

Internationale Offenheit als Erfolgsfaktor für den Finanzplatz Schweiz


1. Der Finanzmarkt Schweiz im Umbruch

Dass der Finanzplatz Schweiz seit geraumer Zeit grösseren Herausforderungen und laufend vielen regulatorischen und steuerlichen **Veränderungen** ausgesetzt ist, ist unbestritten. Aber wie John F. Kennedy schon sagte: „Change is the law of life. And those who look only to the past or to the present are certain to miss the future.“ Es stellt sich indessen die Frage, wo diese Zukunft zu finden ist und welche kritischen Erfolgsfaktoren im Vordergrund stehen. Lassen Sie mich dies anhand von Beispielen aus den Bereichen der Finanzmarktregulierung und der Steuern im internationalen Verhältnis sowie des Freihandels mit (Finanz)dienstleistungen diskutieren.

Oft wird in der Schweiz regulatorischen und steuerlichen Veränderungen mit einem Klagen über **Regulierungstsunami** und Regulierungswut sowie einer „regulatory fatigue“ begegnet.¹ Mit Unverständnis werden die Wechselwirkungen zwischen der Schweiz und einzelnen Staaten wie den USA im Steuerstreit und der EU in vielen Regulierungsprojekten sowie Steuereuropas beobachtet. Mit Skepsis werden die Arbeiten von globalen Foren wie des Financial Stability Board (FSB), des Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), der International Association of Insurance Supervisors (IAIS) und der International Organization of Securities Commissions (IOSCO), der Financial Task Force on Money Laundering (FATF) und anderen Gremien aufgenommen. Es wird befürchtet, mit diesen Einflüssen würden spezifisch die Schweiz, der schweizerische Wohlstand sowie die Bedeutung des Finanzsektors im Verhältnis zum schweizerischen Bruttoinlandprodukt angegriffen.² Die Reaktionen

¹ Ein Kondensat dieser Überlegungen findet sich bei Beat Kappeler, Mein Standpunkt: Widmer-Schlumpf entmündigt die Bürger und etabliert die Behördenherrschaft, NZZ am Sonntag, 28. September 2014, S. 35.

² Zur Entwicklung des BIP pro Kopf seit 1850 in der Schweiz, in Grossbritannien und in den Niederlanden vgl. Gerhard Schwarz, Erfolgsfaktoren der Schweiz: Chancen und Gefahren, Österreichisch-Schweizerische

Kulturgesellschaft vom 12. Februar 2014 ( Erfolgsfaktoren der Schweiz, besucht am 30. September 2014). Allerdings hat sich der Anteil des Finanzsektors in % des BIP von 11.5 % im Jahre 2008 auf 10.5 % im Jahre 2013 verringert (Staatssekretariat für internationale Wirtschaftsfragen SIF, Finanzstandort Schweiz, Kennzahlen, Oktober 2014 <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/zahlen-und-fakten/kennzahlen-finanzstandort-schweiz.html>),

sind oft durch Verbitterung oder Resignation geprägt. Daraus entwickelt sich eine immer wie breiter getragene Haltung der Ablehnung, der Abschottung und der Einigelung. Dieses Phänomen beschränkt sich indessen nicht nur auf die Schweiz, es kann auch oft in Diskussionen um Regulierungsentwicklungen in der EU und in den USA wahrgenommen werden.

Die Stimmen derjenigen, welche in der Schweiz eine **pro-aktive und offene Vorgehensweise** fordern, beginnen sich zwar ebenfalls zu mehren, und es liegen auch verschiedene gesetzgeberische Projekte und Initiativen vor, um die anstehenden Divergenzen zu lösen.³ Leider hat sich jedoch bislang noch **kein weit tragender Konsens** darüber gebildet, wo die Ursachen dieser Probleme und Konflikte liegen und – last but not least – wie sie für die Zukunft strategisch angegangen werden sollen. Die Verständigung einer Mehrheit auf eine vorwärts gerichtete Strategie ist indessen dringend nötig. Erreichen wir sie nicht innert nützlicher Frist, besteht die Gefahr, dass der Finanzplatz Schweiz und damit wir alle dafür einen hohen Preis bezahlen müssen. Die folgenden Überlegungen mögen dazu dienen, Elemente zur Konsensfindung über die künftige Marschrichtung beizutragen.

2. Was führt denn eigentlich zu den aktuellen Divergenzen?

Als **fil rouge** erweist sich, dass sich die heutigen Diskussionen meistens an Sachverhalten mit internationalen Elementen entzünden. Oft stehen Sachverhalte im Fokus, die in anderen Jurisdiktionen restriktiver oder mindestens anders reguliert oder steuerlich belastet werden, wo mit anderen Worten ein **Regelungsgefälle** besteht und die Schweiz weniger belastend eingreift bzw. noch offenere Regelungen kennt. Im Vergleich zu andern Ländern war der schweizerische Finanzmarkt bislang nämlich stets *relativ offen*. Seit Langem bestehen keine Devisen- und Kapitalverkehrsschranken mehr, und die bisherige Regulierung hat in einem mehrheitlich akzeptierten Ausmass einschränkend gewirkt. Diese relative Offenheit hat in der Vergangenheit neben anderen Faktoren wie etwa der politischen und rechtlichen Stabilität, dem Qualitätsanspruch und der Verfügbarkeit ausgebildeter Fachkräfte den Finanzmarkt und damit den Wohlstand in diesem Land erheblich gefördert. Eine genauere Analyse des Ist-Zustands drängt sich daher auf.

besucht am 30. September 2014). In den internationalen Rankings figuriert die Schweiz 2013 im Global Competitiveness Report 2013/2014 auf Platz 1, Im IMD World Competitiveness Yearbook 2013 auf Platz 2, im GII Global Innovation Index von 2013 auf Platz 1 sowie im Mercer ... (Standortattraktivität) auf Platz 2.

³ Vgl. Thomas J. Jordan, Challenges for Switzerland as a financial centre, NZZ Capital Market Forum 3 September 2012, aus der Sicht der Schweizerischen Nationalbank; The Federal Council, Report on international financial and tax matters 2014, 23 ff.; mit Einschränkungen foraus, Vision Finanzplatz 2030, Für einen global ausgerichteten Schweizer Finanzplatz, 24 ff.

3. Wo stehen wir denn heute genau?

Der **Finanzplatz Schweiz ist** aus regulatorischer Sicht für Kunden aus dem Ausland lange Zeit sehr *einfach zugänglich* gewesen. Nun sind beim Zufluss ausländischer Gelder zusehends mehr Fragen nach den Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes zu beantworten und die Prüfung der Steuerkonformität der ausländischen Kunden beginnt auch zu greifen. Demgegenüber sind jedoch die Netto-Dienstleistungsexporte des Finanzsektors, also der nominale Aussenwirtschaftsbeitrag gemäss den Statistiken der Schweizerischen Nationalbank von CHF 17,6 Mrd. im Jahr 2011 auf CHF 22,1 Mrd. im Jahr 2013 gestiegen, was einem Anteil am schweizerischen Ertragsbilanzüberschuss von 23 % entspricht.⁴

Auch für *ausländische Finanzdienstleister* haben lange Zeit verhältnismässig geringe Hürden bestanden, um in der Schweiz tätig zu werden; vorbehalten bleibt allerdings der Versicherungssektor, wo der Abschluss eines einzigen Vertrags über ein als in der Schweiz belegen betrachtetes Risiko dazu führt, dass in der Schweiz eine Zulassung zum Betrieb des Versicherungsgeschäfts erlangt und mindestens im Direktversicherungsgeschäft eine Zweigniederlassung errichtet werden muss. Das Erfordernis der Errichtung einer inländischen Zweigniederlassung soll mindestens nach dem FINIG Vorentwurf auch auf andere Finanzdienstleister ausgeweitet werden, sofern sie in der Schweiz Personal beschäftigen und gewisse Tätigkeiten entfalten,⁵ bei anderen Tätigkeiten besteht eine Bewilligungspflicht.⁶ Bei lediglich grenzüberschreitender Tätigkeit ohne Personal in der Schweiz soll nach dem FIDLEG Vorentwurf eine Registrierungspflicht geschaffen werden.⁷

Lange Zeit konnten schweizerische Bank- und Vermögensverwaltungsdienstleistungen auch verhältnismässig ungehindert in viele ausländische Staaten **exportiert** werden, also an Kunden mit Wohnsitz im Ausland erbracht werden, wobei unter anderen die US Gesetzgebung - offenbar zur Überraschung gewisser inländischer Institute - diesbezüglich bereits seit der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts Hürden beinhaltete.⁸ Wiederum auszunehmen ist der Versicherungssektor, wo stets bei geringer Geschäftstätigkeit im Land der Risikobelegenheit in der Regel eine behördliche Zulassung einzuholen, oft mindestens eine Zweigniederlassung zu errichten und nachher die Anforderungen an die laufende Aufsicht zu erfüllen sind; die Gründung von Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen war und ist indessen immer noch meistens ohne unüberbrückbare Hindernisse möglich.

⁴ Vgl. Schweizerische Nationalbank, Zahlungsbilanz der Schweiz 2012, Statistisches Monatsheft 2014, Jahreswerte.

⁵ Art. 73 VE-FINIG.

⁶ Art. 79 VE-FINIG.

⁷ Art. 34 VE-FIDLEG

⁸ So etwa der US Investment Company Act von 1940.

Inhaltlich folgt die Bankenregulierung seit längerem weitgehend globalen Standards und der früher bestehende Swiss Finish ist mittlerweile auch aufgehoben worden; eine Art Swiss Finish ist allerdings wieder in der Regulierung systemisch relevanter Banken geschaffen worden. In der Versicherungsregulierung besteht ein hoher Grad an Konvergenz mit der europäischen Regulierung und ein Vorsprung auf die weniger weit als im Bankensektor entwickelten globalen Standards etwa hinsichtlich Kapitalanforderungen und Gruppenaufsicht.⁹ Internationalen Empfehlungen wurden und werden in der Schweiz laufend auch die Regeln zur Bekämpfung der Geldwäscherei sowie der Terrorismusfinanzierung nachgezogen. Gewisse Bereiche der kollektiven Vermögensverwaltung wurden seit längerem ebenfalls der europäischen Regelung entsprechend in der Schweiz beaufsichtigt, andere erst seit jüngerer Zeit. Nur die Vermögensverwaltung individueller Kundenvermögen ist nach wie vor – abgesehen von der Geldwäschereiaufsicht – in der Schweiz nicht reguliert. Das ist international, nicht nur in der EU, schwierig vermittelbar, und soll nun mit dem Vorentwurf FINIG geändert werden.¹⁰ Gerade im Bereich der Vermögensverwaltung spielt der grenzüberschreitende Export von Dienstleistungen eine grosse Rolle. Daher sollen in der Schweiz in Anlehnung an zahlreiche ausländische Modelle einschliesslich der europäischen Regelung sämtliche Anbieter funktional einer Serie von Organisationsvorschriften sowie Verhaltensregeln gegenüber dem Kunden unterworfen werden.¹¹ Des Weiteren liegt mit der Botschaft zum FinfraG ein Gesetzesentwurf vor, der in hohem Masse die Anerkennung ausländischer Finanzinfrastrukturen in der Schweiz regelt und schweizerische **Finanzinfrastrukturen** mindestens im europäischen Ausland anerkennungsfähig machen soll. Zudem werden entsprechend den Empfehlungen des FSB für Derivate die gesetzlichen Grundlagen für die Clearingpflicht über zentrale Gegenparteien¹² und die Plattformhandelspflicht¹³ geschaffen. Gleichzeitig soll in der Amtshilfe das Kundenverfahren eingeschränkt werden können, was eine Ausrichtung an globalen Standards widerspiegelt.¹⁴

Hinsichtlich der **Steuern** war – in Abwesenheit von bilateralen Staatsverträgen - die Nichtbeachtung ausländischen öffentlichen Rechts und damit ausländischen Steuerrechts ein Prinzip, das lange Zeit die Rechtslage in vielen Jurisdiktionen geprägt hat und in unterschiedlichem Ausmass nach wie vor prägt. Dieser Ansatz wurde insbesondere im Bank- und Vermögensverwaltungsgeschäft befolgt und durch das Bankgeheimnis noch bewehrt. Steuerkollisionsrechtlich wurde ein bilateraler Ansatz mittels Doppelbesteuerungsabkommen verfolgt, der inhaltlich auf Empfehlungen der

⁹ Vgl. Übersicht im FINMA Jahresbericht 2013, S. 49 ff.

¹⁰ Art. 17 ff. VE-FINIG.

¹¹ Art. 17 ff. VE-FINIG.

¹² Art. 89 E-FinfraG.

¹³ Art. 104 ff. E-FinfraG.

¹⁴ Änderung des FINMAG als Folge des FinfraG.

OECD beruht. Nun beginnt sich die multilaterale Standardisierung in Hinblick auf die Durchführung der Besteuerung natürlicher und juristischer Personen ebenfalls zu entwickeln.

Teilweise aufgrund der obigen Voraussetzungen, aber möglicherweise auch aufgrund anderer politischer Traditionen, unterschiedlicher Interessen ausländischer Partner und unterschiedlicher Einschätzungen der verschiedenen Sektoren der schweizerischen Wirtschaft wie etwa Finanzdienstleistungen (bzw. von einzelnen Bereichen des Finanzsektors) und Landwirtschaft fällt es der Schweiz nach wie vor nicht leicht, durch **Freihandelsabkommen** internationale Regeln zum gegenseitigen Marktzugang im (Finanz)markt weiter auszubauen. Auch dieses Phänomen ist in anderen Staaten zu beobachten, obwohl die bilaterale Handelsdiplomatie zur Schaffung von Freihandelsabkommen angesichts der Blockade von WTO und damit GATS kräftig zugelegt hat. Es gibt in jüngster Zeit in der Schweiz ebenfalls intensiviertere Anstrengungen zum Abschluss von Freihandelsabkommen. Zu erwähnen ist das Freihandelsabkommen mit China, das in Kapitel 8 den Dienstleistungshandel erfasst.¹⁵

Betrachtet man diese Problembereiche gesamthaft und versucht, ein **erstes Zwischenfazit** zu ziehen, zeigt sich, dass wesentliche traditionelle Pfeiler des Finanzplatzes Schweiz nicht mehr dieselbe Tragkraft wie vor ein paar Jahren entfalten. Insbesondere steht der Zugang zu ausländischen Kunden auf dem Spiel, indem diese ausländischen Kunden in den traditionell offenen Bereichen zunehmend höhere Anforderungen zu erfüllen haben, um Finanzdienstleistungen in und aus der Schweiz beanspruchen zu können. Dies führt zu folgender zentraler Frage: Sollen die eingeleiteten regulatorischen und steuerlichen Reformen grundsätzlich weitergeführt werden? **Welche Anpassungen** sind denn notwendig, um die relative Offenheit und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz gesamthaft zu wahren oder gar zu steigern? Um diese Frage zu beantworten, drängt es sich auf, vorab einen Blick auf die internationalen Rahmenbedingungen des schweizerischen Finanzmarkts zu werfen.

4. Geänderte Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene

¹⁵ Freihandelsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik China vom 6. Juli 2013, SR 0946.292.492.

In den letzten Jahren haben sich auf globaler Ebene zahlreiche Elemente und dementsprechend auch die **Rahmenbedingungen** des schweizerischen Finanzmarkts verändert

Zunächst ist in Rechnung zu stellen, dass wir uns in einer zunehmend **multipolaren Welt** befinden, in der deutlich mehr Beteiligte die Entwicklungen beeinflussen.¹⁶ Die westliche Dominanz wurde und wird laufend reduziert. Neue politische und ökonomische Kräfte haben sich etabliert und verstärken ihren Einfluss weiter. Dies wird in den kommenden Jahren noch zu einem deutlich intensiveren Verteilungskampf führen, was eine vorausschauende Positionierung erfordert. Weiter gedeihen auch regionale Zusammenschlüsse, die in unterschiedlichem Mass eine Einheitlichkeit ihrer Wirtschaftsordnung und damit eine Vergrösserung der Märkte mit niedrigeren Friktionskosten anstreben. Zu denken ist etwa an die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarkts in der EU - dem nach wie vor zentralen Handelspartner der Schweiz, der durch zahlreiche Krisen in den letzten Jahren erschüttert wurde¹⁷ - verglichen mit einer lockereren Vereinheitlichung à géométrie variable in den ASEAN-Staaten.¹⁸

Wichtig ist zudem festzustellen, dass weltweit die Märkte für Waren, Dienstleistungen, Finanzen und Personenverkehr einschliesslich Datenverkehr stärker denn je verflochten sind und McKinsey im nächsten Jahrzehnt noch eine Verdreifachung der **Verflechtung** als möglich betrachtet.¹⁹ Zwar reduzierten sich die Finanzströme etwas im Gefolge der Krisen von 2008 und 2011, aber im ersten Quartal 2014 hat gemäss Statistiken der BIZ wieder eine Aufwärtsbewegung im internationalen Geschäft gegenüber Nichtbanken und im Interbankgeschäft eingesetzt (die möglicherweise durch die Ausdehnung verschiedener Sanktionsregimes in den letzten Monaten wieder etwas gehemmt wurde).²⁰

Weitere Änderungen der Rahmenbedingungen ergeben sich auch daraus, dass die **Krisen von 2008 und 2011** die Diskussion um den Lasten- und Wohlstandsausgleich zwischen den Regionen und einzelnen Staaten kräftig befeuert haben. Das hat zu zwei Arten von Folgeerscheinungen geführt, nämlich solchen auf nationaler und solchen auf globaler Ebene.

¹⁶ Jean Zwahlen, La Suisse schizophre, Forum Suisse de Politique Internationale, Genève, le 20 juin 2014.

¹⁷ The Economist, Taking Europe's pulse, 15 August 2014

(<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/08/european-economy-guide>, besucht am 23. September 2014)

¹⁸ Kishore Mahbubani/Rhoda Severino, ASEAN: The way forward, 2014

(http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/asean_the_way_forward, besucht am 23. September 2014).

¹⁹ McKinsey & Company, Global flows in a digital age, 2014

(http://www.mckinsey.com/insights/globalization/global_flows_in_a_digital_age, besucht am 23. September 2014).

²⁰ The Boston Consulting Group, Private Wealth 2014: Riding a Wave of Growth,

(http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1409b_de.htm, besucht am 23. September 2014)

Auf **nationaler Ebene** lassen sich unterschiedliche Richtungen erkennen: Einerseits haben einzelne Staaten zunehmend mehr *protektionistische Vorschriften* erlassen. Zu denken ist etwa an über internationalen Standards liegende Kapital- und Liquiditätsvorschriften in einzelnen Staaten oder an zwingende nationale Rückversicherungsquoten in anderen Ländern. Gleichzeitig werden zum Zweck der Sanierung von Staatsfinanzen die Steuern erhöht bzw. zielstrebig eingetrieben und über Zins- und Anlagesteuerungen Werte im Sinne einer finanziellen Repression zugunsten der Öffentlichkeit abgeschöpft (zu denken ist etwa an die Privilegierung von Infrastrukturinvestitionen oder die Anzapfung von Vorsorgegeldern). Mehrheitlich national und damit heterogen geprägt verlaufen auch die Bestrebungen, das Verhalten der Finanzdienstleister gegenüber individuellen Kunden stärker zu reglementieren und den Kundenschutz auszubauen.

Umgekehrt haben die Verantwortlichen verschiedener nationaler Finanzmärkte erkannt, dass sich durch eine *Öffnung* Chancen ergeben. Sie haben die Zeichen der Zeit gelesen und sich konsequent darum bemüht, den Marktzugang zu sichern und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Zu nennen sind etwa Singapur²¹ und zunehmend auch Hongkong, USA, Grossbritannien und viele weitere Mitbewerber. In diesen Staaten wird gemäss einem 2014 erschienen Bericht der Boston Consulting Group bis 2018 ein proportional deutlich höheres Wachstum der verwalteten privaten Vermögen auf cross border Basis als in der Schweiz erwartet.²²

Auf **globaler Ebene** wurden bislang vor allem die *Standards zur prudenziellen Regulierung* für Banken und Versicherungen und bis zu einem gewissen Grad auch für Finanzmarktinfrastrukturen verschärft. Gleichzeitig setzen nun auch Bestrebungen zur globalen Standardisierung im Steuerbereich ein, wo lange Zeit ein Bilateralismus über globale Standards die Oberhand behalten hat; für die Besteuerung der Individuen ist hier der Automatische Informationsaustausch, der in einer Wechselwirkung zu FATCA steht, zu nennen, für den Bereich der Unternehmensbesteuerung das in Entstehung begriffene Projekt Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), das die Allokation von Steuersubstrat auf die in der Wertschöpfungskette involvierten Jurisdiktionen anpeilt.

Damit manifestieren sich als **zusätzliches Zwischenfazit** zwei Stossrichtungen: Einerseits zeigt sich ein Trend, national und isoliert Substrat durch Abschottung zu sichern. Andererseits sind national auch Tendenzen zu erkennen, die zahlreichen Bestrebungen einer globalen Standardisierung auf der Suche nach einer

²¹ Avenir Suisse, Wie Singapur die Zukunft umarmt, 2014 (<http://www.avenir-suisse.ch/37607/wie-singapur-die-zukunft-umarmt/>, besucht am 30. September 2014).

²²

https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial_institutions_business_unit_strategy_global_wealth_2014_riding_wave_growth/?chapter=2#chapter2_section4

internationalen Metaregelung im nationalen Rahmen umzusetzen; die letztere Gruppe von Jurisdiktionen erwarten, dass mit der Umsetzung globaler Standards, der Austausch zwischen den Märkten erleichtert wird.

5. Welche Strategien und Mechanismen sind für die Schweiz erforderlich, um im geänderten Umfeld bestehen zu können?

Wie für viele (kleinere) Staaten bestehen auch für die Schweiz nur zwei Alternativen, nämlich die *Abschottung und die relative internationale Offenheit*. Die Schweiz hat indessen eine lange Tradition einer relativ hohen **internationalen Offenheit**, die sich nicht nur auf den Finanzmarkt beschränkt. Sie kommen zum Ausdruck in den Worten von Dr. Rudolf Wehrli am Tag der Wirtschaft 2013 „Dank Offenheit zum Erfolg“²³ sowie von Bundespräsident Burkharter bei seiner Wahl zu diesem Amt „Öffnung ist der Grund für den Erfolg der Schweiz“.²⁴ Es ist zentral, diese Tradition nicht nur, aber auch im Finanzmarkt mit grossem Engagement fortzusetzen! Die übrigen Erfolgsfaktoren des Finanzplatzes sind nach wie vor vorhanden, wobei auch sie von einer schleichenden Erosion betroffen sein könnten, sofern im Hinblick auf die internationale Offenheit der Durchbruch nicht wieder gelingt.

Von grosser Wichtigkeit ist, dass internationale Offenheit zu wahren im heutigen internationalen Umfeld indessen *nicht bedeutet, dass man Regulierung und Besteuerung laufend reduziert*. Internationale Offenheit bedeutet im heutigen Umfeld vielmehr, dass *geschickt Konnektivität* – dies der zentrale Massstab - mit den globalen Standards und gleichzeitig eine möglichst sinnvolle Konvergenz zum Umfeld der EU geschaffen wird, wobei an die *pragmatische und auf Kohärenz bezogene Regulierungs- und Aufsichtstradition der Schweiz* angeknüpft werden soll. Also lautet die Devise „**internationale Offenheit durch Konnektivität**“. Dabei sind aus meiner Warte einige Eckpunkte zu beachten.

6. Welche Eckpunkte sollten die Arbeiten zur Herstellung der Konnektivität prägen?

Zunächst braucht es intensive **Beobachtungs- und Analysekapazitäten**. An vielen Stellen werden heute ausländische und inländische Entwicklungen verfolgt und analysiert, aber nicht immer geschieht dies aus einer *Gesamtperspektive*. Der Grad der Offenheit der Märkte, der aus einem Gewebe aus Regulierung, Steuern,

²³ Dr. Rudolf Wehrli/Economiesuisse, Dank Offenheit zum Erfolg, Referat am Tag der Wirtschaft 2013.

²⁴ Tages Anzeiger vom 4. Dezember 2013, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Oeffnung-ist-der-Grund-fuer-den-Erfolg-der-Schweiz/story/23529015>, besucht am 30. September 2014.

Dienstleistungsverkehr und Personenverkehr resultiert, wird nicht immer aus einer Hand betrachtet und mit anderen Jurisdiktionen gesamtheitlich verglichen. Es ist dabei von einem Fokus auf Einzelpositionen abzurücken und auf eine Gesamtbetrachtung hinzuarbeiten.

Basierend auf dieser Beobachtung und Analyse sind eine ganze Reihe von **Massnahmen** ins Auge zu fassen, welche es der Schweiz erlauben, im geänderten Umfeld ihre Konnektivität zu sichern und wenn möglich gar auszubauen. Dies muss in der *Schweiz selbst* und *auf internationaler Ebene* geschehen. Hervorzuheben ist nochmals, dass es sich dabei *nicht um direkte Liberalisierungsschritte handelt, sondern teilweise um Erhöhungen des Regulierungs- und Steuerniveaus*, um die Konnektivität sicherzustellen und den weit höheren adversen Entwicklungen einer Abschottung und zunehmenden Isolation vorab zu begegnen.

Die in der **Schweiz als Folge zu ergreifenden Massnahmen** setzen eine Vorarbeit voraus, die aus der Verhandlungstaktik stammt. Sie besteht darin zu ermitteln, wie weit Abweichungen international toleriert werden und wo die Schmerzgrenze liegt, bei der Ungleichheiten nicht mehr akzeptiert werden. Bei diesem Vergleich lassen sich auf egoistischen Interessen beruhende und völlig unilateral motivierte ausländische Regulierungen in der Regel als Referenzpunkte ausschliessen. Durch diesen Vergleich entstehen *Handlungskorridore* oder Bandbreiten im Bereich der Regulierung und der Steuern. Zur Reduktion des Regulierungsgefälles in den inhaltlich und prozessual akzeptablen Bandbreiten mag *beispielsweise* im Bereich des Vorentwurfs zum FIDLEG die Anpassung der Kundensegmentierung sowie der Dokumentation der Segmentierung und Beratung durchaus erforderlich sein. Es ist aber denkbar, dass es auch Beweiserleichterungen bzw. Beweisfiktionen für die Erfüllung dieser Pflichten zugunsten der Finanzdienstleister geben könnte, keine lediglich in der Schweiz bestehenden Beweisverschärfungen wie in Art. 74 des VE FIDLEG vorgesehen.

Sicherstellen der Angemessenheit des Ausgleichs bedingt somit oft eine *Laborsituation*, welche Energie und Kreativität voraussetzt. Zudem braucht es stets einen Blick für das Ganze. Ein Einschlagen auf einzelne Bestimmungen oder Partikularinteressen zerstören diese *Gesamtperspektive* immer wieder. Gelegentlich müssen Regelungen aufgenommen werden, die aus inländischer Sicht als „falsch“ oder „ungeeignet“ beurteilt werden; demgegenüber gibt es aber durchaus Raum, mit überzeugenden und gewogenen Argumenten sowie Zivilcourage unsinnige ausländische Regulierungsfiguren abzulehnen. Es ist wichtig, sich dabei an der relativ kohärenten und pragmatischen Regulierungs- und Aufsichtstradition der Schweiz zu

orientieren; Inkonsistenzen sind als belastend und kostenintensiv auszuräumen.²⁵ Ebenfalls von grosser Bedeutung ist es, diese Arbeiten zügig durchzuführen, um für den Finanzsektor einen rechtsverbindlichen Planungsrahmen zu schaffen. Was die Steuern betrifft ist unverkennbar, dass in gewissen Bandbreiten die Diskussion um die Allokation von Steuersubstraten von Individuen und Unternehmen auf die an der Wertschöpfungskette beteiligten Staaten ebenfalls akzeptiert werden muss. Und schliesslich ist Marktzugang im Inland im Gegenzug zum Marktzugang im Ausland zu gewähren; die Profilierung der Finanzdienstleister muss sich aus anderen Fähigkeiten ergeben.

Bei dieser Gesamtbetrachtung sind die **positiven Kosten** der punktuellen Erhöhung des Regulierungsniveaus bzw. der Allokation von Steuersubstraten zu anderen Staaten einzubeziehen; gleichzeitig sind aber auch die *Kosten der Ausgrenzung und Abschottung sowie die Kosten der Friktionen* bei unterschiedlichen Regelungen zu beachten, mithin die **negativen Kosten**. Sie werden heute kaum oder höchstens sehr summarisch erfasst. Daraus ergibt sich der Wert der Konnektivität und es dürfte klar ersichtlich werden, dass Verweigerung zu Ausgrenzung sowie Friktionskosten und damit Minderung der Erfolgsaussichten führt.

Gleichzeitig drängen sich eine ganze Reihe von **Massnahmen auf internationaler Ebene** auf. Bereits heute befasst sich eine aktive Truppe von Diplomaten sowie Finanz- und Steuerspezialisten des SIF, der Schweizerischen Nationalbank, der FINMA, der Direktion für Europäische Angelegenheiten des EDA, des SECO und weiterer Stellen der Eidgenossenschaft damit, auf globaler, regionaler und nationaler Ebene die Interessen der Schweiz zu erläutern und durch aktive Einbringung in internationale Gremien mitgestalten zu können. Angesichts der zunehmend stärker multipolar ausgerichteten Welt dürfte es nötig sein, diese Ressourcen noch erheblich zu verstärken und äusserst kohärent einzusetzen.

Praktisch bedeutet dies, dass es im Sinne der Schweiz ist, einen möglichst *hohen Grad globaler Standardisierung* der Regulierung besonders bei *transaktionsintensiven Materien* zu erreichen, um nicht im Ausland hüben und drüben mit unterschiedlichen Anforderungen konfrontiert zu werden. Solche Ziele sind aber gewöhnlich nicht nur in den globalen Foren, sondern auch regional und bilateral zu unterstützen, was äusserst personalintensiv ist. Was die Besteuerung betrifft, sollte mittels Standardisierung ebenfalls ein internationales Verständnis über die Allokation von Substraten geschaffen werden, auch wenn weiterhin ein Wettbewerb über die Höhe der Besteuerung zulässig sein und ausgeschöpft werden muss.²⁶ Die intensive

²⁵ Peter Buomberger, in: Avenir Suisse (Hrsg.), *Auswege aus dem Regulierungsdickicht*, S. 42.

²⁶ Natalie Gratwohl, *Den Steuerwettbewerb aktiv verteidigen*, NZZ Nr. 218, 20. September 2014, S. 23.

Finanzhandelsdiplomatie sollte sich schliesslich mit Fragen des Marktzugangs auf globaler, regionaler und bilateraler Ebene auseinandersetzen, die angesichts der zunehmenden Standardisierung deutlich einfacher ausfallen sollten; in diesem Kontext wäre auch die Möglichkeit eines *Dienstleistungsabkommens mit der EU* wieder aufzugreifen.

Bei den Aktivitäten auf internationaler Ebene kommen mannigfaltige Mechanismen zur Schaffung von **Kompatibilität unter den Systemen** zum Zug: *Standardisierung* erlaubt, eine Weiterentwicklung der Regeln nach global geltenden Standards sicherzustellen. *Äquivalenzmechanismen* erlauben die Prüfung, ob die unterschiedlichen nationalen Systeme im Wesentlichen dieselben Schutzziele mit ähnlicher Intensität verfolgen. Punktuell kann es auch denkbar sein, eine *Vereinheitlichung der Regeln mittels Staatsverträgen* zu schaffen (das war bereits der Fall beim Schadenversicherungsübereinkommen von 1989). Gemeinsam ist all diesen Mechanismen, dass damit die Konnektivität der verschiedenen Jurisdiktionen im Bereich der Finanzmarkregulierung, der Besteuerung und damit des Marktzugangs sichergestellt werden. Dies wiederum hilft auch, die Funktionsfähigkeit des Systems zu sichern.

7. Fazit

Lassen Sie mich zu einem **abschliessenden Fazit** kommen: Mit der beschriebenen Art von internationaler Offenheit, die um die Konnektivität des schweizerischen Finanzplatzes zentriert, also **internationale Offenheit durch Konnektivität**, wird eine wesentliche Voraussetzung geschaffen, damit der schweizerische Finanzplatz wieder seine Stärken ausspielen bzw. noch ausbauen kann. Damit können die Wettbewerbsvorteile der rechtlichen und gesellschaftlichen Stabilität und der Qualität wieder eingesetzt werden und das Wachstumspotenzial ausgeschöpft werden. Dies setzt – unter Beachtung der beschriebenen Eckpunkte - die Fortsetzung und den zügigen Abschluss eines Regulierungspakets und einer Anpassung an globale Standards des Steuerrechts voraus, die selbst unter geschickter Evaluation und unter Ausnützung der bestehenden Handlungskorridore punktuell belasten. Damit kann aber eine noch viel stärker belastende Abschottung vermieden werden. Internationale Offenheit im Sinne einer Konnektivität mit globalen Standards und einer Konvergenz zur EU Regulierung stellt einen zentralen Erfolgsfaktor für die Zukunft des Finanzplatzes Schweiz dar. Die Veränderung ist daher mit der längerfristigen Vision auf das Morgen konsequent anzugehen und abzuschliessen, um eben mit den Worten Kennedy' s „*not to miss the future*“!