

Finanzplatz stärken – Schweiz stärken!



Positionspapier der
Schweizerischen Volkspartei (SVP)
zum Finanzplatz Schweiz

September 2008

Übersicht

Das Schweizer Rechtssystem basiert auf dem Schutz der Privatsphäre und dem Schutz des Eigentums. Diese elementaren Grundrechte sind in unserer Bundesverfassung verankert. Das Bankkundengeheimnis ist Ausdruck dieses urdemokratischen Selbstverständnisses und leitet sich von diesen verfassungsmässigen Grundsätzen ab.

Die Attacken der Länder der EU, USA und der OECD gegen den Finanzplatz Schweiz rütteln an diesem Grundrecht. Unsere Behörden und Unternehmen haben die Pflicht sich gegen diese undemokratischen Machenschaften zur Wehr zu setzen und jegliche Einmischung auf diesem Gebiet scharf zu verurteilen. Es kann und darf nicht sein, dass der Schutz der Privatsphäre und des Eigentums aufgrund solcher Attacken aufgeweicht oder sogar abgeschafft wird. Damit unser Finanzplatz Schweiz und mit ihm das Bankkundengeheimnis als Inbegriff eines demokratischen Grundrechts erhalten bleibt, hat dieses in der Verfassung verankert zu werden.¹

1. Bankkundengeheimnis

Das Schweizer Bankgeheimnis schützt die Informationen der Bankkunden vor dem Zugriff durch Private und Behörden. Es gleicht somit dem Berufsgeheimnis der Ärzte und Anwälte und ist Ausdruck des Schutzes der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger. Ein Gut, das in der Schweiz eine lange Tradition hat. Die Achtung des Privat- und Eigentumsbereichs findet sich aber nicht nur in unserer Verfassung sondern auch in allen anderen Gesetzen demokratisch regierter Länder: Das Bankkundengeheimnis der Schweiz ist deren konsequente Weiterentwicklung. Staaten, welche die Privatsphäre und die Eigentumsrechte des einzelnen nicht schützen wollen oder können, verabschieden sich von den Grundsätzen der Demokratie und nehmen totalitäre Züge an. Die Wahrung der Grundwerte von Privatsphäre und Privateigentum sind somit zentrale Säulen eines Rechtsstaates und basieren auf der urdemokratischen Tradition von Selbstverantwortung und Mündigkeit der Bürger. Das Bankkundengeheimnis ist Ausdruck dieses Selbstverständnisses.

Das schweizerische Bankkundengeheimnis basiert auf der jahrhundertealten Kultur der Verschwiegenheit bei Handelsgeschäften der Banken. Der Ursprung der heutigen gesetzlichen Bestimmungen indessen liegt in der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg. Während der Weltwirtschaftskrise begannen namentlich Deutschland und Frankreich Anstrengungen zu unternehmen, um Kapitalflucht zu verhindern und herauszufinden, ob ihre Bürger grössere Vermögen in der Schweiz haben.

Vor dem Inkrafttreten des Bankengesetzes stützten sich die Banken auf das zivilrechtliche Persönlichkeitsrecht, welches die Vermögensverhältnisse als Teil der Privatsphäre schützt. Das "Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen" wiederum, in dem das Bankgeheimnis verankert ist, trat 1934 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt waren die Nationalsozialisten in Deutschland an die Macht gekommen. Das deutsche Nazi-Regime stellte Kapitalexpert unter hohe Strafen. Diese Entwicklungen führten unter anderem dazu, dass die Regierung der Schweiz das Bankkundengeheimnis

¹ 02.432 Pa. Iv. Fraktion der Schweizerischen Volkspartei: Wahrung des Bankkundengeheimnisses. Der entsprechenden parlamentarischen Initiative der SVP wurde vom Nationalrat 2003 zwar Folge gegeben, 2006 jedoch gegen den Willen der SVP abgeschrieben. Die SVP wird in der Herbstsession 2008 diesbezüglich eine parlamentarische Initiative erneut einreichen.

stärken wollte. Damit das Bankkündengeheimnis in der heutigen Form geschaffen werden konnte, mussten die Banken einwilligen, sich von nun an von der Bankenkommision kontrollieren zu lassen.

Hunderttausende von Arbeitsplätzen hängen in unserem Land direkt oder indirekt vom Finanzsektor ab. Dieser Sektor generierte im Jahre 2006 ca. 14 Milliarden an Steuereinnahmen oder rund 13 Prozent der gesamtschweizerischen Steuereinnahmen.² Gründe für Anleger ihr Vermögen Schweizer Banken anzuvertrauen sind die Stabilität der eigenständigen Schweizer Währung, die hervorragende Infrastruktur der Banken, die politische Stabilität des Landes und das vorzügliche Know-how und die Ausbildung der Schweizer Bank- und Finanzanalysten. Ein weiterer Faktor für den Erfolg unserer Banken ist dabei das bewährte Bankkündengeheimnis.

Selbstverständlich gilt das Bankkündengeheimnis nicht absolut. Bei Verdacht auf kriminelle Aktivitäten wie Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei oder Steuerbetrug wird es aufgehoben und inländische wie ausländische Behörden erhalten mittels Rechtshilfesuch Zugriff auf die Bankinformationen. Zusätzlich sind als besonders wirksames Mittel gegen die Steuerhinterziehung durch Aus- wie Inländer die Verrechnungssteuer (die Schweiz besitzt diesbezüglich mit 35 Prozent die höchste der Welt!) sowie die vielen Doppelbesteuerungsabkommen vorhanden.

Der Schweizer Finanzplatz verfügt über eine sehr hohe Transparenz und im internationalen Vergleich die strengsten und wirkungsvollsten Mechanismen zur Bekämpfung von Geldern aus kriminellen Machenschaften. Angesichts dieser Tatsachen gibt es keinen Grund, das Bankkündengeheimnis in seiner Substanz zu verändern oder gar abzuschaffen. Ebenso sind illegale Mittel³ zur Beschaffung von Kundendaten wie jüngst von Deutschland praktiziert, ein Angriff auf die Souveränität eines jeden Landes sowie auf die individuelle Privatsphäre und damit auch auf die garantierten Grundrechte der Verfassung. Mit einer Verrechnungssteuer oder einer befreienden Quellensteuer kann jeder Staat einen Steuertourismus ins Ausland vermeiden, ohne auf illegale Beschaffung von Kundendaten oder gesetzeswidriges Eindringen in die Privatsphäre des Bürgers angewiesen zu sein. In diesem Zusammenhang ist es wichtig festzuhalten, dass auch die Banken sich an das Landesrecht halten müssen. Die unkontrollierte Weitergabe von Kundendaten widerspricht der Schweizerischen Rechtsordnung und ist entsprechend als Officialdelikt zu ahnden.

Für die Stärkung unseres Finanzplatzes und des Bankkündengeheimnisses sind aus Sicht der SVP jedoch zusätzliche Massnahmen zu prüfen oder umzusetzen: So ist eine deutliche Verschärfung der Strafbestimmungen bei Verletzung des Bankkündengeheimnisses zwingend vonnöten. Die SVP hat deshalb in der Frühjahrssession 2008 eine Fraktionsmotion⁴ eingereicht mit dem Ziel, das Strafmass von heute maximal 6 Monaten Gefängnis oder 50'000 Franken auf maximal 5 Jahre Gefängnis oder 10 Millionen Franken Busse zu erhöhen, wobei die Geldstrafe ausdrücklich auszuschliessen ist.

² Inklusiv der indirekten Steuern (Stempel-, Verrechnungssteuer, Zinssteuerrückbehalt, MwSt. etc.)

³ Hierbei ist insbesondere auf den Kauf von gestohlenen Bankdaten von Liechtensteinischen Finanzinstituten durch Deutschland hinzuweisen – ein staatsrechtlich bedenklicher Vorgang.

⁴ 08.3095 Mo. Fraktion der Schweizerischen Volkspartei: Verschärfung der Strafbestimmungen bei Verletzung des Bankkündengeheimnisses.

Der Schutz der Privatsphäre hat in der Schweiz einen wichtigen Stellenwert, der auch in der Verfassung verankert ist. Das Bankgeheimnis leitet sich von diesem verfassungsmässig garantierten Grundsatz ab.

Für die SVP ist das Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar. Angriffe auf unser Finanz- und Steuersystem ohne dringenden Verdacht oder Beweise auf kriminelle Aktivitäten haben keine rechtliche Grundlage und sind als ein Angriff auf die Souveränität unseres Landes zu werten.

Damit das Bankkundengeheimnis besser verankert ist, fordert die SVP eine Ergänzung von Artikel 13 der Bundesverfassung, welche das Instrument des Bankkundengeheimnisses explizit in die Bundesverfassung schreibt.

Auch die Banken haben sich an das Landesrecht zu halten. Die SVP fordert, dass die Strafen bei der Weitergabe von kundenspezifischen Bankdaten ohne Rechtshilfegesuche massiv verschärft werden. Diese Strafen sind in den Vortatenkatalog zur Geldwäscherei aufzunehmen.

2. Verwendung EU-Steuererträge und Höhe

Ein weiterer kritischer Punkt betrifft das Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Um die Steuerflucht zu minimieren, hat die Schweiz mit der EU ein Abkommen abgeschlossen, welches die Schweiz einseitig verpflichtet, auf sämtlichen Zinserträgen, die in der Schweiz zugunsten von Privatpersonen aus der EU anfallen, eine Zinssteuer zu erheben, sofern diese Kunden einem Meldeverfahren nicht zustimmen. Diese Steuer ist einerseits nicht sachgerecht und andererseits auch rechtlich fragwürdig, da die EU sich verpflichtet hat, diese erst in Kraft zu setzen, wenn mit anderen Staaten wie den USA, Singapur, Hongkong aber auch weiteren Offshore-Finanzplätzen gleichwertige Abkommen abgeschlossen worden sind. Dies ist bis heute nicht der Fall.

Die SVP verlangt, dass die Schweiz gegenüber der EU keine Zugeständnisse in Sachen Bankkundengeheimnis macht.

Solange die EU einseitig Steuern gegen die Schweiz erhebt, sind die Zahlungen der Zinssteuern zu sistieren.⁵

Die Sistierung wird erst aufgehoben, wenn die EU gegenüber den USA, Singapur, Hongkong aber auch weiteren Offshore-Finanzplätzen gleichwertige Abkommen abgeschlossen hat.

3. Schengen und Bankkundengeheimnis

Mit dem Abschluss der bilateralen Verträge II mit der EU wurde das Bankkundengeheimnis völkerrechtlich abgestützt. So wurde im Bereich der Zinsbesteuerung festgehalten, dass neben dem Informationsaustausch auch die Quellensteuer als gleichwertiges Instrument fungieren kann. Im Bereich Amts- und Rechtshilfe bei indirekten Steuerdelikten, gewährt die Schweiz der EU bereits heute die gleichen Mittel

⁵ Ein entsprechender Vorstoss wird in der Herbstsession 2008 eingereicht.

wie sie für inländische Kunden gelten. Im Falle einer Ausdehnung von Schengen auf die direkten Steuerdelikte gilt eine vertraglich festgehaltene Ausnahmeklausel (Opting-Out) zwischen der Schweiz und der EU.

Die SVP fordert, dass jeder neue Erlass im Rahmen der Entwicklung des Schengen-Dossiers sorgfältig auf eine mögliche Relevanz auf das Bankkundengeheimnis überprüft wird. Der Bundesrat hat die Interessen der Schweiz ohne Wenn und Aber zu vertreten.

Die im Bereich der Bilateralen II festgehaltenen Grundsätze und Regelungen dürfen keinesfalls aufgeweicht werden.

Falls das Bankkundengeheimnis durch die Weiterentwicklung des Schengen-Aquis oder sonstigem EU-Recht bedroht ist, fordert die SVP dass die Schweiz von ihrem Opting-Out-Recht Gebrauch macht und die Weiterentwicklung nicht übernimmt.

4. OECD, Rechtshilfegesuche und das Bankkundengeheimnis

Das OECD Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen beabsichtigt die Schaffung eines weltweiten einheitlichen Standards zwischen den Finanzplätzen. Das Global Forum ist in erster Linie eine Diskussionsplattform und basiert auf Freiwilligkeit zwischen den Teilnehmerstaaten, demzufolge sind auch keine Sanktionen vorgesehen. Die Schweiz ist kein Mitglied des Forums sondern nimmt als Beobachter an den Veranstaltungen teil. Dabei soll basierend auf einem Musterabkommen staatlichen Steuerbehörden ein umfassender Informationsaustausch gewährt werden. In diesem Zusammenhang ist klar darauf hinzuweisen, dass im Sinne der Rechtssicherheit in Zukunft lediglich mit OECD-Staaten solche Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen werden sollen. Die vom Bundesrat geänderte Praxis, neu solche Musterdoppelbesteuerungsabkommen auch auf Nicht-OECD-Staaten wie zum Beispiel Südafrika oder Kolumbien auszuweiten, ist klar entgegenzutreten. Des Weiteren gilt es auch bei Rechtshilfeabkommen mit solchen Staaten die Interessen der Schweiz hochzuhalten und Auswirkungen auf das Bankkundengeheimnis genau zu prüfen.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass der bilaterale Weg in Form der Erhebung einer Quellensteuer, welchen die Schweiz in Fiskalangelegenheiten beschreitet, vom Forum anerkannt wird. Aufgrund der guten Erfahrungen mit dem bilateralen Weg in Steuerfragen und da der Informationsaustausch nicht dem Schweizerischen Rechtsempfinden entspricht, hat die Schweiz kein Interesse, aktiv im Forum mitzuarbeiten. Allerdings gilt es, verfehlten Beschlüssen dieses Forums klar und aktiv entgegenzutreten.

Die SVP erwartet, dass der Bundesrat dem Druck der OECD-Staaten auf unser Steuersystem klar widersteht.

Die SVP fordert, dass der bilaterale Weg in Steuerangelegenheiten mittels der Erhebung einer Quellensteuer weitergeführt wird.

Eine Abkehr zugunsten eines Informationsaustauschsystems lehnt die SVP klar ab. Ein solches System widerspricht dem Schutz der individuellen Privatsphäre und damit den Grundrechten der Verfassung, des Weiteren führt es zur Aushöhlung unseres Bankkundengeheimnisses.

Im Bereich des Abschlusses von Musterdoppelbesteuerungsabkommen nach OECD fordert die SVP, dass diese nur mit Staaten, welche OECD-Mitglieder sind, abgeschlossen werden. Eine Ausweitung auch auf Nicht-OECD-Staaten lehnt die SVP klar ab.⁶

Auch beim Abschluss von allgemeinen Rechtshilfeabkommen sind die Auswirkungen auf die Schweiz und das Bankkundengeheimnis genau zu prüfen.

5. Anforderungen aus Basel II an Eigenmittelvorschriften

Basel II bezeichnet die revidierte Eigenkapitalregulierung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision). Als Stossrichtung verfolgt Basel II ein Drei-Säulen-Konzept:

- Säule 1 enthält quantitative Vorgaben an die Eigenkapitalausstattung einer Bank (minimale Eigenmittelanforderungen).
- Säule 2 definiert qualitative Anforderungen an Risikomanagement und Aufsicht.
- Säule 3 schliesslich zielt auf Marktdisziplin bzw. Offenlegung spezifischer Informationen zur Kapitaladäquanz (Transparenz).

Im Rahmen von Säule 1 müssen Kreditrisiken, Marktrisiken sowie neu auch operationelle Risiken mit Eigenkapital unterlegt werden. Die Finanzinstitute können dabei zwischen einem externen Rating und einer bankinternen selbsterarbeiteten Bonitätseinstufung zur Abschätzung der Kreditrisiken wählen. Als „Soft Law“ ist Basel II nicht unmittelbar verbindlich, sondern bedarf einer jeweils nationalen Umsetzung bzw. Überführung in nationales Recht.

Bei der ganzen Diskussion um neue Eigenmittelvorschriften ist jedoch folgendes zu beachten: Die derzeitige Finanzkrise ist teilweise gerade auch auf verfehlte Annahmen und Modelle von Basel II zurückzuführen, auch wenn Basel II erst in einigen Ländern umgesetzt wurde. So ist Basel II in der Schweiz erst seit Januar 2008 in Kraft – in den USA immer noch nicht. Dennoch haben sich viele Banken in ihrem Verhalten bereits seit 2006 auf Basel II vorbereitet. Die Problematik besteht darin, dass die internen Modelle, die u.a. die Grossbanken bei ihrer Berechnung des risikoadjustierten Kapitals verwendeten, von der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) abgesegnet wurden. Es zeigt sich nun, dass diese Modelle zur Risikomessung teilweise fehler- und lückenhaft sind, weil sie auf den Kursauschlägen der letzten 5 Jahre basierten. Dadurch wurden erstens die schwierigen Jahre des New Economy Crashes nicht mehr berücksichtigt und zweitens führt diese Art von Risikomessung dazu, dass Kapitalanlagen vor einem Crash immer risikoärmer eingestuft werden als nach einem Crash (Daten basierend auf finanziellen Schönwetterperioden). Anders ausgedrückt, die EBK hat in dieser wichtigen Phase ihre Aufsichtsfunktion nicht wahrgenommen und versagt.

⁶ 08.3355 Mo. Fraktion der Schweizerischen Volkspartei: Anwendung des OECD-Doppelbesteuerungsabkommens.

Wenn nun die EBK bzw. die Finanzmarktaufsicht (FINMA) ab 1.1.2009 glaubt, die Eigenmittelanforderungen für grosse Schweizer Banken massiv erhöhen zu müssen, dann versucht sie die Mängel der Risikomessung mit einem Übermass an Eigenkapital zu kompensieren. Damit greift sie einerseits in die Geschäftspolitik der Banken ein, indem diese wiederum ihre Eigenmittelunterlegung optimieren und wegen des hohen Bedarfs an Eigenkapital gewisse Geschäftssparten aufgeben. Andererseits übernimmt sie teilweise die Funktionen der Notenbanken, indem sie über eine neu definierte Eigenmittelquote in Prozenten der Bilanzsumme das Wachstum der Banken und damit deren Geldmenge steuert. Die Einführung einer solchen zusätzlichen, einschränkenden Leverage Ratio wurde bereits einmal bei der Erarbeitung von Basel II umfangreich geprüft und richtigerweise verworfen.

Die SVP fordert, dass die Grundlagen von Basel II überarbeitet werden. Im Bereich des Erlasses von neuen Eigenmittelvorschriften, hat ein schweizerischer Alleingang zu unterbleiben, stattdessen soll die internationale Entwicklung abgewartet werden.

Die Mängel der Risikobemessung seitens der FINMA dürfen nicht mit zu hohen Eigenmittelvorschriften überdeckt werden.

Die FINMA darf nicht geldpolitische Funktionen übernehmen, die ausschliesslich der Schweizerischen Nationalbank zustehen. Sie darf nicht auf das Wachstum der Banken steuern und wirken.

Behördliche Sololäufe wie die geplante Einführung eines zusätzlichen Leverage Ratio sind zu verhindern. Die Einführung eines solchen Instruments ist bereits früher sowohl von den Regulatoren als auch von den Banken aufgrund ihrer konzeptionellen Schwächen verworfen worden.

6. Regulierung / Selbstregulierung

Zweifellos hat die derzeitige Finanzkrise auch Schwächen der Regulierung, vor allem aber der Aufsicht offengelegt. Sowohl das amerikanische, das deutsche wie auch das englische Modell haben in der Finanzkrise versagt. In allen Ländern musste der Staat massiv intervenieren. Es liegt somit weniger an der Transparenz, wie sie nun ständig gefordert wird, sondern am Erkennen der relevanten Zahlen und am Eingreifen der Behörden. Das Schweizerische Modell schneidet hier nicht schlechter ab, aber auch hier traten Fehler auf: So wurde beispielsweise die Kompensation von Kreditrisiken durch Absicherungsgeschäfte bei der Berechnung der risikoadjustierten Eigenmittel im Falle der UBS von der EBK nicht kontrolliert und hinterfragt.

Im Hinblick auf die künftige Regulierung verdienen drei Tatbestände besondere Aufmerksamkeit:

- Erstens besteht eine grosse Abhängigkeit des Finanzsektors aber auch der Aufsicht von Rating-Agenturen, von denen deren drei einen Marktanteil von rund 90% halten.
- Der zweite Problemkreis sind die unregulierten Kapitalmärkte, in die viele Finanzintermediäre ausgewichen sind, weil die regulierten Kapitalmärkte zu hohe Eigenmittel erforderten.

- Der dritte Bereich ist die Problematik der Mehrstufigkeit des Kreditgeschäftes, die vor allem in den USA als Hauptgrund für die Krise gilt.

Die Komplexität der Probleme hat nun dazu geführt, dass eine eigentliche Regulierungshysterie ausgebrochen ist. Probleme, die man nicht lösen kann oder will werden von den nationalen Aufsichtsbehörden und Regulatoren an internationale Gremien delegiert, deren gesetzlicher Status oft nicht klar ist. Hierbei zeigt sich einmal mehr ein Grundproblem der Politik: Anstatt die Situation kritisch zu analysieren und Lehren daraus zu ziehen, wird mit zusätzlichen Massnahmen versucht, das Problem zu vertuschen. Diese Pflasterli-Politik, darunter gehört auch die Forderung der Nationalbank und der EBK den Banken eine Schuldenbremse aufzuzwingen, bringt ausser neuen Gesetzen nichts. Vielmehr besteht die Gefahr einer Überregulierung, die letztlich den Konsumenten höhere Kosten verursacht und möglicherweise zu einer restriktiveren Kreditpolitik mit all ihren volkswirtschaftlichen Folgen führen wird.

Dabei haben die Banken bereits zahlreiche Massnahmen in Eigenverantwortung getroffen. Angefangen bei der Rekapitalisierung bis zu Managementwechseln. Der Verkauf zweifelhafter Aktiven mit Verlusten und weitere Entschuldungsmassnahmen werden jedoch die künftigen Erträge schmälern und zu Steuerausfällen führen. Werden die Eigenmittelanforderungen weiter erhöht, werden die Banken, die bisher einen überdurchschnittlichen Anteil am Dividendenaufkommen der Schweiz aufwiesen, eine restriktivere Dividendenpolitik betreiben und ihre Eigenmittel mit zurückbehaltenen Gewinnen aufstocken. Auch dies könne zu massiven Steuerausfällen führen. Die Lösung der aktuellen Probleme sind nicht durch behördliche Überreaktionen, sondern durch Rahmenbedingungen, welche die Anliegen des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Kontext berücksichtigen zu erreichen. Ein behördlicher Sololaut ist unter allen Umständen zu verhindern. Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen ist auf die berechtigten Aktionärs- und Marktinteressen klar Rücksicht zu nehmen. Gelingt die Balance zwischen aufsichtsrechtlichen Idealvorstellungen und den Kapital- und Aktionärsinteressen nicht, werden ausländische Finanzplätze davon profitieren.

Die SVP verlangt, dass am Grundsatz der Selbstregulierung festgehalten wird. Anstelle neuer Gesetze und Regulierungen ist eine fundierte Analyse der Probleme vorzunehmen.

Im Sinne einer zusätzlichen Sofortmassnahme ist jedoch eine verstärkte Ausbildung der Aufsichtsbehörden zu prüfen, damit diese ihre Funktion als Kontrollinstanz auch wirklich wahrnehmen können.

Die SVP fordert einen Verzicht auf die vorschnelle und schulmeisterliche Übernahme von internationalen Regulierungen („swiss finish“), um dem Finanzplatz Schweiz keinen Wettbewerbsnachteil zu verschaffen.

Die aktuellen Probleme haben besonnen angegangen und gelöst zu werden – auf eine Regulierungshysterie ist klar zu verzichten.