

Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen 2013



Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Finanz-
departement EFD
Bern 2013

Redaktion:
Staatssekretariat für inter-
nationale Finanzfragen SIF

Foto 1. Umschlagseite:
Bernerhof, Bern, Sitz des
Eidgenössischen Finanz-
departements, mit Bundeshaus
im Hintergrund
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. 604.001.13D
Januar 2013

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Übersicht	6
1 Internationale Entwicklungen	9
Box: Internationale Finanzmarktregulierung und Auswirkungen auf die Schweiz	10
2 Internationales Finanzsystem	12
2.1 Übersicht	12
2.2 Internationale Finanz- und Währungsfragen	12
2.2.1 Reform der Quoten und Gouvernanz des IWF	13
2.2.2 Kreditvergabe des IWF	14
2.2.3 Mittelausstattung des IWF	15
2.2.4 Länderexamen Schweiz	17
2.3 Finanzstabilität	17
2.4 Finanzdialoge	19
2.5 Internationale Aktivitäten im Bereich des Zolls	19
3 Wettbewerbsfähigkeit und Marktzutritt	20
3.1 Übersicht	20
3.2 Bedeutung Finanzplatz Schweiz	21
3.3 Finanzmarktregulierung	22
3.3.1 Regulierungsprojekte	22
3.3.2 Finanzdienstleistungsgesetz	22
3.4 Krisenresistenz	23
3.4.1 Umsetzung von «too big to fail»	23
3.4.2 Umsetzung von Basel III	24
3.4.3 Frühwarnsystem	25
3.5 Bilaterale Abkommen zum Marktzutritt	28
4 Finanzmarktintegrität	29
4.1 Übersicht	29
4.2 Weissgeldstrategie	29
4.3 GAFI	30
4.4 Andere Gremien im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung	31
4.5 Anpassung des Börsengesetzes	31

5	Internationale Steuerfragen	32
5.1	Übersicht	32
5.2	Bilaterale Zusammenarbeit	32
5.2.1	Doppelbesteuerungsabkommen und Steuerinformationsabkommen	32
5.2.2	Internationale Steueramtshilfe – Umsetzung im internen Recht	33
5.2.3	Internationale Quellensteuer	33
5.2.4	USA	35
5.3	Europäische Union	36
5.3.1	Unternehmensbesteuerung	36
5.3.2	Weitere EU-Steuerdossiers	36
5.4	Multilaterale Zusammenarbeit	37
5.4.1	OECD	37
5.4.2	Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke	37
5.4.3	UNO	38

Vorwort

2012 hat sich der weltweite Konkurrenzkampf um die besten wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen weiter verschärft. Die Schuldensituation vieler Länder bleibt angespannt. Die wirtschaftlichen Perspektiven sind unsicher. In diesem internationalen Umfeld steht auch das Erfolgsmodell Schweiz unter Druck.

Neben einer Welle neuer Regulierungen mit immer mehr protektionistisch gefärbten Massnahmen versuchen viele Länder, ihre Steuereinnahmen zu erhöhen – auch durch Rückgriff auf Vermögenswerte und Erträge ihrer Bürgerinnen und Bürger im Ausland. Es besteht ein breiter internationaler Konsens, der darauf zielt, Steuerumgehungen von Unternehmen verstärkt zu verfolgen und zu unterbinden.

Dies stellt auch für die Schweiz mit ihrer international vernetzten Volkswirtschaft eine Herausforderung dar. Einerseits wollen wir weiterhin ein wettbewerbsfähiger und erfolgreicher Wirtschaftsstandort sein, andererseits tragen wir unseren Teil dazu bei, dass international wieder Stabilität einkehrt und dass Missbräuche im Steuerbereich eingedämmt werden. Um dies zu erreichen, genügt es nicht, Althergebrachtes unkritisch und gegen alle Widerstände weiterzuführen und sich Neuem gegenüber zu verschliessen.

Die Schweiz hat deshalb 2012 bekräftigt, dass sie eine klare Finanzmarktpolitik verfolgt. Die vom Bundesrat am 19. Dezember 2012 dazu verabschiedete Gesamtschau orientiert sich an drei Zielen:

1. Qualität: Der Finanzplatz soll eine hohe Dienstleistungsqualität für in- und ausländische Kunden anbieten und zum langfristigen Wohlstand in der Schweiz beitragen.
2. Stabilität: Nur ein stabiler und sicherer Finanzplatz kann auch in Krisen funktionieren.
3. Integrität: Die Wahrung der Integrität liegt einerseits in der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer, andererseits trägt der Staat durch eine angebrachte Regulierung und Aufsicht dazu bei, Missbrauch zu bekämpfen.

2013 sollen den Worten weitere Taten folgen. Die Quellensteuerabkommen müssen ihren Praxistest bestehen, die Effizienz der Amtshilfe ist unter Beweis zu stellen, der Marktzutritt mit umsichtiger Regulierung zu sichern und neue Geschäftsbereiche sollen dank günstiger Rahmenbedingungen erschlossen werden. In wichtigen multilateralen Finanzgremien wie dem Internationalen Währungsfonds IWF oder dem Financial Stability Board wird sich die Schweiz aktiv einbringen zu Gunsten der internationalen Finanz- und Währungsstabilität. Eine vom EFD eingesetzte unabhängige Expertengruppe setzt sich zudem mit der Erarbeitung von Grundlagen zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie des Bundes auseinander.

Im vorliegenden Bericht, der heuer zum dritten Mal publiziert wird, können Sie sich ein Bild von den vielfältigen Herausforderungen im Bereich der internationalen Finanz- und Steuerfragen machen. Erfahren Sie zudem, wie die Schweiz die Herausforderungen als Chance nutzen will, um einen wettbewerbsfähigen und integren Wirtschaftsstandort Schweiz zu schaffen.

Bern, im Januar 2013



Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements

Übersicht

Der Bundesrat hat 2012 wichtige Weichenstellungen in der Finanzmarktpolitik vorgenommen. Mit dem Ende Jahr vorgestellten Bericht zur Finanzmarktpolitik wurde die vom Bundesrat Ende 2009 eingeleitete Strategie ergänzt und konkretisiert.

Die strategische Ausrichtung der Schweizer Finanzmarktpolitik beruht darauf, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die Bekämpfung der Finanzkriminalität zu intensivieren sowie mit weiteren Ländern internationale Quellensteuerabkommen abzuschliessen und die standardkonforme Amts- und Rechtshilfe in zusätzlichen Doppelbesteuerungsabkommen festzuhalten. Eine unabhängige Expertengruppe wurde vom EFD beauftragt, Grundlagen für die längerfristige Ausrichtung der Finanzmarktstrategie des Bundes zu erarbeiten. Mit je einem Massnahmenbündel, das sich konsequent an der Zielsetzung Qualität, Stabilität und Integrität ausrichtet, sollen zudem die Rahmenbedingungen für den Schweizer Finanzplatz optimiert und international respektiert werden.

Ein gut funktionierender und international vernetzter Finanzplatz ist im Interesse der gesamten Schweizer Wirtschaft, da ein solcher die Finanzierung von vielen kleinen und grossen Unternehmen sicherstellt und den privaten Haushalten den Zugang zu umfassenden Finanzdienstleistungen ermöglicht. Als wichtiger Teil für die Volkswirtschaft ist der Finanzplatz einer der Erfolgsfaktoren für das Land. Deshalb soll die Schweizer Wirtschaftspolitik bestmögliche, international akzeptierte Rahmenbedingungen schaffen.

Die wirtschaftlichen Bedingungen des Finanzsektors sind massgeblich von Entwicklungen im internationalen Umfeld betroffen. Die Schuldenkrise bringt weiterhin grosse Herausforderungen für Wirtschaft und Finanzsektor. Zudem wurden im Zuge umfassender Finanzsektorreformen in verschiedenen Ländern auch die Anforderungen für die Gewährung von Marktzutritt für Anbieter aus anderen Ländern erhöht. In vielen Ländern ist die Steuerpolitik zudem verstärkt auf die Erhöhung der Steuereinnahmen ausgerichtet worden. Die Schweiz wird sich auch künftig bei der Erarbeitung globaler Standards aktiv beteiligen. International anerkannte Standards sollen grundsätzlich durch die Schweiz umgesetzt werden. Im Falle einer Nichtübernahme von Standards ist eine glaubwürdige Alternative vorzulegen.

2013 und in den folgenden Jahren stehen wichtige Schritte an:

Der Bundesrat hat das grundsätzliche Konzept zu den neuen Sorgfaltspflichten für Finanzinstitute erarbeitet. Die so genannte Weissgeldstrategie soll konkretisiert und umgesetzt werden. Finanzintermediäre sollen bei der Annahme von Neugeldern sowohl Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung als auch steuerlichen Aspekten Rechnung tragen. Dies kann durch eine entsprechende Selbstregulierung erfolgen, die von der Aufsichtsbehörde anerkannt und überwacht wird.

Ebenso ist zu entscheiden, wie die revidierten internationalen Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung umgesetzt werden können. Schwere Steuerdelikte sollen neu auch unter dem Titel Geldwäscherei strafbar sein. Finanzdienstleister sollen bei Verdacht auf schwere Steuerdelikte diese Fälle der Meldestelle für Geldwäscherei melden müssen.

Da die Umsetzung dieser internationalen Empfehlungen und jene der Sorgfaltspflichten eng zusammen hängen, wurden sie bereits in einem frühen Stadium inhaltlich koordiniert. Die beiden Vorlagen sollen Anfang 2013 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Um eine nachhaltige Krisenlösung und die Verhinderung künftiger Krisen zu unterstützen, bleibt das gezielte Engagement der Schweiz in den Leitungsgremien des IWF und im FSB von besonderer Bedeutung. Dazu gehört auch die Beteiligung der Schweiz an der international konzertierten Aufstockung der Mittel des IWF, da die Gefahr einer systemischen Krise noch immer erheblich ist.

Im steuerlichen Bereich will die Schweiz die Quellensteuerabkommen mit dem Ausland als eine glaubwürdige Alternative zum automatischen Informationsaustausch weiter stärken. Die Quellensteuerabkommen, die Amts- und Rechtshilfe nach internationalem Standard und die zusätzlichen Sorgfaltspflichten sind ein wirkungsvolles und zukunftstaugliches Dispositiv gegen Missbräuche im Steuerbereich. Gleichzeitig kann damit das legitime Schutzbedürfnis nach Wahrung der Privatsphäre der Kundinnen und

Kunden sichergestellt werden. Den Abkommen mit Grossbritannien und Österreich, die ab 2013 in Kraft sind, sollen ähnliche Vereinbarungen mit weiteren Ländern inner- und ausserhalb der EU folgen. Mit Deutschland, welches das unterzeichnete Abkommen nicht ratifizierte, gilt der Status Quo.

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. Der im Sommer 2012 begonnene Dialog mit der EU wird 2013 weitergeführt.

Regulierungen beispielsweise im Bereich der Finanzmarktinфраstruktur und der Finanzdienstleistungen sollen massvoll, effizient und unter Berücksichtigung internationaler Standards umgesetzt werden. Für die Schweiz wichtig sind vor allem Finanzmarktregulierungen in der EU (z.B. EMIR oder MiFID II) und in den USA (Dodd-Frank Act).

Der Finanzmarkt Schweiz, traditionell stark in der Vermögensverwaltung, hat vor allem in den Bereichen Asset Management, Vorsorge und Kapitalmarkt Wachstumspotenzial. Um dieses besser nutzen zu können, ist der Bundesrat bereit, die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz vertieft zu analysieren. Durch regulatorische und steuerliche Anpassungen sollen nicht nur die Bedingungen für bestehende Geschäftsfelder verbessert, sondern dem Privatsektor auch die Entwicklung neuer Geschäftsfelder ermöglicht werden.

Indem die Schweiz ihre Finanzmarktpolitik umsetzt, geht sie die zahlreichen Herausforderungen in internationalen Finanz- und Steuerfragen gezielt und kohärent an und trägt dazu bei, dass

- Dienstleistungen herausragender Qualität angeboten werden können, die von Kunden im Inland und aus der ganzen Welt geschätzt werden,
- sie selbst heftigsten Schocks auf den volatilen internationalen Finanz- und Kapitalmärkten Stand halten kann und
- sie durch eine rigorose Bekämpfung von Missbräuchen international als verlässlicher Partner gilt.

Rückblick 2012

- 25.01.** FSB würdigt Schweizer Finanzmarktregulierung
- 22.02.** Bundesrat präsentiert Diskussionspapier zur Finanzplatzstrategie
- 01.03.** Bundesrat setzt Bestimmungen zu «too big to fail» in Kraft
- 20.03.** Länderexamen des Internationalen Währungsfonds (IWF) stellt Schweiz gute Noten aus
- 20.03.** Schweiz und Vereinigtes Königreich ergänzen Quellensteuerabkommen
- 05.04.** Schweiz und Deutschland ergänzen Quellensteuerabkommen
- 13.04.** Schweiz und Österreich unterzeichnen Quellensteuerabkommen
- 18.04.** Bundesrat leitet Umsetzungsarbeiten der revidierten GAFI-Empfehlungen ein
- 19.04.** Frühjahrstagung IWF in Washington: Schweiz stellt Beitrag von 10 Mrd. Dollar an IWF-Mittelaufstockung in Aussicht
- 21.04.** Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding mit Polen über die Zusammenarbeit in der Stimmrechtsgruppe von IWF und Weltbank
- 21.04.** Schweiz und Australien unterzeichnen Absichtserklärung über regelmässigen Finanzdialog
- 09.05.** Schweiz und Italien vereinbaren Dialog über Finanz- und Steuerfragen
- 07.06.** DBA mit der Türkei in Kraft getreten
- 14.06.** Eidgenössische Räte genehmigen Quoten- und Gouvernanzreform des IWF
- 15.06.** Eidgenössische Räte genehmigen Quellensteuerabkommen mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Österreich
- 21.06.** Schweiz und USA veröffentlichen Erklärung zu Umsetzung von FATCA
- 04.07.** Bundesrat verabschiedet Botschaft über Rahmenkredit zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe
- 04.07.** Bundesrat verabschiedet Mandat zu EU-Dialog zur Unternehmensbesteuerung im Anschluss an die Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen und der Kantone
- 06./25.7.** DBA mit Malta, Rumänien und Südkorea in Kraft getreten
- 09.07.** Schweiz und Frankreich paraphieren Revision Erbschaftssteuerabkommen
- 18.07.** OECD-Standard für Steueramtshilfe: Schweiz stimmt Gruppenanfragen zu

- 01./05.08.** DBA mit Schweden, Slowakei, Singapur in Kraft getreten
- 29.08.** Bundesrat verabschiedet Mandat für Steuer- und Finanzverhandlungen mit Italien
- 29.08.** Bundesrat will ausserbörslichen Handel mit Derivaten und Finanzmarktinfrastuktur besser regeln
- 07./08.09.** 20 Jahre Mitgliedschaft der Schweiz in IWF und Weltbank; mit den Mitgliedern der Stimmrechtsgruppe wurde ein Memorandum of Understanding über die Zusammenarbeit vereinbart
- 27.09.** Eidgenössische Räte genehmigen Steueramtshilfegesetz
- 15.10.** Schweiz und Türkei unterzeichnen Absichtserklärung über regelmässigen Finanzdialog
- 15./21.10.** DBA mit Hongkong und Arabischen Emiraten in Kraft getreten
- 07.11.** Bundesrat beschliesst Verhandlungsmandat für Quellensteuerabkommen mit Griechenland
- 09.11.** DBA mit Russland in Kraft getreten
- 30.11.** Bundesrat verabschiedet Botschaft über die Verlängerung der Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF
- 03.12.** Schweiz und USA paraphieren FATCA-Steuerabkommen
- 12.12.** Deutschland ratifiziert Quellensteuerabkommen nicht
- 14.12.** Bundesrat stellt erweiterte Sorgfaltspflichten gegen un versteuerte Gelder vor
- 19.12.** Bundesrat präsentiert Gesamtschau zur Finanzmarktpolitik
- 19.12.** Schweiz ratifiziert Quellensteuerabkommen mit Grossbritannien und Österreich, beide Abkommen treten somit am 1.1.2013 in Kraft

1

Internationale Entwicklungen

Ausblick: Die Weltwirtschaft dürfte sich 2013 zögerlich erholen mit einem Wachstum zwischen 3 und 4 %. In den Schwellenländern wird ein Zuwachs der Wirtschaftsleistung von über 5 % erwartet, in den Industrieländern hingegen nur ein Plus von rund 1 % – wobei die Eurozone voraussichtlich stagnieren wird. In der Schweiz muss von einer wirtschaftlichen Abkühlung und einer fortgesetzten Konsolidierung auf dem Finanzplatz ausgegangen werden.

2012 hat die Weltwirtschaft weiter an Dynamik eingebüsst. Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzt das globale Wirtschaftswachstum auf 3,3 % (2011: 3,8 %). Während die Schwellen- und Entwicklungsländer wie im Vorjahr Stützen dieses Wachstum sind (+5,3 %), schwächeln die Industrieländer weiterhin (+1,3 %). In der Eurozone ging die Wirtschaftsleistung 2012 gar zurück. Grund hierfür ist vor allem die Schuldenkrise. Nach Griechenland, Irland und Portugal ersuchten 2012 mit Spanien und Zypern zwei weitere Euro-Länder um öffentliche Hilfe. Daneben trüben in den Industrieländern auch das unbefriedigende Wirtschaftswachstum und die kritische Lage der Staatsfinanzen in Japan, Grossbritannien und den USA – die Ende 2012 aufgrund des Disputs um eine drastische Haushaltskorrektur («fiscal cliff») in den Vordergrund rückten – die Stimmung.

An den Finanzmärkten haben die Notenbanken der grössten Industrieländer mit ihrer expansiven Geldpolitik und ihren massiven Liquiditätshilfen an Banken die Lage etwas beruhigt. Auch der IWF trägt mit der Bereitstellung bedeutender Mittel zur Eindämmung der Krise bei. Allerdings setzen ausserordentliche Massnahmen auch vielerorts Marktmechanismen faktisch ausser Kraft. In vielen Ländern besteht weiterhin eine gegenseitige finanzielle Abhängigkeit von Staat und Finanzinstituten. Grund dafür sind einerseits – zumindest implizite – Staatsgarantien für Finanzinstitute und andererseits die grossen Bestände von Staatsanleihen bei diesen Instituten. Der potenziell resultierende Teufelskreis bleibt für die Finanzstabilität ein zentrales Problem, das sich über internationale Verflechtungen auf Finanzsektoren weiterer Länder ausweiten kann. Unter anderem aus Furcht vor einer solchen Ansteckung haben 2012 insbesondere in Europa viele Finanzmarktteilnehmer ihre grenzüberschreitenden Engagements reduziert.

Diese Ausgangslage stellt die internationale Staatengemeinschaft vor drei zentrale wirtschafts- und finanzpolitische Herausforderungen: Eine erste essenzielle Aufgabe ist die Sanierung von Staatshaushalten bei gleichzeitig ungünstiger Konjunkturlage. Zweitens gilt es, geldpolitische und andere Krisenmassnahmen rechtzeitig zurück zu nehmen und vermehrt wieder Marktkräfte zum Zug kommen zu lassen. Eine solche Normalisierung bedingt allerdings, dass die Wirtschaftsakteure wieder in die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte vertrauen. Eine dritte Schlüsselaufgabe ist daher die Gewährleistung eines stabilen Währungs- und Finanzsystems. Zu diesem Zweck wurden im Nachgang der Finanzkrise umfangreiche internationale Reformen der Finanzmarktregulierung in Gang gesetzt.

Als dynamische und offene Volkswirtschaft mit einem international ausgerichteten Finanzplatz und eigener Währung ist die Schweiz in diesem globalen Umfeld stark gefordert. Die gedämpfte weltwirtschaftliche Lage und der weltweite Konsolidierungsdruck im Finanzsektor bringen auch für den Schweizer Finanzplatz anhaltenden Anpassungsbedarf mit sich. Zudem sind viele Staaten wegen sanierungsbedürftiger Finanzen zunehmend entschlossen, neue Einnahmequellen zu erschliessen und die Abwanderung von Steuersubstrat zu verhindern. Diese Ausgangslage wird die Schweiz als steuerlich attraktiven Wirtschaftsstandort weiterhin herausfordern. Entsprechend ist es elementar, möglichst gute, jedoch zugleich auch international akzeptierte Rahmenbedingungen für den Schweizer Finanzplatz zu schaffen.

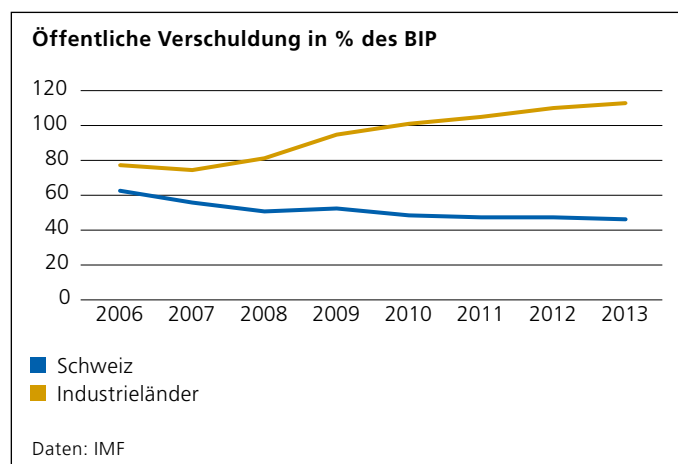


Abb. 1

Internationale Finanzmarktregulierung und Auswirkungen auf die Schweiz

Seit der Finanzkrise von 2008 wird die Notwendigkeit von Reformen im Bereich der Finanzmarktregulierung international anerkannt. Zentrale Felder solcher Reformen sind beispielsweise das Bankenwesen («Basel III»-Reform) oder die Derivatemärkte. Zudem soll auch der Kundenschutz verbessert werden. Diese Reformen gilt es umzusetzen, allerdings ohne in Protektionismus zu verfallen und die Vorteile offener Märkte zu gefährden. Eine koordinierende und disziplinierende Rolle spielen dabei auch multilaterale Gremien wie das Financial Stability Board (FSB) bei der Finanzmarktregulierung oder der IWF durch seine wirtschaftspolitische Überwachung.

Auch die Schweiz ist von den internationalen Reformen der Finanzmarktregulierung betroffen und gefordert, diese im Hinblick auf Schweizer Interessen mitzuprägen und national umzusetzen. Dabei ist die Schweiz einerseits an einer Erhöhung der Finanzstabilität interessiert. Andererseits wird in diesem Rahmen oft auch der Marktzutritt ausländischer Finanzdienstleister neu geregelt. Deshalb gilt es sicherzustellen, dass Schweizer Finanzdienstleister auch künftig Zugang zu den internationalen Finanzmärkten haben und im Wettbewerb mit Konkurrenten gleich lange Spiesse aufweisen können.

Die EU hat viele technisch anspruchsvolle Gesetzesprojekte initiiert, u.a. mit dem Ziel, die Transparenz und Stabilität der Finanzmärkte zu erhöhen und die Integration und Harmonisierung des

Binnenmarktes voranzutreiben. Dazu gehört auch die vermehrte Verwendung von einheitlichen Marktzugangsregimes für Drittstaaten, um die bislang unterschiedlichen nationalen Drittstaatenregelungen zu überwinden.

Neben der EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFMD¹) sowie der Regulierung ausserbörslich gehandelter Derivate (EMIR²) (vgl. Kapitel 3.3.1.) ist für die Schweiz vor allem der Vorschlag der EU-Kommission für die Revision des Kernstücks der europäischen Finanzmarktregulierung – die Richtlinie über die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen (MiFID³) – von zentraler Bedeutung. Zwar muss die Schweiz die Richtlinie als Nicht-Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) nicht umsetzen. Allerdings tangiert MiFID in vielfältiger Weise schweizerische Finanzintermediäre, die Finanzdienstleistungen vor Ort oder grenzüberschreitend für Kunden in der EU erbringen.

Gemäss dem Revisionsvorschlag der EU-Kommission vom 20. Oktober 2011⁴ soll neu auch der Zugang für Finanzinstitute aus Drittstaaten EU-weit einheitlich geregelt werden. Sollte sich die vorgeschlagene Regelung tatsächlich durchsetzen, wäre eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von der Schweiz in den EU-Raum künftig in vielen Bereichen ausgeschlossen. Schweizer Finanzintermediäre müssten in der EU ansässige Kleinanleger und professionelle Kunden ausschliesslich von einer Zweigniederlassung innerhalb des EU-Wirtschaftsraums bedienen. Eine solche Zweigniederlassung könnte zudem

¹ Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010, sog. «Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD)»,

² Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, sog. «European Market Infrastructure Regulation (EMIR)»

³ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates, sog. «Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)»

⁴ KOM(2011) 656 endg.

u.a. nur errichtet werden, wenn die Schweizer Regulierung und Aufsicht von der EU-Kommission als gleichwertig (äquivalent) anerkannt würde. Innerhalb der EU besteht in Bezug auf die skizzierte Drittstaatenregelung noch Uneinigkeit.

Das Erfordernis, Kunden im EU-Binnenmarkt ausschliesslich über eine Zweigniederlassung zu bedienen, hätte für den Finanzplatz Schweiz erhebliche Konsequenzen. Aber auch für die EU-Finanzmärkte und Investoren wäre eine derartige Abschottung nachteilig, denn sie verhindert den Wettbewerb zuungunsten der Investoren und gefährdet die Investitionsflüsse in die EU. Die Bundesbehörden, insbesondere das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), setzen sich in Absprache mit dem Finanzsektor aktiv bei den EU-Behörden gegen solche Beschränkungen ein. Auf politischer Ebene wurde diese Thematik im Rahmen von Treffen aktiv von Schweizer Seite thematisiert.

Ein erheblicher Teil der von Schweizer Finanzinstituten verwalteten ausländischen Vermögenswerte stammt aus dem EU-Raum. Deshalb ist die Sicherstellung des Marktzutritts zum EU-Finanzmarkt besonders wichtig. Aber auch die Regulierung anderer Finanzmärkte, speziell jener der USA, hat gewichtige Auswirkungen auf den hiesigen Finanzplatz.

Die zunehmend umfassende Regulierung der USA widerspiegelt ein anderes Prinzip als jenes der EU. Sie beruht auf dem Prinzip der extraterritorialen Anwendung des eigenen Finanzmarktrechts und stellt deshalb weniger häufig Äquivalenzerfordernisse. Der Dodd-Frank Act⁵ und FATCA⁶ auferlegen beispielsweise auf Grund ihrer extraterritorialen Anwendung Schweizer Finanzdienstleistern unmittelbar Pflichten gegenüber US-amerikanischen Behörden (vgl. Kapitel 5.2.4). Dies führt oft zu Widersprüchen mit Schweizer Recht und schafft deshalb für Schweizer Finanzdienstleister potenziell erhöhte Risiken.

⁵ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

⁶ Foreign Account Tax Compliance Act

2

Internationales Finanzsystem

Ausblick

Im Internationalen Währungsfonds (IWF) wird die Reform der Quoten und Gouvernanz weitergeführt. Sie sieht eine Verdoppelung der Gesamtsumme der Quoten, eine teilweise Umverteilung der 24 Sitze im Exekutivdirektorium und eine Überprüfung der Quotenformel vor. Auch wird wegen der angespannten Lage der Weltwirtschaft eine ausserordentliche Erhöhung der IWF-Mittel umgesetzt. Für die Schweiz als offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz und eigener Währung ist eine starke Position im Exekutivdirektorium besonders wichtig. Obschon Nicht-Mitglied der G20, wird die Vorsteherin EFD 2013 auf Einladung Russlands an den Sitzungen der G20-Finanzminister und Notenbankgouverneure teilnehmen. Zudem nimmt die Schweiz an allen Vorbereitungsarbeiten teil. Inhaltlich setzt die Schweiz Schwerpunkte bei der Forderung nachhaltiger Reformen zur Stärkung der Haushalte und zur Stabilisierung des Finanzsystems. Auch im Financial Stability Board (FSB) will sie ihre starke Position als eines von 24 Mitgliedsländern nutzen, und sich für eine international strikte und verbindliche Finanzmarktregulierung einsetzen.

transaktionen. Insgesamt verlagert sich der Schwerpunkt der Tätigkeiten des FSB zunehmend hin zur Überwachung der Umsetzung vereinbarter Reformen. Ferner ist im FSB eine Gouvernanzreform im Gange, mit der das FSB institutionell gestärkt werden soll.

Die G20 spielt weiterhin eine zentrale Rolle bei der Festlegung der Agenda vor allem auch in den Fragen der Regulierung und Überwachung des internationalen Finanz- und Währungssystems. Die Anstrengungen der Schweiz als Nicht-G20-Mitglied bei massgebenden Arbeiten der G20 mitzuwirken haben sich ausbezahlt. Die Vorsteherin EFD wird 2013 auf Einladung Russlands an den Sitzungen der G20-Finanzminister und Notenbankgouverneure teilnehmen. Zudem nimmt die Schweiz an allen Vorbereitungsarbeiten teil. Im Vordergrund des Engagements stehen vermehrte bilaterale Kontakte, Aktivitäten in multilateralen Gremien und substanzielle inhaltliche Beiträge. Die Schweiz setzt sich insbesondere dafür ein, dass sie in die für sie prioritären Arbeiten zu Finanzthemen einbezogen wird. Gleichzeitig fordert sie, dass Debatten und Entscheide in den relevanten Gremien der formellen internationalen Organisationen (FSB, IWF, WTO, OECD, UNO) stattfinden.

2.1 Übersicht

Die gegenwärtige Lage der Weltwirtschaft und der Finanzmärkte stellt die internationale Staatengemeinschaft und damit die für die Finanzstabilität relevanten multilateralen Gremien (z.B. IWF und FSB) weiterhin vor ausserordentliche Herausforderungen. Im IWF-Exekutivrat und im FSB trägt die Schweiz aktiv zu den massgeblichen Diskussionen und zur Entscheidungsfindung bei.

Im Mittelpunkt der Diskussionen im IWF stand die noch immer sehr angespannte Lage der Weltwirtschaft und des Finanzsystems. Vor diesem Hintergrund steht auch die laufende weitere Aufstockung der Mittel des IWF. Gleichzeitig schreitet die Reform der Quoten und Gouvernanz des IWF voran. Sie bringt eine Verschiebung der Gewichte vor allem zugunsten der grossen Schwellenländer mit sich.

Im FSB laufen wichtige Arbeiten zur Überwachung systemrelevanter Finanzinstitute, zu Schattenbanken und zur Entwicklung eines Identifikationssystems für alle Teilnehmer an Finanz-

Ein wichtiges Instrument sind dabei auch die Finanzdialoge (vgl. Kapitel 2.4). Sie ermöglichen es, den Partnerländern die Positionen zum G20-Prozess und den internationalen Finanzinstitutionen darzulegen oder in bilateralen Finanz-, Steuer- und Währungsfragen gemeinsame Interessen sowie Chancen und Risiken zu identifizieren und zu besprechen.

2.2 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 nicht nur in Ländern wie Griechenland, Irland und Portugal, sondern auch in Schwellenländern und einkommensschwachen Ländern wie Georgien, El Salvador, Marokko und der Elfenbeinküste. In allen Kernaktivitäten des IWF – wirtschaftspolitische Überwachung und Beratung, technische Hilfe und Kreditvergabe – setzt sich die Schweiz dafür

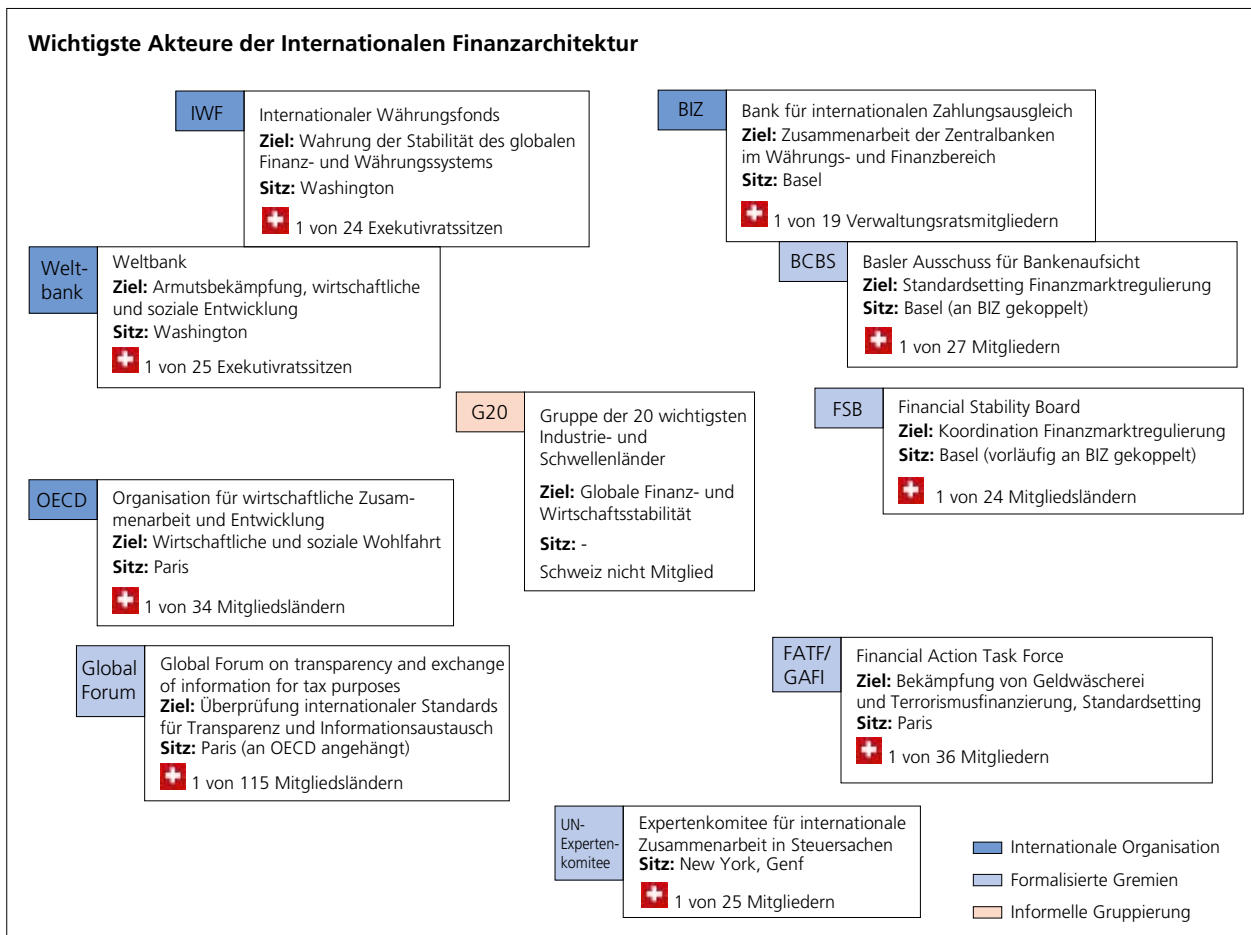


Abb. 2

ein, dass der IWF über ein angemessenes Instrumentarium und gute institutionelle Voraussetzungen verfügt. Dazu gehören auch eine zeitgemässe Gouvernanz und eine angemessene Mittelausstattung.

2.2.1 Reform der Quoten und Gouvernanz des IWF

Die Stärkung der Gouvernanz wird geleitet von der im Dezember 2010 durch die IWF-Mitglieder verabschiedeten Resolution zur Reform der IWF-Quoten und Gouvernanz. Im Zuge dieser Reform werden die über die Quoten bereitgestellten ordentlichen Mittel des IWF verdoppelt (vgl. auch Kapitel 2.2.3). 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. Bislang fehlt insbesondere noch die Zustimmung des US-Kongresses. Die eidgenössischen Räte haben eine entsprechende Vorlage im Juni 2012 gutgeheissen.

Teil der Reform ist auch, dass die europäischen Industrieländer mittelfristig im IWF-Exekutivrat zwei Sitze an die Schwellen- und Entwicklungsländer abtreten. Ein Sitz wurde bereits durch die teilweise Zusammenlegung der Stimmrechtsgruppen Belgiens und der Niederlande in Aussicht gestellt. Der neugeschaffene Sitz wird während zwei Jahren von Österreich geleitet, bevor er ab 2014 im Wechsel an die Türkei und an eine Reihe osteuropäischer Länder geht (vgl. auch die gegenwärtige Zusammensetzung des IWF-Exekutivrats in Abb. 3). Die Schweiz hat mit Polen ein «Memorandum of Understanding» (MoU) unterzeichnet, mit dem Polen stärker an der Führung der gemeinsamen Stimmrechtsgruppe

Zusammensetzung des IWF-Exekutivrats (Ende 2012)

Ägypten	Brasilien
Chile	China
Dänemark	Deutschland
Frankreich	Gambia
Indien	Italien
Iran	Japan
Kanada	Korea
Niederlande	Österreich
Russland	Saudi Arabien
Schweiz	Singapur
Togo	UK
USA	Venezuela

Abb. 3

beteiligt wird. Das MoU sieht vor, dass die Schweiz die übergeordnete Führung der Stimmrechtsgruppe sowohl im IWF als auch in der Weltbank beibehält. Sie vertritt die Gruppe in jenen Ministergremien – im Internationalen Finanz- und Währungsausschuss des IWF (IMFC) und im Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank –, in denen die politischen und strategischen Weichen gestellt werden. Im Gegenzug teilt die Schweiz mit Polen ihren Sitz im IWF-Exekutivrat, dem operativen Entscheidungsorgan des IWF, wo beide Länder künftig für jeweils eine Zweijahresperiode den Exekutivdirektor stellen werden.

Damit trägt die Schweiz zum Abbau von zwei Sitzen für fortgeschrittene europäische Länder bei. Diese Rotation des IWF-Exekutivdirektors ist an die Bedingung geknüpft, dass die IWF-Gouvernanzreform tatsächlich umgesetzt wird. Schliesslich laufen auch Diskussionen für eine Reform der IWF-Quoten und Stimmrechte. Den IWF-Quoten kommen mehrere zentrale Funktionen zu: Nach ihnen bemessen sich die Einzahlungsverpflichtungen der Mitgliedsländer. Zudem bestimmen sie den Umfang, in dem Länder finanzielle Hilfe des IWF in Anspruch nehmen können sowie die Stimmkraft der Länder im Exekutivdirektorium des IWF. Die Quoten ergeben sich mittels einer Formel aus dem BIP eines Landes, dessen wirtschaftlicher und finanzieller Offenheit, den Schwankungen seiner Handels- und Kapitalflüsse, sowie aus dem Bestand seiner Devisenreserven. Die Quotenformel wurde 2008 erstmals grundlegend revidiert. Dies hat zu einer substantziellen Verschiebung der Stimmrechte

Verpflichtung und Beanspruchung von IWF-Krediten 1994–2012

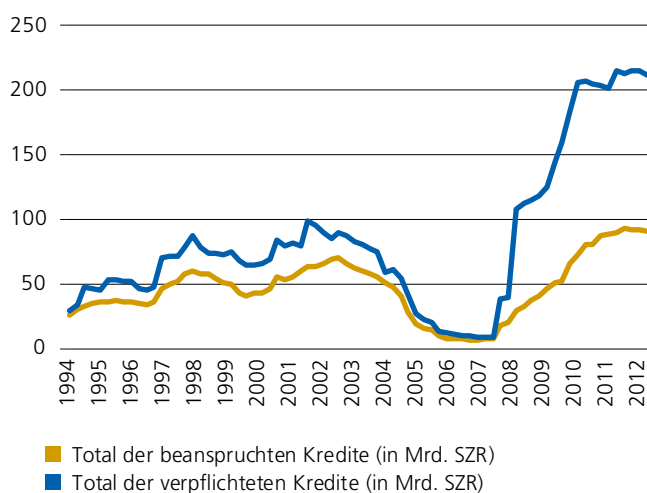


Abb. 4

zugunsten der grossen Schwellenländer geführt. Eine weitere Revision ist bis Ende Januar 2013 umzusetzen. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die wirtschaftliche und finanzielle Vernetzung eines Landes besser in der Quotenformel abgebildet wird. Zudem fordert sie die Berücksichtigung der freiwilligen finanziellen Beiträge der Mitgliedsländer.

2.2.2 Kreditvergabe des IWF

Die Verpflichtung von Krediten im Rahmen laufender Programme belief sich 2012 in etwa auf den 2011 erreichten Höchststand (rund USD 250 Mrd.). Die Entwicklung der Kreditverpflichtung durch den IWF und der Beanspruchung dieser Kredite über die letzten rund zwanzig Jahre wird in Abb. 4 dargestellt. Die gegenwärtig ausserordentliche Höhe der Verpflichtungen spiegelt die noch immer angespannte Lage auf den Finanzmärkten und in der Weltwirtschaft. Rund 23 Länder verfolgten 2012 ein Programm mit dem IWF. Die umfangreichsten Kreditprogramme waren jene mit Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien, der Ukraine und dem Irak. Die im Zuge der Finanzkrise 2009 vereinbarten IWF-Versicherungslinien (Flexible Credit Line, FCL) mit Mexiko, Polen und Kolumbien sowie die 2012 neu mit Marokko vereinbarte vorsorgliche Kreditlinie (Precautionary and Liquidity Line, PLL) beanspruchten weiterhin knapp die Hälfte der verpflichteten Mittel. Ihre

Erneuerung wird 2013 ein Thema sein, wobei sich die Schweiz für einen geeigneten und raschen Ausstieg des IWF aus diesen Programmen einsetzen wird.

Knapp 30 der einkommensschwachen Länder verfolgten 2012 über den «Treuhandsfonds für Armutsbekämpfung und Entwicklung» (Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT) Programme mit dem IWF. Hierbei waren rund USD 5 Mrd. in Krediten verpflichtet, bei einem Zinssatz der bis Ende 2014 auf 0 % bleiben wird.

2.2.3 Mittelausstattung des IWF

Die ordentlichen Mittel des IWF werden von den Mitgliedern über die Quoten bereitgestellt (vgl. Kapitel 2.2.1). Die Mittel kann der IWF bei Bedarf bei den Mitgliedern abrufen. Sie werden marktüblich verzinst und in der Regel von den Zentralbanken zur Verfügung gestellt. Die Mittel des IWF sind in den letzten Jahrzehnten wesentlich weniger schnell gewachsen als das Volumen der globalen Finanzströme.

Nachdem die eingegangenen Verpflichtungen wegen der laufenden Finanz- und Wirtschaftskrise die verfügbaren ordentlichen Mittel des IWF knapp werden liessen, wurde eine Aufstockung der allgemeinen, d.h. nicht subventionierten Mittel, für die Kreditvergabe notwendig (vgl. Abb. 6). Diese Mittelerhöhung und die Beteiligung der Schweiz an den Massnahmen umfasst einerseits die oben erwähnte Verdoppelung der Quotensumme, die mit der Ratifizierung der Reform der Quoten und Gouvernanz erfolgen wird. Andererseits enthält sie auch die 2011 in Kraft getretene Aufstockung des Sicherungsnetzes des IWF (Neue Kreditvereinbarungen, NKV). Die NKV-Mittel werden jedoch zum Zeitpunkt der Quotenverdoppelung etwa halbiert werden. Schliesslich enthält die Mittelaufstockung auch bilaterale Mittel, die dem IWF von seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Dies geschah bereits 2009, als kurzfristige bilaterale Kreditlinien als Brücke bis zur Aufstockung der NKV-Ressourcen dienten.

Anfang 2012 ist der IWF im Lichte der ersten Gefahr einer Destabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems zum Schluss gekommen, dass zusätzliche Mittel notwendig sind. Die Verantwortung dafür haben schliesslich massgebliche Mitglieder der internationalen Staa-

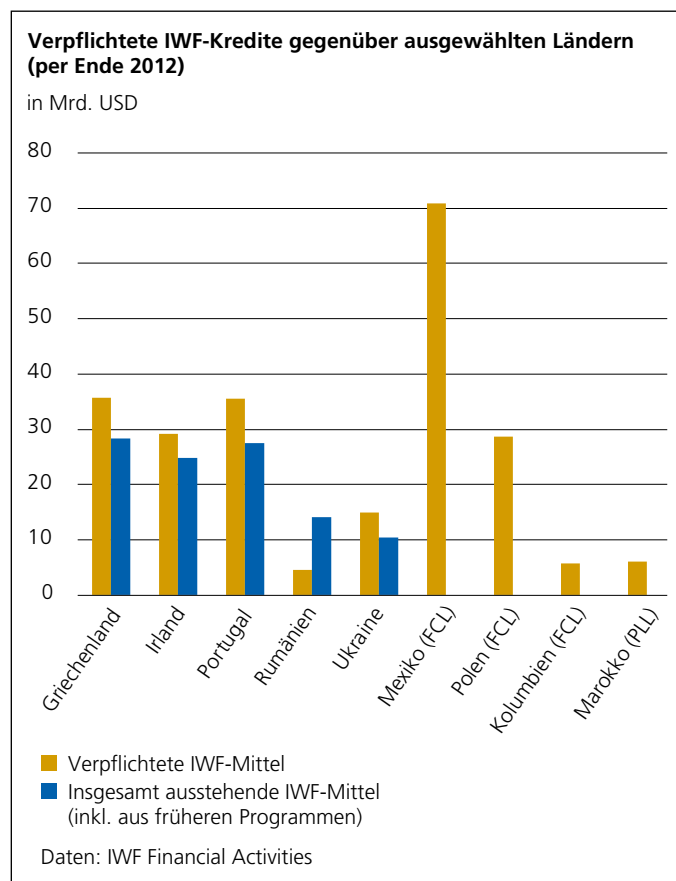


Abb. 5

tengemeinschaft übernommen und an der Frühjahrstagung des IWF im April 2012 eine ausserordentliche und zeitlich befristete Aufstockung der IWF-Ressourcen beschlossen. Der in Aussicht gestellte Gesamtbetrag der Aufstockung betrug per Ende 2012 USD 461 Mrd.

Im Rahmen dieser international konzertierten Aktion hat die Schweiz einen Beitrag von bis zu USD 10 Mrd. in Aussicht gestellt, unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte. Die Schweiz teilt dabei die Einschätzung des IWF, dass die Gefahr einer systemischen Krise erheblich ist. Entsprechend gross ist ihr Interesse, eine Eskalation der Krise in der Eurozone zu vermeiden, da diese das globale Finanzsystem mitreissen dürfte.

Rechtsgrundlage für derartige Beteiligungen an international konzertierten Aktionen zur Sicherstellung der globalen Finanzstabilität ist das Währungshilfegesetz (WHG) vom März 2004. Die Schweiz hat auch 2012 keine auf dem WHG

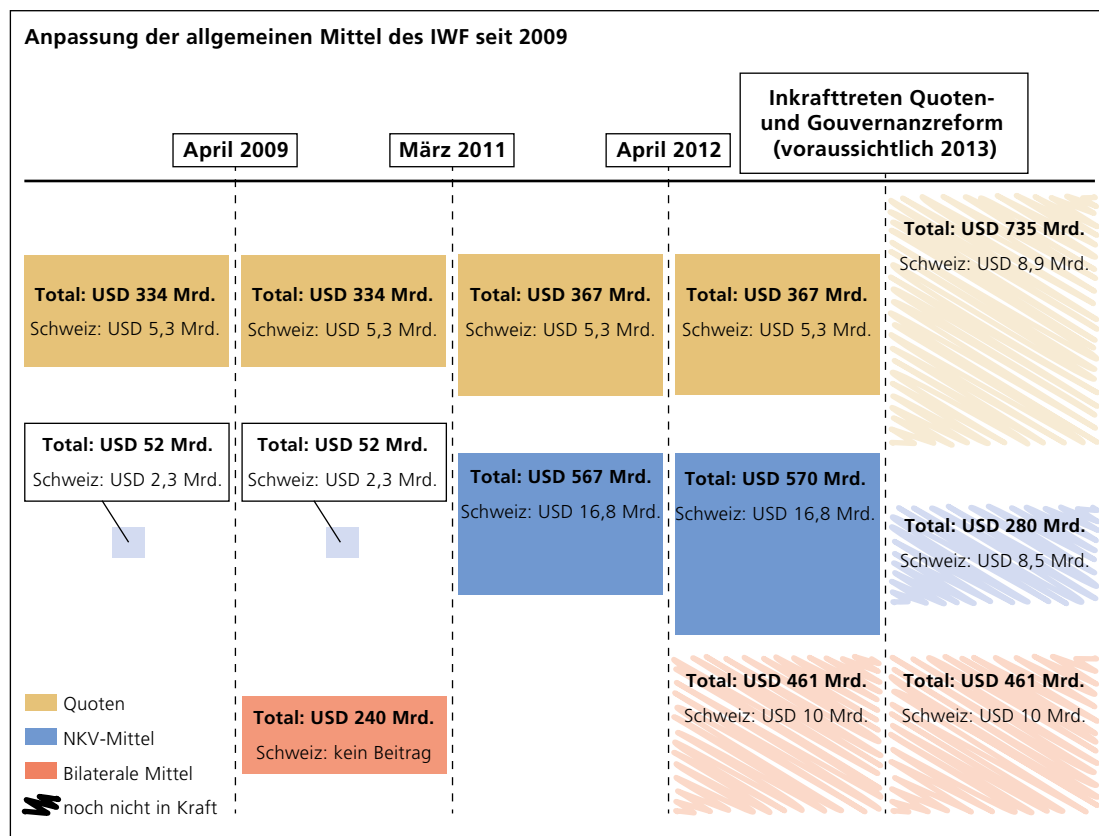


Abb. 6

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, stand seit 2004 ein Rahmenkredit in der Höhe von CHF 2,5 Mrd. bereit.

Der Bundesrat hat am 4. Juli 2012 eine Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte überwiesen, die beantragt, den bestehenden Rahmenkredit durch einen neuen von CHF 15 Mrd. abzulösen. Der neue Rahmenkredit wäre abermals fünf Jahre gültig. Über ihn sollen dem Bund adäquate Mittel bereitgestellt werden, um einerseits der SNB die notwendige Garantie zur Mitwirkung an der im April 2012 von den IWF-Mitgliedern beschlossenen Aufstockung der IWF-Mittel zu gewähren. Andererseits soll damit die Möglichkeit beibehalten werden, allfällige weitere Verpflichtungen aus den im WHG in Art. 2 und 4 klar definierten Hilfsaktionen honorieren zu können. Neben den allgemeinen Mitteln des IWF besteht

der bereits in Kapitel 2.2.2 erwähnte Treuhandfonds des IWF für Armutsbekämpfung und Wachstum (PRGT), über den die ärmsten Länder mit Krediten zu Vorzugsbedingungen unterstützt werden. Im Zuge der Finanzkrise wurde 2009 eine Aufstockung dieser Mittel beschlossen. Die PRGT verfügt inzwischen über Mittel im Umfang von rund USD 40 Mrd., wobei die Schweiz einen Beitrag von bis zu 500 Mio. Sonderziehungsrechten (rund CHF 720 Mio. per Ende 2012) zugesichert hat. Eine entsprechende Vorlage hatten die eidgenössischen Räte im März 2011 verabschiedet.

Die Subventionierung der Zinsen von PRGT-Krediten wird über bilaterale Beiträge und IWF-eigene Mittel finanziert. Der IWF-Exekutivrat hat 2012 entschieden, Mittel im Umfang von USD 1,7 Mrd. aus dem Erlös aus Verkäufen von Gold hierfür zu verwenden. Dabei werden die bereits realisierten Goldgewinne im Verhältnis zu ihren Quoten an die IWF-Mitglieder zurückerstattet. Die Mitglieder entscheiden dann, ob und in welchem Umfang sie den Zinssubventionierungsfonds des PRGT unterstützen. Der Anteil

der Schweiz an den Goldgewinnen entspricht rund CHF 50 Mio. und kommt der SNB zu. Eine allfällige Beitragsleistung an die PRGT-Zinssubventionierung fällt hingegen – wie auch in der Vergangenheit – in die Kompetenz des Bundes. Die Schweiz hat im Zuge der Diskussionen erreichen können, dass einerseits die langjährige Forderung eines selbsttragenden PRGT umgesetzt wird. Andererseits wird neu eine regelmässige Überprüfung der Zugangsberechtigung sicherstellen, dass die Mittel zielgerichtet für die ärmsten Länder eingesetzt werden.

In ausgewählten Bereichen der technischen Zusammenarbeit pflegt die Schweiz 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.

In diesen Bereichen stellt die Schweiz gelegentlich auch eigene Experten zur Verfügung. Dies geschieht in der Regel auf Anfrage von Ländern, mit denen die Schweiz eng zusammenarbeitet wie beispielsweise den Mitgliedern ihrer Stimmrechtsgruppe. So standen in der Vergangenheit beispielsweise Experten der Tresorerie und der Geldwäschereibekämpfung für die kurzfristige Beratung zur Verfügung, oder es wurden Länderdelegationen zu Präsentationen über Budgetführung, Ausgabenkontrolle, Finanzausgleich und Fiskalregeln empfangen. In Zukunft sollen diese bilateralen Einsätze nach Möglichkeit verstärkt und noch zielgerichteter eingesetzt werden.

2.2.4 Länderexamen Schweiz

Die regelmässige Beurteilung der Wirtschafts- und Finanzlage seiner Mitgliedstaaten ist ein Kernelement der wirtschaftspolitischen Überwachungstätigkeit des IWF. Seinen Bericht zum jährlichen Länderexamen der Schweiz wurde am 2. Mai 2012 vom IWF-Exekutivrat verabschiedet und vom IWF veröffentlicht.

Der IWF attestiert der Schweiz eine solide volkswirtschaftliche Basis, hebt jedoch die von der Staatsschuldenkrise im Euroraum ausgehenden Risiken sowie die mit der Frankenstärke verbundenen Herausforderungen hervor. Der im

September 2011 von der SNB eingeführte Mindestkurs wird vom IWF als angemessene geldpolitische Massnahme angesehen. Sobald sich die ökonomische Situation normalisiert, sei jedoch die Rückkehr zu einem flexiblen Wechselkurs wünschbar. Um den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte entgegen zu wirken, empfiehlt der IWF rasche Reformen in der Altersvorsorge. Im Umfeld von andauernd tiefen Zinsen ortet der Währungsfonds die zunehmende Gefahr einer Preisblase in Teilen des Immobilienmarkts. Schliesslich sollten die Grossbanken möglichst rasch die Eigenmittel hoher Qualität erhöhen.

2.3 Finanzstabilität

Für die Schweiz mit ihrem bedeutenden und international vernetzten Finanzplatz ist die Finanzstabilität von grosser Bedeutung. Sie beteiligt sich daher aktiv an den Arbeiten des Financial Stability Board (FSB), das sich zum zentralen internationalen Forum im Bereich der Stabilität und Regulierung des Finanzsystems entwickelt hat. Die Schweiz ist im FSB mit zwei Sitzen vertreten, die durch das EFD und die SNB eingenommen werden.

Derzeit läuft eine Gouvernanzreform des FSB, die auf eine institutionelle Stärkung und erhöhte Transparenz des FSB abzielt. Die von der G20 am Gipfel im Juni 2012 gutgeheissene Gründung eines Vereins FSB nach Schweizer Recht mit Sitz bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel ist bis Anfang 2013 geplant. Die BIZ übernimmt mindestens für fünf Jahre weiterhin alle Kosten des FSB. Letzteres erhält

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. 7

Struktur des FSB und Vertretung der Schweiz

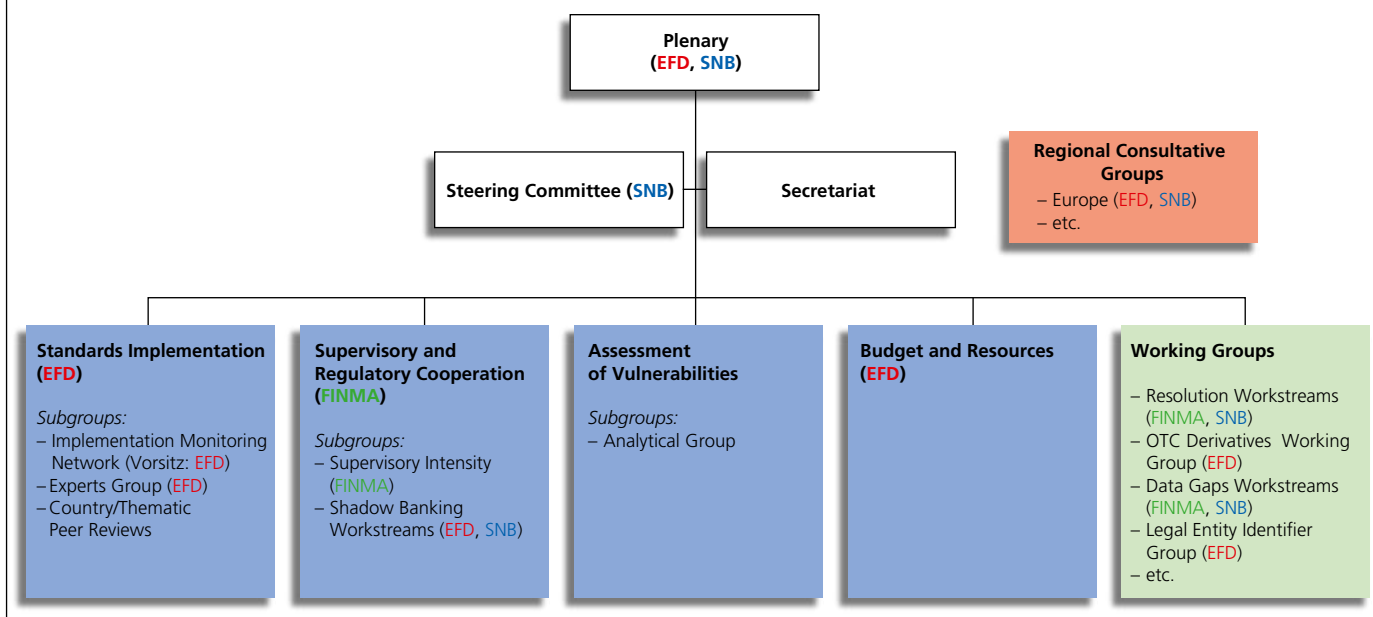


Abb. 8

jedoch mehr Autonomie über die verfügbaren Mittel. Für deren Verwendung ist das neue «Standing Committee on Budget and Resources» zuständig, in dem die Schweiz durch das EFD vertreten ist.

2012 hat das FSB die Arbeiten zur Überwachung systemrelevanter Finanzinstitute («Systemically Important Financial Institutions»; SIFIs) fortgesetzt. Anfang November 2012 publizierte das FSB eine aktualisierte Liste der gegenwärtig 28 global systemrelevanten Banken – darunter befinden sich die beiden Schweizer Grossbanken. Diese Banken werden zusätzlichen Anforderungen hinsichtlich der Eigenmittel, der Aufsicht und der Abwicklungsfähigkeit unterstellt. Bis im Frühjahr 2013 sollen auch zusätzliche Standards für global systemrelevante Versicherer verabschiedet werden. Die «International Association of Insurance Supervisors» hat bereits Vorschläge für eine Methodologie zur Bestimmung solcher Versicherer und für mögliche regulatorische Massnahmen vorgelegt.

Ein weiterer aktueller Schwerpunkt des FSB ist die Überwachung sogenannter Schattenbankensysteme – beispielsweise Geldmarktfonds. Im

November 2012 hat das FSB eine öffentliche Konsultation zu Empfehlungen für die Regulierung des Schattenbankensystems eröffnet, die 2013 verabschiedet werden sollen. Ziel ist es zu verhindern, dass Risiken in nicht regulierte Bereiche des Finanzsektors abwandern.

Ein neues umfangreiches Projekt des FSB war 2012 auch die Entwicklung und Umsetzung eines weltweiten universellen Identifikationssystems für juristische Personen, die an Finanztransaktionen teilnehmen. Der rechtliche und operationelle Rahmen dieses sogenannten «Legal Entity Identifier» (LEI) Systems soll bereits bis März 2013 stehen.

Insgesamt verlagert sich der Fokus des FSB gegenwärtig aber zunehmend von der Erarbeitung von Regulierungsstandards hin zur Überwachung derer Umsetzung. So erstellt das FSB weiterhin Fortschrittsberichte zur Umsetzung der vereinbarten Regulierung des «Over-the-Counter» (OTC) Derivatehandels. Ebenso zeigt sich das FSB über mangelnde Fortschritte bei der Konvergenz unterschiedlicher Rechnungslegungsstandards besorgt. Ferner lancierte das FSB 2012 thematische «Peer Reviews» in seinen Mitgliedsländern

zur Umsetzung internationaler Standards bezüglich Risikomanagement von Banken und nationaler Sanierungs- und Abwicklungsregimes von Finanzinstituten. Einen jährlichen Überblick über die Umsetzung international vereinbarter Reformen erstellt die FSB-Arbeitsgruppe «Implementation Monitoring Network», die seit 2012 von der Schweiz geleitet wird.

2.4 Finanzdialoge

Finanzdialoge dienen dem Aufbau und der Pflege von privilegierten Kontakten mit den Behörden des jeweiligen Partnerstaats. Mit einzelnen Ländern wie Japan oder Deutschland bestehen bereits seit längerer Zeit Finanzdialoge. Ziel ist es, in einen strukturierten Dialog mit wichtigen Partnerländern im Finanzbereich zu treten, dies insbesondere mit (grossen) Schwellenländern. Mit diesen Kontakten sollen ein regelmässiger Meinungs- und Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit in Bereichen von gegenseitigem Interesse, z.B. in der Finanzmarktpolitik und Regulierung, der Positionierung in internationalen Finanzforen (z.B. IWF, FSB) und der Verbesserung der Frühwarnmechanismen, stattfinden. Die Finanzdialoge bieten zudem einen Rahmen, um z.B. Marktzugangsverhandlungen für den Finanzsektor (vgl. Kapitel 3.5) oder Verhandlungen im Steuerbereich mit dem jeweiligen Partnerstaat einzuleiten. Das SIF koordiniert die verwaltungsinternen Positionen in Finanzfragen in Zusammenarbeit mit weiteren Ämtern und Institutionen und vertritt diese an den Finanzdialogen.

Im Zuge einer breiteren Ausrichtung werden die Dialoge nun auf weitere Länder der G20 und insbesondere auf aufstrebende Schwellenländer ausgeweitet. Durch den Abschluss von Vereinbarungen (Memorandum of Understanding, MoU) im Jahr 2011 (Russland und Indien) und 2012 (Brasilien, Australien und Türkei) konnten die Finanzdialoge mit neuen Partnerländern institutionalisiert und damit ein geeigneter Rahmen für strukturierte und stetige Dialoge geschaffen

werden. So konnte 2012 mit Indien, Brasilien, Australien und der Türkei eine erste Runde des Finanzdialogs aufgenommen und mit Russland bereits der zweite Dialog durchgeführt werden. Die lancierten Finanzdialoge sollen nun vertieft werden. Zudem hat sich das SIF mit der Chinesischen Zentralbank (People's Bank of China) auf ein MoU geeinigt. Die Aufnahme des bilateralen Finanzdialogs mit China erfolgt nach Unterzeichnung des MoUs voraussichtlich 2013.

2.5 Internationale Aktivitäten im Bereich des Zolls

Internationale Finanzfragen gehören auch in das Tätigkeitsgebiet der Eidgenössischen Zollverwaltung.

Die Schweiz hat im Bereich des Zolls und der indirekten Steuern bilaterale oder zusammen mit den EFTA-Staaten multilaterale Amtshilfeabkommen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie mit Island, Israel, Norwegen, Kolumbien, Kroatien, Peru, der Südafrikanischen Zollunion (Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland) und der Türkei abgeschlossen. Mit der EU und ihren Mitgliedstaaten besteht ergänzend dazu das Betrugsbekämpfungsabkommen, das jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, aber mit gewissen EU-Mitgliedstaaten provisorisch angewendet wird. Die Abkommen dienen vor allem der Einhaltung des Zollrechts und des Rechts der indirekten Steuern im Zusammenhang mit dem internationalen Warenverkehr sowie der Aufdeckung und Verfolgung von Widerhandlungen. Die Zollverwaltung leistet regelmässig Amtshilfe und auch internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Bei der Rechtshilfe geht es häufig um die Herausgabe von Bankunterlagen.

Die Schweiz steht zurzeit mit der Russischen Föderation im Kontakt über ein Abkommen im Zollbereich. Noch nicht abgeschlossen sind die Verhandlungen mit den USA über ein Amtshilfeabkommen im Zollbereich.

3

Wettbewerbsfähigkeit und Marktzutritt

Ausblick

Unterschiedliche Regulierungsniveaus können sich stark negativ auf den Marktzutritt, die Integrität und die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes auswirken. Auch soll aus Gründen der Gleichbehandlung und der Wettbewerbsneutralität vermieden werden, dass innerhalb der Schweiz ähnliche Finanzprodukte je nach Finanzdienstleistungserbringer unterschiedlichen Anforderungen unterstehen. Das EFD prüft in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und der FINMA den Handlungsbedarf vertieft und erarbeitet im Rahmen des Projekts Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) einen Vernehmlassungsentwurf mit den notwendigen gesetzlichen Grundlagen.

3.1 Übersicht

Die Rahmenbedingungen für den Finanzmarkt sollen auch in Zukunft auf die Ziele Qualität, Stabilität und Integrität ausgerichtet sein. Bei der Ausgestaltung der Finanzmarktregulierung können dabei auch Zielkonflikte auftreten. So kann eine zu strenge Regulierung die Wettbewerbsfähigkeit der Branche beeinträchtigen, während eine zu lockere Regulierung die Stabilität, die Integrität des Finanzplatzes aber auch den Marktzugang zu den ausländischen Märkten gefährden kann. Bei der Ausgestaltung der Finanzmarktregulierung müssen deshalb Kosten und Nutzen fein abgewogen und die Standortattraktivität gewahrt werden.

Der Finanzmarkt ist traditionell eine wichtige Stütze für den Wohlstand und die Beschäftigung in der Schweiz. Aufgrund des kleinen Heimmarkts ist es von grosser Bedeutung, dass sich der Schweizer Finanzmarkt weiterhin konsequent international ausrichtet und seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern kann. Eine angemessene, den internationalen Standards entsprechende Finanzmarktregulierung trägt dazu bei, den Zugang zu den internationalen Märkten sicherzustellen.

Seit der Finanzkrise konnten bereits verschiedene Reformen erfolgreich umgesetzt werden. Im Bereich der Verbesserung der Markttransparenz sowie im Bereich des Kunden- und Anlegerschutzes wurde weiterer Reformbedarf anerkannt. In beiden Bereichen hat der Bundesrat das EFD beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten.

Rohstoffhandel

Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren, aufbauend auf einer bis ins 18. Jahrhundert zurückreichenden Tradition, zu einem der wichtigsten Rohstoffhandelsplätze der Welt entwickelt. Zwar befinden sich die relevanten Börsen für physische Rohstoffe und Rohstoffderivate im Ausland, gemäss Schätzungen wird jedoch gegen ein Viertel bis ein Drittel des internationalen Rohstoffhandelsvolumens von Unternehmen aus der Schweiz getätigt. Jüngst rückte die Rolle der Märkte für Rohstoffderivate und deren Regulierung aufgrund mehrerer Entwicklungen – wie die stark gestiegenen Rohstoffpreise oder die zunehmende Präsenz reiner Finanzinvestoren – in den Fokus der internationalen Debatte. Sie mündete u.a. in die von der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) erarbeiteten Grundsätze zur Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate. Diese von der Schweiz unterstützten Grundsätze zielen darauf ab, dass Märkte für Rohstoffderivate effizient zur Preisfindung beitragen, ihre Absicherungsfunktion erfüllen und möglichst frei von Manipulation sind. In diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen sind neue gesetzliche Regelungen für den ausserbörslichen Derivatehandel, mit deren Ausarbeitung der Bundesrat im August 2012 das EFD beauftragt hat (vgl. Kapitel 3.3.1). Dadurch soll generell im auch in der Schweiz präsenten ausserbörslichen Handel mit Derivaten die Transparenz erhöht werden.

Das Interesse am Schweizer Rohstoffsektor geht jedoch über die Finanzmarktregulierung hinaus und nimmt derzeit in Politik und Medien zu. Dabei werden beispielsweise die Verantwortung der Unternehmen bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte oder Umweltnormen oder die Transparenz in der Rechnungslegung thematisiert. Zur Unterstützung der Meinungsbildung des Bundesrats hat dieser 2012 eine interdepartementale Plattform unter der Leitung von EFD/EDA/EVD eingesetzt, um das in der Verwaltung vorhandene Wissen zu diversen Aspekten der Rohstoffbranche zusammenzutragen und entsprechende Grundlagen zu erarbeiten.

3.2 Bedeutung Finanzplatz Schweiz

Der Finanzplatz Schweiz leistet einen wesentlichen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und Beschäftigung (vgl. Abb. 9). 2011 konnte mit der Erbringung von Finanzdienstleistungen eine Wertschöpfung von knapp CHF 61 Mrd. erzielt werden. Dies entspricht einem Anteil von 10,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), was im Vergleich zu anderen grossen Finanzzentren ähnlich hoch ist: In Grossbritannien belief sich der Anteil auf 9,4 %, in Singapur auf 12,4 % und in den USA auf 8,3 %. Im Vergleich zu Luxemburg (28,3 %) ist der Anteil allerdings deutlich tiefer (vgl. Abb. 10). Studien zeigen, dass der Finanzsektor in den letzten 20 Jahren der wichtigste Wachstumstreiber der schweizerischen Volkswirtschaft war: Rund ein Drittel des gesamtwirtschaftlichen BIP-Wachstums war dem Finanzsektor zuzurechnen. Mit Blick auf die Arbeitsstellen waren Mitte 2012 im Schweizer Finanzsektor 211 000 Personen beschäftigt. Damit beläuft sich sein Anteil auf 6,2 % der Gesamtbeschäftigung.

Ende 2011 wurden in der Schweiz 312 Banken-institute gezählt, davon fast die Hälfte Auslandsbanken. Banken sind zentrale Akteure an den Finanzmärkten und treten als Intermediäre zwischen Kapitalanbietern und -nachfragern auf. Durch diese vermittelnde Funktion verfügen sie einerseits über Informationen bezüglich Anlagebedürfnissen der Sparer und andererseits über die Investitionsprojekte der Kreditnehmer. Auf eine ausreichende Versorgung mit Kreditgeldern sind sowohl Unternehmen als auch Haushalte angewiesen. Das Kreditvolumen, d.h. die effektive Benützung der Kreditlimiten der Banken, lag per Mitte 2012 bei rund CHF 1 080 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 bestehen jedoch auch erhebliche Unsicherheiten. Um gefährliche Entwicklungen aufgrund von Blasen zu vermeiden, ist eine verantwortungsvolle Kreditvergabepolitik der Banken entscheidend. Bisher dürften die seit dem 1. Juli 2012 geltenden regulatorischen Anpassungen dazu beitragen, die Risiken von Ausfällen in der Zukunft zu senken (vgl. Kapitel 3.4.2).

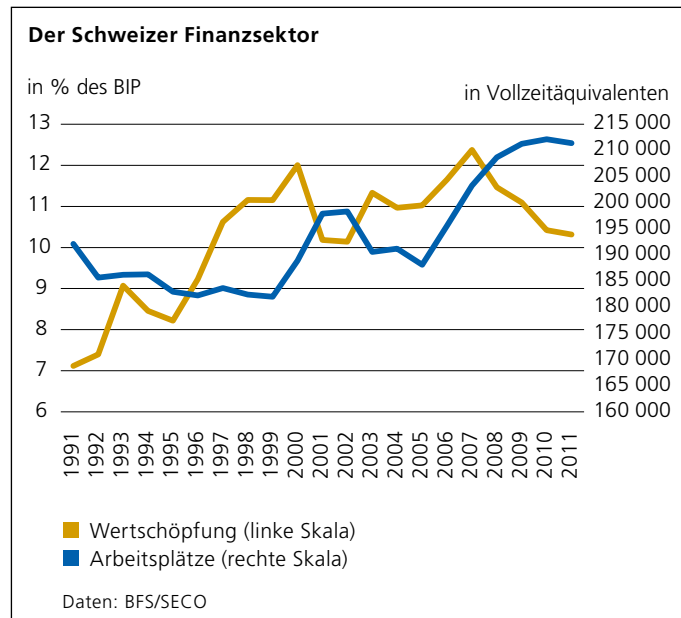


Abb. 9



Abb. 10

Neben den Banken zählen auch die Versicherungen und Pensionskassen zum Finanzsektor. 2011 wurden 228 Versicherungsunternehmen in der Schweiz beaufsichtigt, wovon mehr als die Hälfte Schadenversicherungen. Die Kapitalanlagen der

schweizerischen Versicherungen beliefen sich per Ende 2011 auf über CHF 500 Mrd. Fast die Hälfte dieser Gelder wird in festverzinslichen Wertpapieren angelegt. Auch die knapp 2 300 Pensionskassen sind wichtige Akteure auf dem Finanzplatz. So hatten sie Ende 2010 Kapital im Wert von rund CHF 620 Mrd. angelegt, davon über ein Drittel in Obligationen und über ein Viertel in Aktien.

3.3 Finanzmarktregulierung

3.3.1 Regulierungsprojekte

Am 28. September 2012 hat das Parlament die Änderung des Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006 verabschiedet. Hauptziele der Teilrevision waren die Verstärkung des Anlegerschutzes, die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und der Reputation des Schweizer Finanzplatzes sowie die Gewährleistung des Zugangs zum EU-Markt. Zudem wurden in den Bereichen Verwaltung, Vertrieb und Verwahrung regulatorische Mängel korrigiert. Im Laufe der parlamentarischen Beratungen wurde die vom Bundesrat anvisierte Verbesserung des Anlegerschutzes allerdings abgeschwächt. Zu den wichtigsten Neuerungen des revidierten Gesetzes ist die Unterstellung beinahe aller Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen unter das Gesetz zu zählen. In Anlehnung an die europäische AIFM-Richtlinie vom 8. Juni 2011 wurde für kleinere Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen eine «de minimis»-Regel eingeführt, wobei diesen Vermögensverwaltern kollektiver Kapitalanlagen eine freiwillige Unterstellung ermöglicht wird. Neu und umfassend geregelt wurden sodann insbesondere die Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, der Vertrieb, die Definition der qualifizierten Anlegerinnen und Anleger sowie die Haftung der Depotbanken.

Im Hinblick auf die Umsetzung der neuen gesetzlichen Vorschriften wird die Kollektivanlagenverordnung ebenfalls revidiert. Das revidierte Gesetz und die Verordnung treten im März 2013 in Kraft.

Die Finanzkrise hat aufgezeigt, dass die mangelnde Transparenz auf den Märkten für ausserbörslich gehandelte Derivate (OTC-Derivatemärkte) aufgrund ihrer starken internationalen Vernetzung sowie der grossen Handelsvolumen und Ausfallrisiken die Stabilität des ganzen Fi-

nanzsystems gefährden kann. Seither sind internationale Bemühungen im Gange, insbesondere seitens der G20 und des FSB, um Transparenz und Stabilität in diesem Markt zu verbessern. So hatten sich die G20-Länder im September 2009 insbesondere dazu verpflichtet, bis Ende 2012 sicherzustellen, dass die Abrechnung von standardisierten OTC-Derivatekontrakten durch zentrale Abrechnungsstellen (central counterparties; CCP) erfolgt und sämtliche OTC-Derivate-transaktionen an Transaktionsregister (trade repositories; TR) gemeldet werden.

Die bestehende schweizerische Regulierung der Finanzmarktinфраstruktur ist im Hinblick auf die Entwicklungen an den Finanzmärkten nicht mehr angemessen. Sie genügt im Übrigen auch nicht den von internationalen Gremien entwickelten neuen Standards für bedeutsame Einrichtungen der Finanzmarktinфраstruktur wie zentrale Gegenparteien und zentrale Verwahrungsstellen für Wertschriften. Die internationalen Standards in den Bereichen des ausserbörslichen Handels mit Derivaten und der Finanzmarktinфраstruktur werden derzeit in verschiedenen Staaten in der nationalen Rechtsordnung umgesetzt. Insbesondere die EU und die USA sind dabei relativ weit vorgeschritten.

Zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes und zur Stärkung der Finanzstabilität ist es notwendig, dass die Schweiz die Verpflichtungen der G20 und die Empfehlungen des FSB zum Handel mit OTC-Derivaten möglichst vollständig und zeitnah mit anderen Finanzplätzen umsetzt. Zudem ist die Regulierung im Bereich der Finanzmarktinфраstruktur an internationale Standards anzupassen. Um den Marktzutritt zur EU sicherzustellen, ist in beiden Bereichen eine mit der EU gleichwertige Regulierung anzustreben. Der Bundesrat hat dem EFD mit Beschluss vom 29. August 2012 den Auftrag erteilt, bis im Frühjahr 2013 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

3.3.2 Finanzdienstleistungsgesetz

Spätestens mit der Finanzkrise wurde offensichtlich, dass der Kundenschutz bei gewissen Finanzdienstleistungen und -produkten ungenügend ist. Am 28. März 2012 beauftragte der Bundesrat das EFD unter Mitwirkung des EJPD (BJ) und der FINMA, die Projektarbeiten zur Erarbeitung

der gesetzlichen Grundlagen zur Schaffung einer sektorenübergreifenden Regulierung von Finanzprodukten und -dienstleistungen und deren Vertrieb aufzunehmen und dem Bundesrat bis Herbst 2013 einen Vernehmlassungsentwurf vorzulegen (Finanzdienstleistungsgesetz, FID-LEG).

Eine solche Anpassung der Gesetzgebung bietet sich neben der festgestellten Mängel im Schweizer Kundenschutz aus zwei Gründen an: Die Weiterentwicklung internationaler Standards wirft Fragen des Marktzutritts und der Reputation auf. Zudem sollten für alle Anbieter die gleichen Voraussetzungen gelten.

Verbesserungsbedarf im Schweizer Kundenschutz kann besonders in folgenden Bereichen festgestellt werden:⁷

- Regeln für Finanzprodukte (allgemeine Prospektpflicht für standardisierte Finanzprodukte und Produktbeschreibung für strukturierte Produkte);
- Verhaltens- und Organisationsregeln für Finanzdienstleister (wie Aufklärungspflichten des Finanzdienstleisters; Erkundigungs- und Eignungsabklärungen);
- Ausdehnung der Aufsicht (Unterstellung der unabhängigen Vermögensverwalter; Fachkenntnisse von Personen mit Kundenkontakt; gleiches Schutzniveau für Kunden bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen);
- Erleichterte zivilrechtliche Durchsetzbarkeit von Ansprüchen der Privatkunden.

Auf internationaler Ebene sind verschiedene Bestrebungen im Gange, den Kundenschutz bei Finanzdienstleistungen zu stärken:

- die Überarbeitung der EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID), mit der die Verhaltensregeln beim Vertrieb von Finanzprodukten weiter verschärft und harmonisiert werden sollen;
- die im Auftrag der G20 erstellten Analysen zum Kundenschutz (FSB-Studie: Consumer Finance Protection; OECD-Grundsätze: Principles on Financial Consumer Protection);
- die von der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) publizierten Grundsätze der «Point of Sale Disclosure».

Diese Bestrebungen gehen einher mit der Tendenz in der EU, bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen einheitliche und äquivalente Regulierungsstandards im Kundenschutz zu verlangen. Als Folge davon beeinflusst das Kundenschutzniveau nicht nur die Qualität der Finanzdienstleistung, sondern auch Fragen der Finanzplatzreputation und des Marktzutritts von Schweizer Finanzdienstleistern.

Gleiche Bedingungen für Anbieter von Finanzdienstleistungen (Level Playing Field)

Eine wichtige Voraussetzung zur Stärkung des Wettbewerbs unter den Schweizer Anbietern ist die einheitliche Ausgestaltung der regulatorischen Anforderungen zur Erbringung der Finanzdienstleistungen. Diese soll sich an technischen Gesichtspunkten wie der Komplexität der Produkte oder der Schutzbedürftigkeit von Kunden orientieren und grundsätzlich mit der notwendigen Differenzierung für alle Anbieter im selben Ausmass gelten. Durch diese gleichartigen Voraussetzungen können Verzerrungen im Wettbewerb zwischen den Anbietern vermieden werden.

Die Arbeiten wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen – zu Vertrieb, Produkt, Unterstellung, Crossborder (grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen) und Rechtsdurchsetzung – im Frühjahr 2012 aufgenommen. Für Februar und März 2013 ist eine Anhörung zu den Stossrichtungen vorgesehen. Bis Herbst 2013 soll die Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet sein.

3.4 Krisenresistenz

3.4.1 Umsetzung von «too big to fail»

Systemrelevante Finanzinstitute stellen ein Stabilitätsrisiko dar, da ihr Ausfall mit untragbaren Risiken für die betroffene Volkswirtschaft verbunden wäre. Dieses Problem des «too big to fail» (TBTF) ist in der Schweiz besonders ausgeprägt, da Credit Suisse und UBS eine dominante Stellung in wesentlichen Geschäftsbereichen einnehmen.

Am 4. Oktober 2010 hat die dazu vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission ihren Schlussbericht veröffentlicht. Die TBTF-Botschaft wurde am 20. April 2011 vom Bundesrat verabschiedet. Die Vorlage wurde am 30. September 2011 vom Parlament angenommen. Die neuen Bestimmungen traten am 1. März 2012 in Kraft.

⁷ Vgl. Positionspapier «Regulierung der Produktion und des Vertriebs von Finanzprodukten» der FINMA vom 24. Februar 2012.

Mit den Massnahmen sollen negative Auswirkungen einer trotz allem eingetretenen Insolvenz minimiert und gleichzeitig die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen der betroffenen Grossbank sichergestellt werden. Der verzerrende Effekt einer faktischen Staatsgarantie wird stark reduziert. Damit soll verhindert werden, dass der Staat künftig zur Rettung einer systemrelevanten Bank grosse finanzielle Risiken eingehen muss.

Die Massnahmen verlangen deutlich höhere Eigenmittel sowie Vorschriften für Liquidität, Risikoverteilung und Organisation der Grossbanken. Neue Kapitalinstrumente (Vorrats- und Wandlungskapital, sog. CoCos) sollen die Banken bei der Umsetzung der strengeren Eigenmittelanforderungen unterstützen. Die Vorschläge basieren auf jenen des internationalen Basler Ausschusses für Bankenaufsicht («Basel III»), gehen jedoch deutlich weiter.

Der Notfallplan soll als Teil eines globalen Sanierungs- und Abwicklungsplans die Weiterführung systemrelevanter Funktionen (insbesondere der Zahlungsverkehr, das Einlagen- und das Kreditgeschäft) im Falle einer Insolvenz einer systemrelevanten Bank sicherstellen. Das Zusammenwirken von Eigenmitteln und Organisation spielt eine zentrale Rolle: Unterschreitet die Bank eine bestimmte Eigenmittelquote, kann die Notfallplanung ausgelöst werden, beispielsweise durch rasche Übertragung auf eine Brückenbank. Deren Eigenmittelausstattung soll durch das als Folge der Wandlung der Wandelanleihen entstehende Eigenkapital sichergestellt werden.

Die im Bankengesetz festgelegten Massnahmen finden v.a. in den neuen Abschnitten der Banken- und der Eigenmittelverordnung Niederschlag. Der Bundesrat verabschiedete diese Verordnungen am 1. Juni 2012. Auch die Bundesversammlung genehmigte diese Verordnungen in der Herbstsession 2012. Damit treten die Verordnungen auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Hinzu kommen die spezifischen Anforderungen der neuen Liquiditätsverordnung, die schrittweise ab Januar 2013 umgesetzt werden. Die Umsetzungsarbeiten durch die betroffenen Banken haben bereits begonnen und werden durch die FINMA eng begleitet.

3.4.2 Umsetzung von Basel III

Die jüngste Finanzmarktkrise hat zahlreiche Schwächen im internationalen Finanzsystem aufgezeigt. Aufgrund der Erkenntnisse hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht revidierte Eigenmittel- und Liquiditätsregeln beschlossen («Basel III»). 11 Mitglieder (inkl. Schweiz) haben bereits endgültige Basel-III-Regelungen herausgegeben, die am 1. Januar in Kraft getreten sind. Sieben weitere – inklusive die EU und die USA – haben Entwürfe veröffentlicht und angegeben, dass sie daran arbeiten, so bald wie möglich endgültige Regelungen herauszugeben.

Im Bereich Eigenmittel verlangt der neue Standard von den Banken, dass sie deutlich mehr und qualitativ bessere Eigenmittel zum Auffangen von Verlusten halten müssen. Gemäss Basel III liegt ab 2019 die erforderliche Gesamteigenkapitalquote bei 10,5 % und die Erfordernis nach «hartem» Eigenkapital (einbezahltes Eigenkapital, Gewinnvorräte) bei 7 %. Die Schweiz stellt an ihre systemrelevanten Banken noch höhere Eigenmittelanforderungen (vgl. Kapitel 3.4.1).

Um die verschärften internationalen Vorgaben umzusetzen, hat der Bundesrat im Juni 2012 die Totalrevision der Eigenmittelverordnung beschlossen. Entsprechend den Übergangsfristen des internationalen Regelwerks treten die Schweizer Basel-III-Vorschriften am 1. Januar 2013 in Kraft. Die neuen Vorschriften, die in Zusammenarbeit mit den Behörden und den betroffenen Instituten sowie mit den Branchenverbänden erarbeitet wurden, bringen im Wesentlichen insgesamt höhere, aber auch transparentere und einfachere Eigenmittelvorschriften. 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 der Grösse der Bank festlegt.

Neben der Totalrevision der Eigenmittelverordnung beschloss der Bundesrat im Juni 2012 auch zwei sofort umzusetzende Massnahmen, die seit Anfang Juli 2012 gültig sind. Durch einen antizyklischen Kapitalpuffer soll die Widerstandsfähigkeit der Banken bei übermässig stark wachsenden Krediten erhöht werden. Und damit Banken

ab sofort vorsichtiger Hypothekarkredite vergeben, müssen sie Kredite für Wohnliegenschaften mit mehr Eigenmitteln unterlegen, wenn der Kreditnehmer nicht einen Mindestanteil von 10 % an eigenen Mitteln einbringt. Dabei darf der Mindestanteil nicht aus Geldern der zweiten Säule stammen.

Die Umsetzung von Basel III in der Schweiz ist damit aber noch nicht abgeschlossen. Neben den skizzierten Eigenmittel-Mindestanforderungen wurden u.a. auch qualitative Standards zur Liquiditätsausstattung erarbeitet. Diese werden in der Schweiz in einer neu geschaffenen Liquiditätsverordnung geregelt. Die Anforderungen verlangen zum einen eine angemessene Steuerung und Überwachung ihrer Liquiditätsrisiken. Die Finanzinstitute sind verpflichtet, organisatorische Massnahmen zu treffen und Liquiditätspuffer aus lastenfreien, erstklassigen und hochliquiden Vermögenswerten zu halten. Sie müssen Stresstests durchführen und ein Notfallkonzept für Liquiditätsengpässe einrichten. Diese Anforderungen gelten für alle Banken, wobei auf Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftstätigkeit Rücksicht genommen wird. Zum anderen sollen den Banken quantitative Vorgaben gemacht werden, wobei die Verordnung hier in einem ersten Schritt die geltenden Vorschriften aus der Bankenverordnung übernimmt. Die Bestimmungen sollen jedoch gemäss internationalem Fahrplan durch die quantitativen Standards zur Liquiditätsausstattung nach Basel III, das heisst per 1. Januar 2015 durch die kurzfristige Liquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR) ersetzt und per 1. Januar 2018 mit der strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR) ergänzt werden. Um die von Grossbanken ausgehenden systemischen Risiken begrenzen zu können, enthält die Verordnung schliesslich besondere quantitative Anforderungen für systemrelevante Banken. Sie beruhen inhaltlich auf der Vereinbarung zur Liquiditätshaltung zwischen den beiden Schweizer Grossbanken und der FINMA vom Juni 2010. Im Hinblick auf die Einführung der LCR und NSFR werden die Banken schliesslich verpflichtet, der FINMA über ihre Liquidität regelmässig Bericht zu erstatten. Die Verordnung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

3.4.3 Frühwarnsystem

Das SIF trägt in unterschiedlichster Weise zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität des Finanzplatzes Schweiz bei. So wurde 2012 das Frühwarnsystem erweitert, indem die Kenntnisse über wichtige internationale Finanzplätze vertieft und die Analyse von Finanzmarktindikatoren durchgeführt wurden. Dieses Früherkennungssystem beinhaltet verschiedene Komponenten:

- Analyse der Strukturen, der Stärken und Schwächen sowie der regulatorischen Entwicklungen der wichtigsten konkurrierenden Finanzplätze, um internationale Trends zu erkennen und grundlegende Überlegungen zur Positionierung des Finanzplatzes Schweiz zu ermöglichen. 2012 wurden die Finanzplätze Dubai, Hong Kong, Liechtenstein, London, Luxemburg und Singapur untersucht, wobei die Analyse zweistufig erfolgte: Einerseits wurde ein vertiefter jährlicher Länderbericht erstellt, andererseits werden – mit Ausnahme von Dubai und London – monatlich die wichtigsten Entwicklungen in Wirtschaft und Politik festgehalten.
- 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. Das System FFA basiert auf einer geschlossenen elektronischen Plattform, auf die ausgewählte Mitarbeitende der Behörden und der Branchenverbände Zugriff haben.
- Analyse und Monitoring von internationalen Marktindikatoren mit Relevanz für den Finanzmarkt und Finanzplatz Schweiz, um Krisen antizipieren und die Stabilität des Finanzsektors erhöhen zu können. In drei konzeptionell verknüpften Formaten wird die Finanzmarktentwicklung in unterschiedlichem Detaillierungsgrad analysiert. Eine zentrale Komponente bildet dabei die Beobachtung der Märkte anhand von Finanzmarktindikatoren. Die Analyse wird ergänzt durch monatliche themenspezifische Berichte zur Marktentwicklung sowie durch vertiefte Analysen einzelner Märkte.

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

Internationale Entwicklungen in der Aufsicht von systemrelevanten Banken (Stand Ende 2012)				
Auf internationaler Ebene und in bedeutenden Finanzzentren sind Bestrebungen zur zusätzlichen Regulierung von systemrelevanten Unternehmen (SIFI, Systemically Important Financial Institutions) im Gange. Eine wichtige Basis bilden die Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften von Basel III (vgl. Kapitel 3.4.2), die v.a. im Bereich der Unterlegung der risikogewichteten Aktiven (RWA) höhere Anforderungen an das Eigenkapital (EK) von allen Banken stellen. Diese Vorschriften sollen gemäss den Vorgaben der G20 von allen wichtigen Finanzzentren und Mitgliedsländern für sämtliche Banken eingeführt werden. * Hinzu kommen spezifische Anforderungen an SIFIs, um die von ihnen ausgehenden Risiken für die Finanzstabilität zu begrenzen. Für SIFIs wurde am 4. November 2011 durch die G20 das Massnahmenpaket des Financial Stability Board (FSB) zur Regulierung von globalen SIFI (G-SIFI) verabschiedet.** Dieses beinhaltet neben einem grösseren unabhängigen Eigenkapitalzuschlag von 1 % bis 3,5 % der RWA nach Basel III (5 Kategorien) auch Anforderungen im Bereich des Risikomanagements und der internen Kontrollen. Darüber hinaus müssen Abwicklungspläne (living wills) erarbeitet werden und internationale Abwicklungen sollen ermöglicht werden. Zu den als global systemrelevant eingestuften 28 Banken gehören auch UBS und Credit Suisse, die je einen Zuschlag von 1,5 % einhalten müssen (FSB, November 2012). Weitere, länder- bzw. wirtschaftsraumspezifische Anforderungen an systemrelevante Banken im Bereich Eigenkapital und Organisation werden in der folgenden Tabelle dargestellt:				
Zusätzliche EK-Anforderung	Zusätzliche org. Anforderungen	Stand Regulierung		
CH: TBTF-Regulierung – 19 % der RWA***, davon mind. 10 % hartes EK und der Rest in CoCos. – Leverage Ratio: ca. 4,56 % **** FSB / Basel III: – Parallele Erfüllung der Anforderungen, wird mit den Verordnungsanpassungen vom 1. Juli 2012 umgesetzt.	CH: TBTF-Regulierung – Globale Sanierbarkeit und Abwicklungsfähigkeit: Anreizsystem mit Rabatten auf die progressive Eigenmittelkomponente. – Erstellung eines globalen Plans zur Sanierung und Abwicklung. – Notfallplan Schweiz zur Sicherstellung von systemrelevanten Funktionen im Krisenfall. FSB / Basel III: – Parallele Erfüllung der Anforderungen, wird mit den Verordnungsanpassungen umgesetzt.	CH: TBTF-Regulierung – Anpassung Bankengesetz: Inkraftsetzung per 1.3.2012. – Anpassung Eigenmittel- und Bankenverordnung werden auf den 1.1.2013 in Kraft gesetzt. – Spezifische Elemente der neuen Liquiditätsverordnung, schrittweise Umsetzung ab Januar 2013. FSB / Basel III: – Wird ebenfalls auf Verordnungsstufe auf den 1.1.2013 in Kraft gesetzt.		
USA: <Dodd-Frank Act> – Beschränkungen für grosse Geschäftsbanken 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 schränkt u.a. den Eigenhandel von Geschäftsbanken mit Publikumeinlagen stark ein und verbietet das Betreiben von Hedge- sowie Private Equity Funds. Durch diese Funktionentrennung soll das TBTF-Problem effektiv begrenzt werden, indem die Gefahr einer Ansteckung von Verlusten aus dem schwankungsanfälligen Handelsgeschäft auf das für die Realwirtschaft existenzielle Bankgeschäft reduziert werden soll.	FSB: – Übernahme der Regelung vorgesehen. Zuschlag von 1 % bis 3,5 % der RWA.	FSB: – Orientierung an den Vorschlägen vorgesehen. Dodd-Frank (u.a.): – Organisatorische Vorgaben für Geschäftsbanken bzgl. Abtrennung des Eigenhandels und besonders risikogener Geschäfte (<Volcker Rule>). – Clearing von Derivatetransaktionen. – Planung noch weitergehender Struktureingriffe durch die Federal Deposit Insurance Corporation, die für die Abwicklung zuständig sein wird.		

* Gemäss Umsetzungsbericht des Basler Ausschusses vom 29. Oktober 2012 kam der Start der Basel III Übergangsphase am 1. Januar 2013 nicht von allen Ländern eingehalten werden. Zudem zeichnen sich Differenzen bei der Umsetzung ab.

** Analog zu Basel III zeichnen sich Abweichungen bei der Umsetzung in die nationalen Gesetzgebungen, sowohl in zeitlicher, wie auch in inhaltlicher Hinsicht ab.

*** Kalibrierung gemäss Expertenbericht auf dem Stand Ende 2009; je nach Entwicklung der Marktanteile im Inland sowie der Bilanzsumme unter Einschluss gewisser Ausserbilanzpositionen können sich Veränderungen nach unten und nach oben ergeben.

**** Dito.

	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) vorerst auf eine spezifische SIFI-Regelung verzichtet.* Am 2. Oktober 2012 wurde nun der Bericht der Sachverständigengruppe zur Reform der EU-Bankenstruktur (Liikanen-Bericht) zur Lösung des TBTF-Problems veröffentlicht. Im Zentrum des Berichts stehen organisatorische Massnahmen und Bail-In-Instrumente. U.a. soll das schwankungsanfällige Handelsge-schäft in separaten Einheiten betrieben werden. Darüber hinaus wurden die 70 grössten europäischen Banken im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen bereits verpflichtet, bis Mitte 2012 ein Polster mit hartem EK von mind. 9 % der RWA aufzubauen.	FSB: – Übernahme der Regelung vorgesehen. Zuschlag von 1 % bis 3,5 % der RWA. EU: – Notmassnahmen zur Bekämpfung der Schuldenkrise. 9 % der RWA in hartem EK bis Mitte 2012. Liikanen-Bericht: – Verwendung von Bail-In-Instrumenten (Um-wandlung von Fremdkapital in EK). – Überprüfung der EK-Anforderungen (unter Basel II und III), gerade bezüglich interner Modelle.	FSB: – Umsetzung der Regelung. Liikanen-Bericht: – Trennung des Eigenhandels von Handelstätig-keiten (in eine separate rechtliche Einheit). Tren-nungsbedarf durch Aufsicht bestimmt. – Weitere org. Trennungen im Hinblick auf Sanie-rung und Abwicklung. – Ausbau der Governance und Kontrolle von Ban-ken (inkl. Boni mit Bail-In-Charakter).	Umsetzung der 9 % RWA-Massnahme weitgehend abgeschlossen. Die Vernehmlassung der EU-Kommission zum Liika-nen-Bericht endete Mitte November 2012. Für 2013 wird ein entsprechender Regulierungsvorschlag der EU-Kommission erwartet.
GB: Ringfencing gemäss der Independent Commission on Banking (ICB) Die ICB hat in ihrem Schlussbericht vom 12. September 2011 Vorschläge zur Verbesserung der Systemstabilität und des Wett-bewerbs im Bankensektor vorgelegt. Im Mittelpunkt steht die organisatorische und rechtliche Trennung des nationalen Retail-geschäfts vom Investmentbanking. Das zu schützende Retailge-schäft muss dabei in eine eigene Gesellschaft ausgelagert wer-den. Im Vergleich zum Liikanen-Bericht fallen die Vorschläge des ICB konkreter aus und sehen eine grössere Abschilderung der verschiedenen Einheiten voneinander vor. Frühestens mit dem konkreten Entwurf der EU-Kommission wird sich weisen, in wel-chem Umfang die Vorschläge kompatibel sind.	FSB: – Übernahme der Regelung vorgesehen. Liikanen-Bericht: – Notmassnahmen zur Bekämpfung der Schul-denkrise umgesetzt. – Liikanen-Bericht: Abwarten der Regulierungs-vorschläge. ICB: – 17 % bis 20 % der RWA auf Konzernstufe und mind. 10 % der RWA auf Stufe Retail-bank, teils als Wandelkapital. – Leverage Ratio zwischen 3 % und 4,06 %.	FSB: – Übernahme der Regelung vorgesehen. Liikanen-Bericht: – Abwarten der Regulierungsvorschläge. ICB: – «Ringfencing» des Retailbereiches. Das nationale (wohl EWR-weite) Retailgeschäft muss in eine Tochtergesellschaft ausgelagert werden. In die-sen Einheiten besteht ein Verbot von erweiter-ten Bankenfunktionen (Eigenhandel, globales Retailgeschäft etc.).	Vorschlag ICB vom 12.9.2011. Gesetzesvorschlag der Re-gulierung wurde am 12.10.2012 veröffentlicht. Der Kommentar der vorbe-ratenden Bankenkommis-sion des Parlaments wird Anfang 2013 erwartet.
D: Einführung einer Bankensteuer Auch Deutschland wird die FSB-Regulierungen übernehmen. Weiter hat Deutschland eine Bankenabgabe für systemrele-vante Kreditinstitute eingeführt (Teil des Restrukturierungsge-setzes), wobei das Systemrisiko und die Bilanzsumme Basis für die Berechnung der Abgabe bilden. Die Erträge fliessen in ei-nen Stabilitätsfonds, der in Notfällen zur Bankenabwicklung eingesetzt werden kann.	FSB: – Übernahme der Regelung vorgesehen. EU/Liikanen: – Notmassnahmen zur Bekämpfung der Schul-denkrise umgesetzt. – Liikanen-Bericht: Abwarten der Regulierungs-vorschläge. Restrukturierungsgesetz: – Bankenabgabe zur Dotierung eines ex-ante Fonds zur Finanzierung der Restrukturierung.	FSB: – Übernahme der Regelung vorgesehen. Liikanen-Bericht: – Abwarten der Regulierungsvorschläge. Restrukturierungsgesetz: – Im Notfall Übertragung der systemrelevanten Bankfunktionen auf eine Brückenbank, die durch den Restrukturierungsfonds gesichert ist. – Neuregelung des Bankinsolvenzverfahrens. – Verlängerung der Organhaftung auf 10 Jahre.	Restrukturierungsgesetz vom 9.12.2010. Überwie-gend in Kraft seit 1.1.2011.

* Die Einführung von CRD IV wäre auf den 1. Januar 2013 vorgesehen gewesen. Da sich die Vorlage zurzeit noch in der Beratung des EU-Parlaments und des Ministerrats befindet, wird die Einführung verzögert.

- Analyse von ausgewählten Bereichen des Finanzsektors zwecks Vertiefung der Fachkenntnisse, der Verbesserung der Koordination und des Erkennens von branchenspezifischen Herausforderungen.
- Halbjährliche Publikation ausgewählter Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz in Form eines Faltblatts, die das Erkennen von zukünftigen Entwicklungen erleichtern.

3.5 Bilaterale Abkommen zum Marktzutritt

Die Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich (vgl. Kapitel 5.2.3) enthalten in einem Memorandum Verbesserungen des bilateralen Marktzugangs. Diese bringen u.a. Vorteile für den Schweizer Finanzplatz. Diesbezügliche Verbesserungen werden auch bei künftigen Abkommen mit weiteren Ländern, z.B. Italien und Griechenland, angestrebt.

Für den Marktzugang nach Grossbritannien konnte das Vorgehen in Bezug auf die Eröffnung von neuen Konten, die Akquisition von neuen Kunden und die Betreuung von bestehenden Kunden für Schweizer Finanzinstitute definiert und präzisiert werden. Damit wurde die notwendige Transparenz und Rechtssicherheit geschaffen.

2012 wurde das Abkommen mit Österreich ausgehandelt und unterzeichnet. Es konnten regulatorische und administrative Hindernisse beim Marktzugang und beim Angebot von grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen abgebaut werden. Das Memorandum zum Marktzugang mit Österreich sieht Verbesserungen in den Bereichen der Konto- und Geschäftseröffnung, dem grenzüberschreitenden Angebot von Finanzdienstleistungen, der Lizenzvergabe sowie dem Vertrieb von Fondsprodukten vor. Die Details zur Umsetzung der Marktzugangsverbesserungen mit Österreich werden in einer Ausführungsvereinbarung zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden festgelegt. Für Österreich beinhaltet dies Bestimmungen für die vereinfachte Lizenzvergabe sowie das grenzüberschreitende Angebot von Finanzdienstleistungen. Auch der vereinfachte Vertrieb von Fondsprodukten wird darin festgelegt. Die FINMA hat unter Mitwirkung des SIF mit der österreichischen FMA (Finanzmarktaufsicht) eine diesbezügliche Vereinbarung ausgehandelt, die mit dem entsprechenden Quellensteuerabkommen Anfang 2013 in Kraft tritt.

4

Finanzmarktintegrität

Ausblick:

Die Schweiz intensiviert 2013 die Missbrauchsbekämpfung im Geldwäscherei- und im Steuerbereich mit dem Ziel, die Integrität und das Vertrauen des Finanzplatzes zu stärken. Mit der zügigen Umsetzung der revidierten internationalen Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung unterstreicht die Schweiz, dass sie den im Rahmen ihrer internationalen Engagements eingegangenen Verpflichtungen eine hohe Priorität einräumt.

4.1 Übersicht

Mit den erweiterten Sorgfaltspflichten im Steuerbereich und der Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière, kurz GAFI (engl.: Financial Action Task Force, FATF), die der Bundesrat beide Anfang 2013 in die Vernehmlassung schicken wird, intensiviert die Schweiz die Missbrauchsbekämpfung. Zusammen mit den Quellensteuerabkommen und der international konformen Amtshilfe schafft die Schweiz damit ein effektives Instrumentarium, um das Vertrauen und den Ruf des Finanzplatzes zu stärken. Zur Zeit ist die Schweiz mit weiteren interessierten Ländern in Verhandlungen über ein Quellensteuerabkommen, analog zu den am 1. Januar 2013 in Kraft tretenden Abkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich. Im Börsengesetz treten zudem im Frühjahr 2013 Änderungen in Kraft, die insbesondere Verschärfungen des Straftatbestands Insiderhandel vorsehen, um marktmisbräuchliches Verhalten möglichst zu verhindern.

4.2 Weissgeldstrategie

In seinem Diskussionspapier vom 22. Februar 2012⁸, dem Bericht vom 14. Dezember 2012, dem Mandat des EFD an eine unabhängige Expertengruppe und dem Bericht vom 19. Dezember 2012⁹ hat der Bundesrat seine Strategie für einen wettbewerbsfähigen, steuerlich konformen Finanzplatz bestätigt und näher ausgeführt.

Diese Strategie besteht aus zwei Ebenen. Auf einer ersten Ebene sollen die steuerlichen Probleme der Vergangenheit geregelt werden, insbesondere Fälle von im Ausland wohnhaften

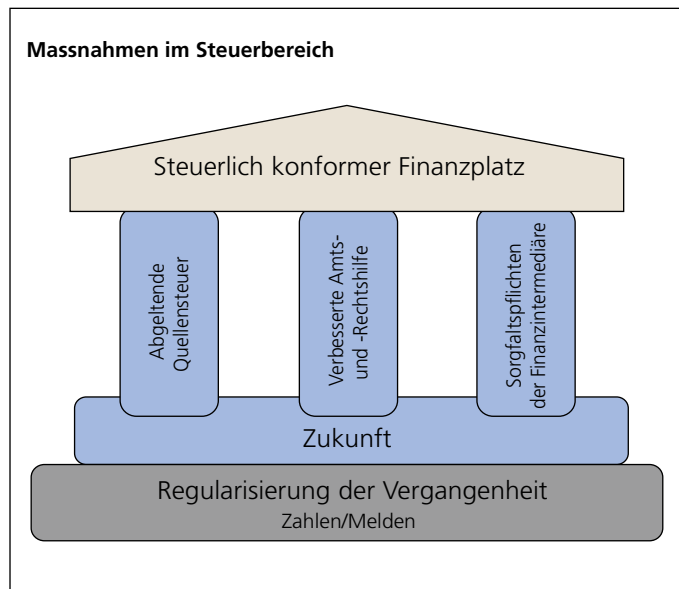


Abb. 12

Kunden, die Vermögenswerte nicht korrekt versteuert haben. Die Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich sehen eine Vergangenheitsregularisierung vor. Diese ermöglicht nicht nur, die steuerlichen Probleme der Vergangenheit auszuräumen, sondern auch die Problematik möglicher Strafverfolgung von Finanzinstituten und ihren Mitarbeitenden zu lösen (vgl. Kapitel 5.2.3). So kann ein Schlussstrich unter die Vergangenheit gezogen und die künftige Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten auf neuer Basis gestaltet werden. Dieses System der Vergangenheitsregularisierung soll als Modell für weitere ähnliche Abkommen dienen.

Auf der zweiten Ebene sollen die internationale Kooperation und die künftige Besteuerung der Kapitalerträge und -gewinne geregelt werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die auf der ersten Ebene vorgenommene Regularisierung der Vergangenheit nachhaltig ist. Dieser Ansatz umfasst drei Komponenten:

- Die erste ist die abgeltende Quellensteuer als effektives Mittel, Steuerpflichtige unter Wahrung des Schutzes ihrer Privatsphäre gemäss den Regeln ihres Wohnsitzstaates zu besteuern. Die Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich sehen die Erhebung einer abgeltenden Quellensteuer auf Kapitalerträge und -gewinne vor, nach deren Bezahlung grundsätzlich die

⁸ «Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz»

⁹ «Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes»

Steuerpflicht gegenüber dem Wohnsitzstaat erfüllt ist (vgl. Kapitel 5.2.3). Dieses System soll als Modell für weitere ähnliche Abkommen dienen.

- Die zweite Komponente ist die verbesserte Amts- und Rechtshilfe gemäss internationalen Standards. Der Bundesrat hat im Jahr 2009 beschlossen, die Amtshilfe in Steuersachen nach dem internationalen Standard auszubauen und die standardkonforme Amtshilfebestimmung (Artikel 26 OECD-Musterabkommen) langfristig in allen Doppelbesteuerungsabkommen aufzunehmen (vgl. Kapitel 5.2.1). 2010 hat der Bundesrat die erweiterte Rechtshilfe beschlossen. Die Umsetzungsarbeiten dieses Entscheids sind im Gang.
- Die dritte Komponente schliesslich besteht aus der Einführung von Sorgfaltspflichten der Finanzinstitute im Steuerbereich mit dem Ziel, dass keine un versteuerten Gelder in der Schweiz angelegt werden und das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz im In- und Ausland gewahrt bleibt. Das Vernehmlassungsverfahren zu den Sorgfaltspflichten im Steuerbereich wird Anfang 2013 zeitgleich mit der Vorlage zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen eröffnet.

4.3 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 GAFI setzt sich die Schweiz für griffige und praktikable internationale Standards in den 34 Mitgliedsländern ein.

Die seit Ende 2009 laufenden Bemühungen der GAFI für eine Revision der internationalen Empfehlungen konnten im Februar 2012 erfolgreich abgeschlossen werden. Als Co-Präsidentin der Arbeitsgruppe, die diese Revision koordinierte, konnte die Schweiz ihre Interessen erfolgreich einbringen.

Im Rahmen ihres aktiven Engagements im GAFI hat die Schweiz beispielsweise die vorgeschlagene Abschaffung der Inhaberaktien verhindern können oder die Anerkennung des Schweizer Modells der Selbstregulierungsorganisation in der Definition des Begriffs der Aufsichtsbehörden erreicht. Dank dieser Anerkennung wird die

Gleichwertigkeit der Selbstregulierung mit der staatlichen Regulierung als Modell für die Reglementierung und Aufsicht von Finanzintermediären im Nicht-Bankensektor international akzeptiert und legitimiert. Auch bezüglich Steuerdelikten konnte die Schweiz eine Terminologie durchsetzen, die den Interessen der Schweiz und dem Schweizer Recht Rechnung trägt. Die genaue Definition der Steuerdelikte obliegt nun den Staaten und nicht der GAFI.

Zur Umsetzung der revidierten GAFI-Standards hat der Bundesrat im April 2012 einer interdepartementalen Arbeitsgruppe unter Führung des SIF den Auftrag erteilt, einen Vernehmlassungsentwurf zu erstellen. Dieser soll Anfang 2013 den interessierten Kreisen unterbreitet werden und hauptsächlich folgende Stossrichtungen für die Regulierung umfassen:

- Qualifikation schwerer Steuerdelikte als Vortat zur Geldwäscherei
- Erhöhung der Transparenz von juristischen Personen
- Präzisierung der Sorgfaltspflichten betreffend die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten
- Ausdehnung der Sorgfaltspflichten auf inländische politisch exponierte Personen und solche internationaler Organisationen unter Anwendung des risikobasierten Ansatzes
- Einführung einer Verpflichtung, Zahlungen bei Kaufgeschäften – ab einem bestimmten Schwellenwert – über einen dem Geldwäschereigesetz unterstellten Finanzintermediär abzuwickeln
- Optimierung der Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei

Die Revision verlangt von den Staaten auch, dass sie eine Analyse über die Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken im betreffenden Land durchführen und anschliessend Bericht erstatten. Diesbezügliche Arbeiten werden 2013 im Hinblick auf die nächste Länderevaluation der Schweiz durch die GAFI in Angriff genommen. Mit der Umsetzung des revidierten GAFI-Standards wird auch den Empfehlungen des Global Forum entsprochen.

Das neue Mandat 2012–2020 der GAFI wurde anlässlich eines Ministertreffens im April 2012 verabschiedet. Die Schweiz setzte sich für eine gestraffte Gouvernanz der Organisation ein und

befürwortete die Ausrichtung des neuen Mandats, das weniger auf die Erarbeitung von neuen als auf die Umsetzung und Konsolidierung der bestehenden Standards zielt. Damit soll sichergestellt werden, dass Transparenz und Gleichbehandlung bei den Prüfprozessen über die Umsetzung der Standards weiterhin gewährleistet sind.

Die Schweiz setzt sich ebenfalls aktiv für die Gleichbehandlung («Level playing field») im Rahmen der im GAFI anstehenden Wirksamkeitsbeurteilung der Anti-Geldwäscherei-Systeme in den Mitgliedstaaten und der Erarbeitung einer detaillierten Evaluationsmethodologie ein. Diese soll bei der Ende 2013 beginnenden vierten Evaluationsrunde als Grundlage dienen.

4.4 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 5.4.2) sowie im Bereich der Finanzstabilität das Financial Stability Board (FSB) (vgl. Kapitel 2.3) zu nennen. Als Folge davon ist ein Phänomen «kommunizierender Gefässe» entstanden, in denen die Ergebnisse der verschiedenen Evaluationen in die Analysen der GAFI einfließen und umgekehrt. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den internationalen Fachdiskussionen über die Terrorismusfinanzierung. 2012 hat sie namentlich zu einem Projekt des «Counter-Terrorism Committee Executive Directorate» (CTED) des UNO-Sicherheitsrats beigetragen, mit dem die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Resolution 1373 des Sicherheitsrates unterstützt werden. Schliesslich engagiert sich die Schweiz für die Verbesserung der globalen Dispositive zur Bekämpfung der Geldwäscherei, indem sie

erheblich zur Finanzierung des Treuhandfonds des IWF zur Bekämpfung der Geldwäscherei beiträgt. Mit ihrem Engagement im Leitungsausschuss trägt sie auch zum wirksamen Einsatz der bereitgestellten Ressourcen bei.

4.5 Anpassung des Börsengesetzes

Das Parlament hat am 28. September 2012 die vom Bundesrat mit Botschaft vom 31. August 2011¹⁰ vorgeschlagene Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch) ohne Änderungen verabschiedet. Mit der Gesetzesrevision werden auf aufsichtsrechtlicher und strafrechtlicher Ebene Bestimmungen geschaffen, die marktmissbräuchliches Verhalten effizient bekämpfen und internationalen Regelungen Rechnung tragen. Dadurch werden die Integrität und die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes gestärkt.

Auf strafrechtlicher Ebene wird mit der Gesetzesrevision insbesondere der Tatbestand des Insiderhandels ausgedehnt und präzisiert. Er wird zusammen mit dem Straftatbestand der Kursmanipulation vom Strafgesetzbuch ins Börsengesetz überführt. In Erfüllung der GAFI-Empfehlungen werden zudem qualifizierte, als Verbrechen ausgestaltete Straftatbestände des Insiderhandels und der Kursmanipulation geschaffen.

Insiderhandel und Marktmanipulation werden im Übrigen neu aufsichtsrechtlich für sämtliche Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer verboten. Ferner wird der Anwendungsbereich der Bestimmungen über die Offenlegung von Beteiligungen und über öffentliche Kaufangebote ausgedehnt auf Beteiligungen an Gesellschaften mit Sitz im Ausland, deren Beteiligungspapiere ganz oder teilweise in der Schweiz hauptnotiert sind. Besonders hervorzuheben ist schliesslich die Abschaffung der Möglichkeit zur Bezahlung einer Kontrollprämie im Bereich des Übernahmerechts. Die Gesetzesrevision wird voraussichtlich am 1. April 2013 in Kraft treten.

¹⁰ BBl 2011 6873

5

Internationale Steuerfragen

Ausblick

Nach dem Vereinigten Königreich und Österreich will die Schweiz mit weiteren Staaten Quellensteuerabkommen abschliessen. Mit den USA wird ein Abkommen zur Umsetzung der US-Steuergesetzgebung FATCA abgeschlossen und eine Regelung der Vergangenheit angestrebt. Mit den Nachbarstaaten (insbesondere Frankreich und Italien) sollen die bilateralen Beziehungen im Steuerbereich konsolidiert werden. Zudem sollen die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz und die internationale Akzeptanz sichergestellt werden.

5.1 Übersicht

Mit den Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich¹¹ konnte eine Lösung gefunden werden, die einerseits den Schutz der Privatsphäre von Bankkunden respektiert und andererseits die Durchsetzung berechtigter Steueransprüche der Partnerstaaten gewährleistet. Mit diesen Abkommen wird die Finanzplatzstrategie des Bundesrates konkretisiert. Die Schweiz ist bereit, mit weiteren Staaten solche Abkommen abzuschliessen. Mit den USA konnte die Schweiz ein Abkommen zur erleichterten Umsetzung der US-Steuergesetzgebung FATCA paraphieren. Zudem hat die Schweiz die Umsetzung des internationalen Standards im Bereich der steuerlichen Amtshilfe weiter vorangetrieben. Bei der Unternehmensbesteuerung geht es darum, die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz mit einer wettbewerbsfähigen Steuerbelastung unter Berücksichtigung des Haushaltsfinanzierungsbedarfs von Bund und Kantonen sowie der internationalen Akzeptanz sicherzustellen.

5.2 Bilaterale Zusammenarbeit**5.2.1 Doppelbesteuerungsabkommen und Steuerinformationsabkommen**

Die OECD hat einen internationalen Standard für steuerliche Zusammenarbeit (Artikel 26 OECD-Musterabkommen) erarbeitet, an den sich die Mitgliedstaaten halten sollen (vgl. Kapitel 5.4.1).

Seit der Änderung ihrer Abkommenspolitik im Bereich des Informationsaustausches im Jahr 2009 hat die Schweiz die Amtshilfebestimmung

¹¹ Das mit Deutschland unterzeichnete Abkommen wurde im deutschen parlamentarischen Verfahren nicht angenommen.

Doppelbesteuerungsabkommen mit Amtshilfebestimmung nach Artikel 26 OECD-Musterabkommen:*In Kraft stehende Abkommen (30)¹*

Dänemark	Deutschland
Färöer-Inseln	Finnland
Frankreich*	Grossbritannien
Griechenland*	Hongkong
Indien	Japan
Kanada	Katar*
Luxemburg*	Malta
Mexiko*	Niederlande
Norwegen	Österreich
Polen	Republik Korea
Rumänien	Russland
Schweden	Singapur
Slowakische Republik	Spanien
Chinesisch Taipei (Taiwan)	Uruguay
Vereinigte Arabische Emirate	Türkei

Durch die Eidgenössischen Räte genehmigte DBA (2)

Kasachstan	USA
------------	-----

Unterzeichnete DBA (7)

Bulgarien	Irland
Peru	Portugal
Slowenien	Tschechische Republik
Turkmenistan	

Paraphierte DBA (5)

Australien	China
Kolumbien	Oman
Ungarn	

(Stand: 31.12.2012)

¹ Bei den in Kraft stehenden DBA wurde aus Schweizer Sicht alles unternommen, um den neusten internationalen Standard anzuwenden. Lediglich bei den mit * markierten Staaten ist die Bestätigung der standardkonformen Umsetzung im Partnerstaat noch ausstehend.

nach dem OECD-Standard in Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit über 40 Staaten übernommen und paraphiert (Stand: Ende 2012). Diese Gelegenheit wurde genutzt, um zahlreiche verbesserte Abkommensbestimmungen zu vereinbaren (z.B. Reduktion von Quellensteuersätzen auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren), gewisse Diskriminierungen aufzuheben oder Schiedsklauseln auszuhandeln und um neue DBA abzuschliessen.

Bis zum Jahresende 2012 wurden 32 DBA mit Amtshilfebestimmungen nach dem neusten internationalen Standard von den eidgenössischen Räten genehmigt. Davon sind die meisten bereits in Kraft getreten. Die Schweiz ist bereit, in alle ihre DBA eine standardkonforme Amtshilfebestimmung aufzunehmen beziehungsweise weitere Abkommen abzuschliessen, die solche Bestimmungen vorsehen. Heute verfügt die Schweiz insgesamt über DBA mit mehr als 80 Staaten. Die standardkonforme Regelung der Amtshilfe ist auch in sogenannten Steuerinformationsabkommen (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) möglich. Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 4. April 2012 kann die Schweiz die Amtshilfe in Steuersachen auch in einem Steuerinformationsabkommen mit Staaten und Jurisdiktionen regeln, sofern diese ein entsprechendes Begehren an die Schweiz gerichtet haben oder sofern die Schweiz aus steuerlichen oder entwicklungspolitischen Gründen an einer solchen Vereinbarung interessiert ist. Erste Verhandlungen mit interessierten Territorien sind aufgenommen worden.

5.2.2 Internationale Steueramtshilfe – Umsetzung im internen Recht

Die Amtshilfeklausel in den einzelnen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA; vgl. Kapitel 5.2.1) enthält die materiell-rechtlichen Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen der Schweiz und den Vertragsstaaten. Der verfahrensrechtliche Vollzug des Informationsaustauschs wird bis zum Inkrafttreten des Steueramtshilfegesetzes (StAHiG) durch die Verordnung über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen geregelt. Das StAHiG ist in der Herbstsession 2012 von den eidgenössischen Räten genehmigt worden und tritt auf den 1. Februar 2013 in Kraft. Der neue Erlass regelt den Vollzug der Amtshilfe nach den DBA und nach anderen Abkommen zum Informationsaustausch in Steuersachen für ausländische und schweizerische Amtshilfeersuchen. Die Amtshilfe wird ausschliesslich auf Ersuchen geleistet. Gruppenersuchen sind zugelassen. Auf ein Gesuch wird u.a. dann nicht eingetreten, wenn es zum Zweck der Beweisaufforschung ohne konkrete Anhaltspunkte (sog. «Fishing Expeditions») gestellt worden ist oder wenn es auf Informationen beruht, die durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen – z. B. durch illegale Beschaffung von Daten – erlangt wurden. Der Bundesrat hat sich in der Stellungnahme auf die Motion 12.3873 («Abschaffung des Kunden-

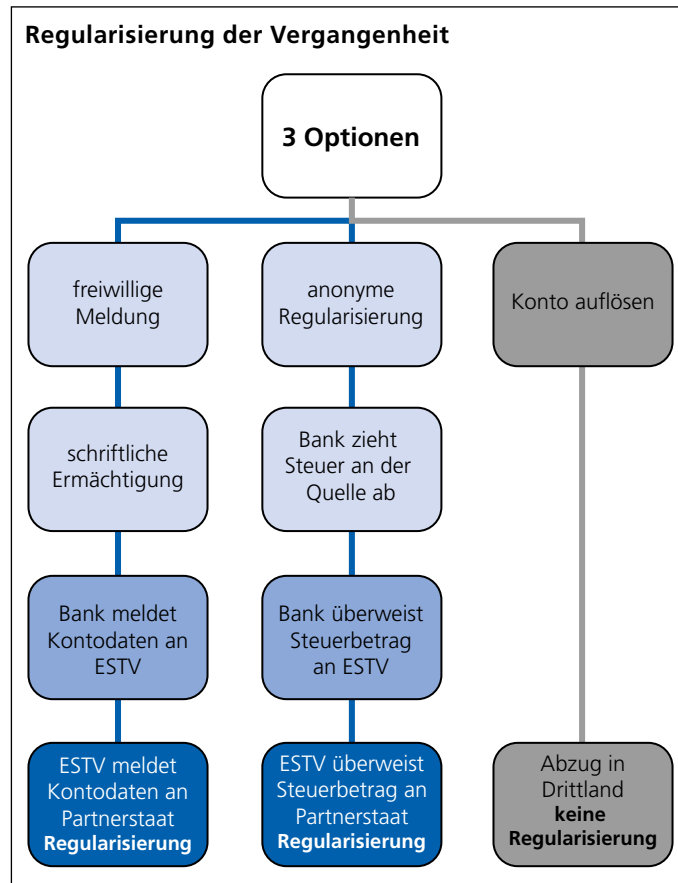


Abb. 14

verfahrens bei der Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen») bereit erklärt, im Bereich der Amtshilfe der auf internationaler Ebene geäusserten Kritik an der ausnahmslosen Pflicht zur Benachrichtigung der von einem Amtshilfeersuchen betroffenen Personen durch die Einführung von Ausnahmebestimmungen zu begegnen. Die Prüfung der Änderung des Amtshilfegesetzes ist in Vorbereitung.

5.2.3 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 hat die Schweiz im Jahr 2011 je ein Abkommen mit dem Vereinigten Königreich und Deutschland unterzeichnet. Die Abkommen sehen eine Lösung vor, die einerseits den Schutz der Privatsphäre von Bankkunden respektiert und andererseits die Durchsetzung berechtigter Steueransprüche der Partnerstaaten

gewährleistet. Ende 2011 äusserte die EU-Kommission Vorbehalte bezüglich der Komptabilität der Quellensteuerabkommen mit dem Zinsbesteuerungsabkommen Schweiz-EU. Die Bedenken der EU-Kommission konnten durch entsprechende Anpassungen im Frühjahr 2012 ausgeräumt werden. Gleichzeitig äusserten sich Exponenten der deutschen Opposition zunehmend kritisch gegenüber dem von der Bundesregierung abgeschlossenen Abkommen mit der Schweiz. Die Vertragsparteien nahmen diese Bedenken in der Folge auf und unterzeichneten im April 2012 ein Protokoll, das, neben der Abgrenzung zum Zinsbesteuerungsabkommen, auch substantielle Nachbesserungen gegenüber dem ursprünglichen Abkommen enthält. Die gleichen Nachbesserungen wurden in der Folge auch im Abkommen mit dem Vereinigten Königreich übernommen. Ein weiteres Abkommen konnte

am 13. April 2012 mit Österreich abgeschlossen werden. Alle drei Abkommen wurden in der Sommersession 2012 durch die Eidgenössischen Räte genehmigt. Da die Referenden gegen die Abkommen nicht zustande kamen, wurde der innerstaatliche Genehmigungsprozess im Herbst 2012 ohne Volksabstimmung abgeschlossen.

Das Vereinigte Königreich und Österreich stimmten den Abkommen im Verlauf des Jahres 2012 zu. Die beiden Abkommen traten per 1. Januar 2013 in Kraft. In Deutschland wurde das Abkommen am 25. Oktober 2012 vom deutschen Bundestag genehmigt, am 23. November 2012 vom deutschen Bundesrat dagegen abgelehnt. Im anschliessend eingeleiteten Vermittlungsverfahren konnte keine Einigung erzielt werden. Das deutsche Parlament hat das Abkommen somit nicht angenommen.

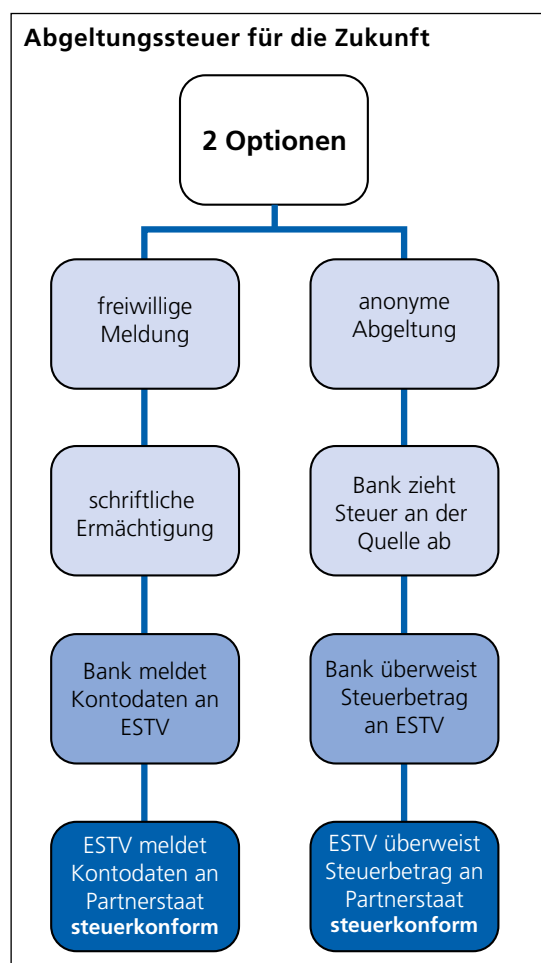


Abb. 15

Durch die Abkommen können Personen mit Wohnsitz in einem Partnerstaat ihre bestehenden Bankbeziehungen in der Schweiz nachversteuern, indem sie entweder eine einmalige Steuerzahlung leisten oder ihre Konten offenlegen. Um einerseits ein Mindestaufkommen bei dieser Vergangenheitsregulierung zu sichern und andererseits den Willen zur Umsetzung der Abkommen zu bekunden, haben sich die Schweizer Zahlstellen zu einer Vorauszahlung an das Vereinigte Königreich verpflichtet¹². Diese wird mit den Zahlungen aus der Vergangenheitsregulierung verrechnet und auf diese Weise den Schweizer Zahlstellen zurückerstattet.

Kapitalerträge und -gewinne auf Vermögenswerten von Personen mit Wohnsitz in einem Partnerstaat unterliegen in der Schweiz seit dem 1. Januar 2013 einer abgeltenden Quellensteuer. Den Erlös überweist die Schweiz an die Behörden des Partnerstaats. Alternativ haben die betroffenen Personen die Möglichkeit, ihre Zahlstelle zu ermächtigen, die Kapitaleinkünfte dem Partnerstaat zu melden. Ein ähnlicher Mechanismus kommt in Erbschaftsfällen zur Anwendung¹³. Die Sätze dieser Steuer orientieren sich an den Steuersätzen in den Partnerstaaten, um eine steuerliche Wettbewerbsverzerrung zu

¹² Das Abkommen mit Österreich sieht keine Vorauszahlung vor.

¹³ Da Österreich keine Erbschaftssteuer kennt, sieht das Abkommen mit Österreich keine Regelung für Erbschaftsfälle vor.

vermeiden. Zur Sicherstellung des Zwecks der Abkommen wurde mit dem Vereinigten Königreich eine Auskunftserteilung auf Ersuchen vereinbart¹⁴. Diese sieht vor, dass die 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 konnte das Problem der Strafverfolgung von Bankmitarbeitenden gelöst werden. Die Partnerstaaten sehen 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 aus der Vergangenheit als höchst unwahrscheinlich erachtet wird. Zudem sehen die Partnerstaaten vor dem Hintergrund der Abkommen keinen Anlass mehr für den Ankauf entwendeter Bankkundendaten. Die Abkommen halten zusätzlich fest, dass das vereinbarte System in seiner Wirkung dem automatischen Informationsaustausch im Bereich der Kapitaleinkünfte dauerhaft gleichkommt. Schlussendlich wurden mit den Partnerstaaten Erleichterungen bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen vereinbart (vgl. Kapitel 3.5).

Die Schweiz ist bereit, dieses Modell mit weiteren interessierten Staaten zu erörtern. Zurzeit werden Verhandlungen mit Italien und Griechenland geführt. Weitere Länder inner- und ausserhalb Europas sind interessiert an diesem Modell.

5.2.4 USA

Seit zwei Jahren finden Gespräche mit den amerikanischen Justiz- und Steuerbehörden über eine Beilegung des Steuerstreits statt, in den schweizerische Banken involviert sind, denen vorgeworfen wird, in Verletzung amerikanischen Rechts US-Kunden bei der Hinterziehung amerikanischer Steuern behilflich gewesen zu sein. Gestützt auf ein vom Bundesrat am 26. Oktober 2011 verabschiedetes Mandat werden seither entsprechende Verhandlungen geführt, in denen mit den USA eine Vergangenheitsregelung angestrebt wird.

Nach der Publikation einer gemeinsamen Erklärung der Schweiz und der USA über die bilaterale Regelung der Umsetzung des Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) am 21. Juni 2012 hat der Bundesrat am 29. August 2012 ein Mandat für Verhandlungen mit den USA über ein Rahmenabkommen zur vereinfachten Umsetzung von FATCA nach dem «Modell 2» erteilt. Dieses Modell beruht nicht auf einem automatischen Informationsaustausch unter den Steuerbehörden beider Staaten, sondern auf direkten Meldungen schweizerischer Finanzinstitute an die US-Steuerbehörden. Am 3. Dezember 2012 haben die Schweiz und die USA ein Abkommen zur erleichterten Umsetzung der US-Steuergesetzgebung FATCA paraphiert. Das paraphierte Abkommen sieht für wesentliche Teile der schweizerischen Finanzindustrie Vereinfachungen vor:

- Sozialversicherungen, die privaten Vorsorgeeinrichtungen sowie die Schadens- und Sachversicherungen sind vom Anwendungsbereich von FATCA ausgenommen;
- Kollektivanlagevehikel sowie Finanzinstitute mit vorwiegend lokaler Kundschaft gelten unter bestimmten Voraussetzungen als FATCA-konform und unterliegen den FATCA Pflichten gegebenenfalls nur für einen Teil von deren Kundschaft;
- Die Sorgfaltspflichten für die Identifikation von US-Kunden, denen die übrigen schweizerischen Finanzinstitute unterliegen, sind so gestaltet, dass sie den administrativen Aufwand in vertretbaren Grenzen halten.

Das Abkommen stellt sicher, dass von US-Personen bei schweizerischen Finanzinstituten gehaltene Konten entweder mit Zustimmung des Kontoinhabers oder auf dem Amtshilfeweg mittels Gruppenersuchen an die US-Steuerbehörden gemeldet werden. Falls keine Zustimmung vorliegt, werden Informationen nicht automatisch, sondern nur auf der Grundlage der Amtshilfebestimmung des Doppelbesteuerungsabkommens ausgetauscht.

Das Abkommen unterliegt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte und dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

¹⁴ Mit Österreich wurde kein über das bestehende Doppelbesteuerungsabkommen hinausgehender Informationsaustausch vereinbart.

5.3 Europäische Union

5.3.1 Unternehmensbesteuerung

Unternehmenssteuern sind ein wichtiger Bestandteil des internationalen Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte. Die Attraktivität der schweizerischen Unternehmenssteuerregimes hat allerdings auch zur Folge, dass deren internationale Akzeptanz gefährdet ist, umso mehr angesichts der finanziellen Turbulenzen zahlreicher Staaten. Die EU stösst sich an der steuerlichen Ungleichbehandlung in- und ausländischer Einkünfte auf kantonaler Ebene, die bei bestimmten Unternehmenstypen Anwendung findet (Ringfencing). Die Schweiz hält ausdrücklich an ihrer Souveränität und am Steuerwettbewerb fest. Sie ist aber bereit, mit der EU Gespräche über strittige Fragen der Unternehmensbesteuerung, die verzerrend wirken können, zu führen.

Die Kontroverse zwischen der Schweiz und der EU in Sachen Unternehmensbesteuerung ist nicht neu. Bereits 2007 hatte die EU-Kommission gewisse kantonale Besteuerungsmodalitäten als mit dem Freihandelsabkommen von 1972 nicht zu vereinbarende staatliche Beihilfen kritisiert. Im Juni 2010 schlug die EU der Schweiz vor, einen Dialog über den sogenannten Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung zu führen. Dieser Kodex stellt ein politisches Instrument innerhalb der EU dar, mit dem sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichten, den schädlichen Wettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung zu bekämpfen. Im Visier sind Steuerbestimmungen und Steuerpraktiken, die zu einer deutlich niedrigeren Effektivbesteuerung führen, als dies im betreffenden Mitgliedstaat üblich ist.

In Sondierungsgesprächen haben die Schweiz und die EU die Rahmenbedingungen für die Aufnahme eines Dialogs erarbeitet. Am 4. Juli 2012 hat der Bundesrat nach Konsultationen der Kantone und der zuständigen parlamentarischen Kommissionen das Mandat zum Dialog mit der EU verabschiedet. Der Bundesrat hat folgende drei Zielsetzungen für den Dialog bestimmt:

- die Wahrung und Weiterentwicklung der steuerlichen Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz
- die Förderung der internationalen Akzeptanz der schweizerischen Steuerordnung

- die Sicherstellung ausreichender Einnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden zur Finanzierung staatlicher Tätigkeiten.

Aus Sicht der Schweiz muss sich der Dialog auf verzerrende Steuerregimes, insbesondere solche, die Aspekte des Ringfencing aufweisen, sowie auf die Abwehrmassnahmen der EU oder ihrer Mitgliedstaaten konzentrieren. Seit der Mandatserteilung durch den Bundesrat sind die Gespräche mit der EU im Gang, und es haben bereits verschiedene Treffen auf politischer und technischer Ebene zwischen der Schweiz und der EU stattgefunden.

Parallel zu diesem Dialog hat das OECD-Forum über schädliche Steuerpraktiken, das Teil des OECD-Fiskalkomitees ist, im November 2012 seine Untersuchung von Spezialregeln der Unternehmensbesteuerung fortgesetzt und die 2011 getroffene Auswahl von 27 Regimes geprüft. Darunter finden sich fünf Steuerregimes in der Schweiz, die teilweise bereits von der EU-Kommission kritisiert werden.

Bund und Kantone arbeiten in enger Zusammenarbeit die Vorlage zur dritten Unternehmenssteuerreform aus. Diese Arbeiten erfolgen in enger Koordination mit dem EU-Dialog über die Unternehmensbesteuerung.

5.3.2 Weitere EU-Steuerdossiers

Die EU ist 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 Personen zwischengeschaltet werden. Die Schweiz ist unter gewissen Voraussetzungen bereit, mit der EU über eine Anpassung des bilateralen Zinsbesteuerungsabkommens zu diskutieren, wenn die EU die Revision ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie abgeschlossen hat. Eine Revision sollte auf einem flächendeckenden Ansatz wie in den abgeltenden Quellensteuerabkommen beruhen, um eine effiziente Umsetzung der Strategie des Bundesrats für einen steuerlich konformen Finanzplatz sicherzustellen.

Weiter prüft die EU mit Drittstaaten, darunter die Schweiz, Abkommen über die Amtshilfe im Steuerbereich gemäss OECD-Standard abzuschliessen (vgl. Kapitel 5.4.1). Ein entsprechendes Verhandlungsmandat ist aber bisher nicht ergangen. Die Schweiz hat mit zahlreichen EU-Mitgliedsstaaten entsprechende Amtshilfeklauseln vereinbart. Ein Amtshilfeabkommen mit der EU erscheint daher aus Schweizer Sicht nicht notwendig.

5.4 Multilaterale Zusammenarbeit

5.4.1 OECD

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. Automatische Amtshilfe liegt vor, wenn Auskünfte über bestimmte steuerlich relevante Informationen systematisch an einen anderen Staat geliefert werden. Spontane Amtshilfe liegt vor, wenn ein Staat einem anderen Staat steuerlich relevante Informationen übermittelt, in deren Besitz er in einem konkreten Einzelfall gelangt ist und von denen er annimmt, dass sie für den anderen Staat von Interesse sind.

Am 17. Juli 2012 hat der OECD-Rat in Paris dem neu revidierten Kommentar zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zugestimmt (vgl. Kapitel 5.2.2). Neu sieht der Standard nun vor, dass Amtshilfe nicht nur im Einzelfall, sondern auch für Gruppen von Steuerpflichtigen gewährt wird. Bei Gruppengesuchen müssen die betroffenen Personen durch spezifische Suchkriterien identifiziert werden. Sogenannte Fishing Expeditions, also Gesuche ohne konkrete Anhaltspunkte, bleiben ausdrücklich ausgeschlossen. In der Schweiz hat das Parlament im Rahmen des Erlasses des Steueramtshilfegesetzes einer entsprechenden Regelung zugestimmt. Dieser neue Standard ist noch nicht Gegenstand von Prüfungen im Rahmen der Peer Review des Global Forums.

Das Übereinkommen vom 25. Januar 1988 über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (multilaterale Konvention) geht in Teilbereichen über den internationalen Standard hinaus. Die Konvention verpflichtet die beteiligten Staaten insbesondere zur Leistung von spontaner Amtshilfe. 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 ist nicht Vertragspartei der Konvention. Am G20-Gipfel vom November 2011 haben die G20-Staaten diese Konvention, die von der OECD und dem Global Forum propagiert wird, unterzeichnet bzw. ihre Beitrittsabsicht angekündigt. Wie der Bundesrat in der Stellungnahme auf die Motion 11.4100 («Beitritt zur OECD-/Europarats-Konvention über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen») festgehalten hat, wird diese multilaterale Konvention international an Bedeutung gewinnen. Der Bundesrat wird die möglichen Konsequenzen dieser Entwicklung für die Schweiz prüfen.

Ausserdem hat das Fiskalkomitee der OECD angekündigt, die Erosion des Steuersubstrats und Gewinnverschiebung (englisch Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) zu bekämpfen und ein entsprechendes Projekt zu lancieren. Das Projekt will unter anderem bestimmen, ob und warum steuerbare Gewinne anderen Orten als dem tatsächlichen Ort der wirtschaftlichen Tätigkeit zugeteilt werden. Das Endziel ist eine koordinierte Strategie der Staaten gegen die Erosion des Steuersubstrats. Die Schweiz wird als OECD-Mitglied die Entwicklung des Projekts BEPS und der allfälligen Auswirkungen auf unser Land aufmerksam verfolgen.

5.4.2 Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke

Das Global Forum hat die Aufgabe, die Einhaltung des OECD-Standards bezüglich Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke mit einem Gesamtprozess, der so genannten Peer Review, zu prüfen. Neben den derzeit 118 Mit-

gliedern werden auch Jurisdiktionen geprüft, die nicht Mitglied sind. Damit soll verhindert werden, dass gewisse Länder sich durch ihre Weigerung, internationale Standards anzuwenden oder dem Global Forum anzugehören, einen Wettbewerbsvorteil verschaffen.

Die Peer Review erfolgt in zwei Phasen. In der Phase 1 wird untersucht, ob die Rechtsgrundlagen für die Transparenz und den Informationsaustausch vorliegen. In der Phase 2 werden die Effektivität und Effizienz des Informationsaustauschs in der Praxis geprüft.

Die Schweiz hat die erste Phase des Peer Review 2011 absolviert. Der Bericht attestiert der Schweiz einen bedeutenden Wandel bei der Amtshilfe. Er kommt aber zum Schluss, dass die Schweiz nicht sämtliche Kriterien insbesondere in Bezug auf einen wirksamen Informationsaustausch vollständig erfüllt. 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. Zudem kann die Schweiz noch nicht mit allen wichtigen Partnern Steuerinformationen austauschen, und im schweizerischen Recht ist die Übermittlung von Daten in der Steueramtshilfe ohne Information der betroffenen Person ausser in Ausnahmefällen nicht vorgesehen. Das Global Forum empfiehlt der Schweiz entsprechende Massnahmen zu treffen.

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 Arbeiten zur Umsetzung der anderen Massnahmen laufen weiter. Um zur zweiten Peer-Review-

Phase des Global Forum zugelassen zu werden, muss die Schweiz mindestens einen der nicht oder nur teilweise erfüllten Punkte umsetzen.

Das Global Forum wird die Phase 1 bald abgeschlossen haben und anschliessend die breite Prüfung der Phase 2 zur Effizienz des Informationsaustauschs in der Praxis aufnehmen. Mit den Prüfungen der Phase 2 erfolgt eine Einzelbeurteilung aller wichtigen Punkte sowie eine Gesamtbeurteilung.

5.4.3 UNO

Das UNO-Expertenkomitee für internationale Zusammenarbeit in Steuersachen als Nebenorgan des Wirtschafts- und des Sozialrats ist dafür verantwortlich, das UNO-Musterabkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung an die aktuellen Entwicklungen anzupassen. Es bietet auch einen Rahmen für einen Dialog zur Verbesserung und Förderung der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen zwischen den nationalen Steuerbehörden einerseits und Entwicklungs- und Industriestaaten andererseits. Es untersucht weiter, wie sich neu aufkommende Fragen auf diese Zusammenarbeit auswirken könnten. Der Ausschuss ist auch verantwortlich für die Abgabe von Empfehlungen für den Aufbau von Kapazitäten und die Bereitstellung von technischer Hilfe für Entwicklungsländer und Länder im Übergang zur Marktwirtschaft. Im Mai 2012 sind das überarbeitete Musterabkommen und der entsprechende Kommentar (Stand 2011) publiziert worden. Anlässlich der Sitzung vom Oktober 2012 hat das Komitee ein Handbuch über die Verrechnungspreise verabschiedet, das insbesondere Entwicklungsländern bei der Anwendung der Verrechnungspreise Unterstützung gewähren soll. Da das vierjährige Mandat des 25-köpfigen Expertenkomitees Ende Juni 2013 ausläuft, werden die Mitglieder des Komitees im laufenden Jahr vom UNO-Generalsekretär neu ernannt.

