

Finanzdienstleistungsabkommen Schweiz – EU: Traum, Hoffnung oder Albtraum?



Urs Zulauf, Head Client Tax Policy
Zürich, 17. März 2015

Prolog: Traum, Hoffnung, Albtraum



Ein Albtraum ist ein Traum ohne Hoffnung

Überblick

1. **Europapolitischer Hintergrund**
2. **Behinderter EU-Marktzugang: ein Problem?**
3. **Handlungsoptionen zur Wahrung des EU-Marktzutritts**
4. **Rahmenbedingungen eines Finanzdienstleistungsabkommens**
5. **Die Interessenlage**
6. **Fazit**



Wald und Bäume



Der bilaterale Weg der Schweiz zur EU

- Keine EU-Mitgliedschaft
- EWR 1992 durch Volk und Stände abgelehnt
- Vertragsnetz aus 20 zentralen bilateralen Abkommen und über 100 weiterer Abkommen
- Chronologie wichtiger bilateraler Abkommen
 - 1972: Freihandelsabkommen
 - 1989: Versicherungsabkommen
 - 1999: Bilaterale 1 (Personenfreizügigkeit, Technische Handelshemmnisse, Öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr, Forschung) mit „Guillotineklausel“
 - 2004: Bilaterale 2 (Schengen, Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Umwelt, Statistik, MEDIA, Ruhegehälter) ohne „Guillotineklausel“

EU-kompatible Umsetzung der „Masseneinwanderungsinitiative“ als Voraussetzung für ein FDLA ?

- Problem: Das Kontingentssystem des von Volk und Ständen im Februar 2014 angenommenen Art. 121a BV widerspricht dem zentralen Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU
- Keine Bereitschaft der EU zu substantiellen Verhandlungen über Gegenstände, welche nicht (wie der AIA) in ihrem überwiegenden Interesse liegen
- Stand: Im Februar 2015 verabschiedet der Bundesrat
 - eine Vernehmlassungsvorlage zur Einführung eines Kontingentssystems für alle Ausländer im Ausländergesetz
 - ein „definitives“ Mandat zu Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des FZA bis im Februar 2017

Lösung der institutionellen Frage als Voraussetzung für ein FDLA ?

Gegenstand:

- Rechtsanpassung: Verfahren zur Anpassung von Abkommen an die Weiterentwicklung des EU-Acquis
- Überwachung: Sicherstellen der korrekten Anwendung der bilateralen Abkommen
- Auslegung: Sicherstellen der homogenen Auslegung der bilateralen Abkommen
- Streitbeilegung: Verfahren und Instanzen zum Entscheid über Streitigkeiten zwischen der EU und der Schweiz

Grundidee:

- „Dynamischer“ aber nicht automatischer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz dafür ...
- Beteiligung der Schweiz am EU-Entscheidungsprozess („Decision shaping“)?

Stand:

- Mai 2014: Beginn Verhandlungen nach technischen Gesprächen

Verbesserter Marktzutritt als Voraussetzung für ein AIA - Abkommen mit der EU?

- Gegenstand: Erweitern des bestehenden Zinsbesteuerungsabkommens auf einen „automatischen Informationsaustausch“ in Steuersachen nach OECD Standard.
- Stand:
 - Oktober 2014: Bundesrat beschliesst Verhandlungen über den AIA u.a. mit EU
 - Jan 2015: Vernehmlassung zu Europarat/OECD Amtshilfeübereinkommen und AIA – Gesetz und MCAA
 - März 2015: Abschluss der Verhandlungen mit der EU?
- Verbesserter Marktzutritt wurde im Verhandlungsmandat **nicht** als Voraussetzung für AIA – Abkommen formuliert
- Informeller Link?
- Fazit: Konzessionen kann nur verlangen, wer rechtzeitig sieht, wie sich die Dinge entwickeln, und eigene Konzessionen rechtzeitig anbietet.

25 Jahre Schweizer Annäherung an die EU-Finanzmarktregulierung ohne Marktzutritt

Institutioneller Rahmen:

- Dez 1992: (kein) EWR
- Juni 1999: Bilaterale 1 mit Auftrag zu Dienstleistungsverhandlungen
- März 2003: Suspendierung der Dienstleistungsverhandlungen
- Okt 2004: Bilaterale 2 ohne Finanzdienstleistungen
- August 2010: Bundesrat bricht Prüfung eines FDLA und DLA ab
- Dez 2014: Expertengruppe Brunetti empfiehlt „exploratorische Gespräche“ mit der EU zu FDLA
- Dez 2014: Auftrag des Bundesrates zu „exploratorischen Gesprächen“?

Autonomer Nachvollzug von EU-Finanzmarktrecht seit 1992 z.B.:

- 1994: „Swisslex“-Revision Bankengesetz
- 1994: Totalrevision Anlagefondsgesetz
- 2006: Kollektivanlagengesetz
- 2012: AIFMD Revision Kollektivanlagegesetz
- 2014...: Finfrag, Fidleg

Trotz autonomem Nachvollzug kein Marktzugang für Schweizer Fonds

Die Absicht zur Dienstleistungsliberalisierung in den Bilateralen 1 (1999)

Freizügigkeit. Abk. mit der EG

0.142.112.681

Gemeinsame Erklärung über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen

Die Vertragsparteien verpflichten sich, so bald wie möglich Verhandlungen über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen auf der Grundlage des gemeinschaftlichen Besitzstands aufzunehmen.

Originaltext

0.142.112.681

**Abkommen
zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits
und der Europäischen Gemeinschaft und
ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit**

Abgeschlossen am 21. Juni 1999

Aufgalopp zu einem FDLA ?

Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU

Aufgalopp für einen neuen Vertrag mit Brüssel

Markus Häfliger, Bern 12.12.2014, 05:30 Uhr

Empfehlen 13 Twitem 12 g+1 3



NZZ 12.12.2014

Überblick

1. **Europapolitischer Hintergrund**
2. **Behinderter EU-Marktzugang: ein Problem?**
3. **Handlungsoptionen zur Wahrung des EU-Marktzutritts**
4. **Rahmenbedingungen eines Finanzdienstleistungsabkommens**
5. **Die Interessenlage**
6. **Fazit**



Aktive grenzüberschreitende Vermögensverwaltung an EU Kunden unter Mifid 2

Professionelle Kunden

Aktive Vermögensverwaltung möglich, wenn

- Firma in Drittland zugelassen und wirksam beaufsichtigt ist
- EU-Kommission die Gleichwertigkeit der Aufsicht und des Aufsichtsrechts bejaht
- Eine Vereinbarung der Kooperation der Aufsichtsbehörden besteht
- Die Firma auf ihren Antrag durch die ESMA in ein Register eingetragen wird

Retailkunden

- Regelung bleibt Recht der Mitgliedsstaaten überlassen
- Mitgliedsstaaten können Zweigniederlassung verlangen.
- In diesem Fall gelten für diese Mindestvorschriften der MIFID
- Bei Gleichwertigkeit von Heimatstaataufsicht und –recht: EU-Pass der Zweigniederlassung

Der grenzüberschreitende Zugang zu europäischen Kunden ist stark eingeschränkt – Beispiel Kontakt mit Kunden mit Wohnsitz in Frankreich

Verboten	Erlaubt
Werbung für oder Ausführen von Bank- und Vermögensverwaltungsdienstleistungen in F oder nach F	Sozialer Kontakt in F
Überreichen allgemeines Bankwerbematerials in F oder Versand nach F	Überreichen Businesskarte in F
Veranstalten von Marketingevents in F	Überreichen Faktenblätter und Research ohne Anlageempfehlung in F
Überreichen von Produkteinformation in F	Versand Faktenblätter und Research mit Anlageempfehlung nach F sofern compliant mit F - Recht
Mitführen von Research mit Anlageempfehlungen	
Werbung für Finanzinstrumente in F	
Werbung für Kredite und Kreditkarten in oder nach F	
Versand von Produktinformationen nach F ausser auf ausdrücklichen Wunsch des Kunden	
Persönliche Anlageberatung am Telefon nach F	

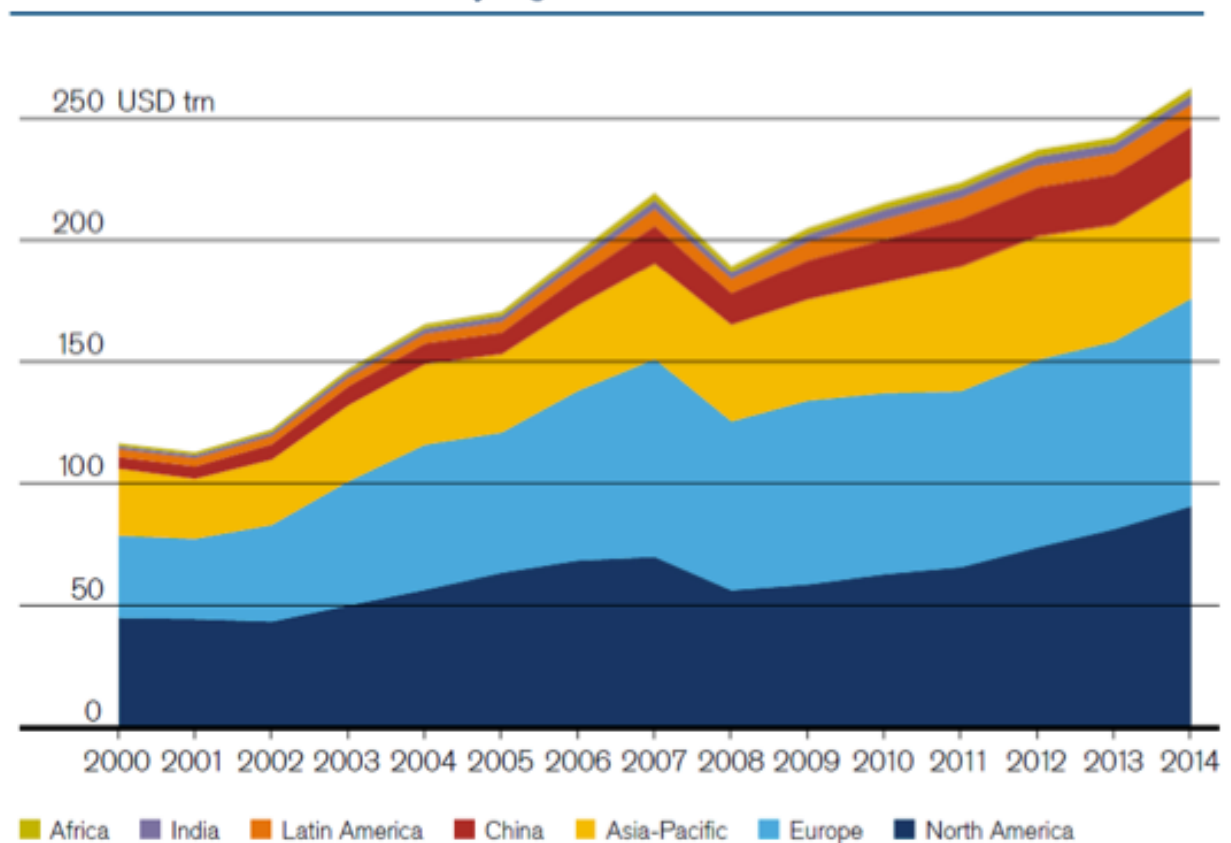
DISCLAIMER

Das wirtschaftliche Vermögen Europas bleibt bedeutend

Anteil am Weltvermögen von total USD 263 trn:

- North America: 32,8 %
- Europe: 31.6%
- Asia – Pacific (without China and India): 20 %
- RoW: 16 %

Global total wealth 2000-2014 by region



Source: Credit Suisse Global Wealth Data Book 2014, p. 18

Geänderte Rahmenbedingungen für das grenzüberschreitende Private Banking

- Herausforderndes Tiefzinsumfeld
- Steuertransparenz durch Zwangsregularisierung bestehender EU-Kunden und künftigen AIA mit der EU
- Erhöhter EU-Kundenschutz in MIFID 2
- Ohne regulatorische Erleichterungen des grenzüberschreitenden Marktzutritts werden Chancen zu Risiken:
 - digital private banking
 - retrofreie Beratungsmodelle

Überblick

1. Europapolitischer Hintergrund
2. Behinderter EU-Marktzugang: ein Problem?
3. **Handlungsoptionen zur Wahrung des EU-Marktzutritts**
4. Rahmenbedingungen eines Finanzdienstleistungsabkommens
5. Die Interessenlage
6. Fazit



Empfehlungen der Expertkommission Brunetti 2 (Dez 2014)



1. Bilaterale Marktzugangsverhandlungen
2. Gleichwertige Regulierung und Äquivalenzanerkennung
3. Sondieren eines Finanzdienstleistungsabkommens

Option 1: Bilaterale Marktzutrittsverhandlungen mit ausgewählten EU-Staaten

- Grundidee: Gegenseitiges Senken bestehender regulatorischer Hürden für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen ohne Niederlassung
- Verhandlungsstatus
 - abgeschlossen: UK, D, A
 - laufend: F
 - vereinbart: I
- Erfahrungen aus den Verhandlungen mit UK, D, A:
 - Inert 1 bis 3 Jahren zu führen und umzusetzen
 - EU-Recht als enger und sich rasch verändernder Rahmen
 - Keine Bereitschaft zur Änderung der Gesetze
 - Potentiell sehr aufwändige Umsetzung (Beispiel D)
 - Je nach Ausgestaltung nicht auf viele Länder auszudehnen
 - Jedes Land erfordert eigene Analyse
 - Interessenlage einseitig bei Schweiz

Option 2: Gleichwertige Regulierung und Äquivalenzanerkennung

- Grundidee: Gegenseitige Erleichterung einzelner grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen aufgrund einer Anerkennung gleichwertiger Regulierung und Aufsicht
- Anerkennung gleichwertiger Regulierung im EU – Recht:
 - Solvency II
 - Mifid 2 für professionelle Kunden
 - EMIR/MIFIR
- Vorleistungen im Schweizer Finanzmarktrecht
 - Swiss Solvency Test bei Versicherungen
 - Kollektivanlagengesetz
 - FINFRAG
 - FIDLEG (zum Teil)
 - Interessenlage einseitig bei Schweiz
- Bisher wenig konkreter Nutzen dieser Vorleistungen der Schweiz
- Ohne institutioneller Rahmen bringt gleichwertige Regulierung keinen erleichterten Marktzutritt

Option 3: Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU

- Grundidee:
 - Verbindlicher Staatsvertrag zwischen der Schweiz und der EU
 - voll- und gleichberechtigten Teilnahme der Schweiz am europäischen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen
 - Übernahme des relevanten EU-Finanzmarktrechts ins Schweizer Recht
 - Mitwirkungs- nicht Mitentscheidungsmöglichkeit der Schweiz bei der Weiterentwicklung des EU-Finanzmarktrechts.
- Status: erste unverbindliche Vorsondierungen der Schweiz bei der EU-Kommission

Überblick

1. Europapolitischer Hintergrund
2. Behinderter EU-Marktzugang: ein Problem?
3. Handlungsoptionen zur Wahrung des EU-Marktzutritts
4. **Rahmenbedingungen eines Finanzdienstleistungsabkommens**
5. Die Interessenlage
6. Fazit



Übernahme der relevanten EU-Finanzmarktregulierung („sektorieller acquis communautaire“)

- Gleiche regulatorische Rahmenbedingungen als Voraussetzung einer Teilnahme am Binnenmarkt
- Dynamische Übernahme auch künftiger Weiterentwicklungen des acquis wäre für EU wohl zwingend und Ausnahmen kaum möglich.
- Auch die Schweiz kann ein Interesse an einer dynamischen Übernahme haben.
- EWR acquis umfasst heute 30 bis 40 Kernregulierungen im Finanzmarktbereich einschliesslich der beruflichen Vorsorge
- Grosser formeller gesetzlicher Anpassungsbedarf vor allem wegen hohem Detaillierungsgrad der EU-Regulierung
- Inhaltlicher gesetzlicher Anpassungsbedarf weniger hoch dank relativ hoher Konvergenz des Schweizer Rechts
- In einigen Bereichen wären aber auch inhaltliche wichtige Änderungen erforderlich (z.B. für PRIIPS)

Übernahme der für das Abkommen erforderlichen horizontalen EU-Regulierung („horizontaler acquis communautaire“)

- Grundidee: Teilnahme am Binnenmarkt erfordert die Übernahme zentraler flankierender EU-Regeln
- Genauer Inhalt der aus Sicht der EU zu übernehmenden Regeln unklar
- Geltungsbereich der horizontaler Regeln nur die Finanzwirtschaft
- Mögliche horizontale Regeln:
 - Konsumentenschutz
 - Gesellschaftsrecht und Rechnungslegung
 - Datenschutz
 - Wettbewerbsrecht
 - Beihilferecht
- Könnte erheblichen Anpassungsbedarf auslösen
- Politisch heikel wären v.a. das Gesellschafts- und Beihilferecht (Staatsgarantie für Kantonalbanken, Gebäudeversicherungsmonopol)

Nebenfragen

- Freiraum der Schweiz für von den EU Regeln abweichende Regeln für die Binnenwirtschaft bzw für Binnengeschäftsbeziehungen?
- Auswirkungen eines FDLA mit der EU auf die Beziehungen der Schweiz auf Drittländer?
- Zulässigkeit eines FDLA unter WTO/GATS-Abkommen?
- Einbindung der FINMA in das EU-Aufsichtssystem und die Bankenunion?
- Übergangsbestimmungen

Überblick

1. Europapolitischer Hintergrund
2. Behinderter EU-Marktzugang: ein Problem?
3. Handlungsoptionen zur Wahrung des EU-Marktzutritts
4. Rahmenbedingungen eines Finanzdienstleistungsabkommens
5. **Interessenlage**
6. Fazit



Interessen Schweizer Finanzwirtschaft

- Referenzszenario: Status quo, erschwerter oder erleichterter Marktzutritt
- Banken
 - Bankiervereinigung, Grossbanken und Vermögensverwaltungsbanken positiv
 - Inlandorientierte Banken bisher skeptisch
- Nicht-Banken Vermögensverwalter (zu Unrecht) skeptisch
- Asset Manager, Versicherungen und Finanzplatzinfrastrukturbetreiber positiv

Ökonomische Analysen im Rahmen der Expertengruppe Brunetti gehen vor allem bei einer längerfristigen Betrachtung und insbesondere bei einem Referenzszenario mit erschwertem Marktzutritt zu EU-Kunden von einem erheblichen Netto-Nutzen eines FDLA für die Schweizer Volks- und Finanzwirtschaft aus

Interessen Schweizer Wirtschaft und Politik

- Allgemeine wirtschaftliche Überlegungen sprechen für ein FDLA
- Politisch werden vor allem die institutionellen Fragen umstritten sein

Interessen EU

- Entscheidende unbeantwortete Frage
- Wirtschaftliche Überlegungen:
 - 507 Mio Europäer mit USD 77 trn Vermögen und USD 18'394 bn BIP
 - 8.2 Mio Schweizer mit USD 3.5 trn Vermögen und USD 636 bn BIP
- Politische Überlegungen



Überblick

1. **Europapolitischer Hintergrund**
2. **Behinderter EU-Marktzugang: ein Problem?**
3. **Handlungsoptionen zur Wahrung des EU-Marktzutritts**
4. **Rahmenbedingungen eines Finanzdienstleistungsabkommens**
5. **Interessenlage**
6. **Fazit**



Fazit

1. Der regulatorisch zunehmend beschränkte grenzüberschreitende Marktzugang der Schweizer Finanzwirtschaft ist ein ernsthaftes Problem für den Schweizer Finanzplatz.
2. Der grenzüberschreitende Marktzugang sollte für viele Staaten verbessert werden, aber insbesondere für die EU – Staaten.
3. Bilaterale Marktzugangsverhandlungen mit einzelnen EU-Staaten sind dringend und wichtig und die einzige Möglichkeit für kurzfristige Verbesserungen.
4. Bilaterale Marktzugangsverhandlungen haben jedoch nur ein beschränktes Potential und bieten keine langfristige Sicherheit im Marktzugang.
5. Exploratorische Gespräche der Schweiz mit der EU-Kommission und ausgewählten EU-Staaten zum Sondieren des Interesses und der Rahmenbedingungen für ein FDLA sind deshalb dringend und wichtig.
6. Ein FDLA erfordert in der Schweiz die Unterstützung aller wesentlichen Akteure der Finanzwirtschaft.
7. Eine Klärung der Möglichkeit eines FDLA wäre ein entscheidender Parameter für die Gesetzgebung zum FIDLEG.

Epilog



**Finanzdienstleistungsabkommen mit der
EU: Marktzugangstraum und (verdaubarer)
Regulierungsabtraum**