

Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen 2012

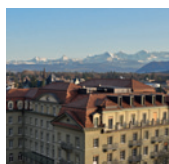


Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Finanz-
departement EFD
Bern 2012

Redaktion:
Staatssekretariat für inter-
nationale Finanzfragen SIF

Foto 1. Umschlagseite:
Bernerhof, Bern, Sitz des
Eidgenössischen Finanz-
departements, mit Blick
auf die Berner Alpen
Fotograf: Thomas Suremann



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. 604.001.12D
Januar 2012

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Übersicht	6
1 Internationale Entwicklungen	9
2 Finanzmarktregulierung	10
2.1 Übersicht	10
2.2 Wettbewerbsfähigkeit und Krisenresistenz	11
2.2.1 Sicherung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit	11
2.2.2 Früherkennung internationaler Entwicklungen	12
2.2.3 Verminderung von Systemrisiken («too big to fail»)	12
2.2.4 Bankenregulierung gemäss Basel III	13
2.3 Marktzutritt	16
2.3.1 Regulierungsprojekte	16
2.3.2 Bilaterale Abkommen	16
2.4 Finanzmarktintegrität	17
2.4.1 FATF/GAFI	17
2.4.2 Andere Gremien im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung	18
2.4.3 Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch)	18
2.5 Zusammenarbeit	19
3 Internationale Steuerfragen	20
3.1 Übersicht	20
3.2 Bilaterale Zusammenarbeit	20
3.2.1 Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standard	20
3.2.2 Internationale Amtshilfe in Steuerfragen	21
3.2.3 Internationale Quellensteuer	21
3.2.4 USA	23
3.3 Europäische Union	23
3.3.1 Unternehmensbesteuerung	23
3.3.2 Weitere EU-Steuerdossiers	23
3.4 Multilaterale Zusammenarbeit	24
3.4.1 OECD	24
3.4.2 Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke	25
3.4.3 UNO	26
4 Internationales Finanzsystem	27
4.1 Übersicht	27
4.2 Internationale Finanz- und Währungsfragen	27
4.2.1 IWF-Reformen	27
4.2.2 Kreditvergabe des IWF	29
4.2.3 Mittelausstattung des IWF	29
4.2.4 Länderexamen Schweiz	30
4.3 Finanzstabilität	31
4.4 Internationale Aktivitäten im Bereich des Zolls	32
5 Weitere Informationen	33

Vorwort

2011 war das Jahr der Schuldenkrise. Die Schuldenlast vieler Industriestaaten hat derart zugenommen, dass ihre langfristige Finanzierbarkeit in Frage gestellt und das Vertrauen in Staatsanleihen als sichere Anlagen erschüttert wurde. Die Folgen für die Realwirtschaft sind unverkennbar: Massiver Spardruck und notwendige Strukturreformen zur Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeit führen vielerorts zu Arbeitsplatzverlusten und Kürzungen von Sozialleistungen, die ihrerseits die gesellschaftliche und politische Stabilität gefährden.

Auch die Schweiz mit ihrer offenen Volkswirtschaft und ihrem bedeutenden Finanzplatz ist von diesen Entwicklungen betroffen. Einerseits bedroht eine verstärkte Flucht in den Schweizer Franken über die damit verbundene Aufwertung die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportindustrie. Andererseits steigt der politische Druck auf die Schweiz, angesichts ihrer gesunden Finanzlage nicht nur einen solidarischen Beitrag an die Milderung der neuen Finanzkrise zu leisten, sondern auch einige seit längerem geforderten Anpassungen im Finanz- und Steuerbereich voranzutreiben.

Die Schweiz hat die Notwendigkeit eigener Anstrengungen erkannt. So hat ihre Schuldenbremse Modellcharakter und dürfte international vermehrt Nachahmung finden. Im Februar 2010 hat der Bundesrat seine Finanzmarktstrategie konkretisiert und damit die Weichen gestellt, um mit Reformen im Finanz- und Steuerbereich optimale Rahmenbedingungen zur Weiterentwicklung eines für die Schweiz bedeutsamen Wirtschaftszweigs zu schaffen. 2011 erfolgten wichtige Schritte zur Umsetzung: Die Schweiz hat mit Deutschland und Grossbritannien im Sinne der Weissgeldstrategie Quellensteuerabkommen unterzeichnet und ist bereit, mit weiteren Staaten solche Abkommen abzuschliessen. Auch mit den USA und der EU wird eine steuerliche Klärung angestrebt. Die in der Krise sichtbar gewordenen Systemrisiken konnten zudem mit der raschen Verabschiedung der Too-big-to-fail-Gesetzesvorlage vermindert werden.

2012 wird ein Jahr der besonderen Herausforderungen. Gerade weil die Schweiz dank eigener Anstrengungen im internationalen Vergleich relativ erfolgreich dasteht, wächst bei unseren internationalen Partnern die Erwartung, dass wir einen Beitrag an die Behebung der tiefgreifenden Krise leisten werden. Die Schweiz wird diesen Beitrag leisten, indem wir unseren Staatshaushalt weiterhin in Ordnung halten, indem wir allgemein respektierte Steuerregeln anwenden, unsere Systemrisiken weiter verringern und uns international mit konstruktiven Vorschlägen und Engagement einbringen. Es gilt in einem schwierigen Umfeld die internationale Zusammenarbeit zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes, und damit letztlich auch der Gesamtwirtschaft, zu wahren. Staat und Unternehmen tragen hier eine gemeinsame Verantwortung.

Mit dem vorliegenden Bericht, der heuer zum zweiten Mal publiziert wird, lade ich Sie ein, sich über die vielfältigen, aktuellen und künftigen Themen im Bereich der internationalen Finanz- und Steuerfragen ein Bild zu machen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Bern, im Januar 2012



Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements

Übersicht

Mit der Weichenstellung für eine neue Finanzmarktstrategie hat der Bundesrat Ende 2009 und Anfang 2010 die Zeichen für einen Neuanfang gesetzt. Ziel ist ein wettbewerbsfähiger und sicherer Finanz- und Unternehmensstandort mit optimalen und international akzeptierten Rahmenbedingungen. Nur so kann der Finanzplatz weiterhin und langfristig in hohem Masse zum Wohlstand der Schweiz beitragen. Der Nutzen und die Glaubwürdigkeit der neuen Finanzmarktstrategie hängen wesentlich davon ab, wie weit sie umgesetzt wird und den Worten Taten folgen. Dies verfolgt der Bundesrat mit verschiedenen Schritten auf nationaler und internationaler Ebene. Die Integrität des Finanzmarktes soll mit einer Weissgeldstrategie gefestigt werden. Die Schweiz will weder unversteuerte noch kriminelle Gelder anziehen. Die Stabilität des Finanzsektors wird mit einer ambitionierten und gleichzeitig massvollen Regulierung verbessert. Die Wettbewerbsfähigkeit des Finanz- und Unternehmensstandorts wird gefördert mit steuerlich attraktiven, aber nicht diskriminierenden Rahmenbedingungen sowie sinnvoller Umsetzung internationaler Regulierungsstandards. Und schliesslich wird die internationale Vernetzung verbessert, indem die Schweiz sich aktiv in internationalen Finanzgremien einbringt und dabei die starke Position im internationalen Finanzsystem sichert.

2011 wurden wichtige Umsetzungsschritte in der Finanzmarktstrategie gemacht.

- Ende September haben die eidgenössischen Räte der Gesetzesvorlage zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor (too big to fail, TBTF) zugestimmt. Das Massnahmenpaket soll verhindern, dass durch die Schieflage einer Grossbank die ganze Volkswirtschaft in Bedrängnis gerät und der Staat solche Banken deshalb mit Steuergeldern retten müsste. Die Kernpunkte der Vorlage sind mehr Eigenkapital, strengere Liquiditätsanforderungen, besseres Risikomanagement und organisatorische Vorkehrungen für den Notfall (vgl. Kapitel 2.2.3). Die von den G20-Staats- und Regierungschefs im November verabschiedeten strikten Anforderungen des Financial Stability Board (FSB) an systemrelevante Finanzinstitute bestätigten den von der Schweiz gewählten Ansatz.

- Im Herbst konnte mit Deutschland und Grossbritannien je ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Steuerbereich (Quellensteuerabkommen) unterzeichnet werden (vgl. Kapitel 3.2.3). Diese Abkommen bringen zwei Anliegen unter einen Hut: Einerseits das berechnete Anliegen der Staaten, ihre Bürgerinnen und Bürger zu besteuern, andererseits das ebenso berechnete Anliegen der Bankkunden auf Schutz ihrer Privatsphäre.
- Mit der Botschaft des Bundesrates zum neuen Steueramtshilfegesetz soll die Umsetzung der neuen Amtshilfepolitik neu auf eine Gesetzesbasis gestellt werden. Das Gesetz wird die 2010 erlassene Verordnung ersetzen und regelt die konkrete Anwendung der Amtshilfe, wie sie auch in mittlerweile über 40 revidierten Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standard ausgehandelt wurde (vgl. Kapitel 3.2.1 und 3.2.2).
- Im März haben die eidgenössischen Räte einer Erhöhung des IWF-Sicherungsnetzes (sog. Neue Kreditvereinbarungen) und einem neuen Darlehen an den IWF-Treuhandfonds für Arbeitsreduzierung und Entwicklung zugestimmt. Insgesamt stellt die Schweiz dem IWF bis zu rund CHF 23 Mrd. zur Verfügung. Über die Beiträge an den IWF unterstützt sie auch die von der Eurokrise betroffenen Länder und trägt so massgeblich zur internationalen Finanzstabilität bei, die für das Exportland Schweiz von grosser Bedeutung ist (vgl. Kapitel 4.2).
- Die Schweiz pflegt den Austausch in Finanz- und Steuerfragen nicht nur mit europäischen Ländern und den USA. 2011 konnten mit Russland und Indien Memoranda über einen institutionalisierten Finanzdialog unterzeichnet werden (vgl. Kapitel 2.5).
- Die Schweiz hat sich bei der Revision der GAFI-Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung, die anfangs 2012 verabschiedet werden soll, intensiv engagiert (vgl. Kapitel 2.4.1).

Noch bleibt viel zu tun. Die internationale Schuldenkrise dürfte sich trotz aller Hilfs- und Sparprogramme kaum so schnell entschärfen. Der Druck nicht nur auf die besonders betroffenen Länder, sondern auch auf die Schweiz, nimmt zu. In dieser Situation ist es für die Schweiz wichtig, die Umsetzung ihrer neuen Finanzmarktstrategie weiter voranzutreiben.

2012 und in den folgenden Jahren stehen wichtige Schritte an:

- Die Quellensteuerabkommen mit Deutschland und Grossbritannien sind parlamentarisch abzusichern. Verhandlungen mit weiteren Ländern über ähnliche Steuerabkommen sind anzustreben.
- Die steuerlichen Probleme aus der Vergangenheit mit den USA (Steuerdelikte von US-Kunden von Schweizer Banken) sind auf Grundlage des geltenden Rechts zu bereinigen und einer Globallösung zuzuführen.
- Bei der Weiterentwicklung des OECD-Standards über Amtshilfe in Steuersachen muss sich die Schweiz aktiv einbringen.
- In Bezug auf die künftige Ausgestaltung der Unternehmensbesteuerung ist eine Lösung zu finden, die der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts, den Haushaltsinteressen des Bundes und der Kantone sowie der internationalen Akzeptanz Rechnung trägt.
- Auf dem Gebiet der Finanzdialoge sollen die bisherigen Partnerschaften gefestigt und Dialoge mit weiteren Ländern (Australien, Brasilien, China und Indien) aufgenommen werden.
- Die Quotenreform im IWF muss von der Schweiz ratifiziert und die Schweizer IWF-Stimmrechtsgruppe gestärkt werden.
- Bei der anvisierten institutionellen Stärkung des FSB sind die Interessen der Schweiz als FSB-Sitz und Nicht-Mitglied der G20 aktiv einzubringen.
- Die vom eidgenössischen Parlament verabschiedete Vorlage zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor ist möglichst effizient und unter Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Institute umzusetzen.
- Im Rahmen der Prüfung weiterer regulatorischer Reformen im Nachgang zur Finanzkrise 2008 ist sorgfältig abzuklären, inwieweit internationale Trends zu berücksichtigen sind (z.B. bei Hedge Funds oder dem ausserbörslichen Derivatehandel).
- Bei der Festlegung neuer internationaler GAFI-Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung und deren Umsetzung, hat die Schweiz sich so einzubringen, dass nicht vor lauter Detailvorschriften der Blick für das eigentliche Ziel verloren geht.

Mit ihrer Finanzmarktstrategie kann die Schweiz die zahlreichen Herausforderungen in internationalen Finanz- und Steuerfragen gezielt und kohärent angehen.

Rückblick und Ausblick

2010

25. Februar: Bundesrat konkretisiert neue Finanzmarktstrategie von Ende 2009: konsequente Ausrichtung auf Verwaltung versteuerter Vermögen; Marktzugang ins Ausland verbessern.

1. März: Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) nimmt Arbeit auf: Umsetzung der Finanzmarktstrategie.

30. September: Expertenkommission legt dem Bundesrat Too-big-to-fail-Schlussbericht vor.

1. Oktober: Amtshilfeverordnung zur Umsetzung der Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) nach OECD-Standard tritt in Kraft.

2011

18. März: Eidg. Räte genehmigen Erhöhung der Beteiligung der Schweiz am Sicherungsnetz des IWF (Neue Kreditvereinbarungen) auf rund CHF 16 Mrd. und Gewährung eines Darlehens über rund CHF 700 Mio. an den Treuhandfonds des IWF zur Armutsbekämpfung und Entwicklung.

20. April: Bundesrat stellt Botschaft zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor vor (too big to fail, TBTF).

18. Mai: IWF-Länderexamen stellt Schweiz gute Noten für regulatorische Reform des Finanzsektors sowie für die Haushalts-, Geld- und Finanzsektorpolitik aus.

1. Juni: Peer Review OECD: Schweiz mit Vorbehalt für zweite Prüfphase zugelassen.

17. Juni: Eidg. Parlament genehmigt zehn revidierte DBA nach OECD-Standard.

6. Juli: Bundesrat präsentiert Botschaft zum Steueramtshilfegesetz.

31. August: Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch).

7. September: Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes.

21. September: Schweiz und Deutschland unterzeichnen Quellensteuerabkommen.

25. September: Schweiz und Russland unterzeichnen Memorandum zum Finanzdialog und revidiertes DBA.

30. September: Eidg. Räte genehmigen Too-big-to-fail-Vorlage.

2011

- 3. *Oktober*: Schweiz und Indien unterzeichnen Memorandum zum Finanzdialog.
- 6. *Oktober*: Schweiz und Grossbritannien unterzeichnen Quellensteuerabkommen.
- 26. *Oktober*: Schweiz legt GAFI-Follow-up-Bericht zur Bekämpfung der Finanzkriminalität vor.

2012

- Parlamentarische Beratung Quellensteuerabkommen mit Deutschland und Grossbritannien, Verhandlungen mit weiteren Ländern
- Bereinigung Amtshilfefragen mit den USA
- Klärung Unternehmenssteuerfragen mit EU
- Parlamentarische Beratung über IWF-Quotenreform
- Bereinigung Sitzfrage Schweiz im IWF
- Institutionelle Stärkung des FSB mit Sitz in der Schweiz
- Implementierung Too-big-to-fail-Vorlage
- Mitarbeit an der Weiterentwicklung des steuerlichen OECD Amtshilfestandards
- Klärung Regulierungsbedarf betreffend ausserbörslichen Derivatehandel (over the counter, OTC) etc.
- Umsetzung GAFI-Standards zu Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung
- IWF-Länderevaluation, «Peer Reviews»: Global Forum 2. Phase, FSB-Länderbericht
- Weiterführung bestehender und Vorbereitung weiterer Finanzdialoge

1

Internationale Entwicklungen

Ausblick

2012 dürfte sich das weltwirtschaftliche Wachstum mit rund 3 % weiterhin nur zögerlich entwickeln. In den Schwellenländern rechnet der Internationale Währungsfonds mit einem Wachstum von rund 5 %, und in den Industrieländern von rund 1 %. Insbesondere die Eurozone dürfte kaum wachsen. Weltweit ist ein rascher Abbau der Staatsschulden 2012 noch nicht zu erwarten. In der Schweiz dürfte sich das Wirtschaftswachstum auch verlangsamen und die Konsolidierungstendenz auf dem Finanzplatz anhalten.

Effektive und drohende Wertverluste auf Staatsanleihen – ausgelöst durch prekäre Staatsfinanzen – belasteten 2011 etliche Finanzinstitute, besonders in angeschlagenen Euroländern. Für viele dieser Institute bestehen aber gleichzeitig – zumindest implizite – Staatsgarantien ihrer Domizilstaaten. Der dadurch drohende Teufelskreis ist für die Finanzstabilität ein zentrales Problem, weil aufgrund der internationalen Verflechtung sich auch in Finanzsektoren ausserhalb dieser Länder grosse Risiken aufbauen. Unsicherheit über drohende Verluste erschwerte vielen Finanzinstituten 2011 die Refinanzierung am Markt, so dass etwa die Europäische Zentralbank umfangreiche Liquiditätshilfen bereitstellen musste.

2011 verlangsamte sich das Wachstum der Weltwirtschaft, das gemäss dem Internationalen Währungsfonds (IWF) rund 4 % betragen dürfte (2010: 5,1 %). Angesichts stark verschuldeter Staaten und Privathaushalte bestehen für den Finanzsektor in diesem konjunkturellen Umfeld grosse Risiken.

Regional waren die Unterschiede gross: In den Industrieländern rechnet der IWF für 2011 mit einer Zunahme des Bruttoinlandprodukts (BIP) von deutlich unter 2 % (2010: 3,1 %), in den Schwellen- und Entwicklungsländern hingegen noch mit über 6 % (2010: 7,3 %). Neben negativen Ereignissen wie der Naturkatastrophe in Japan schwächten vor allem die Schuldenkrise in Europa und die schleppende Erholung in den USA die Konjunktur in den Industrieländern. Die Zentralbanken der grössten Industrieländer verfolgten auch 2011 eine ausgesprochen expansive Geldpolitik. Eine rechtzeitige Normalisierung der Geldpolitik wird essenziell sein, um Inflationsrisiken oder erneute Vermögenspreissblasen zu verhindern, ohne die wirtschaftliche Erholung zu bremsen.

Die prekäre Finanzlage etlicher Staaten hat sich 2011 verschärft. In der Eurozone musste Portugal als drittes Land nach Griechenland und Irland öffentliche Hilfe in Anspruch nehmen, und für Griechenland musste ein Schuldenschnitt vereinbart werden. Auch in Italien und Spanien spitzte sich die Situation zu. Die Schuldenbewertung der USA kam ebenfalls unter Druck. Ein Disput um die Anhebung der Schuldengrenze brachte das Land an den Rand eines Zahlungsausfalls. Neben der Eurozone und den USA sieht sich auch Japan mit bislang ungelösten Verschuldungsproblemen konfrontiert.

Die internationale Staatengemeinschaft steht vor der grossen Herausforderung, dass bei einer fragilen weltwirtschaftlichen Erholung die Staatshaushalte teilweise massiv konsolidiert werden müssen. Gleichzeitig sind die Reformen der Finanzmarktregulierung umzusetzen, damit die globale Finanzstabilität gefestigt werden kann.

Für die Schweiz als stark international ausgerichtete Volkswirtschaft bringt die schwierige weltwirtschaftliche Lage grosse Herausforderungen mit sich. Das von geringeren Aktivitäten geprägte Umfeld dürfte die Bankbilanzen auf längere Zeit hinaus belasten und im Finanzsektor einen Konsolidierungsprozess auslösen. Vor diesem Hintergrund kommt der Schaffung guter Rahmenbedingungen für den Finanzsektor eine besondere Bedeutung zu.

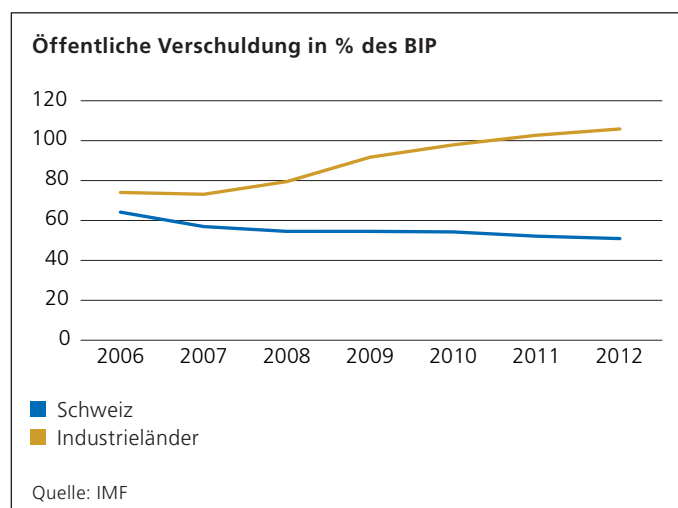


Abb. 1

2

Finanzmarktregulierung

Ausblick

2012 steht im Zeichen der Umsetzung von neuen Finanzmarktregulierungen. Die im November 2011 von der G20 verabschiedeten Regeln des FSB für systemrelevante Finanzinstitute sollen in nationales Recht überführt werden. In der Schweiz ist dieser Prozess schon weit fortgeschritten. 2012 tritt die Revision des Bankengesetzes zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor (too big to fail) in Kraft und wird mit Verordnungen konkretisiert. Zu entscheiden hat die Politik, ob und wieweit sich die Schweiz dem Regelwerk der EU annähern soll, um die Bedingung des Drittstaatenregimes zu erfüllen und wie der ausserbörsliche Derivatehandel zu regeln sei. Entscheide in der GAFI fallen, inwieweit schwere Steuerdelikte als meldspflichtige Vortaten zur Geldwäscherei zu gelten haben. Die Schweiz will zudem mit China und weiteren Ländern einen formellen Finanzdialog vereinbaren.

Sowohl Unternehmen als auch Haushalte sind auf eine ausreichende Versorgung mit Kreditgeldern angewiesen, die vom Finanzplatz gesprochen oder vermittelt werden. Das Kreditvolumen, d.h. die effektive Benützung der Kreditlimiten der Banken, lag per Mitte 2011 bei über CHF 1'000 Mrd. Drei Viertel entfielen auf inländische Hypothekarforderungen. Dabei ermöglicht der starke Wettbewerb mit vielen Anbietern günstige Finanzierungskosten in der Schweiz, wie z.B. tiefe Zinsen und Zinsmargen. Am Immobilienmarkt besteht jedoch eine erhebliche Unsicherheit, sowohl bezüglich der Immobilienpreisentwicklung als auch in Bezug auf die von den Banken eingegangenen Risiken.

Die feststellbare Restrukturierung und Konsolidierung im Bankensektor könnte sich in Zukunft akzentuieren, was nicht zuletzt mit gewissen Neuausrichtungen innerhalb der Branche zusammenhängen dürfte.

2.1 Übersicht

Der Finanzplatz Schweiz leistet einen wesentlichen, wenn auch leicht rückläufigen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, zur Beschäftigung und zum Steueraufkommen (vgl. Abbildung 2). So erbrachten die Intermediäre im Kredit- und Versicherungsgewerbe 2010 eine Wertschöpfung von rund CHF 58 Mrd.

Dies entspricht einem Anteil von 10,6 % des BIP. Das ist leicht höher als in anderen grossen Finanzzentren wie Grossbritannien (9 %) oder USA (8,9 %), aber deutlich tiefer als etwa in Luxemburg (28,3 %). Studien zeigen, dass der Finanzsektor in den letzten 20 Jahren den wichtigsten Wachstumstreiber der schweizerischen Volkswirtschaft bildete: Rund ein Drittel des gesamtwirtschaftlichen BIP-Wachstums war dem Finanzsektor zuzurechnen. Mit Blick auf die Arbeitsstellen waren Ende 2010 rund 212 000 Personen (in Vollzeitäquivalenten) im Schweizer Finanzsektor beschäftigt. Damit beläuft sich sein Anteil auf 6,2 % der Gesamtbeschäftigung.

Die Banken sind zentrale Akteure auf den Finanzmärkten und treten als Intermediäre zwischen Kapitalangebot und -nachfrage auf. 2010 wurden in der Schweiz 320 Bankeninstitute gezählt, davon fast die Hälfte Auslandsbanken.

Neben den Banken zählen auch die Versicherungen und Pensionskassen zum Finanzsektor. 2010 wurden 248 Versicherungsunternehmen in der Schweiz beaufsichtigt, wovon die Hälfte Schadenversicherungen. Die Kapitalanlagen der schweizerischen Versicherungen beliefen sich per Ende 2010 auf rund CHF 500 Mrd. Fast die Hälfte dieser Gelder wird in festverzinslichen Wertpapieren angelegt. Auch die über 2'300 Pensionskassen sind wichtige Akteure auf dem

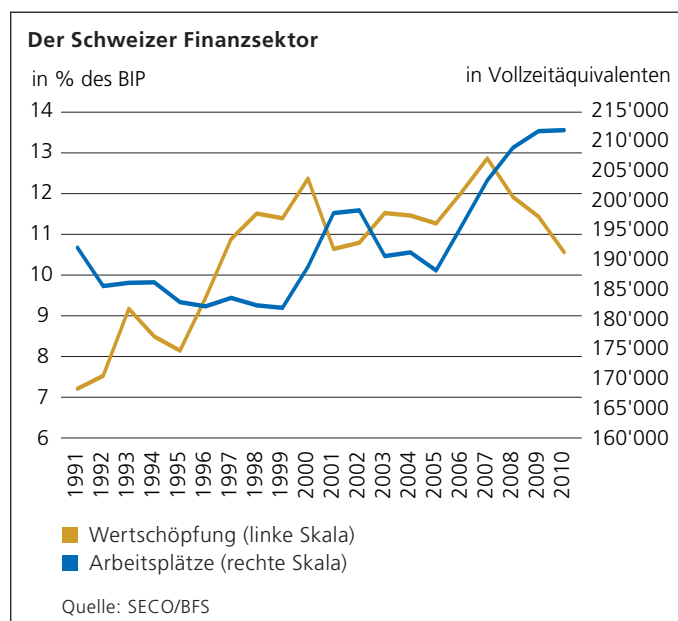


Abb. 2

Finanzplatz. So hatten sie Ende 2009 Kapital im Wert von knapp CHF 600 Mrd. angelegt, davon über ein Drittel in Obligationen.

2.2 Wettbewerbsfähigkeit und Krisenresistenz

2.2.1 Sicherung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Der Schweizer Finanzplatz muss wettbewerbsfähig bleiben. Der Staat schafft dafür günstige Rahmenbedingungen. Er engagiert sich in den internationalen Gremien und Institutionen, verfolgt die Entwicklungen auf den anderen Finanzplätzen laufend und verbessert die Rahmenbedingungen in der Schweiz, wo nötig.

In diesem Sinne will der Bundesrat die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes mittels gezielter Massnahmen zur Verbesserung der generellen, regulatorischen und steuerlichen Rahmenbedingungen nachhaltig stärken. Im regulatorischen Bereich steht dabei insbesondere die Verabschiedung der Botschaft zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes vom 2. April 1908 im Vordergrund. Grundanliegen der Totalrevision sind die Anpassung des Versicherungsvertragsrechts an die veränderten Gegebenheiten und Bedürfnisse sowie die Sicherstellung eines vernünftigen und realisierbaren Versichertenschutzes. Der Gesetzesentwurf sorgt für eine Ausgewogenheit zwischen den Verpflichtungen der Versicherungsnehmer einerseits und der Versicherungsunternehmen andererseits. Die Botschaft wurde am 7. September 2011 vom Bundesrat verabschiedet.

Ausserdem hat der Bundesrat mit Wirkung per 1. August 2011 die Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Börsen und den Effektenhandel angepasst. Neu können auch nichtbeaufsichtigte ausländische Eigenhändler, das heisst Effekthändler, die gewerbsmässig ausschliesslich für eigene Rechnung kurzfristig mit Effekten handeln, unter bestimmten Voraussetzungen als Mitglied an einer Schweizer Börse zugelassen werden. Mit dieser Änderung wurde ein Wettbewerbsnachteil des Schweizer Finanzplatzes behoben.

Im steuerlichen Bereich wird längerfristig eine Optimierung des Schweizer Steuersystems angestrebt und es sollen marktverzerrende Wirkungen

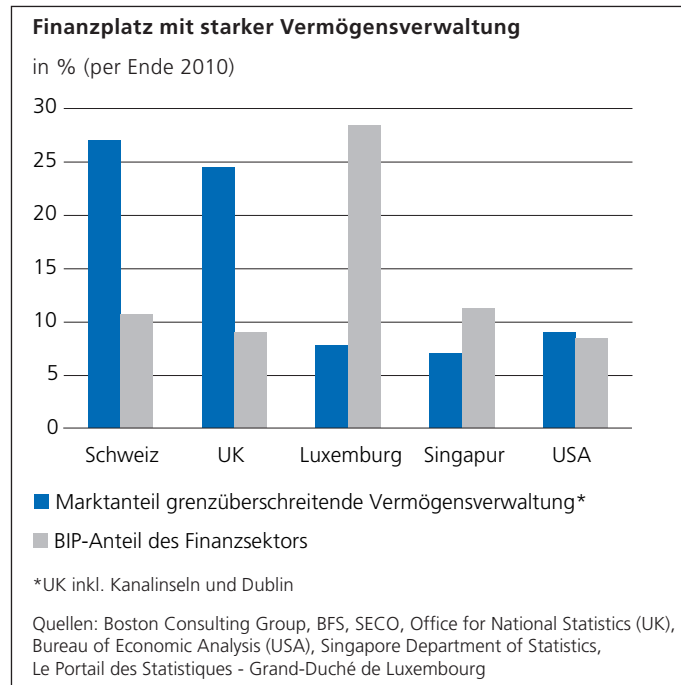


Abb. 3

minimiert und beseitigt werden. In diesem Zusammenhang steht die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) – im Auftrag des Bundesrates – erfolgte Evaluation der Möglichkeiten zur Finanzierung einer über eine längere Zeitperiode gestaffelten Abschaffung der Stempelabgaben. Ihre Erkenntnisse hat die ESTV Mitte 2011 in einer Studie veröffentlicht. Es wurde die Wirkung der einzelnen Kategorien der Stempelabgaben (Emissions-, Umsatz-, bzw. Versicherungsabgabe) auf die Standortattraktivität und die Effizienz beurteilt. Diesbezüglich schnitt die Emissionsabgabe schlechter ab als die Umsatzabgabe. Erstere sollte daher zuerst abgeschafft werden, falls der politische Wille dazu besteht.

Das Parlament hat im Rahmen der Vorlage zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor (too big to fail, TBTF) in der Herbstsession 2011 eine erste Weichenstellung vorgenommen und die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren sowie die Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe beschlossen, sofern diese aus der Wandlung von Hybridkapital stammen. Zudem hat der Bundesrat Ende August 2011 eine Botschaft zur Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes verabschiedet. Es sind Änderungen bei der Verrechnungssteuer vorgesehen, mit dem Ziel, die

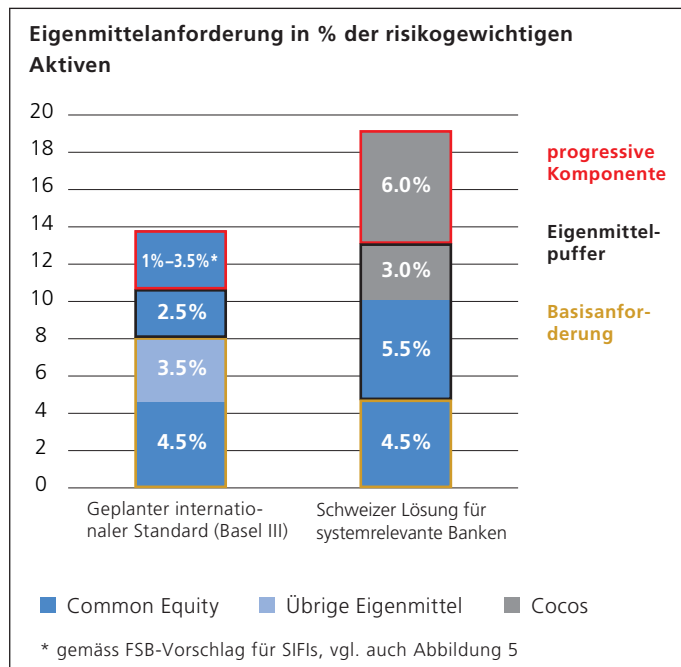


Abb. 4

Ausgabe von Anleihen zu wettbewerbsfähigen Bedingungen in der Schweiz zu ermöglichen. Diese Änderungen würden auch für die neu geschaffenen (CoCos)¹ gelten (vgl. Kapitel 2.2.3). Die Rahmenbedingungen werden damit für den Schweizer Kapitalmarkt insgesamt verbessert. Die parlamentarische Behandlung sollte 2012 abgeschlossen sein.

2.2.2 Früherkennung internationaler Entwicklungen

Ein Mechanismus zur Früherkennung internationaler Entwicklungen ist ein wichtiger Bestandteil der Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität des Finanzplatzes Schweiz. 2011 lancierte das SIF die Entwicklung eines Früherkennungssystems, um die Kenntnisse über die wichtigen internationalen Finanzplätze verbessern und internationale Regulierungsbestrebungen im Finanzmarktbereich mit möglichen Auswirkungen auf die Schweiz verfolgen zu können. Das Früherkennungssystem wird in Zusammenarbeit mit weiteren Stellen der Bundesverwaltung (EDA, Botschaften, FINMA, SECO, SNB) und den Dachverbänden der Banken, Versicherungen und Anlagefonds realisiert. Es besteht aus drei Säulen:

¹ CoCos (Contingent Convertible Bonds) sind Schuldverschreibungen, die bei einem bestimmten Ereignis (Erreichen eines Auslösers [Trigger]) in Eigenkapital umgewandelt oder abgeschrieben werden.

- Analyse der Strukturen, Funktionen und Entwicklungen der wichtigsten konkurrierenden Finanzplätze, um internationale Entwicklungen zu erkennen und grundlegende Überlegungen zur Positionierung des Finanzplatzes Schweiz zu ermöglichen.
- Erfassung und Überwachung von Veränderungen internationaler Finanzmarktregulierungen (Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland – FFA), um mithilfe dieser Datengrundlage regulatorische Entwicklungen im Ausland frühzeitig zu erkennen und die Analyse und Stellungnahme der Schweizer Behörden zu erleichtern.
- Analyse und Monitoring von internationalen Marktindikatoren mit möglichen Auswirkungen auf den Finanzmarkt und Finanzplatz Schweiz als wesentliche Faktoren, um Krisen antizipieren und die Stabilität des Finanzsektors erhöhen zu können.

2.2.3 Verminderung von Systemrisiken («too big to fail»)

Systemrelevante Finanzinstitute leisten einen wichtigen gesamtwirtschaftlichen Beitrag, stellen aber auch ein Stabilitätsrisiko dar, da ihr Ausfall mit untragbaren Risiken für die betroffene Volkswirtschaft verbunden wäre. Dieses Problem des «too big to fail» ist in der Schweiz besonders ausgeprägt, da die zwei Grossbanken Credit Suisse und UBS eine dominante Stellung in wesentlichen Geschäftsbereichen einnehmen. Zudem übersteigen ihre Bilanzsummen das BIP der Schweiz um ein Vielfaches, so dass die Verluste einer systemrelevanten Bank die Finanzkraft eines Landes übersteigen können. Es stellt sich das zusätzliche Risiko des «too big to be rescued».

Bereits im Herbst 2008 hat die Finanzmarktaufsicht (FINMA) für die beiden Grossbanken Eigenmittelanforderungen vorgegeben, die die internationalen Standards deutlich übersteigen, und eine Leverage Ratio² eingeführt. Im Juni 2010 wurde mit diesen Banken zudem ein neues Liquiditätsregime vereinbart. Am 20. April 2011 hat der Bundesrat auf der Grundlage von Vorschlägen einer Expertenkommission die Botschaft zur Gesetzesvorlage für die Stärkung der Stabilität im Finanzsektor verabschiedet. Diese wurde bereits am 30. September 2011 durch das Parlament genehmigt. Dadurch kann sie voraussichtlich Anfang März 2012 in Kraft treten.

² Verhältnis von Eigenmitteln zur ungewichteten Bilanzsumme

Die beschlossenen Massnahmen verlangen höhere Eigenmittel und beinhalten Vorschriften für Liquidität, Risikoverteilung und Organisation der Grossbanken. Basis bildet der Aufsichtsstandard Basel III des internationalen Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (vgl. Kapitel 2.2.4). Die Massnahmen in der Schweiz gehen jedoch weiter: Abhängig von Grösse, Marktanteil und Risikoprofil der beiden Grossbanken müssten diese – basierend auf den Zahlen Ende 2009 – 19 % der risikogewichteten Aktiven in Eigenkapital der engsten Definition (davon mindestens 10 % hartes Eigenkapital «Common Equity») und Wandlungskapital mit hohen Anforderungen bezüglich Kapitalqualität und Rechtssicherheit halten (vgl. Abbildung 4).

Organisatorische Massnahmen stellen die Weiterführung systemrelevanter Funktionen (z.B. Zahlungsverkehr oder Einlagen- und Kreditgeschäft) im Falle einer Insolvenz einer systemrelevanten Bank sicher. Das Zusammenwirken von Eigenmittel und Organisation spielt eine zentrale Rolle: Unterschreitet die Bank eine bestimmte Eigenmittelquote, wird grundsätzlich die Notfallplanung ausgelöst, d.h. die systemrelevanten Funktionen werden sichergestellt, beispielsweise durch eine rasche Übertragung auf einen neuen Rechtsträger. Zur Unterstützung wurden zwei neue regulatorische Kapitalinstrumente geschaffen: Vorratskapital und Wandlungskapital (CoCos)³. Die CoCos sollen sicherstellen, dass die Umsetzung der Notfallplanung unter ausreichender Eigenkapitalausstattung erfolgen kann. Schliesslich wurde im Gesetz eine Bestimmung zur Regulierung der Vergütungen aufgenommen. Sollten systemrelevante Banken trotz aller Massnahmen auf Bundesmittel angewiesen sein, wird der Bundesrat Massnahmen zu deren Vergütungssystemen anordnen.

Das umfangreiche Paket wirkt einerseits präventiv, d.h. zielt auf eine Insolvenzverhinderung ab, was durch höhere Eigenmittel und Liquidität sowie besseres Risikomanagement erreicht wird. Andererseits soll dank des Notfallplans die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen sichergestellt sein, falls dennoch eine Insolvenz eintreten sollte. Somit sollte der Konkurs einer systemrelevanten Bank nicht die gesamte Volkswirtschaft in Mitleidenschaft ziehen. Der verzerrende Effekt einer faktischen Staatsgarantie wird

stark reduziert. Damit wird verhindert, dass der Staat bzw. die Steuerzahlenden künftig zur Rettung einer systemrelevanten Bank grosse finanzielle Risiken eingehen müssen.

2.2.4 Bankenregulierung gemäss Basel III

Aufgrund der Erkenntnisse der jüngsten Finanzmarktkrise hat der internationale Basler Ausschuss für Bankenaufsicht die bestehende Bankenregulierung Basel II umfassend revidiert. Der neue internationale Standard verlangt von den Banken, dass sie deutlich mehr und qualitativ bessere Eigenmittel zum Auffangen von Verlusten halten müssen. Mittels Revision der Eigenmittelverordnung und der entsprechenden Ausführungsbestimmungen der FINMA soll dieser neue Standard für die Schweiz übernommen und mit transparenten, spezifisch auf die Schweizer Verhältnisse abgestimmten Eigenmittelpuffern ergänzt werden. Die neuen Vorschriften, die zwischen den Behörden und den betroffenen Institutionen sowie mit den Branchenverbänden erarbeitet wurden, bringen im Wesentlichen insgesamt höhere, aber auch transparentere und einfachere Eigenmittelvorschriften sowie eine bessere Risikokontrolle. Die Schweizer Umsetzung der neuen Eigenmittelvorschriften enthält die nach dem internationalen Regelwerk ermittelten Anforderungen («Basel pur»). Dazu kommen zusätzliche Eigenmittelanforderungen, die die FINMA in Abhängigkeit von der Grösse der Bank festlegt (Schweizer Zuschläge).

Von den über 300 Banken verfügen die meisten bereits heute über genügend qualitativ hochstehende Eigenmittel, um die künftig strengeren Vorschriften zu erfüllen. Die grössten Auswirkungen müssen die beiden Grossbanken gewärtigen, denn für diese sieht die neue Too-big-to-fail-Gesetzgebung strengere Bestimmungen vor (vgl. Kapitel 2.2.3).

Entsprechend den Übergangsfristen des internationalen Regelwerks sollen die Schweizer Basel-III-Vorschriften am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Die Umsetzung von Basel III in der Schweiz ist damit jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Banken sollen künftig verpflichtet werden, zusätzliche Eigenmittel für einen variablen, konjunkturabhängigen antizyklischen Puffer zu halten. Zu dieser Frage konnten sich die Banken im Rahmen einer Anhörung ebenso äussern wie zur Umsetzung der vom Bundesrat am 17. August 2011

³ Vgl. Fussnote 1

Übersicht zusätzliche Anforderungen an Grossbanken (zusätzliche regulatorische Minimalanforderungen in den Bereichen Eigenkapitalunterlegung und Organisation)

Internationale Entwicklungen in der Aufsicht von systemrelevanten Banken			
Auf internationaler Ebene und in bedeutenden Finanzzentren sind Bestrebungen zur Regulierung von systemrelevanten Finanzinstituten (Systemically Important Financial Institutions, SIFIs) im Gange. Basis bildet der neue Aufsichtsstandard Basel III, der v.a. im Bereich der Unterlegung der risikogewichteten Aktiven (Risk Weighted Assets, RWA) höhere Anforderungen an das Eigenkapital (EK), sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht, stellt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Standard von allen bedeutenden Finanzzentren übernommen wird. Darüber hinaus werden jedoch zusätzliche Anforderungen an SIFIs erforderlich sein, um die von ihnen ausgehenden Risiken für die Finanzstabilität zu begrenzen.			
CH: <i>Stärkung der Stabilität im Finanzsektor</i> Mit der Verabschiedung der Vorlage zur Regulierung der systemrelevanten Banken durch das Parlament am 30. September 2011 gehört die Schweiz zu den Vorreitern bei der Bewältigung der Too-big-to-fail-Problematik.	Zusätzliche EK-Anforderung CH: <i>too big to fail</i> – 19 % der RWA*, davon mind. 10 % hartes EK und der Rest in CoCos. – Leverage Ratio von ca. 5 %. Basel III / FSB: – Parallele Erfüllung Anforderungen.	Zusätzliche org. Anforderungen CH: <i>too big to fail</i> – Notfallplan zur Sicherstellung von systemrelevanten Funktionen im Krisenfall. – Globale Sanierbarkeit und Abwicklungsfähigkeit: Anreizsystem mit Rabatten auf die progressive Eigenmittelkomponente. Basel III / FSB: – Parallele Erfüllung der Anforderungen.	Stand Regulierung Durch Parlament verabschiedet. Inkraftsetzung voraussichtlich 1.3.2012.
FSB: <i>Neue Standards für Finanzinstitute</i> Durch die G20 wurden neue Standards des FSB zur Regulierung von globalen SIFIs in Cannes verabschiedet. Diese beinhalten Aufsichtsvorgaben zur Sanierung- bzw. Abwicklung von SIFIs. Für die gegenwärtig 29 Banken, die durch die G20 als global systemrelevant eingestuft wurden – darunter UBS und Credit Suisse – wird ferner ein nach Systemrelevanz gestaffelter Eigenkapitalzuschlag eingeführt, wobei <i>gegenwärtig</i> die für die Stabilität des globalen Finanzsystems relevantesten Banken einen Zuschlag von maximal 2,5 % erfüllen müssten. Global systemrelevante Finanzinstitute müssen darüber hinaus Notfallpläne erarbeiten.	– Zusätzlich zu Basel III hartes EK in der Höhe 1 % bis 3,5 % der RWA.	– Vorgabe internationaler Standards an den nationalen Rechtsrahmen zur Gewährleistung der Sanierung- bzw. Abwicklungsfähigkeit von Finanzinstituten. Anforderungen an die Ausarbeitung von Notfallplänen im grenzüberschreitenden Kontext. Regelmässige Prüfung der Abwicklungsfähigkeit durch die Aufsicht. – Zusätzliche Anforderungen an die Aufsicht, u.a. die Anforderungen an das Informations- und Risikomanagement der Institute zu erhöhen.	Durch G20 am 4.11.2011 verabschiedet. Soll in nationale Regulierungen übernommen werden.
USA: <i>«Dodd-Frank Act» – Beschränkungen für grosse Geschäftsbanken</i> Der «Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act» nimmt massgeblichen Einfluss auf bedeutende Bereiche des Finanzmarktrechts der Vereinigten Staaten. Der als «Volcker Rule» bekannte Teil des Gesetzes verbietet u.a. Geschäftsbanken mit Publikumsanlagen weitgehend den Eigenhandel und das Betreiben von Hedge- sowie Private-Equity-Fonds. Durch diese strikte Funktioneentrennung soll das Too-big-to-fail-Problem begrenzt werden.	– Werden voraussichtlich die FSB Standards übernehmen. Zusätzliches hartes EK in der Höhe von 1 % bis 3,5 % der RWA.	– Organisatorische Vorgaben für Geschäftsbanken bzgl. Abtrennung des Eigenhandels und besonders risikogeeigneter Geschäfte («Volcker Rule»). – Clearing von Derivatetransaktionen. – Planung noch weitergehender Struktureingriffe durch die «Federal Deposit Insurance Corporation», die für die Abwicklung der Finanzinstitute zuständig sein wird.	Inkraftsetzung am 21.7.2010.

* Abhängig von der Systemrelevanz der Banken (Kalibrierung, Stand Ende 2009)

	Zusätzliche EK-Anforderung	Zusätzliche org. Anforderungen	Stand Regulierung
EU: Orientierung an FSB-Vorschlägen und Notmassnahmen Die EU-Kommission hat in ihrem Vorschlag vom 20. Juli 2011 zur Umsetzung von Basel III in der «Capital Requirement Directive IV» (CRD IV) eine SIFI-Regelung bewusst ausklammert, um die Resultate des FSB und den Entscheid der G20 Anfang November in Cannes abzuwarten. Innerhalb der EU besteht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass spezifische SIFI-Anforderungen notwendig sind. Darüber hinaus sind 70 grosse europäische Banken verpflichtet, bis Mitte 2012 ein Polster mit hartem Eigenkapital aufzubauen. Voraussichtlich werden auch CoCos zugelassen.	FSB: – Voraussichtliche Übernahme der Regelung der zusätzlichen 1 % bis 3,5 % der RWA. EU: – Notmassnahme zur Bekämpfung der Schuldenkrise: 9 % der RWA in hartem EK bis Mitte 2012.	FSB: – Voraussichtliche Orientierung an deren Vorschläge.	Baldiger Vorschlag einer SIFI-Regelung durch die Kommission erwartet, die sich wohl am FSB-Ansatz orientiert.
GB: «Ringfencing» gemäss <i>Independent Commission on Banking (ICB)</i> Grossbritannien wird die noch in Ausarbeitung befindlichen EU-weiten SIFI-Regelungen übernehmen. Daneben hat die ICB ihren Schlussbericht zur Verbesserung der Systemstabilität und des Wettbewerbs im Bankensektor vorgelegt. Im Mittelpunkt steht die organisatorische und rechtliche Trennung des nationalen Retailgeschäfts vom Investmentbanking.	EU: – Umsetzung der Regelung. ICB: – 17 % bis 20 % der RWA auf Konzernstufe und mind. 10 % der RWA auf Stufe Retailbank, teils als Wandelkapital. – Leverage Ratio zwischen 3 % und 4,06 %.	EU: – Umsetzung der Regelung. ICB: – «Ringfencing» des Retailbereiches: Das nationale (wohl EWR-weite) Retailgeschäft muss in eine Tochtergesellschaft ausgelagert werden. In diesen Einheiten besteht ein Verbot von erweiterten Bankenfunktionen (Eigenhandel, globales Retailgeschäft, etc.).	Vorschlag ICB vom 12.9.2011. Anstehende Umsetzung durch das Parlament.
D: Einführung einer Bankensteuer Auch Deutschland wird die geplanten EU-weiten SIFI-Regelungen übernehmen. Weiter hat Deutschland auch eine Bankenabgabe eingeführt (als Teil des Restrukturierungsgesetzes, das am 9. Dezember 2010 verabschiedet wurde). Systemrisiko und Bilanzsumme der Banken bilden die Basis für die Berechnung der Abgabe. Die Erträge sollen in einen Restrukturierungsfonds fließen, der in Notfällen zur Bankenabwicklung eingesetzt werden kann.	EU: – Umsetzung der Regelung. D: – Bankenabgabe zur Dotierung eines ex-ante Fonds zur Finanzierung der Restrukturierung.	EU: – Umsetzung der Regelung. D: – Im Notfall teilweise oder vollständige Übertragung der Bankfunktionen auf eine durch den Restrukturierungsfonds finanzierte Brückenbank mit Rückübertragungsmöglichkeit.	Restrukturierungsgesetz vom 9.12.2010. Verabschiedet, überwiegend in Kraft seit 1.1.2011.

Abb. 5

beschlossenen Massnahmen im Hypothekarbereich (stärkere Risikogewichtung bei Wohnliegenschaften). Die Auswirkungen der Einführung der ungewichteten Leverage Ratio sowie der neuen Mindeststandards bezüglich Liquiditätsrisiken sollen während vorgelagerten Beobachtungsperioden genau analysiert werden. Möglicherweise auftretende, unbeabsichtigte Konsequenzen sollen so identifiziert und korrigiert werden. Entsprechende Revisionsvorlagen für die Schweizer Banken folgen ab 2012.

2.3 Marktzutritt

2.3.1 Regulierungsprojekte

Mit der Vertiefung des EU-Binnenmarktes im Bereich Finanzdienstleistungen ergeben sich für den Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Finanzintermediäre laufend neue Herausforderungen bezüglich des Marktzutritts. So führte der Bundesrat im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen Mitte Juli 2011 durch eine Anpassung der Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen den standardisierten vereinfachten Prospekt («Key Information Document», «KID») nach der UCITS IV-Richtlinie («Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities») vom 13. Juli 2009 ein.

Mit Blick auf die am 22. Juli 2011 in Kraft getretene AIFM-Richtlinie («Alternative Investment Fund Managers»-Richtlinie) der EU schickte der Bundesrat zudem am 1. Juli 2011 eine Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006 in die Vernehmlassung. Ziele der Gesetzesanpassung sind einerseits die Verstärkung des Anlegerschutzes sowie der Qualität und Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzmarkts und andererseits die Sicherstellung des Zugangs schweizerischer Finanzmarktakteure zu den ausländischen Märkten. Zu diesem Zweck soll die Aufsicht auf sämtliche Vermögensverwalter von schweizerischen und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen ausgedehnt werden. Gleichzeitig werden die Anforderungen betreffend Verwaltung, Verwahrung und Vertrieb von kollektiven Kapitalanlagen an die Vorgaben der AIFM-Richtlinie angeglichen.

Im Bereich des Marktzutritts zeichnen sich weitere Herausforderungen für die Schweiz ab. Im Anschluss an die jüngste Finanzkrise hat neben den USA (vgl. auch Kapitel 3.2.4) auch die EU-

Kommission eine umfassende Reform der Finanzmarktregulierung initiiert. Ziel der EU-Regulierungsinitiative ist, die Transparenz und Stabilität der EU-Finanzmärkte in Umsetzung der Entscheidungen der G20 zu erhöhen. Zugleich soll die Harmonisierung und Integration des europäischen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen vorangetrieben werden. Die EU-Finanzmarktregulierung soll verschärft, in ihrem Anwendungsbereich erweitert und den Entwicklungen an den Finanzmärkten angepasst werden. Die Regulierungsinitiative umfasst über 25 Einzelregulierungen. Obwohl es hinsichtlich des angekündigten Fahrplans bei gewissen Projekten zu Verzögerungen gekommen ist, sind alle EU-Institutionen bestrebt, die Einzelregulierungen bis 2014 – vorbehältlich der Frist für eine allfällige nationale Umsetzung – in Kraft zu setzen.

Zwei Regulierungsvorhaben sind für die Weiterentwicklung des EU-Finanzmarktes und indirekt auch für die Schweiz von grosser Bedeutung: Die Überarbeitung von MiFID (Market in Financial Instruments Directive)⁴ eines der Kernstücke der EU-Finanzmarktregulierung, führt zu Anpassungen bei den Grundsätzen und Verhaltensregeln für die Erbringung von Finanzdienstleistungen innerhalb der EU. Mit dem Verordnungsentwurf EMIR (European Market Infrastructure Regulation) will die EU die Transparenz und Finanzstabilität bei ausserbörslich gehandelten Derivaten (over the counter, OTC) verbessern. Der Entwurf sieht u.a. ein zwingendes Clearing dieser Instrumente über zentrale Gegenparteien und die Einführung einer Meldepflicht vor.

Die generelle Anhebung des Regulierungsniveaus sowie die Einführung von EU-Drittstaatenregeln wirken sich auch auf die Schweiz und ihren Finanzplatz aus. Die Schweiz verfolgt die Regulierungsinitiativen mit Blick auf den Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit aufmerksam. Denn nur falls künftig die Voraussetzungen des Drittstaatenregimes gemäss EMIR oder MiFID-Revision erfüllt sind, haben die betroffenen Schweizer Finanzintermediäre Zugangsmöglichkeit zum EU-Finanzmarkt. Da die Gleichwertigkeit des Schweizer Rechts eine zentrale Bedingung für den Marktzugang bildet, ist eine Anpassung abzuklären.

⁴ Der Vorschlag der EU Kommission vom 20. Oktober 2011 für eine Überarbeitung von MiFID umfasst zum einen die Revision von MiFID und zum anderen eine neue Verordnung namens «MiFIR» (Markets in Financial Instruments Regulation).

2.3.2 Bilaterale Abkommen

Wichtiger Bestandteil der bilateralen Steuerabkommen mit Deutschland und Grossbritannien, die im Herbst 2011 unterzeichnet wurden (vgl. Kapitel 3.2.3), sind auch ein Protokoll und ein Memorandum über Marktzugang und grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen. So konnten regulatorische und administrative Hindernisse beim Marktzutritt in Deutschland und Unklarheiten beim Marktzutritt in Grossbritannien für Schweizer Finanzinstitute reduziert werden. Dabei konnten punktuelle länderspezifische regulatorische Hürden verringert werden. Die Verantwortung für generelle Marktzutrittsregeln liegt bei der EU-Kommission.

Im Falle Deutschlands entfällt die bisherige Anforderung, bei der Anbahnung einer Kundenbeziehung zwingend über eine Bank oder Bankfiliale vor Ort vorzugehen. Damit wurde das grösste Marktzugangshindernis beseitigt. Um den grenzüberschreitenden Vertrieb von Finanzprodukten zu erleichtern, anerkennen gemäss Protokoll Deutschland und die Schweiz die UCITS-Konformität von deutschen und schweizerischen Effektenfonds. Diese Anerkennung soll die Zulassung des Vertriebs von deutschen Kapitalanlagen in der Schweiz ermöglichen und umgekehrt. Die erforderlichen technischen Fragen sollen in einer Ausführungsvereinbarung zwischen den Aufsichtsbehörden beider Länder geregelt werden.

Im Falle Grossbritanniens legt ein Memorandum die Modalitäten für die Eröffnung von neuen Konten, die Akquisition von neuen Kunden und die Betreuung von bestehenden Kunden fest. Dies schafft für Schweizer Banken die notwendige rechtliche Transparenz, um eine Präsenz zu etablieren und aufrechtzuerhalten und sich auf dem britischen Markt zu engagieren.

2.4 Finanzmarktintegrität

2.4.1 FATF/GAFI

Die Schweiz beteiligt sich international an vorderster Front an der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Finanzkriminalität und verfügt über ein effektives Abwehrdispositiv gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Als Gründungsmitglied der Groupe d'action financière, kurz GAFI (engl.: Financial Action Task Force, FATF), setzt sich die Schweiz für griffige und praktikable internationale Standards in den 34 Mitgliedsländern ein.

Seit Ende 2009 laufen Bemühungen der GAFI für eine Revision der internationalen Empfehlungen. Diese Revision, die bald abgeschlossen ist, betrifft mehr als die Hälfte der 49 bestehenden Empfehlungen, die ausserdem neu geordnet werden. Als Co-Präsidentin der Arbeitsgruppe, welche die Revision koordiniert, konnte die Schweiz ihre Interessen optimal wahrnehmen. Im Rahmen der Revision wurden Präventivmassnahmen behandelt. Der Schweiz ist es gelungen, die Abschaffung der Inhaberaktien zu verhindern und in Bezug auf die Transparenz der juristischen Personen und der rechtlichen Konstrukte des Typs Trust ein «Level playing field» zu etablieren. Die Revision wird sich auf den Austausch von Finanzinformationen zwischen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und ihren ausländischen Partnerinstanzen auswirken.

Neu sollen auch schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei gelten. Finanzunternehmen müssten entsprechende Verdachtsfälle zwingend an die Behörden melden. Bei der Umsetzung in die nationalen Rechtsordnungen besteht für die Mitgliedstaaten Handlungsspielraum. Jedes Land kann selber bestimmen, wie ein schweres Steuerdelikt («tax crime») definiert wird. Im Interesse einer effizienten Umsetzung der GAFI-Vorgaben setzt die Schweiz auf eine enge Definition von schweren Steuerdelikten. Im Vordergrund steht nicht die Kriminalisierung möglichst vieler Steuersünder, sondern die Bekämpfung der Geldwäscherei.

Die Ergebnisse dieser Bemühungen, die auch mit dem Privatsektor konsultiert worden sind, sollen als Gesamtpaket von der Plenarversammlung, dem Entscheidungsorgan der GAFI, im Februar 2012 verabschiedet und bis 2013 umgesetzt werden. Daran anschliessend wird im Zuge von Konzeptarbeiten zur Wirksamkeitsbeurteilung der Anti-Geldwäscherei-Systeme eine detaillierte Evaluationsmethodologie erarbeitet.

Die GAFI setzte die Mitgliederevaluationen im Rahmen des dritten Zyklus von Länderprüfungen fort: 2011 wurde diese Runde abgeschlossen. Ein vierter Evaluationszyklus sollte Ende 2013 beginnen. Die Schweiz setzt sich aktiv für die Revision der gegenseitigen Evaluationen und deren Nachkontrolle ein, um Gleichbehandlung und gleiche Voraussetzungen («Level playing field») zu gewährleisten.

Seit 2008 hat die GAFI den Auftrag, auch Massnahmen gegen die Finanzierung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu prüfen. Die Schweiz setzt sich vor allem für wirksamere Exportkontrollsysteme als Hauptinstrument der Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung ein. Anfang 2012 wird die GAFI einen neuen Standard zur Proliferationsfinanzierung verabschieden zur Konkretisierung der entsprechenden vom UNO-Sicherheitsrat verabschiedeten Finanzsanktionen.

Die GAFI bereitet eine Erneuerung des bisherigen Mandats (2004–2012) vor. Das neue Mandat 2012–2020 soll anlässlich eines Ministertreffens im April 2012 verabschiedet werden. Die Schweiz setzt sich für eine gestraffte Gouvernanz der Organisation ein und befürwortet die Ausrichtung des neuen Mandats weniger auf die Erarbeitung von neuen als auf die Umsetzung und Konsolidierung der bestehenden Standards. Damit soll sichergestellt werden, dass Transparenz und Gleichbehandlung bei den Prüfprozessen über die Umsetzung der Standards weiterhin gewährleistet sind.

2.4.2 Andere Gremien im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

Zahlreiche internationale Institutionen führen unter ihren Mitgliedern gegenseitige Evaluationen (Peer Reviews) durch. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung gehören die OECD, der Europarat und die UNO dazu. Auf dem Gebiet des Informationsaustausches in Steuerfragen sind das Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (vgl. Kapitel 3.4.2) sowie im Bereich der Finanzstabilität das Financial Stability Board (FSB) (vgl. Kapitel 4.3) zu nennen. Als Folge davon ist ein Phänomen «kommunizierender Gefässe» entstanden, in denen die Ergebnisse der verschiedenen genannten Evaluationen in die Analysen der GAFI einfließen und umgekehrt.

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den internationalen Fachdiskussionen über die Terrorismusfinanzierung. 2011 hat sie namentlich zur Initiative des «Counter-Terrorism Committee Executive Directorate» (CTED) des UNO-Sicherheitsrats beigetragen, mit der die Politik der einzelnen Länder gegen den Missbrauch von Non-Profit-Organisationen zu Zwecken der Terrorismusfinanzierung auf internationaler Ebene gestärkt werden soll. Schliesslich engagiert sich die Schweiz für die Verbesserung der globalen Dis-

Weltbank-Studie:

Wie Schwarzgeld versteckt wird

Eine Studie der Weltbank untersuchte weltweit 150 aufgedeckte Korruptionsfälle in einer ausgewählten Anzahl Länder. In diesen Fällen wurden über 800 Hilfskonstrukte gebildet, um Schwarzgeld zu verschleiern. Zahlenmässig am meisten dieser Konstrukte befanden sich in den USA (102), während 7 in der Schweiz angesiedelt waren (vgl. Tabelle). Die gleiche Studie zeigt auch, dass 76 dieser Hilfskonstrukte eine Bankbeziehung in der Schweiz hatten. In den USA waren es deren 107.

Die Studie ging zudem der Frage nach, wie einfach es sei, ein solches Hilfskonstrukt zu gründen, ohne den Namen des wirtschaftlich Berechtigten zu nennen. 41 von gut 100 Dienstleistern erfüllten ihre Sorgfaltspflichten nicht. So verlangten nur 3 von 27 angefragten US-Dienstleistern einen klaren Identitätsnachweis. In den anderen OECD-Ländern war dies bei 9 von 20 Antworten der Fall.

Anzahl Hilfskonstrukte pro Land

United States	102	Bermuda	12
British Virgin Islands	91	Jersey	12
Panama	50	Cyprus	11
Liechtenstein	28	Indonesia	8
Bahamas	27	Tanzania	8
United Kingdom	24	Trinidad & Tobago	8
Hong Kong SAR, China	24	United Arab Emirates	8
Nigeria	20	India	7
South Africa	16	Isle of Man	7
Cayman Islands	15	Switzerland	7

Quelle: Weltbank, Oktober 2011, «The Puppet Masters – How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to do about it»

positive zur Bekämpfung der Geldwäscherei, indem sie in erheblichem Masse zur Finanzierung des Treuhandfonds des IWF auf dem Gebiet der Bekämpfung der Geldwäscherei beiträgt. Mit ihrem Engagement im Leitungsausschuss trägt sie auch zum wirksamen Einsatz der bereitgestellten Ressourcen bei.

2.4.3 Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch)

Der Bundesrat hat am 31. August 2011 die Botschaft zur Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch) verabschiedet. Mit der Vorlage werden sowohl im Bereich des Strafrechts als auch im Bereich des Aufsichtsrechts Normen geschaffen, die marktmissbräuchliches Verhalten effizient sanktionieren und internationalen Regelungen Rechnung tragen.

Dadurch sollen die Integrität und die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes gestärkt werden.

Auf strafrechtlicher Ebene wird insbesondere der Tatbestand des Insiderhandels ausgedehnt und präzisiert. Derjenige der Kursmanipulation wird im Wesentlichen beibehalten. Beide Straftatbestände werden vom Strafgesetzbuch ins Börsengesetz überführt. In Erfüllung der GAFI-Empfehlungen, werden qualifizierte, als Verbrechen ausgestaltete Straftatbestände des Insiderhandels und der Kursmanipulation geschaffen.

Insiderhandel und Marktmanipulation werden zudem neu aufsichtsrechtlich für sämtliche Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer verboten. Zur Durchsetzung der genannten Verbote und der Bestimmungen über die Offenlegung von Beteiligungen kann die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) gegenüber sämtlichen Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern gewisse Aufsichtsinstrumente einsetzen. Zudem wird die Durchsetzbarkeit der Bestimmungen über die Offenlegung von Beteiligungen verbessert und die Möglichkeit zur Bezahlung einer Kontrollprämie abgeschafft.

2.5 Zusammenarbeit

Finanzdialoge

Das EFD unterhält seit mehreren Jahren Finanzdialoge mit ausgewählten Ländern wie Japan, Deutschland und Frankreich. Die Finanzdialoge dienen dem Aufbau von privilegierten Kontakten mit den Behörden des jeweiligen Partnerstaats. Diese wiederum helfen, gemeinsame Interessen, z.B. in der Finanzmarktpolitik oder der Finanzmarktregulierung, zu identifizieren und umzusetzen und erleichtern die gegenseitige Koordination in internationalen Finanzforen (z.B. IWF, FSB). Die verbesserte Informationslage über künftige nationale und internationale Entwicklungen dient auch dazu, die Partnerstaaten für Schweizer Themen zu sensibilisieren und die Frühwarnmechanismen zu verbessern. Die Finanzdialoge bieten zudem einen Rahmen um z.B. Marktzugangsverhandlungen für den Finanzsektor (vgl. Kapitel 2.3.2) oder Verhandlungen im Steuerbereich mit dem jeweiligen Partnerstaat einzuleiten.

Aufgrund der positiven Erfahrungen verfolgt das EFD die bestehenden Finanzdialoge weiter und

nimmt Finanzdialoge mit neuen Partnerländern auf – vor allem auch mit Schwellenländern, da deren internationale Präsenz und Verflechtung mit der Schweizer Volkswirtschaft steigt. Im Rahmen der initiierten Finanzdialoge mit Russland und Indien konnte durch den Abschluss von Vereinbarungen (Memorandum of Understanding, MoU) im Jahr 2011 ein geeigneter Rahmen für strukturierte und stetige Dialoge geschaffen werden.

Ein reger Austausch über die Aufnahme eines bilateralen Finanzdialogs besteht auch mit den chinesischen Behörden. Der Bundesrat hat am 9. November 2011 das MoU zum Finanzdialog Schweiz – China gutgeheissen. Ebenfalls fanden erste Kontakte mit Australien und Brasilien statt. Die Finanzdialoge werden durch das EFD geführt. Das SIF koordiniert die Positionierung in Finanzfragen gemeinsam mit anderen Ämtern.

Branchen und Behörden

Die jüngste Finanzkrise hat die Bedeutung einer einwandfrei funktionierenden Zusammenarbeit unter den Behörden aufgezeigt. Im Januar 2011 haben das EFD, die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die FINMA ein gemeinsames MoU zur Zusammenarbeit unterzeichnet. Die Vereinbarung umfasst den Informationsaustausch zu Fragen der Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung sowie die Zusammenarbeit im Falle einer Krise, die die Stabilität des Finanzsystems bedrohen könnte. Die gesetzlich festgelegten Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der drei Behörden werden durch das MoU nicht verändert.

Darüber hinaus konnte mit der «Interdepartementalen Arbeitsgruppe Finanzmarktpolitik» die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Behörden intensiviert werden. Diese Arbeitsgruppe wird vom Staatssekretär SIF geleitet. Neben dem EFD sind das EDA, EVD, EJPD sowie die SNB und FINMA in diesem Gremium vertreten. Schliesslich konnte die seit 2008 zwischen Finanzplatz, Behörden und Regierung erfolgte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz erfolgreich weitergeführt werden. Behörden und Branchenvertreter treffen sich regelmässig zu Gesprächen. Dieser institutionalisierte Dialog mit der Branche («Forum Finanzplatz») wird ebenfalls vom Staatssekretär SIF geleitet.

3

Internationale Steuerfragen

Ausblick:

Umsetzung der Weissgeldstrategie

Der internationale Druck im Hinblick auf verstärkte Kooperation im Kampf gegen Steuer-
vergehen nimmt weiter zu. Die Schweiz will
sich diesen Bemühungen nicht widersetzen
und setzt weiterhin den OECD-Standard in
Amtshilfebestimmungen um. Voraussichtlich
Ende 2012 wird die Amtshilfepraxis der
Schweiz im Rahmen der zweiten Peer-Review-
Phase des Global Forums über Transparenz
und Informationsaustausch für Steuerzwecke
(Global Forum) geprüft. Mit den USA soll eine
Lösung zur Bereinigung steuerlicher Probleme
der Vergangenheit gefunden werden. Zudem
präsentiert die Schweiz in den Bemühungen
um Steuergerechtigkeit eine glaubwürdige und
effiziente Alternative zum automatischen Infor-
mationsaustausch in Steuersachen. Die unter-
zeichneten Quellensteuerabkommen mit
Deutschland und Grossbritannien sollen ratifi-
ziert und per 2013 in Kraft gesetzt und ähnli-
che Abkommen mit weiteren Staaten abge-
schlossen werden.

3.1 Übersicht

Mit der Unterzeichnung der Quellensteuerab-
kommen mit Deutschland und Grossbritannien
konnte eine Lösung gefunden werden, die einer-
seits den Schutz der Privatsphäre von Bankkun-
den respektiert und andererseits die Durchsetzung
berechtigter Steueransprüche der Partnerstaaten
gewährleistet. Mit diesen beiden Abkommen
konnte die Finanzplatzstrategie des Bundesrates
konkretisiert werden. Die Schweiz ist bereit, mit
weiteren Staaten solche Abkommen abzuschlie-
ssen. Zudem konnte die Schweiz bezüglich Aner-
kennung und Verabschiedung des internationa-
len Standards im Bereich der steuerlichen
Amtshilfe erhebliche Fortschritte erzielen. Bei
der Unternehmensbesteuerung geht es
darum, die Attraktivität des Wirtschaftsstandor-
tes Schweiz mit einer wettbewerbsfähigen Steu-
erbelastung unter Berücksichtigung des Haus-
haltsfinanzierungsbedarfs von Bund und
Kantonen sowie der internationalen Akzeptanz
sicherzustellen.

Weissgeldstrategie

Internat. Amtshilfe

OECD-Standard in
Doppelbesteuerungs-
abkommen

Quellen- steuer

Vergangenheit regu-
larisieren, Erträge
anonym besteuern

Finanz- integrität

Massnahmen gegen
Geldwäscherei und
Potentialtengelder

Abb. 6

3.2 Bilaterale Zusammenarbeit

3.2.1 Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standard

Die OECD hat einen internationalen Standard für
steuerliche Zusammenarbeit erarbeitet, an den
sich die Mitgliedstaaten halten sollen (vgl. Kapi-
tel 3.4.1).

Im März 2009 hat der Bundesrat beschlossen,
die Amtshilfe in Steuersachen auszubauen und
den entsprechenden Artikel 26 des OECD-Mus-
terabkommens bei der Aushandlung neuer Dop-
pelbesteuerungsabkommen (DBA) zu überneh-
men sowie bereits bestehende DBA entsprechend
zu revidieren. Seither konnte mit über 40 Staaten
eine solche Amtshilfebestimmung in einem DBA
paraphiert werden (Stand: 31.12.2011).
Gleichzeitig konnten zahlreiche verbesserte Ab-
kommensbestimmungen vereinbart (z.B. Reduk-
tion von Quellensteuersätzen auf Dividenden,
Zinsen und Lizenzgebühren), gewisse Diskrimi-
nierungen aufgehoben oder Schiedsklauseln
ausgehandelt werden.

Bis zum Jahresende 2011 wurden über 20 Ab-
kommen mit Amtshilfebestimmungen nach dem
neuen Standard von den eidgenössischen Räten
genehmigt. Davon sind die meisten bereits in
Kraft getreten. Die Schweiz ist grundsätzlich be-
reit, in alle ihre Doppelbesteuerungsabkommen
eine standardkonforme Amtshilfebestimmung
aufzunehmen beziehungsweise weitere Abkom-
men abzuschliessen, die solche Bestimmungen
vorsehen. Insgesamt verfügt die Schweiz über
DBA mit rund 80 Staaten.

Doppelbesteuerungsabkommen mit Amtshilfebemimmung nach neuem Standard

In Kraft stehende Abkommen (20)

Dänemark	Deutschland
Färöer-Inseln	Finnland
Frankreich	Grossbritannien
Griechenland	Indien
Japan	Kanada
Katar	Luxemburg
Mexiko	Niederlande
Norwegen	Österreich
Polen	Spanien
Uruguay	Chinesisch Taipei (Taiwan)

Durch die Eidgenössischen Räte genehmigte DBA (3)

Kasachstan	Türkei	USA
------------	--------	-----

Unterzeichnete DBA (9)

Hongkong	Slowakei
Malta	Schweden
Rumänien	Südkorea
Russland	Vereinigte Arabische Emirate
Singapur	

Paraphierte DBA (10)

Australien	Oman	Tschechische Republik
Bulgarien	Peru	Turkmenistan
Irland	Portugal	
Kolumbien	Slowenien	

(Stand: 31.12.2011)

Abb. 7

3.2.2 Internationale Steueramtshilfe – Umsetzung im internen Recht

Die Amtshilfeklauseln der einzelnen Doppelbesteuerungsabkommen (vgl. Kapitel 3.2.1) enthalten die rechtliche Grundlage für den Informationsaustausch zwischen der Schweiz und dem Vertragsstaat. Der organisatorische Vollzug der Amtshilfe wird im Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAHG) geregelt. Der Bundesrat hat am 6. Juli 2011 die entsprechende Botschaft verabschiedet. Das StAHG soll die im Oktober 2010 in Kraft getretene bundesrätliche Verordnung über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (ADV) ablösen. Es regelt den Vollzug der Amtshilfe nach den DBA und nach anderen Abkommen zum Informationsaustausch in Steu-

ersachen für ausländische und schweizerische Amtshilfeersuchen. Wie die ADV legt das StAHG fest, von wem und wie die verlangten Informationen zu beschaffen sind, wie die Informationsübermittlung erfolgt, wer über ein Amtshilfeersuchen zu informieren ist und wem Mitwirkungs- und Beschwerderechte zukommen.

3.2.3 Internationale Quellensteuer

Im Rahmen der Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Strategie zur Regularisierung von nicht versteuerten ausländischen Vermögen in der Schweiz unter gleichzeitiger Wahrung der Privatsphäre der Bankkunden konnte Ende Oktober 2010 mit Grossbritannien und Deutschland je eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet werden, in der der Wille zu Verhandlungen über offene Finanz- und Steuerfragen kundgetan wurde. Die Verhandlungen über eine abgeltende Quellensteuer mit den beiden Partnerstaaten begannen Anfang 2011 und wurden mit Deutschland am 21. September 2011 in Berlin und mit

Regularisierung der Vergangenheit

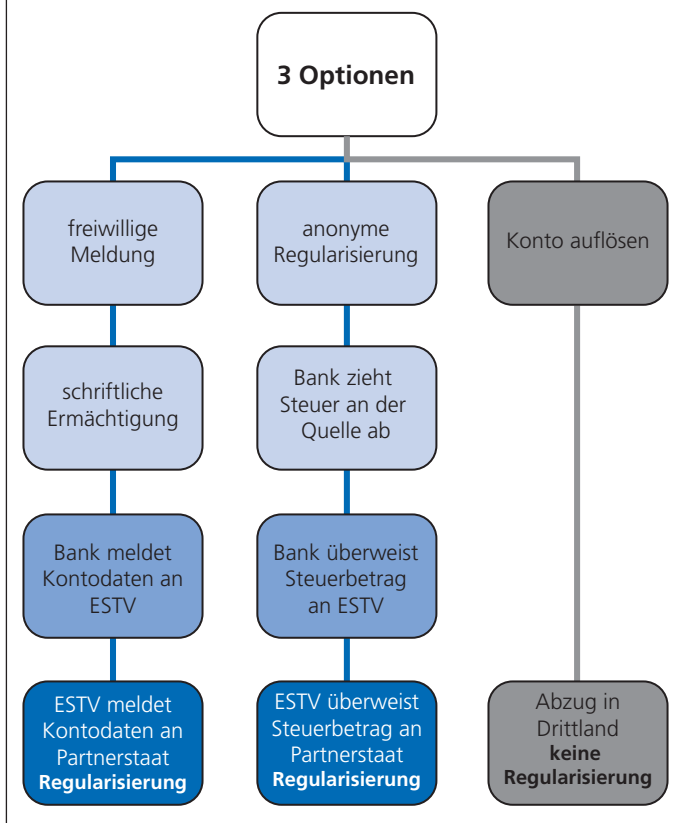


Abb. 8

Grossbritannien am 6. Oktober 2011 in London mit der Unterzeichnung der Abkommen abgeschlossen. Es konnte eine Lösung gefunden werden, die einerseits den Schutz der Privatsphäre von Bankkunden respektiert und andererseits die Durchsetzung berechtigter Steueransprüche der Partnerstaaten gewährleistet. Um einzelnen Einwänden der EU-Kommission betreffend die Kompatibilität der Quellensteuerabkommen mit dem Zinsbesteuerungsabkommen Schweiz-EU Rechnung zu tragen, prüft die Schweiz in Zusammenarbeit mit Deutschland und Grossbritannien noch gewisse Klarstellungen.

Die Abkommen sehen vor, dass Personen mit Wohnsitz in Deutschland resp. Grossbritannien ihre bestehenden Bankbeziehungen in der Schweiz nachversteuern können, indem sie entweder eine einmalige Steuerzahlung leisten oder ihre Konten offenlegen. Um einerseits ein Min-

destaufkommen bei dieser Vergangenheitsregulierung zu sichern und andererseits den Willen zur Umsetzung der Abkommen zu bekunden, haben sich die Schweizer Zahlstellen zu einer Vorauszahlung an die beiden Partnerstaaten verpflichtet. Diese wird mit den Zahlungen aus der Vergangenheitsregulierung verrechnet und auf diese Weise den Schweizer Zahlstellen zurückerstattet.

Künftige Kapitalerträge und -gewinne auf Vermögen von Personen mit Wohnsitz in Deutschland resp. Grossbritannien unterliegen in der Schweiz ab Inkrafttreten der Abkommen einer abgeltenden Quellensteuer, deren Erlös die Schweiz an die Behörden im Partnerstaat überweist. Die Sätze dieser Steuer orientieren sich an den Steuersätzen in Deutschland bzw. Grossbritannien, um eine steuerliche Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden.

Abgeltungssteuer für die Zukunft

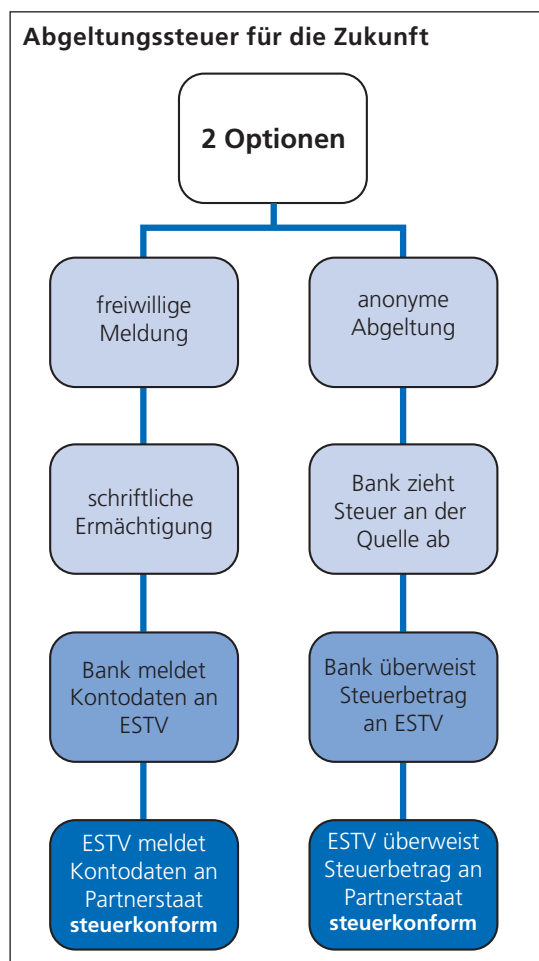


Abb. 9

Zur Sicherstellung des Zwecks der Abkommen wurde mit den beiden Partnerstaaten eine Auskunftserteilung auf Ersuchen vereinbart. Diese sieht vor, dass die deutschen und britischen Behörden Ersuchen an die Schweiz stellen können, die den Namen des Kunden, jedoch nicht zwingend den Namen der Bank enthalten müssen. Die jährliche Anzahl Ersuchen ist beschränkt. Die einzelnen Ersuchen bedürfen stets eines plausiblen Anlasses. Sogenannte «Fishing Expeditions» sind ausgeschlossen. Im Weiteren konnten die Problematiken des Kaufs steuerrelevanter Daten sowie der Strafverfolgung von Bankmitarbeitenden gelöst werden. Die Partnerstaaten sehen vor dem Hintergrund der Abkommen keinen Anlass mehr für den Ankauf entworfener Bankkundendaten.

Ausserdem sehen sie in der Regel von der strafrechtlichen Verfolgung von Bankmitarbeitenden wegen der Teilnahme an Steuerdelikten ab, bzw. erklären, dass die Strafverfolgung von Bankmitarbeitenden wegen der Teilnahme an Steuerdelikten in der Vergangenheit als höchst unwahrscheinlich erachtet wird. Schliesslich halten die Abkommen fest, dass das vereinbarte System in seiner Wirkung dem automatischen Informationsaustausch im Bereich der Kapitaleinkünfte dauerhaft gleichkommt.

Zusätzlich wurden mit beiden Partnerstaaten Erleichterungen bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen vereinbart (vgl. Kapitel 2.3.2). Die beiden Abkommen bedürfen der Genehmigung durch die Parlamente der beteiligten Staaten und sollen Anfang 2013 in Kraft treten. Zurzeit läuft in den Vertragsstaaten das Ratifizierungsverfahren. Dabei geben insbesondere gewisse Fragen zur Vereinbarkeit mit EU-Kompetenzen zu Diskussionen Anlass. Die Schweiz ist bereit, dieses Modell mit weiteren interessierten Staaten zu erörtern. Mit Griechenland sollen Verhandlungen demnächst beginnen.

3.2.4 USA

Die Schweiz führt mit den USA seit über einem Jahr Gespräche über die offenen Steuerfragen. Dabei geht es auch um US-Untersuchungen wegen mutmasslicher Verstösse gegen die US-Steuer-gesetzgebung durch Schweizer Banken und die Herausgabe von Kundendaten. Nach Schweizer Recht ist eine Herausgabe von Kundendaten nur im Rahmen von Amtshilfeverfahren durch staatliche Stellen möglich, nicht jedoch durch eine Bank direkt. In Verhandlungen mit den US-Behörden wird nach einer Lösung gesucht, die auf Grundlage des geltenden Rechts in der Schweiz beruht.

Die Fälle der direkt betroffenen Banken sollen mittels Amtshilfegesuchen bei Steuerbetrug gemäss dem geltenden Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) von 1996 und bei Steuerbetrug sowie Steuerhinterziehung gemäss dem neuen, aber noch nicht ratifizierten DBA von 2009 abgewickelt werden. Unter dem geltenden DBA sind auch Ersuchen ohne Namens- oder Personenangaben möglich, sofern die Identifikation auf anderem Weg erfolgt. Ersuchen aufgrund bestimmter Verhaltensmuster ohne Namens- oder Personenangaben sollen auch unter dem neuen DBA möglich sein. Eine diesbezügliche Entscheidung durch die Eidgenössischen Räte ist aber noch ausstehend.

Gleichzeitig wird eine Globallösung angestrebt, die für den ganzen Finanzplatz Schweiz gilt und mit dem ein Schlussstrich unter die Vergangenheit gezogen werden kann.

Auf die Zukunft ausgerichtet ist der vom US-Kongress im März 2010 verabschiedete «Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA). Damit soll weltweit eine umfassende Meldung von US-Steuerpflichtigen erreicht werden, die über Konto- und Depotwerte bei Finanzdienstleistern ausserhalb der USA verfügen. Für die Umsetzung des Erlasses haben die US-Behörden einen gestaffelten Zeitplan festgelegt (vorgesehene Anwendung ab dem 1. Januar 2014). Die Schweiz mit ihrer grossen internationalen Verflechtung, insbesondere auch gegenüber den USA, wird davon empfindlich betroffen.

FATCA sieht die Erhebung einer Quellensteuer in der Höhe von 30 % auf alle aus den USA fließenden Zahlungen von Dividenden, Zinsen, Verkaufserlösen etc. an ein ausländisches Finanzinstitut vor, und zwar unabhängig davon, ob das Finanzinstitut die Zahlungen für US-Steuerpflichtige, andere Kunden oder für sich selber vereinnahmt. Um die Quellenbesteuerung zu verhindern, muss das Finanzinstitut mit der US-Steuerbehörde IRS einen Vertrag abschliessen, mit dem es sich den umfassenden Meldepflichten über US-Steuerpflichtige unterzieht. Dies hat einen beträchtlichen administrativen Aufwand zur Folge. Nachdem der Bundesrat das EFD mit der Aufnahme von Gesprächen beauftragt hatte, betonte das SIF anlässlich verschiedener Kontakte mit US-Behörden, bei der Umsetzung von FATCA müsse auch den Anliegen der betroffenen Akteure der Finanzbranche Rechnung getragen werden. Modalitäten für eine vereinfachte Umsetzung von FATCA werden im Rahmen der Gespräche über die Finanzfragen sondiert.

3.3 Europäische Union

3.3.1 Unternehmensbesteuerung

Unternehmenssteuern sind ein wichtiger Bestandteil des internationalen Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte. Die Einnahmen aus der Gewinnsteuer der juristischen Personen leisten einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der Staatsausgaben von Bund und Kantonen. Die Attraktivität der schweizerischen Unternehmensbesteuerung hat allerdings auch zur Folge, dass deren internationale Akzeptanz gefährdet ist. Die

EU stösst sich an der steuerlichen Ungleichbehandlung in- und ausländischer Erträge in einzelnen Kantonen. Die Schweiz hält ihrerseits ausdrücklich am Steuerwettbewerb fest. Sie ist aber bereit, mit der EU Gespräche über gewisse Fragen der Unternehmensbesteuerung zu führen. Bereits 2007 hatte die EU-Kommission gewisse kantonale Besteuerungsmodalitäten als «unerlaubte» staatliche Beihilfen kritisiert. Diese würden den Wettbewerb verfälschen und das Freihandelsabkommen aus dem Jahr 1972 verletzen. Diese Interpretation hat der Bundesrat stets abgelehnt. Eine 2009 vorgeschlagene Kompromisslösung scheiterte am Widerstand einzelner EU-Mitgliedstaaten.

Im Juni 2010 schlug die EU der Schweiz vor, einen Dialog über einen sogenannten Verhaltenskodex betreffend die Unternehmensbesteuerung zu führen. Dieser Verhaltenskodex verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten politisch, einen schädlichen Wettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung zu bekämpfen. Im Visier sind Steuerbestimmungen und Steuerpraktiken, die in ausgewählten Situationen zu einer deutlich niedrigeren Effektivbesteuerung führen, als dies im betreffenden Mitgliedstaat üblich ist.

Der Bundesrat hat im August 2010 das EFD beauftragt, mit der EU-Kommission Sondierungsgespräche betreffend die Aufnahme eines allfälligen Dialoges über diesen Verhaltenskodex zu führen. Das SIF hat gemeinsam mit den anderen betroffenen Departementen sowie unter Einbezug der Kantone exploratorische Gespräche mit der Generaldirektion Steuern und Zollunion (Taxation and Customs Union Directorate-General, TAXUD) aufgenommen. Dabei sollen die Voraussetzungen für einen allfälligen Dialog festgelegt und das Verhältnis zum bisher geführten Dialog über gewisse kantonale Besteuerungsmodalitäten geklärt werden. Im Vordergrund steht dabei das sogenannte «Ring Fencing», d.h. die Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Erträgen. Ende Oktober 2011 konnte eine Annäherung mit der EU zu zentralen Rahmenbedingungen des eigentlichen Dialogs erzielt werden. Eine definitive Einigung über dessen Aufnahme ist absehbar. Die Kantone werden vor einem Entscheid des Bundesrates zu dieser Frage konsultiert.

Im November 2011 hat auch das OECD-Forum über schädliche Steuerpraktiken, das Teil des

OECD-Fiskalkomitees ist, einen neuen Anlauf zur Untersuchung von Spezialregeln der Unternehmensbesteuerung genommen. Basierend auf Meldungen von Mitgliedstaaten wurde eine erste Auswahl von 27 Regimes getroffen, die weiter untersucht werden sollen. Darunter finden sich mehrere Steuerregimes in der Schweiz, die teilweise bereits von der EU-Kommission kritisiert werden. Im Rahmen seiner Tätigkeit achtet das Forum auf eine Koordination seiner Arbeiten mit jenen der EU und des Global Forum (vgl. Kapitel 3.4.2).

3.3.2 Weitere EU-Steuerdossiers

Die EU arbeitet zurzeit daran, die Schlupflöcher in der geltenden Zinsbesteuerungsrichtlinie zu schliessen. Einerseits sollen zusätzliche Finanzinstrumente (z.B. wertpapierähnliche Forderungen, gewisse Lebensversicherungen und strukturierte Produkte) besteuert werden. Andererseits soll verhindert werden, dass die Anwendung der Richtlinie umgangen werden kann, indem juristische Person zwischengeschaltet werden. Die Schweiz ist unter gewissen Voraussetzungen bereit, das bilaterale Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU anzupassen, wenn die EU die Revision ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie abgeschlossen hat. Der automatische Informationsaustausch steht für die Schweiz weiterhin nicht zur Diskussion.

Weiter prüft die EU, mit Drittstaaten, darunter die Schweiz, Abkommen über die Amtshilfe im Steuerbereich gemäss OECD-Standard (vgl. Kapitel 3.4.1) abzuschliessen. Ein entsprechendes Verhandlungsmandat ist aber bisher nicht ergangen. Die Schweiz ist mit der Umsetzung des OECD-Amtshilfestandards im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen weit fortgeschritten (vgl. Kapitel 3.2.1). Sie hat mit zahlreichen EU Mitgliedsstaaten entsprechende Amtshilfeklauseln vereinbart. Ein Amtshilfeabkommen mit der EU erscheint daher aus Schweizer Sicht nicht notwendig.

3.4 Multilaterale Zusammenarbeit

3.4.1 OECD

OECD Tax and Development

Im Januar 2011 hat die OECD ein Dreijahresprogramm gestartet, das bezweckt, Entwicklungsländer bei der Mobilisierung ihrer Ressourcen zur Erhebung von korrekten und angemessenen Steu-

ern zu unterstützen. Als zentrale Plattform wurde eine Task Force («Informal Task Force on Tax and Development») eingesetzt, der neben OECD-Delegierten aus dem Steuer- und Entwicklungshilfebereich auch Vertreter von Entwicklungsländern, der Wirtschaft, von NGOs und von internationalen Organisationen angehören. Die Schweiz ist Mitglied dieser Task Force und setzt sich dafür ein, dass im Rahmen der vier Themenbereiche des Programms die Bedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigt werden. Die Schweiz wird sich auch mit einem freiwilligen Beitrag an diesen Arbeiten beteiligen. Für die Schweiz stehen die Errichtung einer funktionierenden Verwaltung und die Ausbildung im Vordergrund. Wichtig ist für die Schweiz jedoch auch, dass im Verhältnis zu Entwicklungsländern Regeln zur Anwendung kommen, die umgesetzt werden können. So setzt sich die Schweiz für eine Vereinfachung der Verrechnungspreise im Verhältnis zu den Entwicklungsländern ein, ohne jedoch auf die wesentlichen Grundsätze der OECD zu verzichten. Im Bereich der Berichterstattung von international tätigen Unternehmen engagiert sich die Schweiz für eine zweckorientierte Transparenz, die sowohl den Interessen der Steuerbehörden wie auch jenen der Unternehmen Rechnung trägt.

OECD-Amtshilfestandard und Multilaterale Amtshilfekonvention OECD/Europarat

Die OECD hat einen internationalen Standard für die Amtshilfe in Steuerfragen erarbeitet, an den sich die Mitgliedstaaten sowie auch Drittstaaten halten sollen. Dieser in Artikel 26 des OECD-Musterabkommens sowie im Muster für ein «Tax Information Exchange Agreement» (TIEA) festgelegte Standard sieht vor, dass die Staaten einander auf Anfrage die für die Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts des ersuchenden Staats betreffend Steuern jeder Art und Bezeichnung erforderlichen Informationen austauschen. Der Standard verpflichtet jedoch nicht zur automatischen oder spontanen Amtshilfeleistung. Ausgeschlossen sind «Fishing Expeditions». Die OECD revidiert gegenwärtig den Kommentar zu Artikel 26 ihres Musterabkommens dahingehend, dass neben Einzelersuchen neu auch Gruppensuchen zugelassen werden sollen. Im Unterschied zu Einzelersuchen erfolgt die Identifikation der Steuerpflichtigen bei Gruppensuchen nicht durch die Angabe eines Namens oder ähnlicher Identifikationsmerkmale, sondern durch die Umschreibung eines bestimmten Verhaltensmusters

im Gesuch. «Fishing Expeditions», d.h. Ersuchen ins Blaue hinaus ohne Bezug zu einer laufenden Steueruntersuchung, bleiben hingegen unzulässig. Mitte 2012 soll die Neukommentierung in Kraft treten.

Das Übereinkommen vom 25. Januar 1988 über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (multilaterale Konvention), dem Mitgliedstaaten der OECD und des Europarats beitreten können, geht in Teilbereichen über den internationalen Standard hinaus. Die Konvention verpflichtet die beteiligten Staaten zur Leistung von Amtshilfe auf spontaner Basis. Im Weiteren enthält sie auch Bestimmungen über den automatischen Informationsaustausch, zeitlich abgestimmte Steuerprüfungen, die Teilnahme an Steuerprüfungen im Ausland und die Vollstreckungshilfe, wobei in diesen Bereichen Vorbehalte möglich sind. Das Übereinkommen ist am 27. Mai 2010 durch ein Protokoll geändert worden. Darin wird in Fällen von Steuerbetrug eine obligatorische Rückwirkung vorgesehen. Die Schweiz hat die Konvention nicht unterzeichnet. Die OECD und das Global Forum propagieren den Beitritt zur multilateralen Konvention. Mittelfristig dürfte sie den internationalen Standard verkörpern. Am G20-Gipfel vom November 2011 haben die G20-Staaten diese Konvention unterzeichnet bzw. deren Unterzeichnung angekündigt.

3.4.2 Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke

Das Global Forum hat zur Aufgabe, mittels so genannter Peer Reviews die Einhaltung des OECD-Standards bezüglich Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke zu prüfen. Das Global Forum umfasst die G20-Staaten, alle OECD-Staaten sowie alle anderen Staaten, die sich zum OECD-Standard bei der Amtshilfe bekennen. Das aus über 100 Mitgliedern bestehende Global Forum kann auch andere Jurisdiktionen prüfen, die nicht Mitglied sind. Die Schweiz ist an den Gremien des Global Forum aktiv beteiligt.

Die Peer Review erfolgt in zwei Phasen. Die erste Phase konzentriert sich darauf, ob steuerlich relevante Informationen vorhanden sowie für die nationalen Behörden verfügbar sind. Weiter wird in der ersten Phase geprüft, ob die Rechtsgrundlagen für den grenzüberschreitenden Austausch

dieser Informationen zwischen den zuständigen nationalen Behörden vorliegen. Die zweite Phase zielt besonders auf die Überprüfung der Effektivität und Effizienz des Informationsaustauschs in der Praxis ab.

Das Global Forum hat die erste Phase des Länderberichts über die Schweiz am 1. Juni 2011 verabschiedet. Der Bericht attestiert der Schweiz einen «bedeutenden Wandel» bei der Amtshilfe. Wie zahlreiche andere Länder erfüllt die Schweiz nicht sämtliche Kriterien vollständig. Insbesondere kommt der Bericht zum Schluss, mit den Mechanismen der schweizerischen Gesetzgebung könne die Identität von Inhaberaktionären nicht in allen Fällen festgestellt werden, und die Anforderungen zur Identifizierung der betroffenen Steuerpflichtigen und Informationsinhaber (z.B. eine Bank) in Auskunftsgesuchen seien zu restriktiv. In Bezug auf die Empfehlung des Global Forum zur Identifizierung der betroffenen Steuerpflichtigen und Informationsinhaber hat die Schweiz bereits die nötigen Anpassungen vorgenommen, um den Standard vollständig zu erfüllen.

Die zweite Phase des Länderberichts über die Schweiz ist für Ende 2012 vorgesehen, sofern bis dann eine bedeutende Anzahl Abkommen nach internationalem Standard genehmigt wurden. Zudem muss die Schweiz gemäss dem Prüfverfahren innerhalb von sechs Monaten nach Verab-

schiedung des Berichts durch das Global Forum einen Statusbericht über die vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der nicht erfüllten Kriterien und innerhalb eines Jahres einen detaillierten schriftlichen Bericht vorlegen. In beiden Fällen kann eine Neubeurteilung stattfinden, nachdem das Global Forum die von der Schweiz getroffenen Massnahmen geprüft und beurteilt hat.

3.4.3 UNO

Das 25-köpfige UNO-Expertenkomitee für internationale Zusammenarbeit in Steuersachen ist einerseits beauftragt, das UNO-Doppelbesteuerungsmusterabkommen an die aktuellen Entwicklungen anzupassen. Andererseits führt es einen Dialog über die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen vor allem zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten. Das überarbeitete Musterabkommen und der entsprechende Kommentar werden voraussichtlich 2012 publiziert. Das UNO-Expertenkomitee hat an seiner Sitzung 2011 die Überarbeitung des Kommentars zum Musterabkommen weitergeführt und insbesondere die folgenden Themen behandelt: ungerechtfertigte Inanspruchnahme des Abkommens, Gewinnzuweisung an Betriebsstätten, Bedeutung des Begriffs des Nutzungsberechtigten für die Zwecke des Abkommens und steuerliche Behandlung von Dienstleistungen.

4

Internationales Finanzsystem

Ausblick

Im IWF läuft die Ratifizierung der Reform von Quoten und Gouvernanz, die eine Verdoppelung der Gesamtsumme der Quoten und eine teilweise Umverteilung der 24 Sitze im Exekutivdirektorium vorsieht. Für die Schweiz als offene Volkswirtschaft, als bedeutender Finanzplatz mit eigener Währung und als Nicht-Mitglied der G20 ist eine starke Position im Exekutivdirektorium besonders wichtig. Inhaltlich wird sich die Schweiz weiterhin für die Dringlichkeit von nachhaltigen Reformen zur Stärkung der Haushalte und zur Stabilisierung des Finanzsystems einsetzen. Auch im Financial Stability Board (FSB) will die Schweiz ihre starke Position als eines von 24 Mitgliedsländern nutzen, um sich für eine international strikte und verbindliche Finanzmarktregulierung einzusetzen.

4.1 Übersicht

Die gegenwärtige Lage der Weltwirtschaft und der Finanzmärkte stellt den IWF und das FSB vor ausserordentliche Herausforderungen. Im IWF-Exekutivrat und im FSB trägt die Schweiz aktiv zu den massgeblichen Diskussionen bei. In beiden Institutionen wechselte 2011 die Leitung. Im IWF wurde die ehemalige französische Finanzministerin Christine Lagarde zur neuen geschäftsführenden Direktorin gewählt. Zum neuen Vorsitzenden des FSB wurde der amtierende kanadische Notenbankgouverneur Mark Carney bestimmt.

Die G20 hat sich 2011 etwas weniger stark profiliert als noch in den Jahren 2009 und 2010. Auf politischer Ebene gab es in der Beziehung zur G20 für die Schweiz 2011 keine Veränderungen. Auf bilateraler und auf technischer Ebene waren die Kontakte hingegen rege und die Schweiz wurde zu einer Reihe hochrangiger Anlässe der G20 eingeladen, so zur Konferenz zum internationalen Währungssystem in Nanjing im März 2011 und jener zum Rohwaren- und Derivatehandel in Istanbul im September 2011. In internationalen Finanz- und Währungsfragen und in der systemischen Überwachung ist die Schweiz über ihr Engagement im IWF und im

FSB massgeblich an den zentralen Diskussionen beteiligt. Um dies auf bilateralem Weg zu untermauern, wurden zu den für die Schweiz wichtigsten Themen der französischen G20-Präsidentschaft (Internationales Währungssystem, Stärkung des IWF-Ministerrats, Korruptionsbekämpfung, Rohwarenhandel) Arbeitspapiere mit Vorschlägen verfasst und die Themen in bilateralen Kontakten mit G20- und Nicht-G20-Ländern diskutiert.

4.2 Internationale Finanz- und Währungsfragen

Der IWF muss Garant sein für eine umsichtige Überwachung der Entwicklungen sowohl in den Mitgliedsländern als auch für das gesamte Finanz- und Währungssystem. Gleichzeitig ist er die zentrale Instanz für die Beurteilung der Umsetzung der Kreditprogramme in Ländern wie Griechenland, Irland und Portugal. Schliesslich leistet er einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der makroökonomischen Stabilität in Schwellenländern und in den einkommensschwachen Ländern. In allen diesen Bereichen setzt sich die Schweiz dafür ein, dass der IWF über ein angemessenes Instrumentarium und gute institutionelle Voraussetzungen verfügt.

4.2.1 IWF-Reformen

Im Dezember 2010 verabschiedeten die IWF-Mitglieder eine Resolution zur Reform der Quoten und Gouvernanz des IWF. Im Zuge dieser Reform werden die über die Quoten bereitgestellten ordentlichen Mittel des IWF verdoppelt. Gleichzeitig ist eine Umverteilung von Quoten im Umfang von rund 6 % der Gesamtquote zugunsten der Schwellen- und Entwicklungsländer vorgesehen. Die Quotenerhöhung wird wirksam, sobald sie von einer qualifizierten Mehrheit der IWF-Mitglieder ratifiziert wurde. Dies dürfte frühestens Ende 2012 der Fall sein. Eine entsprechende Vorlage wurde Ende November 2011 den eidgenössischen Räten unterbreitet.

Ferner sollen im Zuge der Quoten- und Gouvernanzreform im IWF-Exekutivrat die europäischen Industrieländer mittelfristig zwei Sitze zugunsten von Schwellen- und Entwicklungsländern abtreten. Unklar ist, wie diese Umverteilung der Sitze aussehen wird. Die Schweiz bekräftigt ihren Anspruch auf eine angemessene Vertre-

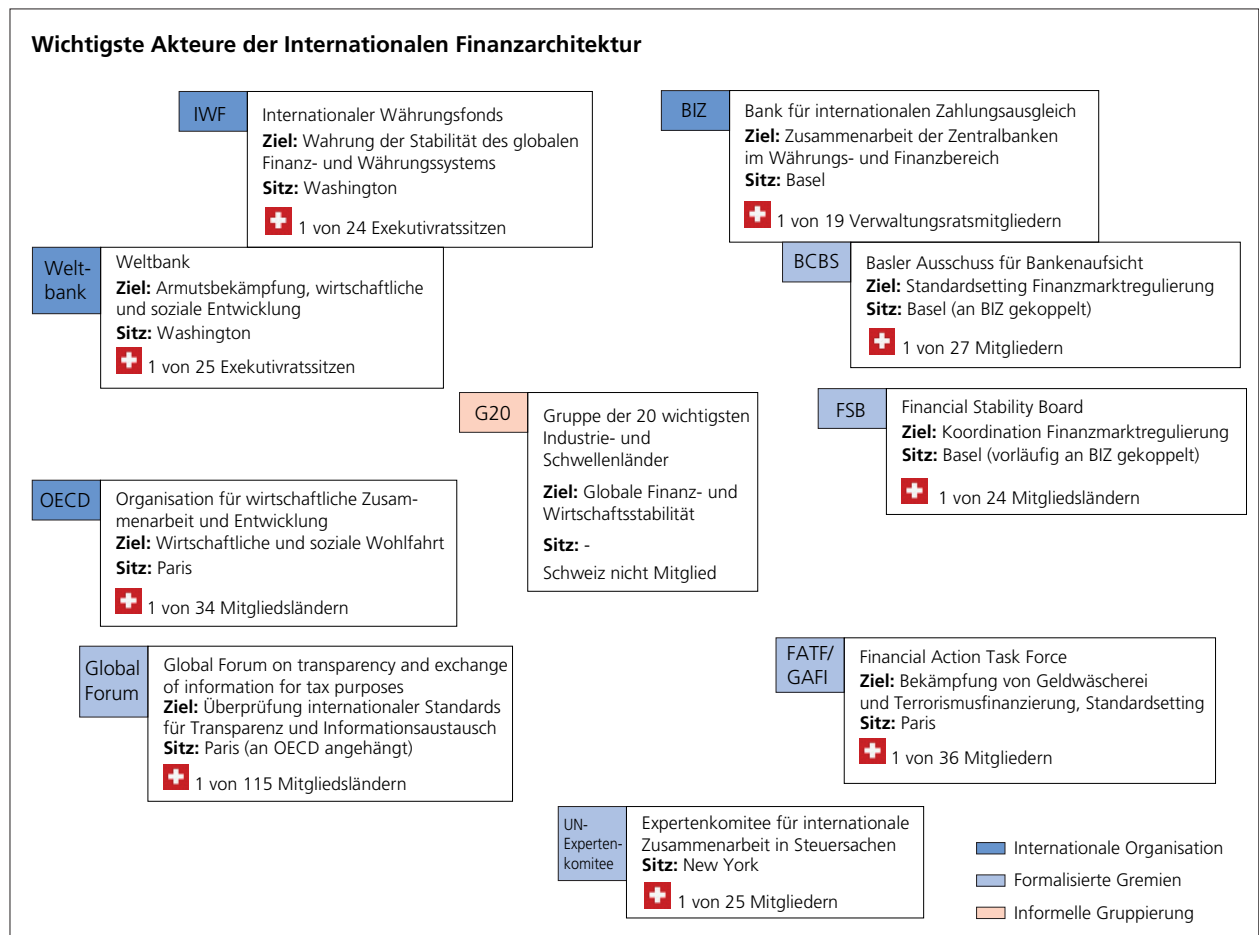


Abb. 10

tung im IWF-Exekutivrat mit der Grösse und Bedeutung ihres Wirtschafts- und Finanzplatzes, der Bedeutung des Schweizer Frankens sowie der Rolle der Schweiz als Beitragszahlerin im IWF und jener als «Brücke» zwischen Europa und Zentralasien / Kaukasus. Die Schweiz unternimmt Anstrengungen, um die Zusammenarbeit in der Stimmrechtsgruppe zu stärken und um die Gruppe nach Möglichkeit zu erweitern.

Die IWF-Direktorin Lagarde hat anlässlich der Jahrestagung im September 2011 einen «Aktionsplan» vorgestellt, der Vorschläge zur Anpassung des Instrumentariums des IWF zur besseren Unterstützung der Mitgliedsländer sowie zur Stärkung des internationalen Finanz- und Währungssystems enthält. Dadurch soll den bisherigen Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise noch besser Rechnung getragen werden.

Die wirtschaftspolitische Überwachung des IWF wurde 2011 genauer unter die Lupe genommen, im Rahmen einer alle drei Jahre stattfindenden Überprüfung («Triennial Surveillance Review»). Aus Sicht der Schweiz ist eine Stärkung der wirtschaftspolitischen Überwachung durch den Währungsfonds von zentraler Bedeutung. So sollte der IWF aufgrund der ausserordentlichen Herausforderungen der Krise eine zentrale Rolle als Berater seiner Mitglieder spielen. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass der IWF das Hauptgremium für die Diskussion systemisch wichtiger Fragen ist.

Der IWF hat sich 2011 ausgiebig mit der Frage beschäftigt, inwiefern er noch stärker eine Versicherungsrolle übernehmen könnte, um Länder vor Ansteckungen über das Finanzsystem zu schützen. Die Schweiz steht dem weiteren Aus-

bau der Versicherungsrolle des IWF eher skeptisch gegenüber. Der Hauptgrund hierfür ist, dass die Versicherungslinien (insbesondere die Flexible Credit Lines, FCL) bereits beträchtliche IWF-Ressourcen binden, die für ausserordentliche Notfälle bereitstehen sollten.

4.2.2 Kreditvergabe des IWF

Die Verpflichtung von Krediten im Rahmen laufender Programme erreichte 2011 mit rund USD 250 Mrd. einen Höchststand. Dies spiegelt die Lage auf den Finanzmärkten und in der Weltwirtschaft mit erheblichen Risiken eines Wachstumseinbruchs in den USA und einer weiteren Verschärfung der Schuldenkrise in der Eurozone.

Rund 26 Länder verfolgten 2011 ein Programm mit dem IWF. Die wichtigsten Kreditprogramme waren jene mit Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien und der Ukraine. Das Programm mit Island konnte 2011 erfolgreich abgeschlossen werden. Die im Zuge der Finanzkrise 2009 vereinbarten IWF-Versicherungslinien (FCL) mit Mexiko, Polen und Kolumbien wurden 2011 abermals für ein Jahr verlängert und aufgestockt. Auch die einkommensschwachen Länder hatten aufgrund der Finanzkrise einen deutlich höheren Finanzierungsbedarf. Fast 30 Länder verfolgten 2011 über den «Treuhandsfonds für Armutsbekämpfung und Entwicklung» Programme mit dem IWF. Hierbei waren rund USD 4 Mrd. in Krediten verpflichtet, bei einem Zinssatz der bis Ende 2011 auf 0 % bleibt.

4.2.3 Mittelausstattung des IWF

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

Die Mittel des IWF sind in den letzten Jahrzehnten wesentlich weniger schnell gewachsen als das Volumen der globalen Finanzströme. Abgesehen von einer knapp zehnprozentigen Erhöhung im Zuge der Reform von 2008 blieben die ordentlichen Mittel des IWF seit 1998 unverändert.

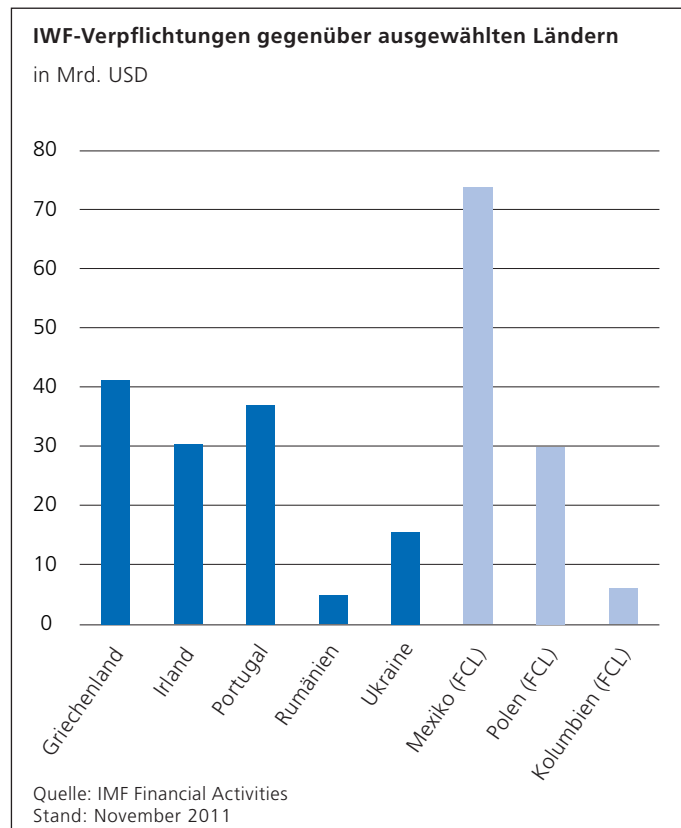


Abb. 11

Nachdem die eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der laufenden Finanz- und Wirtschaftskrise die verfügbaren ordentlichen Mittel des IWF knapp werden liessen, wurde bereits im Frühjahr 2009 eine mehrstufige Aufstockung der Mittel des IWF aufgegleist. Ende 2010 wurde in diesem Rahmen mit der Reform der Quoten und Gouvernanz eine Verdoppelung der Quotensumme verabschiedet. Diese wird 2012 den Eidgenössischen Räte zur Ratifizierung unterbreitet. 2011 wurde die ebenfalls 2009 in die Wege geleitete Aufstockung des Sicherungsnetzes des IWF von den Mitgliedern ratifiziert, so auch von den Eidgenössischen Räten. Kurz nach ihrem Inkrafttreten wurden diese sog. Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) im April 2011 im vollen Umfang durch die NKV-Mitglieder aktiviert.



Abb. 12

Über die NKV stellen die 40 Vertragsländer⁵ dem IWF Devisen im Umfang von insgesamt 370 Mrd. Sonderziehungsrechten (SZR), rund CHF 540 Mrd., zur Finanzierung von Stützungsmaßnahmen zur Verfügung, falls seine ordentlichen Mittel erschöpft sind. Die Schweiz beteiligt sich mit rund CHF 16 Mrd. (SZR 10,9 Mrd.) an den NKV. Die SNB stellt die entsprechenden Kredite für den IWF bereit. Diese werden marktgerecht verzinst und sind nicht vom Bund garantiert. Die Resolution zur Reform der Quoten und Gouvernanz sieht vor, dass die anstehende Verdoppelung der Quotensumme durch eine Reduzierung der gesamten NKV-Mittel kompensiert wird. Für die Schweiz bedeutet dies, dass die Höhe ihres maximalen Engagements im IWF insgesamt sinken wird.

⁵ Ursprüngliche NKV-Teilnehmer: Australien, Belgien, Chilenische Zentralbank, Dänische Nationalbank, Deutsche Bundesbank, Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Republik Korea, Kuwait, Luxemburg, Malaysia, Niederlande, Norwegen, Österreich, Saudi-Arabien, Schwedische Reichsbank, Schweizerische Nationalbank, Singapur, Spanien, Thailand, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika, Währungsbehörde von Hongkong.
Neue NKV-Teilnehmer seit 2011: Brasilien, China, Griechenland, Indien, Irland, Israelische Zentralbank, Mexikanische Zentralbank, Neuseeland, Philippinen, Polen, Portugal, Russland, Südafrika, Zypern.

Mit dem «Treuhandsfonds für Armutsbekämpfung und Entwicklung» unterstützt der IWF einkommensschwache Länder bei der Umsetzung einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik. Die Mittel, die nicht zu den regulären Mitteln des IWF gehören, wurden 2011 um insgesamt rund USD 14 Mrd. aufgestockt, hauptsächlich durch bilaterale Beiträge von Geberländern. Ein neues Darlehen der SNB über SZR 500 Mio., wofür eine Garantie des Bundes genehmigt wurde, dürfte ab 2012 beansprucht werden. Es ist der dritte derartige Beitrag der Schweiz nach der Gewährung von bundesgarantierten Darlehen durch die SNB 1995 und 2001, die jeweils zu Marktbedingungen verzinst werden. Die Zinskosten für die Kredite werden über den Treuhandsfonds zusätzlich subventioniert. So zahlen die ärmsten Länder bis Ende 2011 keinen Zins. An diese Zinssubventionierungen leistet die Schweiz ab 2011 in vier jährlichen Zahlungen einen Beitrag von CHF 16 Mio.

Die Schweiz hat 2011 keine auf dem Währungshilfegesetz (WHG) basierende Währungshilfe geleistet. Für potenzielle Hilfsaktionen zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen des internationalen Währungssystems oder zur Unterstützung von Staaten, die im Bereich der Währungs- und Wirtschaftspolitik besonders eng mit der Schweiz zusammenarbeiten, steht ein Rahmenkredit in der Höhe von CHF 2,5 Mrd. bereit.

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

4.2.4 Länderexamen Schweiz

Am 18. Mai 2011 hat der IWF-Exekutivrat den Bericht zum jährlichen Länderexamen der Schweiz verabschiedet. IWF-Stab und IWF-Exekutivdirektoren begrüßten das «proaktive» Verhalten der Schweizer Behörden im Zuge der Krise, das zu einer raschen und breit abgestützten wirtschaftlichen Erholung beigetragen habe.

Laut IWF weist die Schweiz weiterhin ein solides Wirtschaftswachstum auf, das sich aber 2012 verlangsamen dürfte. Zwar sollte die Binnen-nachfrage kräftig bleiben, doch die verzögerte Wirkung der Frankenstärke und des schwächeren globalen Umfeldes wird ein Nachlassen der Exporte und eine Verringerung des Handels-überschusses nach sich ziehen. Die Inflation dürfte moderat bleiben. Mittelfristig werden sich noch weitere Reformen in der Finanzmarkt-regulierung als notwendig erweisen. Zu klären ist gemäss IWF namentlich die Rolle der Auf-sichtsbehörden (FINMA) und der SNB in der ma-kroprudentiellen Aufsicht. Schliesslich sind die Massnahmen im Zusammenhang mit der Too-big-to-fail-Problematik (vgl. Kapitel 2.2.3) vom IWF positiv aufgenommen worden.

4.3 Finanzstabilität

Für die Schweizer Volkswirtschaft und ihren Finanzplatz ist die Stabilität des Finanzsystems von herausragender Bedeutung. Die Schweiz bringt sich daher stark in die Arbeiten des Financial Stability Boards (FSB) ein, das sich zum zentralen internationalen Gremium im Bereich der Finanzstabilität entwickelt hat. Die Schweiz ist im FSB mit zwei Sitzen vertreten, die durch das EFD und die SNB eingenommen werden.

Im Jahr 2011 hat das FSB bedeutende Projekte vorangebracht. Ein Schwerpunkt lag auf der Be-grenzung der von systemrelevanten Finanzinsti-tuten («Systemically Important Financial Institu-tions»; SIFIs) ausgehenden Risiken. Im November 2011 verabschiedete die G20 hierzu die neuen Standards des FSB im Bereich der Sanierung und Abwicklung («Resolution») von SIFIs. Darin wird aufgezeigt, welche Anforderungen ein nationa-ler Rechtsrahmen erfüllen sollte, um eine erfolg-reiche Sanierung- bzw. Abwicklung eines SIFIs im nationalen wie auch grenzüberschreitenden Kontext zu ermöglichen. Für global systemrele-vante Finanzinstitute (sog. G-SIFIs) sieht das FSB die Ausarbeitung und regelmässige Überprü-fung von Notfallplänen zur grenzüberschreiten-den Sanierung bzw. Abwicklung vor. Für global systemrelevante Banken – darunter die UBS und Credit Suisse – wurde zudem ein nach Systemre-levanz gestaffelter Eigenmittelzuschlag verabschiedet (vgl. Abbildung 5: Übersicht zusätzliche Anforderungen an Grossbanken). Die Schweiz

Finanzielle Beziehungen zwischen der Schweiz und dem IWF (Stand November 2011)

In Mio. CHF gerundet	bean-sprucht	noch beanspruch-bar	Total
– Quote	1988,3	2946,6	4934,9
– Allg./Neue Kredit-vereinbarungen	887,0	14673,8	15560,8
– Erwerb/Veräusserung von SZR	-122,0	2467,8	2345,8
– Treuhandfonds für Armutsbek. und Entw.	298,5	713,4	1011,9
Total	3051,8	20801,7	23853,5

Quelle: SNB

Abb. 13

hat sich als Vorreiterin auf diesem Gebiet mass-geblich in die SIFI-Diskussionen eingebracht. Eine strengere Regulierung von Finanzinstituten birgt die Gefahr einer Verlagerung von Ge-schäftstätigkeiten hin zum Schattenbankensys-tem. Das FSB soll daher 2012 Vorschläge zur Regulierung und Überwachung des Schatten-bankensystems erarbeiten.

Ein zentrales Anliegen des FSB ist ferner die Stärkung der Transparenz im «Over-the-Counter»-Handel (OTC) von Derivaten. Die inter-nationale Dimension dieses Geschäftsfeldes stellt die auf nationale Grenzen ausgerichtete Regulierung jedoch vor grosse Herausforderun-gen. Das FSB unterstützt die Arbeiten der ein-zelnen Jurisdiktionen, indem es sich für eine Ko-ordination nationaler Regulierungsmassnahmen einsetzt und die Umsetzung der Reformen über-wacht. Auch die Schweiz ist daran, den Hand-lungsbedarf im OTC-Derivatehandel zu prüfen.

Ein weiteres Tätigkeitsfeld des FSB umfasst die Überwachung der Umsetzung von Finanzmarkt-reformen. Diesem Zweck dienen auch themati-sche und länderspezifische «Peer Reviews» des FSB, die den Aufsichtsbehörden ein Feedback zur Regulierungsqualität bieten. 2011 wurden die Vergütungssysteme bei Finanzinstituten ge-prüft und die Fortschritte insgesamt – auch in der Schweiz – für zufriedenstellend befunden. Daneben wurde 2011 eine Evaluation zu Einla-gensicherungssystemen angestossen. Die 2011 lancierte länderspezifische «Peer Review» der

Mitgliedsländer des FSB

Argentinien	Mexiko
Australien	Niederlande
Brasilien	Korea
Kanada	Russland
China	Saudi-Arabien
Frankreich	Singapur
Deutschland	Südafrika
Hongkong	Spanien
Indien	Schweiz
Indonesien	Türkei
Italien	UK
Japan	USA

Abb. 14

Schweiz zeigt, dass die Massnahmen der TBTF-Vorlage insgesamt positiv beurteilt werden. Auch in anderen Bereichen der Finanzaufsicht werden die laufenden Reformen begrüsst. Der Schlussbericht des FSB wird Anfang 2012 veröffentlicht.

Angesichts des wachsenden Tätigkeitsbereichs des FSB wird 2012 die Frage der institutionellen Stärkung des FSB mit Sitz in Basel im Zentrum stehen. Die Schweiz wird sich dabei für eine Steigerung der Transparenz und Effizienz einsetzen.

4.4 Internationale Aktivitäten im Bereich des Zolls

Internationale Finanzfragen gehören auch im Zollbereich zum Tätigkeitsgebiet.

Das seit dem 18. Juni 2010 von der Bundesversammlung genehmigte Abkommen mit der EU über Zollerleichterungen und Zollsicherheit wurde 2011 umgesetzt. Änderungen des Anhangs I zum Abkommen betreffend summarische Eingangs- und Ausgangsanmeldungen

wurden mit der EU-Kommission bereits besprochen und neue Änderungen desselben Anhangs sind für 2012 vorgesehen.

Weil Norwegen nicht Mitglied der EU ist, unterliegt der Warenverkehr mit diesem Land ab dem 1. Januar 2011 grundsätzlich der Vorausanmeldspflicht. Norwegen hat mit der EU ein analoges Abkommen wie die Schweiz über Zollerleichterungen und Zollsicherheit ausgehandelt und erfüllt damit die europäischen Sicherheitsstandards. Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) verhandelt derzeit mit Norwegen über ein Abkommen, das die Gleichwertigkeit der Sicherheitsstandards und der Risikoanalyse anerkennt. Nach Abschluss der Verhandlungen mit Norwegen wird die EZV mit weiteren Ländern, namentlich den USA, Japan und China, Abkommen über die gegenseitige Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (sog. AEO; Authorised Economic Operator) aushandeln.

Die Schweiz beabsichtigt, mit Russland auf dessen Wunsch Verhandlungen über ein Abkommen im Zollbereich aufzunehmen. Noch nicht abgeschlossen sind die Verhandlungen mit den USA über ein Amtshilfeabkommen im Zollbereich.

5

Weitere Informationen

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD):
www.efd.admin.ch

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF):
www.sif.admin.ch

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV):
www.estv.admin.ch

Eidgenössische Zollverwaltung (EZV):
www.ezv.admin.ch

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA):
www.finma.ch

Schweizerische Nationalbank (SNB):
www.snb.ch

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (OECD):
www.oecd.org

Financial Stability Board (FSB):
www.financialstabilityboard.org

Internationaler Währungsfonds (IWF):
www.imf.org

Financial Action Task Force (FATF):
www.fatf-gafi.org

