde genutzt, um zahlreiche verbesserte Abkommensbestimmungen zu vereinbaren (z.B. Reduktion von Quellensteuersätzen auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren), gewisse Diskriminierungen aufzuheben oder Schiedsklauseln auszuhandeln und um neue DBA abzuschliessen.

Internationale Amtshilfe der Schweiz in Steuersachen



Amtshilfe nach internationalem Standard

In Kraft gesetzte DBA (44)

Australien[1]	Griechenland[1]	Jersey[2]	Niederlande[1]	Schweden[1]	Turkmenistan[1]
Bulgarien[1]	Grossbritannien[1]	Kanada[1]	Norwegen[1]	Singapur[1]	Ungarn[1]
China[1]	Guernsey[2]	Kasachstan[1]	Österreich[1]	Slowakei[1]	Uruguay[1]
Dänemark[1]	Hongkong[1]	Katar[1]	Peru[1]	Slowenien[1]	Ver. Arab. Emirate[1]
Deutschland[1]	Indien[1]	Korea[1]	Polen[1]	Spanien[1]	
Färöer[1]	Insel Man[2]	Luxemburg[1]	Portugal[1]	Taiwan[1]	
Finnland[1]	Irland[1]	Malta[1]	Rumänien[1]	Tschech. Republik[1]	
Frankreich[1]	Japan[1]	Mexiko[1]	Russland[1]	Türkei[1]	

Durch die eidg. Räte genehmigte DBA (1)

USA

Unterzeichnete DBA/SIA oder multilaterales Amtshilfeübereinkommen (48)

Albanien[3]	Brasilien[3]	Ghana[1)3)]	Kroatien[3]	Nigeria[3]	Usbekistan[1)3)]
Andorra[2)3)]	British Virgin Islands[3]	Gibraltar[3]	Lettland[3]	Philippinen[3]	Ukraine[3]
Anguilla[3]	Cayman Islands[3]	Grönland[2)3)]	Liechtenstein[3]	San Marino[2)3)]	Zypern[1)3)]
Argentinien[1)3)]	Chile[3]	Guatemala[3]	Litauen[3]	Saudiarabien[3]	
Aruba[3]	Costa Rica[3]	Indonesien[3]	Marokko[3]	Seychellen[2]	
Aserbaidschan[3]	Curaçao[3]	Island[1)3)]	Moldawien[3]	Sint Maarten[3]	
Belgien[1)3)]	Estland[1)3)]	Italien[3]	Monaco[3]	Südafrika[3]	
Belize[3]	Gabun[3]	Kamerun[3]	Montserrat[3]	Tunesien[3]	
Bermuda[3]	Georgien[3]	Kolumbien[3]	Neuseeland[3]	Turks & Caicos[3]	

Paraphierte DBA/SIA (2)

Grenada[2] Oman[1]

Amtshilfe, aber nicht nach internationalem Standard

In Kraft gesetzte DBA (33)

Ägypten	Belarus	Israel	Mazedonien	Sri Lanka	Trinidad und Tobago
Algerien	Dominica	Jamaika	Mongolei	St. Christopher & Nevis	Venezuela
Antigua	Ecuador	Kirgistan	Montenegro	St. Lucia	Vietnam
Armenien	Elfenbeinküste	Kuweit	Pakistan	St. Vincent	
Bangladesch	Gambia	Malawi	Sambia	Tadschikistan	
Barbados	Iran	Malaysia	Serbien	Thailand	

Paraphierte DBA (2)

Nordkorea Zimbabwe

Keine Amtshilfe

[1] Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) [2] Steuerinformationsabkommen (SIA) [3] Multilaterales Amtshilfeübereinkommen Europarat/OECD

Abb. 23

Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern

Die OECD versteht unter dem Begriff Illicit Financial Flows den Transfer von illegal erworbenen Geldern, den illegalen Transfer von legal oder illegal erworbenen Geldern sowie den Transfer von Geldern für einen illegalen Zweck: Geldwäscherei, Steuerflucht und Steuervermeidung, missbräuchliche Ausgestaltung von konzerninternen Verrechnungspreisen und Bestechung. Die Schweiz ist bestrebt, illegale Finanzflüsse mit konkreten Massnahmen zu verhindern. Dazu gehört weiterhin die Umsetzung der Empfehlungen der GAFI (Groupe d'action financière), dem international anerkannten Referenzstandard bei der Bekämpfung der Geldwäscherei.

Im Steuerbereich beinhalten die Massnahmen gegen Illicit Financial Flows Doppelbesteuerungsabkommen (unter anderen mit den Entwicklungsländern Ghana, Pakistan, Usbekistan und Peru), Steuerinformationsabkommen (unter anderen mit dem Entwicklungsland Seychellen) und die Einführung des automatischen Informationsaustauschs. Zudem hat die Schweiz im Oktober 2013 die OECD/Europarats-Konvention über die Amtshilfe in Steuersachen unterzeichnet. Diese regelt den Informationsaustausch auf Anfrage, spontan und automatisch. Per August 2014 haben neun Entwicklungsländer diese Konvention ebenfalls unterzeichnet: Kamerun, Kolumbien, Costa Rica, Gabun, Ghana, Marokko, Nigeria, Philippinen, Tunesien. Nach Inkrafttreten der Konvention wird die Schweiz von den unterzeichneten Staaten Amtshilfeersuche entgegennehmen und behandeln können. Diese Massnahmen bewirken die Erhöhung der Steuereinnahmen von Entwicklungsländern und tragen zur Stärkung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bei.

Die Schweiz ist bereit, in alle ihre DBA eine standardkonforme Amtshilfebestimmung aufzunehmen beziehungsweise weitere Abkommen abzuschliessen, die solche Bestimmungen vorsehen. Der Bundesrat hat im Oktober 2014 das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die einseitige Anwendung des OECD-Standards zum Informationsaustausch (GASI) eröffnet (vgl. 4.2.2). Heute verfügt die Schweiz insgesamt über DBA mit 102 Staaten.

Nach dem Bundesratsbeschluss im April 2012, den internationalen Amtshilfestandard nicht nur in DBA, sondern auch in Steuerinformationsabkommen (SIA) zu vereinbaren, hat die Schweiz 7 SIA unterzeichnet, deren drei – mit Jersey, Guernsey und der Insel Man – am 14. Oktober in Kraft getreten sind und ab dem 1. Januar 2015 anwendbar sein werden. 2014 hat die Schweiz SIA mit Andorra, Grönland, San Marino und den Seychellen unterzeichnet. Ende 2014 wurden mit Belize und Grenada je ein SIA paraphiert. Diese Länder hatten die Schweiz um Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen ersucht.

Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und Steuerinformationsabkommen (SIA) sind grundsätzlich gleichwertige Instrumente für die Vereinbarung einer standardkonformen Amtshilfeklausel. Im Unterschied zu den DBA, die prioritär die Vermeidung der Doppelbesteuerung regeln und weitere diesbezügliche Bestimmungen enthalten, haben die SIA einzig den Informationsaustausch auf Anfrage zum Gegenstand. SIA-Verhandlungen mit verschiedenen Staaten und Territorien (auch mit Entwicklungsländern) sind im Gang. Für die Entwicklungsländer bezwecken solche Abkommen auch die Erhöhung der Steuereinnahmen. Damit tragen solche Abkommen zur Stärkung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bei.

4.4.2 Bilaterale Steuerfragen (USA, Frankreich, Italien, Indien)

Frankreich

Das neue Erbschaftssteuerabkommen mit Frankreich vom 11. Juli 2013 wurde vom Parlament abgelehnt. Frankreich hat das bisherige Erbschaftssteuerabkommen vom 31. Dezember 1953 per 31. Dezember 2014 gekündigt. Ab 1. Januar 2015 liegt somit kein Abkommensschutz mehr vor.

Der am 5. November 2013 eingeleitete Steuerdialog mit Frankreich besteht aus einem regelmässigen Austausch über anstehende Steuerfragen (Amtshilfe, Marktzutritt, Pauschalbesteuerung usw.). Der Dialog trägt zur Stabilisierung der bilateralen Steuerbeziehungen und zur pragmatischen Lösung von offenen Fragen bei. So konnten beispielsweise die praktischen Modalitäten bei der Anwendung der Vereinbarung von 1983 über die Besteuerung von Grenzgängern geklärt und technische Gespräche zum Finanzmarktzugang aufgenommen werden.

US-Programm – Einteilung der Banken

Kategorie 1	Kategorie 2	Kategorie 3	Kategorie 4
US- Strafuntersuchung läuft	Möglicherweise US-Steuerrecht verletzt	Kein US-Steuerrecht verletzt	Banken mit Lokalkundschaft
Umfassende Angaben zu US- Geschäft	Umfassende Angaben zu US-Geschäft	Angaben zu verwalteten US-Vermögen	Keine Informationen
Individuelle Strafzahlungen	Individuelle Strafzahlungen auf pauschaler Basis	Keine Strafzahlungen	Keine Strafzahlungen

Abb. 24

Italien

Gestützt auf ein vom Bundesrat am 29. August 2012 verabschiedetes Mandat führt die Schweiz Verhandlungen mit Italien über eine Regelung in folgenden Bereichen:

- Regularisierung der von in Italien ansässigen Personen bei Banken in der Schweiz gehaltenen Vermögenswerte und Einführung einer Lösung für die Besteuerung der künftigen Erträge;
- Marktzugang für schweizerische Finanzdienstleister in Italien;
- Revision des Doppelbesteuerungsabkommens und Aufnahme einer Bestimmung über den Informationsaustausch nach internationalem Standard;
- Revision der Besteuerung von Grenzgängern;
- Streichung der Schweiz von den schwarzen Listen Italiens im Steuerbereich;
- Überprüfung der Zollregelung hinsichtlich Campione d'Italia.

Die Verhandlungen sind gut vorangekommen, sodass bis Ende Februar 2015 eine Einigung unterzeichnet werden dürfte.

USA

Aufgrund des am 29. August 2013 unterzeichneten Joint Statement und des am selben Tag in Kraft getretenen unilateralen US-Programms des US-Justizdepartements hatten sich Schweizer Banken, die davon ausgehen, dass sie amerikanisches Recht verletzt haben könnten (Kategorie 2), bis am 31. Dezember 2013 beim US-Justizdepartement (Department of Justice, DOJ) zu melden und bis am 30. April 2014 die ersten Informationen zu liefern. Die Möglichkeit zur Regularisierung der Vergangenheit haben viele Schweizer Banken ergriffen.

Mit einer Publikation verlängerte das DOJ am 5. Juni 2014 folgende Fristen des US-Programms: Die Meldefrist der Kategorie-2-Banken für versteuerte Konten wurde auf den 31. Juli 2014 und für Kunden, die am Offenlegungsprogramm des IRS teilgenommen haben, auf den 15. September 2014 verlängert. Weiter wurde auch die Frist für Banken der Kategorie 3 und 4 zur Beantragung eines Non-Target Letter bei den US-Behörden bis am 31. Dezember 2014 aufgeschoben.

Unter den als Kategorie-1-Banken qualifizierten Instituten hat am 19. Mai 2014 die Credit Suisse als erste Bank mit dem DOJ eine Vereinbarung zur Regelung der Vergangenheit abgeschlossen. Weitere Banken dieser Kategorie stehen noch in Verhandlungen.

Die Schweiz steht mit dem DOJ in regelmässigem Kontakt und wirkt darauf hin, dass die Schweizer Banken fair behandelt und gegenüber amerikanischen oder anderen Banken nicht benachteiligt werden. Weiter erlauben es diese Kontakte, die Einhaltung der Schweizer Rechtsordnung einzufordern.

Indien

Der indische Finanzminister Arun Jaitley hat sein Amt am 26. Mai 2014 angetreten. Er stiess in einem Zeitpunkt zur Regierung, in dem Indien den Kampf gegen Betrug und Steuerhinterziehung verstärkt und unter anderem eine Spezialeinheit zur Abklärung von Geldern indischer Staatsangehöriger im Ausland geschaffen hat.

Das Verhältnis zur Schweiz ist gespannt, weil sich die Schweiz weigert, Informationen auf Basis illegal erworbener Daten auszutauschen. Der Dialog bleibt aber trotz des schwierigen Hintergrunds offen. Auf Anregung der Schweiz fand am 15. Oktober 2014 in Bern ein Treffen statt. Das Klima war positiv, und das Treffen endete mit einer gemeinsamen Erklärung mit Lösungsansätzen für die bilateralen Diskussionspunkte.

Bilanz und Ausblick

Die Schweiz ist im Jahr 2014 mit der Umsetzung der Finanzmarktpolitik wichtige Schritte vorangekommen.

Im neuen globalen Standard für den automatischen Informationsaustausch konnten für die Schweiz bedeutsame Grundsätze wie Datenschutz, Spezialitätsprinzip und Transparenz bei Trusts integriert werden. Zudem haben sich alle wichtigen Finanzplätze zum neuen Standard bekannt. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat die Vorarbeiten für die gesetzliche Umsetzung begonnen.

Bei der Unternehmensbesteuerung konnte die Schweiz mit der EU endlich eine Vereinbarung unterzeichnen, welche die jahrelangen Kontroversen beendete. Parallel dazu engagiert sich die Schweiz als Mitglied in der OECD aktiv bei der Erarbeitung neuer weltweiter Grundsätze zur Unternehmensbesteuerung. International tätige Firmen sollen in erster Linie dort besteuert werden, wo Wertschöpfung entsteht; ungerechtfertigte Verlagerungen von Gewinnen in Länder mit Tief- oder Nichtbesteuerung sollen bekämpft werden. Mit der Unternehmenssteuerreform III hat die Schweiz entsprechende Vorschläge in die Vernehmlassung geschickt, um künftig mit international tauglichen Steuerregeln weiterhin ein führender Wirtschaftsstandort zu sein.

Das Netz von standardkonformen Doppelbesteuerungsabkommen wurde weiter verdichtet und die Amtshilfebestimmungen gemäss internationalem Standard verfeinert. Dadurch ist die Schweiz im Global Forum aus dem Fokus der Kritik gerückt und konnte einen Zusatzbericht zur Erreichung der zweiten Phase der Länderprüfung einreichen. Auch der Konflikt mit den USA bezüglich unversteuerter Gelder aus der Vergangenheit ist auf dem Weg zur Lösung. Die Schweiz setzte sich in den USA dafür ein, dass Schweizer Banken fair und gleichwertig behandelt werden, dass also schweizerische Institute nicht schlechter behandelt werden als andere ausländische oder US-Banken.

Dank der Quellensteuerabkommen von 2013 konnten 2014 sämtliche unversteuerten Gelder aus Grossbritannien und Österreich regularisiert werden und auch mit Deutschland hat sich die Situation bezüglich unversteuerter Gelder aus der Vergangenheit weitgehend beruhigt. Mit Italien sind entsprechende Gespräche weit gediehen, mit Frankreich wurden sie aufgenommen.

Die Gesetzesvorlage für die Umsetzung der neuen internationalen Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung wurde von den Eidgenössischen Räten genehmigt. Mit drei neuen Finanzmarktgesetzen hat der Bundesrat seine international tauglichen Vorschläge für mehr Kundenschutz, mehr Transparenz im ausserbörslichen Handel und aufsichtsrechtliche Anforderungen vorgestellt. Mit China konnten die Gespräche über die Einrichtung eines Renminbi-Hubs für Geschäfte mit der chinesischen Währung in der Schweiz weiter vorangetrieben werden.

Im Rahmen des Financial Stability Board und des Internationalen Währungsfonds konnte die Schweiz ihr Know-how in Fragen der Finanzstabilität einbringen. Und Ende Jahr präsentierte die breit abgestützte Expertengruppe Brunetti ihre Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates, unter anderem mit Vorschlägen zur Verbesserung des Marktzutritts und der Kapitalanforderungen für systemwichtige Finanzinstitute (Too big to fail).

Die im internationalen Vergleich relativ erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz in dieser schwierigen Transitionsphase zeigt, dass die Richtung stimmt. Wir engagieren uns für einen wettbewerbsfähigen, sicheren und stabilen Finanzplatz mit international akzeptierten Rahmenbedingungen. Es sind noch zahlreiche weitere Schritte auf dem eingeschlagenen Weg zu tun.

2015 sind die Vorarbeiten zur Einführung des automatischen Informationsaustausches im Steuerbereich zügig weiterzuführen. Dazu gehören auch tragbare Lösungen für die Regularisierung unversteuerter Gelder aus der Vergangenheit mit Ländern wie Frankreich und Italien. Angesichts protektionistischer Tendenzen ist es zudem wichtig, Fragen des Marktzutritts sowohl bilateral als auch multilateral vertieft zu analysieren und im-

mer wieder einzufordern. Der Bundesrat wird 2015 auch Bilanz ziehen über seine bisherigen Too big to fail-Massnahmen und allfälligen Handlungsbedarf aufzeigen. Zentral für den Wirtschaftsstandort Schweiz werden die weiteren Arbeiten der OECD zur Unternehmensbesteuerung sein, der Schlussbericht wird Ende Jahr erwartet.

Um der Finanzmarktpolitik zum Erfolg zu verhelfen, ist es in der Schweiz äusserst wichtig, die betroffene Branche, die Kantone und die politischen Kreise frühzeitig zu informieren und zu konsultieren. Dies mag öfters zu kontroversen Diskussionen führen. Aber dieser typisch schweizerische Weg der Konsensfindung erlaubt am Schluss gute und tragfähige Lösungen.

02.14 1700 862629668