
Anhang 2: Lagebeurteilung und Handlungsfelder beim Marktzutritt

Inhaltsverzeichnis

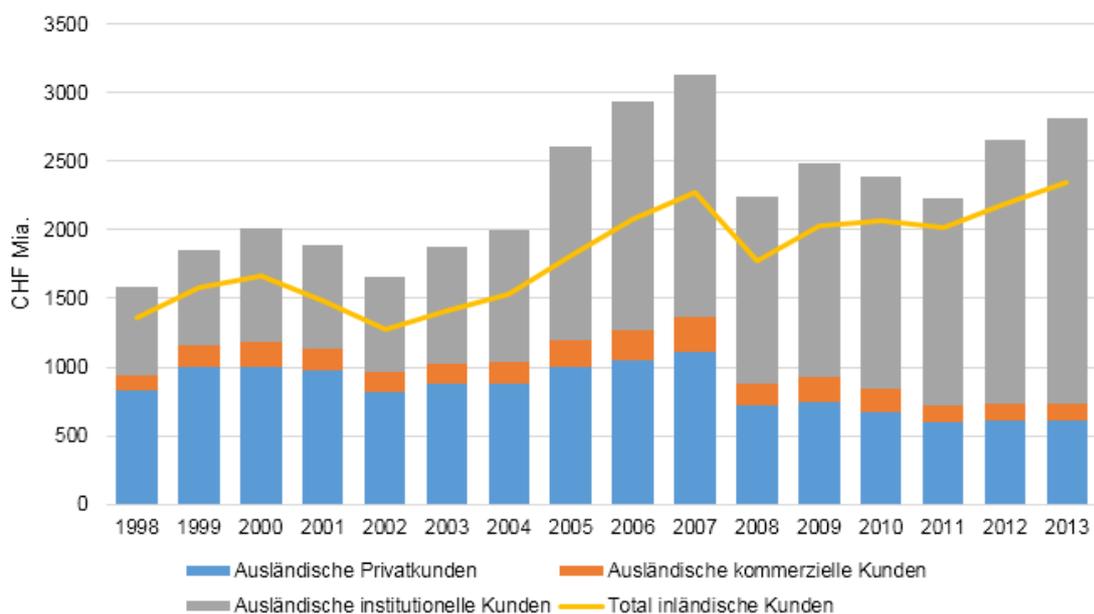
Kapitel 1: GRUNDLAGEN	3
1.1 Bedeutung der Thematik Marktzutritt.....	3
1.2 Bisherige Analysen der Behörden und Auftrag der Untergruppe	4
1.3 Begriff Marktzutritt und damit verbundene Geschäftstätigkeiten	5
1.4 Fokus und Aufbau des Berichtes.....	7
Kapitel 2: LAGEBEURTEILUNG AUS SICHT DER BRANCHE	8
2.1 Auslandspräsenz und Geschäftsvolumen	8
2.1.1 EU/EWR-Raum.....	8
2.1.2 USA	9
2.1.3 Wachstumsmärkte (Zentral- und Osteuropa, Mittlerer Osten, Asien, Lateinamerika)	10
2.1.4 Ausblick für ausgewählte weitere Geschäftsfelder	11
2.2 Absehbare Veränderungen des Marktzutritts und Auswirkungen.....	13
2.2.1 EU/EWR-Raum.....	13
2.2.2 USA	15
2.2.3 Wachstumsmärkte (Zentral- und Osteuropa, Mittlerer Osten, Asien, Lateinamerika)	15
2.3 Fazit der Lagebeurteilung	16
Kapitel 3: MÖGLICHE HANDLUNGSFELDER DER SCHWEIZ.....	19
3.1 Basis: Bisherige Finanzmarktpolitik	19
Exkurs: Äquivalenzansatz im Verhältnis mit der EU	21
3.2 Handlungsfeld 1: Marktzutrittsvereinbarungen mit EU-Mitgliedstaaten	23
3.2.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte	23
3.2.2 Wirtschaftliche Aspekte	24
3.3 Handlungsfeld 2: Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU	25
3.3.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte	25
3.3.2 Wirtschaftliche Aspekte	26
3.4 Handlungsfeld 3: Globale Ausrichtung Bilateral	27
3.4.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte	27
3.4.2 Wirtschaftliche Aspekte	28
3.5 Handlungsfeld 4: Globale Ausrichtung Multilateral	28
3.5.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte	28
3.5.2 Wirtschaftliche Aspekte	29
3.6 Fazit zu den Handlungsfeldern	29
Anhang: Mitglieder der Untergruppe Marktzutritt	31

Kapitel 1: GRUNDLAGEN

1.1 Bedeutung der Thematik Marktzutritt

Dem Schweizer Finanzplatz soll es ermöglicht werden, auch in Zukunft seine Position als eines der weltweit führenden Finanzzentren sichern und weiter ausbauen zu können. Offene Märkte tragen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors bei und ermöglichen es Schweizer Anbietern, Marktchancen im Ausland wahrzunehmen. Aufgrund des kleinen Heimmarktes sind die Schweizer Finanzintermediäre auf gute Marktzutrittsbedingungen ins Ausland angewiesen, wobei aus Sicht des Standortes Schweiz der Dienstleistungserbringung an im Ausland wohnhafte Kunden besonders grosse Bedeutung zukommt. So geht beispielsweise aus der Nationalbankstatistik hervor, dass vom Total von CHF 5'168 Mrd. der Wertschriftenbestände bei den Banken die Guthaben ausländischer Depotinhaber (CHF 2'820 Mrd.) diejenigen der inländischen (CHF 2'348 Mrd.) übertreffen (siehe Abbildung 1).¹ Von diesen Beständen verwalten unabhängig tätige Vermögensverwalter rund CHF 560 Mrd. Kundengelder.² Des Weiteren zeigen Schätzungen, dass die Schweiz einen der bedeutendsten Anlageorte für Vermögen darstellt, welche ausserhalb des Domizillandes der Kunden angelegt sind.^{3 4}

Abbildung 1: Wertschriftenbestände von ausländischen Kunden bei Schweizer Banken nach Kundensegmenten (1998-2013)



Quelle: SNB, Die Banken in der Schweiz 2013

¹ Quelle: SNB, Die Banken in der Schweiz 2013, Juni 2014; Werte beziehen sich auf Ende Dezember 2013.

² Quelle: ZHAW, Regulierungsfolgenabschätzung zum Finanzdienstleistungsgesetz FIDLEG und zum Finanzinstitutsgesetz FINIG, Anhang 2, 26. Juni 2014.

³ Quelle: BCG, Global Wealth 2014: Riding a Wave of Growth, June 2014.

⁴ Etwa die Hälfte der Wertschöpfung der Banken ist mit der Vermögensverwaltung verbunden (Quelle: SBVg). Zudem ist dieses Geschäft für die Beschäftigung wichtig. Per Ende 2013 waren von einer Gesamtbeschäftigung im Finanzsektor von 209'600 (Quelle: BFS), 127'137 Personen bei den Banken tätig (Quelle: SNB). Die unabhängigen Vermögensverwalter beschäftigten geschätzte 7'500-8'500 Mitarbeitende (Quelle: ZHAW).

Der Erhalt und die weitere Erleichterung des Zugangs zum EU/EWR-Raum sind von grosser Bedeutung für den Finanzmarkt Schweiz. Zugleich ist die Rolle der Wachstumsmärkte für das Schweizer Finanzgeschäft, insbesondere in Zentraleuropa, dem Mittleren Osten, Asien und Lateinamerika, in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen und nimmt weiter zu. Dies lässt sich auch aus Schätzungen ableiten, die schlussfolgern, dass über 31 Prozent des weltweit angelegten Vermögens aus Westeuropa stammt, knapp 25 Prozent aus dem asiatischen Raum, rund 19 Prozent aus dem Mittleren Osten (inkl. Afrika), ungefähr 12 Prozent aus den lateinamerikanischen Ländern, rund 9,5 Prozent aus Nordamerika und gut 3,5 Prozent aus Osteuropa.²

Der Marktzutritt für die Dienstleistungserbringung von ausländischen Finanzintermediären ist weltweit unterschiedlich, und unterschiedlich restriktiv, reguliert. Bereits vor der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise reichte das Spektrum von Marktzutrittsbedingungen von einem grundsätzlich offenen Marktzutritt bis zu einem gänzlichen Verbot, wobei die Zutrittsbedingungen je nach Geschäftsfeld variieren.

Im Nachgang zur Finanzkrise wurde auch die Finanzmarktregulierung grundlegend hinterfragt, mit dem vorrangigen Ziel der Stärkung der Finanzsysteme und der Erhöhung der Transparenz und des Kundenschutzes. Die internationalen Initiativen in Umsetzung der Beschlüsse der G20 haben auf nationaler/regionaler Ebene Regulierungsaktivitäten ausgelöst, die das grenzüberschreitende Finanzgeschäft tendenziell erschweren dürften. Beispielsweise hat auch die Europäische Union (EU) eine umfassende Reform der Finanzmarktregulierung für den EU/EWR-Raum initiiert. Diese Reform soll zugleich die Harmonisierung und Integration des europäischen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen vorantreiben. Der Marktzutritt für Drittstaaten in den EU/EWR-Raum soll mittels einer stärkeren Harmonisierung der Marktzutrittsvoraussetzungen für Staaten ausserhalb dieses Raumes für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich geregelt werden (Drittstaatenregimes).

Die weltweit gestiegenen Herausforderungen an die Schweiz im Bereich des Marktzutritts für Finanzdienstleister sind somit Ausdruck einer Verschärfung der nationalen/regionalen Regulierungen, die sich oft auf internationale Standards abstützen. Für den Marktzutritt relevante Erschwernisse ergeben sich nicht nur für Schweizer Banken, sondern auch für Versicherungen, Vermögensverwalter und Fondsanbieter. Die künftige Ertragsentwicklung hängt wesentlich davon ab, in welchen Ländern und in welchem Ausmass der Marktzutritt für das Geschäft ohne und mit Präsenz vor Ort reguliert sein wird.

1.2 Bisherige Analysen der Behörden und Auftrag der Untergruppe

Bereits im Zusammenhang mit den Bilateralen II führten die zuständigen Schweizer Behörden vertiefte Abklärungen zum Marktzutritt für Schweizer Finanzdienstleister durch. Die begonnenen Verhandlungen über ein allgemeines Dienstleistungsabkommen mit der EU wurden indes im März 2003 im gegenseitigen Einvernehmen suspendiert. Im Dezember 2009 definierte der Bundesrat in seinem Bericht „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“ erstmals eine umfassende Finanzmarktstrategie des Bundesrates. Im Dezember 2012 veröffentlichte der Bundesrat seinen Bericht zur Finanzmarktpolitik.

Mit Blick auf die Erhaltung und Förderung der Wertschöpfung international ausgerichteter Finanztätigkeiten am Standort Schweiz hatte die Untergruppe Marktzutritt (nachfolgend „Untergruppe“) der Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ zu prüfen, ob ein Handlungsbedarf für zusätzliche Massnahmen zur nachhaltigen Wahrung oder Verbesserung des Marktzutritts für Schweizer Anbieter ins Ausland (grenzüberschreitend und mit lokaler Präsenz) besteht. In diesem Kontext hatte sie auch die Frage zu beurteilen, inwieweit sich der

Finanzplatz Schweiz und dessen Regulierung in Zukunft vornehmlich global orientieren und/oder am EU/EWR-Raum ausrichten soll.

1.3 Begriff Marktzutritt und damit verbundene Geschäftstätigkeiten

Im vorliegenden Bericht wird von einer breiten Definition des Begriffs Marktzutritt ausgegangen. Diese umfassende Definition des Marktzutritts erfasst die gesamte Finanzdienstleistungserbringung für nicht in der Schweiz wohnhafte/ansässige Kunden und mithin auch die passive Dienstleistungserbringung an ausländische Kunden am Standort Schweiz selbst (siehe unten). Mit Blick auf die Wahrung von Marktpotenzialen im Ausland sind folgende Geschäftstätigkeiten, beziehungsweise Erbringungsarten, zu unterscheiden:

- Geschäftstätigkeit mit „Präsenz vor Ort“: Unter diesen Begriff fällt die Bewerbung/Erbringung von Finanzdienstleistungen, welche gestützt auf eine lokale Lizenz und unter lokaler Aufsicht mittels Errichtung einer dauerhaften Niederlassung im Sinne einer Tochtergesellschaft oder einer Zweigniederlassung in dem Land erbracht wird, in dem der Dienstleistungsempfänger (bestehender Kunde/Neukunde) seinen (Wohn-) Sitz hat bzw. sich aufhält.⁵
- Geschäftstätigkeit „Erbringung von der Schweiz aus“: Der Marktzutritt, bzw. die Erbringung einer Dienstleistung eines Schweizer Finanzintermediärs gegenüber einem ausländischen Empfänger (Bestandskunde/Neukunde) erfolgt ohne Gründung einer dauerhaften Niederlassung im (Wohn-) Sitzland bzw. Aufenthaltsland des Bestands-/Neukunden entweder (a) durch einen sich vorübergehend im (Wohn-) Sitzland bzw. Aufenthaltsland aufhaltenden Mitarbeiter (auf Geschäftsreise), (b) durch Nutzung eines rechtlich zulässigen Vertriebsnetzes für die Dienstleistung des Schweizer Finanzintermediärs, auch in der Schweiz selbst, oder (c) durch Nutzung von Email, Telefon, Fax, Brief und anderen Fernkommunikationsmitteln. Diese Geschäftstätigkeit wird in diesem Bericht auch als „grenzüberschreitend“ bezeichnet.
- Geschäftstätigkeit „aktiv“: Aktives Geschäft liegt aus Sicht des Schweizer Finanzplatzes dann vor, wenn ein Finanzinstitut die Initiative ergreift, Geschäfte mit einem potentiellen Neukunden abzuschliessen. Geschäfte mit Bestandskunden müssen in den meisten Ländern dann als aktives Geschäft angesehen werden, wenn die beworbene Geschäftsart oder das beworbene Produkt ausserhalb der bestehenden Geschäftsbeziehung liegen. Als Initiative eines Schweizer Finanzinstituts gilt üblicherweise, wenn sich dieses zielgerichtet entweder direkt oder durch Drittparteien (wie Vermittler oder Finanzintermediäre) an einen ganzen Markt oder an einzelne (Neu-) Kunden richtet und seine Dienstleistungen entweder gezielt bewirbt oder den Wunsch eines (Neu-) Kunden nach seinen Dienstleistungen gezielt herbeiführt. Das aktive Geschäft grenzt sich ab vom passiven Geschäft. Beide Geschäftstätigkeiten können, in Abhängigkeit von den lokalen Rechtsbedingungen, sowohl durch eine Präsenz vor Ort als auch grenzüberschreitend wahrgenommen werden.
- Geschäftstätigkeit „passiv“: Passives Geschäft aus Sicht des Schweizer Finanzplatzes liegt dann vor, wenn ein Geschäft auf ausschliesslichen und unbeeinflussten Kundenwunsch hin vorgenommen wird (Anforderungen an Form, Inhalt, Zweck sowie mögliche Beeinflussung des Kundenwunsches wird in den Rechtsvorschriften der einzelnen Länder unterschiedlich bewertet). Das Bedienen von rechtmässig etablierten Bestandskunden gilt häufig (zumindest in den Grenzen der Bestandsbeziehung) als passives Geschäft (siehe

⁵ Joint Ventures fallen auch unter diese Begriffsdefinition. In diesem Fall hält ein Schweizer Finanzintermediär eine Beteiligung (auch Minderheitsbeteiligung) am Kapital einer Gesellschaft im Ausland.

zum Beispiel Details für EU-Länder in Recital 30 von MiFID I, bzw. Artikel 44a von MiFID II). Die Unterscheidung des passiven vom aktiven Geschäft wird insbesondere im grenzüberschreitenden Geschäft relevant, da hier häufig lediglich das passive Geschäft keinem ausländischen Genehmigungserfordernis unterliegt.

Für den vorliegenden Bericht stehen folgende Geschäftsfelder im Vordergrund:

- Privatkundengeschäft: Dieses Geschäft umfasst zwei Segmente. Unter den Begriffen Private Banking und Wealth Management wird die Betreuung von vermögenden Privatkunden verstanden, wobei insbesondere eine individuelle Vermögensberatung und Vermögensverwaltung, die Kreditvergabe und das Wertschriftengeschäft angeboten werden. Im Gegensatz dazu konzentriert sich das Retailgeschäft auf das standardisierte Massengeschäft mit weniger vermögenden Kunden. Die Abwicklung des Zahlungsverkehrs, die Eröffnung von Sparkonten, aber auch die Kreditvergabe sowie Wertpapiergeschäfte sind u.a. Bestandteile jenes Geschäfts.
- Asset Management: Unter Asset Management wird die vertraglich vereinbarte Vermögensverwaltung für institutionelle Anleger, Finanzintermediäre und Privatkunden verstanden, deren Fokus auf Anlagemethoden und Anlageprozessen liegt. Die Auswahl von Anlageprodukten (Anlageallokation) und das Risikomanagement stellen dabei zentrale Dienstleistungen dar, die auf Basis von Vermögensverwaltungsmandaten oder geeigneten Strukturen (z.B. Fonds, Investmentgesellschaften, Family Office-Vehikel wie Stiftungen und Trusts) erbracht werden. Die Kundenbetreuung steht dabei nicht im Vordergrund. Jedoch wird ein professionelles Asset Management auch von vermögenden Privatkunden nachgefragt und der Geschäftsbereich umfasst auch eine entsprechende Anlagetätigkeit für solche Kunden.
- Firmenkundengeschäft/Investment Banking: Das Firmenkundengeschäft (Corporate Banking) bietet der Wirtschaft ein breites Spektrum an Dienstleistungen an. Dazu gehören u.a. Kreditvergabe, Cash- und Liquiditätsmanagement, Devisenhandel und Währungsabsicherungen, Handelsfinanzierungen, Unternehmensfinanzierungen sowie Anlagelösungen. Das Investment Banking richtet sich vor allem an institutionelle Kunden (z.B. Unternehmen, Banken, Versicherungen, Pensionskassen, Hedge Funds, Brokers, etc.) und bietet u.a. Kapitalmarktdienstleistungen (z.B. Wertschriftenhandel, Emissionen), Beratungsdienstleistungen (z.B. Fusionen und Übernahmen, Unternehmensverkäufe) und Produktentwicklungen (z.B. strukturierte Produkte) an.
- Schadenversicherung: Schadenversicherungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie den Mittelbedarf für einen konkreten Schaden decken. Dazu gehören beispielsweise Hausratsversicherungen, Elementarschaden, Feuerversicherungen oder Wasserversicherungen.
- Lebensversicherung: Lebensversicherungen zeichnen sich dadurch aus, dass eine festgelegte Versicherungssumme zu einem bestimmten Zeitpunkt oder nach Ableben des Versicherungsnehmers ausbezahlt wird. Formen solcher Versicherungen sind u.a. die gemischte Lebensversicherung, Todesfallversicherung, Privatrente oder Erwerbsunfähigkeitsversicherung.
- Rückversicherung: Das Rückversicherungsgeschäft richtet sich ausschliesslich an Erstversicherer und andere Rückversicherer und dient der Risikobewältigung von Einzelrisiken, bzw. ganzen Portfolios eines einzelnen Versicherungsnehmers.

1.4 Fokus und Aufbau des Berichtes

Der Bericht beschränkt sich auf die Frage des Marktzutritts im vorgängig umfassend definierten Sinne und darauf abzielende regulatorische Marktzutrittshindernisse in den ausländischen Märkten. Nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts sind weitergehende Erschwernisse wie z.B. steuerliche Aspekte oder zusätzliche Kosten oder Umsetzungshindernisse infolge prudenzieller Auflagen im Ausland, insbesondere für das von der Schweiz aus erbrachte Geschäft. Solche Beschränkungen sind indessen ein wichtiger Aspekt für die Zukunft des grenzüberschreitenden Geschäfts und Lösungen hierzu können ebenfalls Wirkung auf den Marktzutritt entfalten.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 vermittelt aus Sicht der Finanzbranche grundlegende Informationen über die Bedeutung der Geschäftstätigkeiten mit Präsenz vor Ort und grenzüberschreitend, wobei sich die Ausführungen in erster Linie auf das Banken- und Versicherungsgeschäft konzentrieren. Einerseits werden dabei die heutige Marktpräsenz und die Volumen im Ausland beleuchtet. Andererseits wird dargestellt, welche Veränderungen des Marktzutritts nach Auffassung der Industrie absehbar sind. Im Anschluss folgt in Kapitel 3 eine Einschätzung alternativer, beziehungsweise komplementärer, Handlungsfelder als mögliche Antwort der Schweizer Finanzmarktpolitik auf diese Herausforderungen. Dieses Kapitel zeigt die kurz- und längerfristigen Handlungsspielräume der Schweiz auf. Die Handlungsfelder werden nach einheitlichen Kriterien kommentiert.

Kapitel 2: LAGEBEURTEILUNG AUS SICHT DER BRANCHE

Dieses Kapitel präsentiert grundlegende Informationen zur heutigen Marktpräsenz der Schweizer Finanzindustrie in den wichtigsten ausländischen Märkten. Die Darstellung konzentriert sich in erster Linie auf das Banken- und Versicherungsgeschäft als, gemessen an ihrem Wertschöpfungsbeitrag, gewichtigste Geschäftsbereiche.

2.1 Auslandpräsenz und Geschäftsvolumen

2.1.1 EU/EWR-Raum

Bankgeschäft

Präsenz vor Ort: Der EU/EWR-Raum bildet für Schweizer Banken aufgrund der engen geographischen und kulturellen Verbundenheit traditionell einen Schwerpunkt ihrer internationalen Tätigkeit. Die Dienstleistungserbringung durch eine lokale Präsenz ist in den vergangenen Jahren in wichtigen EU-Kernmärkten wie Deutschland, die Niederlande, Frankreich, Italien, Spanien und Grossbritannien häufig als zweites Standbein neben das grenzüberschreitende Geschäft getreten. Eine Marktabdeckung mittels lokaler Präsenz bedient häufig andere Kundenbedürfnisse als das grenzüberschreitende Geschäft und eröffnet Schweizer Banken strategische Alternativen. Das lokale Geschäft sieht sich jedoch mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. So ist für die Präsenz vor Ort grundsätzlich eine gewisse (personelle und ökonomische) Mindestgrösse des Instituts erforderlich und ihre Errichtung und Geschäftstätigkeit muss in Einklang mit zusätzlichen, lokalen Rechtsvorschriften stehen. Das Errichten einer lokalen Präsenz ist im Vergleich zum Geschäft von der Schweiz aus kostenintensiv und daher häufig nur in grösseren Märkten lohnend. Zudem stehen lokale Präsenzen in direkten Wettbewerb mit einheimischen Banken. Geschäft mittels lokaler Präsenz und grenzüberschreitendes Geschäft ergänzen sich in den Kernmärkten häufig, da sie unterschiedliche Kundenbedürfnisse abdecken. Letzteres dient z.B. oftmals der Diversifizierung von Vermögensanlagen wohlhabender Privatkunden.

Erbringung von der Schweiz aus: Ein Schwerpunkt der grenzüberschreitend erbrachten Tätigkeit der Banken liegt im EU/EWR-Raum auf dem Privatkundengeschäft, wobei das mehrheitlich passiv erbrachte Private Banking die wichtigste Geschäftstätigkeit darstellt. Daneben sind auch die passive Dienstleistungserbringung für Retailkunden (u.a. für Grenzgänger) sowie das Firmenkundengeschäft von Bedeutung. Regional fokussiert sich die grenzüberschreitende Tätigkeit vor allem auf die grossen EU-Mitgliedstaaten. Grenzüberschreitende Dienstleistungen sind gerade für Kunden attraktiv, die eine geographische Diversifizierung für ihre Vermögensanlagen suchen oder auf spezifisch schweizerische Kapitalmarkttransaktionen (in CHF) angewiesen sind. Häufig ist zudem das stabile rechtliche und politische Umfeld der Schweiz entscheidend. Bei der Betreuung ausländischer Kunden in der Schweiz kann über Jahrzehnte aufgebautes Know-how genutzt werden, insbesondere im Privatkundengeschäft. Darüber hinaus können durch eine gebündelte Betreuung mehrerer ausländischer Märkte von der Schweiz aus Synergieeffekte genutzt werden.

Volumen: Unabhängige Schätzungen gehen davon aus, dass die gesamten Privatvermögen⁶ in Westeuropa ein mässiges Wachstum verzeichnen und 2015 insgesamt rund USD 35 Billionen betragen werden. Dies wäre nach den USA der weltweit zweitgrösste Vermögenspool. Es wird darauf hingewiesen, dass die EU aufgrund der Grösse der Märkte und deren geografischer Nähe von grosser Bedeutung ist auch wenn gewisse Sättigungstendenzen zu beobachten sind.

Versicherungsgeschäft

Präsenz vor Ort: Die meisten Jurisdiktionen kennen für die Erstversicherungszweige die Bedingung, für eine Versicherungstätigkeit vor Ort präsent zu sein. Vor diesem Hintergrund ist im Erstversicherungsgeschäft die Auslandstätigkeit über Tochtergesellschaften die mit Abstand bedeutendste Form der Markterschliessung. Seit der grenzüberschreitende Verkehr innerhalb der EU geöffnet wurde, haben die zwei grossen Schweizer Versicherungsgruppen ihre Organisationen in der EU restrukturiert und operieren aus je einem Zentrum (Irland und Luxemburg) heraus. Für Rückversicherer sind die Restriktionen bezüglich Niederlassungserfordernis weniger häufig. Beispielsweise ist in vielen EU-Staaten keine Tochtergesellschaft oder Zweiniederlassung für das Rückversicherungsgeschäft notwendig.

Erbringung von der Schweiz aus: Das Erbringen von Erstversicherungsgeschäften von der Schweiz aus ist nur in spezifischen Versicherungszweigen wie zum Beispiel der Transport- oder Luftfahrtversicherung von anderen Staaten zugelassen. In der Rückversicherung ist die Zahl der Jurisdiktionen, welche das Geschäft aus Drittstaaten wie der Schweiz verbieten, hingegen geringer. In vielen Jurisdiktionen unterhalten grosse Rückversicherungsgruppen trotzdem Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften, weil eine Präsenz vor Ort von den Kunden gefordert wird.

Volumen: Europa ist der weltweit grösste Versicherungsmarkt mit einem Prämienvolumen von über USD 1'535 Mrd., gegenüber einem Prämienvolumen von rund USD 61 Mrd. in der Schweiz.⁷ Aufgrund der im Vergleich zur Schweiz geringeren Versicherungsdichte in den EU-Mitgliedstaaten lässt dies auf ein wachsendes Potenzial schliessen. Zusätzlich besteht ein beachtliches Marktpotenzial infolge überdurchschnittlicher Wachstumsraten der Vorsorgegelder (Pensionsvermögen). Auch in der Industrieversicherung könnte sich ein grosses Marktpotenzial eröffnen, wenn es Schweizer Versicherern möglich wird, ihr Know-how über globale Versicherungslösungen multinationalen Konzernen auch in EU-Mitgliedstaaten anzubieten in denen sie über keine lokale Präsenz verfügen.

2.1.2 USA

Bankgeschäft

Präsenz vor Ort: Das Geschäft der Banken mit lokaler Präsenz in den USA betrifft alle Geschäftsfelder (Private Banking, Asset Management und Investment Banking) der Grossbanken. Aufgrund der regulatorischen Anforderungen konzentriert sich das US-Geschäft überwiegend auf das lokale Geschäft.

⁶ Summe aller Privatvermögen (Affluent, High Net Worth Individuals, Ultra High Net Worth Individuals) inkl. Lebensversicherungen und Altersvorsorge nach Domizil. Quelle: OECD und nationale Statistiken, 2013.

⁷ Quelle: SwissRe, Sigma, Angaben für 2012.

Erbringung von der Schweiz aus: Schweizer Banken bieten von der Schweiz aus nur noch in sehr geringem Ausmass Dienstleistungen für US-Privatkunden an. Dieses Geschäft wird im Allgemeinen nur noch durch getrennte US-registrierte Einheiten der Banken durchgeführt.

Volumen: Nordamerika, und damit insbesondere die USA, weist gemäss unabhängigen Schätzungen das stärkste Vermögenswachstum der entwickelten Märkte auf und wird bis 2015 mit rund USD 40 Billionen⁸ weiterhin über den grössten Anteil an globalen Privatvermögen verfügen. Auf Grund regulatorischer Auflagen muss dieses Potenzial für den Markt mit US-Kunden (d.h. US-Steuerpflichtigen) für alle Geschäftsbereiche von Schweizer Banken ganz überwiegend über lokale Präsenzen erschlossen werden. Mit Blick auf Bank- und Finanzgeschäfte mit sogenannten US-Personen ist die Schweiz mit anderen Ländern sowohl lokal als auch grenzüberschreitend gleichgestellt.

Versicherungsgeschäft

Präsenz vor Ort: Die international tätigen Schweizer Versicherer sind auf dem US Markt ausschliesslich vor Ort mit eigenen Tochtergesellschaften präsent.

Erbringung von der Schweiz aus: Das grenzüberschreitende Geschäft ist grundsätzlich nur im Bereich der Rückversicherung und teilweise in der Industrieversicherung möglich. In den USA ist für das Rückversicherungsgeschäft keine Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung notwendig. Der Rückversicherungsmarkt der USA ist somit für ausländische Rückversicherer offen, allerdings verteuern prudentielle Hürden den Zugang.

Volumen: Das Prämienvolumen der Schweizer Versicherer in den USA belief sich im Jahr 2012 auf CHF 40,1 Mrd. Die USA sind nach der EU der weltweit zweitgrösste Versicherungsmarkt mit einem Prämienvolumen von über USD 1'270 Mrd.⁹ Die Präsenz auf diesem Markt ist nicht nur wegen der Grösse des US-Versicherungsmarktes wichtig, sondern ist im Bereich der internationalen Industrieversicherung auch wegen der Bedeutung der USA als führende Wirtschaftsnation essentiell.

2.1.3 Wachstumsmärkte (Zentral- und Osteuropa, Mittlerer Osten, Asien, Lateinamerika)

Bankgeschäft

Präsenz vor Ort: Die physische Präsenz der Banken in den Wachstumsmärkten fokussiert sich in der Region Asien/Pazifik vor allem auf Hongkong und Singapur. Die Grossbanken haben dort Buchungszentren eingerichtet und bedienen die jeweiligen Märkte lokal bzw. den weiteren asiatischen Raum primär von diesen Zentren aus. Über diese lokale Präsenz werden Dienstleistungen in allen Geschäftsbereichen angeboten.

Erbringung von der Schweiz aus: Die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von Schweizer Banken in den Wachstumsmärkten fokussiert sich auf Zentral- und Osteuropa, den Mittleren Osten sowie Lateinamerika. Hinsichtlich der Bedeutung und der Vorteile des grenzüberschreitenden Geschäfts gelten die gleichen Ausführungen wie für Märkte des EU/EWR-Raums. Das stabile rechtliche und politische Umfeld der Schweiz ist für Kunden aus Wachstumsmärkten ein gewichtiger Faktor.

⁸ Quelle: OECD und nationale Statistiken, 2013.

⁹ Quelle: SwissRe, Sigma, Angaben für 2012.

Volumen: Der Zuwachs der Privatvermögen unterliegt signifikanten regionalen Unterschieden, was bis 2015 eine fortschreitende Verschiebung der Gewichtung von den entwickelten Märkten (mit insgesamt USD 96 Billionen Privatvermögen) hin zu den Wachstumsmärkten (mit USD 53 Billionen Privatvermögen) zur Folge hat. Es wird davon ausgegangen, dass die Wachstumsregion Asien (exkl. Japan) bis 2015 mit knapp USD 35 Billionen Vermögen zu Westeuropa und damit zum global zweitgrössten Vermögenspool nach den USA aufschliessen wird.¹⁰ Für die Schweizer Banken ist das erwartete starke Wachstum Asiens attraktiv, jedoch stehen sie in Konkurrenz vor allem mit dem Finanzplatz London und den Finanzzentren im Mittleren und Fernen Osten. Nichtsdestotrotz gehen die Banken von einem hohen Potenzial des asiatischen Marktes aus. Die Banken bedienen die asiatischen Märkte aber ganz überwiegend aus lokalen Präsenzen in Singapur und Hong Kong und nicht aus der Schweiz heraus. Für Lateinamerika, werden – ausgehend von einer tiefen Vermögensbasis – überdurchschnittliche jährliche Wachstumsraten erwartet.

Versicherungsgeschäft

Präsenz vor Ort: Das Erstversicherungsgeschäft erfolgt im asiatischen Raum über einen regionalen Hub in Singapur und Niederlassungen bzw. Zweigniederlassungen in Australien, Hong Kong und China, Indonesien, Japan und Malaysia. In Lateinamerika bestehen Tochtergesellschaften und Niederlassungen in Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko, Uruguay und Venezuela.

Erbringung von der Schweiz aus: Das grenzüberschreitende Geschäft ist nur in der Rückversicherung und teilweise in der Industrieversicherung möglich.

Volumen: In den Wachstumsmärkten des Mittleren Ostens, Asiens und Lateinamerikas besteht ein grosses Wachstumspotenzial. Die Versicherungsdichte ist in diesen Ländern in der Regel sehr tief, wobei von einem wachsenden Bedürfnis nach Versicherungsdienstleistungen aufgrund der Entstehung neuer Mittelschichten ausgegangen wird. Das Prämienvolumen Schweizer Versicherer in der Region Asien/Pazifik betrug im Jahr 2012 CHF 13,3 Mrd. und in den übrigen Regionen CHF 2,1 Mrd.¹¹

2.1.4 Ausblick für ausgewählte weitere Geschäftsfelder

Asset Management

Im Bereich Asset Management stellt sich die Frage des Marktzutritts einerseits indirekt für die Verwaltung von kollektiven Kapitalanlagen oder Anlageprodukte und andererseits direkt für die Tätigkeit der Asset Manager im Rahmen der institutionellen Vermögensverwaltung, einschliesslich derjenigen für Pensionskassen, und für vermögende Privatkunden. Das Asset Management für Grossunternehmen und institutionelle Kunden mit Sitz ausserhalb der Schweiz ist bereits heute von Bedeutung und weist durch das Wachstum der Vorsorge- und Versicherungsmärkte weltweit erhebliches zusätzliches Potenzial auf. Dies gilt sowohl für das grenzüberschreitende als auch für das Geschäft mittels Präsenz vor Ort. Nach Volumina zeigt das Asset Management ein positives Wachstum und folgt regional den bei der Verwaltung von Privatvermögen festgestellten Trends. Dabei werden Nordamerika mit USD 33 Billionen sowie Westeuropa mit USD 16,6 Billionen verwalteten Aktiva im Jahr 2015 als führende Regionen erwartet. Während für diese zwei etablierten Märkte nach wie vor ein jährliches Wachstum von

¹⁰ Quelle: OECD und nationale Statistiken, 2013.

¹¹ Quelle: Schweizerischer Versicherungsverband SVV.

ca. 7 bzw. 4 Prozent erwartet wird, wird für die vergleichsweise noch tiefen Aktiva in Wachstumsmärkten wie Asien und Lateinamerika ein deutlich stärkerer Zuwachs von ca. 11 und 13 Prozent angenommen.¹²

Die Bedeutung des Asset Managements bemisst sich dabei nicht nur als alleinstehendes Geschäft. Vielmehr hat das grenzüberschreitende Asset Management auch eine für das Privatkundengeschäft im Produktbereich wichtige begleitende Funktion, d.h. es werden in der Schweiz Produkte entwickelt und verwaltet, die auch ausländischen Kunden des Privatkundengeschäfts angeboten und an diese vertrieben werden. Gerade auch grössere unabhängige Vermögensverwalter können diese Vertriebsmöglichkeit nutzen. Eine besondere Rolle haben hierbei Fonds sowie alternativen Anlagen, bezüglich derer ein bedeutendes Know-how in der Schweiz vorhanden ist. Eine Verschlechterung der Marktbedingungen im Asset Management kann daher unmittelbare negative Auswirkungen auch auf das Privatkundengeschäft haben.

In den vergangenen Jahren waren in der EU-Regulierung Tendenzen zu beobachten, die es erschweren, europäische Produkte, insbesondere Fonds, in der Schweiz zu verwalten. Hervorzuheben sind vor allem die Regulierungen im Rahmen der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFMD).¹³ Aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der AIFMD führt dies u.a. dazu, dass beim Verwalten von AIF aus verschiedenen Ländern von der Schweiz aus in der Praxis eine Vielzahl von nationalen Bestimmungen, neben den direkt anwendbaren schweizerischen, zu beachten sind. Die klassische Kundengruppe dieses Geschäftsbereichs ist grundsätzlich den professionellen Kunden und den geeigneten Gegenparteien zuzuordnen und der künftige Marktzutritt wird sich daher nach den Regelungen unter MiFIR richten (vgl. Kapitel 2.2.1).

Längerfristig ist es für den Asset Management-Standort Schweiz wichtig, nicht Zusatzstrukturen im Ausland aufbauen zu müssen, die in der Schweiz schon bestehen. Für Anbieter aus der Schweiz, die zwei oder mehrere Standorte unterhalten müssen, wirken sich entsprechend geschaffene Markteintrittshürden nachteilig aus

Investment Banking

Das Investment Banking der Schweizer Banken wird häufig mittels Präsenz vor Ort betreut, da in den hierfür entscheidenden Märkten USA und Grossbritannien auch die bedeutendsten globalen Zentren für Kapitalmarkttransaktionen angesiedelt sind (New York, London). Regulatorische Marktzutritts Hindernisse sind hingegen nicht ausschlaggebend.

Als Geschäft von der Schweiz aus ist das Investment Banking bei internationalen Kapitalmarkttransaktionen von Bedeutung. Dies gilt insbesondere für Währungstransaktionen (Foreign Exchange) sowie im Bereich Anleihen (Fixed Income) und Aktien (Equity) sowie bei Kunden, die ein Global-Booking Modell in Anspruch nehmen. Ähnlich wie beim Asset Management ist es für das internationale Investment Banking in der Schweiz daher wichtig, dass ausländische Regulierungen nicht den Vertrieb dieser Produkte, bzw. den Handel darin, einschränken. Derartige Einschränkungen können auch indirekt Auswirkungen auf das internationale Privatkundengeschäft haben.

¹² Quelle: Coalition, Dealogic, Local Fund Associations, National Banking Associations, 2013.

¹³ Zwar wurde mit dem MoU zwischen der FINMA und der ESMA ein Rahmen geschaffen, welcher das Verwalten von alternativen Anlagen grundsätzlich ermöglicht, dennoch erscheinen gewisse Anforderungen, welche sich aus der AIFMD bzw. den nationalen Umsetzungen der AIFMD ergeben, als in der Praxis einschränkend.

Im Rahmen der MiFID II/MiFIR Regelungen der EU zum Marktzutritt ist das Investment Banking grundsätzlich von MiFIR erfasst. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zum Asset Management verwiesen.

Finanzmarktinfrastruktur

Die hoch entwickelte Finanzmarktinfrastruktur der Schweiz bietet die Möglichkeit, sich in neuen oder wachsenden Bereichen als einer der führenden internationalen Standorte zu positionieren und weiterzuentwickeln.

In den Geschäftsfeldern Wertschriftenhandel, Wertschriftendienstleistungen, Finanzinformationen und Zahlungsverkehr werden zwischen 25 und 80 Prozent des Umsatzes in der EU bzw. mit EU-Kunden erzielt (vor Ort und von der Schweiz aus).¹⁴ Es ist denkbar, dass sich die EU-Regulierung in eine Richtung entwickelt, die den Zugang von in der EU domizilierten Kunden zu Drittland-Dienstleistern erschwert.¹⁵

Nebst dem Fokus auf die EU steht SIX auch mit anderen Ländern in geschäftlichen Beziehungen, vorab mit den USA und Asien.

Wealth Management durch Nicht-Banken

Im internationalen Vergleich sind Anbieter ohne Bankenstatus im Bereich des Wealth Management in der Schweiz sehr zahlreich¹⁶. In ihrer überwiegenden Zahl als Klein- und Kleinstunternehmen organisiert, erbringen über 90 Prozent dieser Anbieter ihre Dienstleistungen ohne ausländischen Niederlassung von der Schweiz aus. Sie sind aber dennoch überwiegend im Geschäft für ausländische Kunden tätig. Kunden mit Wohnsitz in EU/EWR stellen das aufgrund der geographischen Nähe das wichtigste ausländische Kundensegment dar. In ihrem Geschäftsbereich erbringen sie nur Dienstleistungen der Anlageberatung und der Verwaltung von bei mehrheitlich inländischen Banken deponierten Finanzvermögen. In diesem Teilbereich stehen sie in Konkurrenz zu den Banken (vgl. Kapitel 2.2.1).

2.2 Absehbare Veränderungen des Marktzutritts und Auswirkungen

2.2.1 EU/EWR-Raum

Bankgeschäft

Anpassungen beim Marktzutritt für Banken ausserhalb des EU/EWR-Raums im Hinblick auf Kunden mit Sitz/Wohnsitz in einem EU/EWR-Mitgliedstaat werden massgeblich durch die Inhalte der überarbeiteten EU-Richtlinie MiFID¹⁷ (d.h. ihre revidierte Fassung MiFID II) und die ihr nebengeordnete EU-Verordnung MiFIR¹⁸ vorbestimmt.

¹⁴ Quelle: SIX.

¹⁵ Die EU sieht Handlungspflichten für EU domizilierte Wertpapierhäuser vor. Diese können auch erfüllt werden durch den Handel über ein Handelssystem in einem Drittstaat mit einer als gleichwertig anerkannten Regulierung und Aufsicht.

¹⁶ Quelle: ZHAW, je nach Schätzung zwischen 2'300 und 3'600 Anbieter.

¹⁷ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

¹⁸ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung [EMIR] über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister.

Ursprünglich wollte die EU-Kommission den Zugang für Finanzinstitute aus Drittstaaten in Bezug auf den Retailmarkt bzw. Privatkunden EU/EWR-weit einheitlich regeln. Die dafür vorgesehene Drittstaatenregelung war sehr offen formuliert und hätte letztlich so ausgelegt werden können, dass die Dienstleistungserbringung von der Schweiz aus (grenzüberschreitend) in den EU-Raum künftig erheblich erschwert worden wäre. Mitte Januar 2014 haben Vertreter von EU-Ministerrat und EU-Parlament im Trilog einen Kompromiss zur Ausgestaltung der Marktregulierung MiFID II gefunden. Dieser wurde am 15. April 2014 vom Europäischen Parlament und am 13. Mai 2014 vom Rat bestätigt. Die neuen Bestimmungen traten am 3. Juli 2014 in Kraft.

Damit steht fest, dass es für die aktive Erbringung von Finanzdienstleistungen an sogenannte Retail-Kunden¹⁹ grundsätzlich keine Änderung gibt, da die Regelungen auf nationaler Ebene des betreffenden Wohnsitz-/Sitzlandes bestimmend bleiben. Es bleibt weiterhin den einzelnen EU-Mitgliedstaaten überlassen, ob sie die aktive Bearbeitung solcher Kunden durch Finanzinstitute aus Drittstaaten von einer Zweigniederlassung vor Ort abhängig machen wollen oder nicht. Verlangen sie aber eine Zweigniederlassung, gelten hierfür künftig die harmonisierten MiFID II-Regeln, ohne dass damit aber von dieser Zweigniederlassung aus der gesamte EU/EWR-Raum bedient werden kann (kein EU-Pass).²⁰

Für grenzüberschreitende Dienstleistungen von Finanzinstituten aus Drittstaaten an professionelle Anleger und geeignete Gegenparteien in der EU²¹ sieht MiFIR neu harmonisierte Regeln vor. Falls die EU-Kommission die Regulierung und Aufsicht eines Drittstaats als gleichwertig zu jener in der EU anerkennt (Äquivalenz), könnten Firmen aus diesen Staaten nach ihrer Registrierung bei der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA EU-weit professionelle Kunden und geeignete Gegenparteien bedienen (EU-Pass), ohne eine Niederlassung in der EU zu haben. Aus Drittländern, deren Regulierung und Aufsicht von der EU-Kommission nicht als äquivalent beurteilt wird, soll weiterhin das jeweilige EU-Land die Zugangsbedingungen bestimmen können.

Neben diesen beiden Marktzutrittsregimes soll die Möglichkeit der passiven Dienstleistungsbewerbung und -erbringung beibehalten werden. Dies ist daher von Bedeutung, da das Geschäft der Schweizer Banken in vielen wichtigen EU/EWR-Ländern zurzeit auf einem passiven Geschäftsmodell beruht. Je nach Ausgestaltung und Interpretation der Bestimmung resultiert in Zukunft eine eingeschränkte oder erweiterte Möglichkeit, bestehende Kunden zu bedienen.²²

¹⁹ Der Begriff umfasst einerseits natürliche Personen, d.h. sowohl Kleinanleger als auch sogenannte *opt-up* oder gekorene professionelle Kunden, und andererseits nicht-regulierte Unternehmen unterhalb der MiFID-Schwellenwerte.

²⁰ Zu den abschliessenden MiFID II-Anforderungen gehören (a) angemessene Regulierung und Aufsicht und die Einhaltung der FATF-Empfehlungen zu Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, (b) Kooperationsabkommen zwischen der FINMA und dem Regulator des Landes der Zweigniederlassung, (c) genügend Kapital, (d) Zweigniederlassung wird von Personen geführt, welche die MiFID-Anforderungen an Verwaltungsräte erfüllen, (e) Staatsvertrag Schweiz–Land der Zweigniederlassung betreffend Informationsaustausch in Übereinstimmung mit Art. 26 OECD Musterabkommen und (f) Teilnahme an einem Anlegerentschädigungssystem.

²¹ Der Begriff umfasst regulierte Unternehmen und nichtregulierte Grossunternehmen.

²² Die betreffende Bestimmung in MiFID soll nicht weiter mittels einer Durchführungsverordnung der EU-Kommission (technische Regulierungsstandards, Level 2) konkretisiert werden. Entsprechend ist davon auszugehen, dass erst durch den Erlass der technischen Durchführungsstandards der Europäischen Aufsichtsbehörde ESMA (Level 3), und damit erst mittelfristig, grössere Klarheit über den Umfang der passiven Dienstleistungsfreiheit herrscht.

Versicherungsgeschäft

Im Versicherungsbereich ist insbesondere den Entwicklungen bei der Umsetzung von Solvency II Beachtung zu schenken. Solvency II intensiviert die Aufsicht über Versicherungsgruppen. Dies umfasst die Kapitalanforderungen, die internen Modelle und alle weiteren Elemente der Gruppenaufsicht. Damit ergeben sich komplexe Fragen nach Aufgabenteilung, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen dem „home supervisor“ und den Aufsichtsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten, den „host supervisors“. Solche regulatorischen Entwicklungen beeinflussen die Wettbewerbssituation von Schweizer Versicherungsgruppen im EU/EWR-Raum.

2.2.2 USA

Bankgeschäft

Generell bleiben die USA ein sehr anspruchsvoller Markt. Die Komplexität der zu erfüllenden regulatorischen Anforderungen, die Zahl der involvierten Behörden und Agenturen sowie der Wettbewerbsdruck sind und bleiben hoch. Zudem besteht in den USA die Tendenz, die Zuständigkeit der Heimlandüberwachung und -regulierung einzuschränken (z.B. müssen Grossbanken in den USA eine Holding gründen, welche ihre sämtlichen US-Aktivitäten bündelt und welche separat mit Kapital zu unterlegen sind, was das Geschäft für Auslandsbanken verteuert).

Gegenstand der derzeitig laufenden Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) sind insbesondere auch die nicht tarifären technischen Handelshindernisse. Je nachdem, ob und wie ein allfälliges Ergebnis im Sinne einer Harmonisierung der regulatorischen Anforderungen im Finanzsektor erzielt wird, wären auch Auswirkungen auf die Schweizer Banken denkbar.

Versicherungsgeschäft

In den USA stellen verschiedene steuerrechtliche Entwicklungen den gleichberechtigten Marktzutritt ausländischer Versicherer in Frage. Eine Frage betrifft eine mögliche Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von gruppeninternen Rückversicherungsprämien an nicht US-domizilierte Muttergesellschaften. Dies würde zu einer Ungleichbehandlung von Schweizer Versicherern führen, deren gruppeninterne Rückversicherungs-Transaktionen effektiv doppelt besteuert würden. Zudem gibt es Versuche, die jüngsten Fortschritte bei der Reduktion der zu hinterlegenden Sicherheiten für ausländische Rückversicherer (US Reinsurance Collateral Requirement) rückgängig zu machen.

2.2.3 Wachstumsmärkte (Zentral- und Osteuropa, Mittlerer Osten, Asien, Lateinamerika)

Bankgeschäft

Die Bedingungen für den Marktzutritt in die wichtigen Wachstumsmärkte könnten im Zusammenhang mit der Umsetzung des automatischen Informationsaustausches in Steuersachen (AIA) als globaler Standard durch die G20 in Bewegung geraten und je nach Land wesentliche Veränderungen erfahren. In diesem Kontext ist es denkbar, dass Staaten mit grossem Marktpotenzial bereit wären, in Verhandlungen mit der Schweiz über Erleichterungen beim Marktzutritt einzutreten.

Versicherungsgeschäft

In verschiedenen Schwellenländern, insbesondere Lateinamerikas, sind in den letzten Jahren zunehmend protektionistische Tendenzen im Versicherungsbereich zu beobachten. Für den Versicherungsplatz Schweiz ist es unabdingbar, dass Risiken über gruppeninterne Rückversicherungstransaktionen zentral gebündelt (gepoolt) werden können. Das Risikopooling ist eine der hauptsächlichen ökonomischen Funktionen der Versicherung, und nur durch die Möglichkeit, Risiken global zu poolen, kann diese Funktion zum Nutzen der Kunden wahrgenommen werden. Viele Schwellenländer sind zudem aufgrund unterentwickelter Finanzmärkte nicht in der Lage, Katastrophenrisiken auf rein nationaler Basis zu tragen.

2.3 Fazit der Lagebeurteilung

Die Essenz der vorstehend dargelegten Beurteilung der Marktsituation sowie der erwarteten Entwicklungen im für den Marktzutritt relevanten regulatorischen Umfeld durch die Branche werden nachfolgend zusammengefasst.

Bankgeschäft

Die Priorität der Banken mit Blick auf die Erhaltung und Verbesserung des Marktzutritts liegt in allen Geschäftsbereichen (Private Banking, Asset Management, Firmenkundengeschäft/Investment Banking) bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Mehr als die Hälfte des in der Schweiz verwalteten Vermögens stammt von Kunden mit (Wohn-) Sitz oder Aufenthalt ausserhalb der Schweiz. In der Betreuung und im Erhalt dieser Vermögen, aber auch in der Gewinnung neuer zu verwaltdender Vermögen, wird das Dienstleistungs- und Produktangebot von der Schweiz aus weiterhin entscheidend sein. Durch eine gebündelte Betreuung mehrerer ausländischer Märkte aus der Schweiz heraus können Synergieeffekte genutzt werden, die wichtige Kostenvorteile mit sich bringen und Arbeitsplätze und Know-how in der Schweiz erhalten. Auch das grundsätzlich fortschrittliche Regulierungsumfeld der Schweiz kann so teilweise in Anspruch genommen werden.

Der Zugang zu den Auslandsmärkten ermöglicht die Wahrung des Wertschöpfungsbeitrags der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung. Von den weltweit ca. USD 8'500 Mrd. grenzüberschreitend verwaltetes Vermögen wohlhabender Privatkunden (frei verfügbares Nettovermögen von mehr als USD 1 Mio.) verwaltet der Schweizer Finanzplatz einen geschätzten Anteil von 26 Prozent oder USD 2'200 Mrd.²³

Es ist anzumerken, dass Geschäfte mit ausländischen Kunden auf grenzüberschreitender Basis einerseits und über eine Präsenz vor Ort andererseits häufig unterschiedliche Kundenbedürfnisse adressieren und sich daher nicht ausschliessen, sondern ergänzen. Eine Marktabdeckung mittels lokaler Präsenz bedient häufig andere Kundenbedürfnisse und eröffnet Schweizer Banken strategisch andere Alternativen. Die grenzüberschreitende Betreuung demgegenüber ist gerade für Kunden attraktiv, die eine geographische Diversifizierung für ihre Vermögensanlagen suchen (insbesondere für Kunden aus Wachstumsmärkten ist oft das stabile politische Umfeld entscheidend) oder auf spezifisch schweizerische Kapitalmarkttransaktionen (in CHF) angewiesen sind.

In den bedeutenden Finanzzentren sind zumindest die Grossbanken in allen Geschäftsbereichen auch lokal vertreten. Die Bedeutung des Geschäfts mit lokaler Präsenz wird von den

²³ Quelle: Schweizerische Bankiervereinigung SBVg, Vermögensverwaltung – global und in der Schweiz, Bestandsaufnahme und Branchentrends, November 2013.

Banken überwiegend pro Land (nicht Region) bestimmt und hängt entscheidend von den Geschäftsstrategien der Banken ab. Für Schweizer Banken gelten im Ausland vor Ort üblicherweise die gleichen Bedingungen wie für einheimische Banken und diskriminierende Marktzutrittsbeschränkungen sind in der Regel nicht festzustellen.

Ein zentraler Schwerpunkt der Banken liegt auf dem EU/EWR-Raum. Die Sicherstellung des Marktzutritts in diesen Raum wird als Herausforderung erachtet, die zeitlich prioritär angegangen werden sollte. Diese Region ist attraktiv für das grenzüberschreitende Privatkundengeschäft infolge ihrer Grösse und der geographischen Nähe, trotz geringer Wachstumsdynamik und Sättigungstendenzen. In Bezug auf das Geschäft mit professionellen Kunden in der EU ist die Harmonisierung der EU-Regulierung unter MiFIR als Chance zu sehen, Kunden in diesem Segment durch Erlangung der Äquivalenzanerkennung weiterhin und im gesamten EU/EWR-Raum bedienen zu können (EU-Pass).

Hohe Marktzuwächse und bedeutende Ertragspotenziale begründen das gleichermassen grosse Interesse der Banken am grenzüberschreitenden Geschäft in den Wachstumsmärkten in Zentral- und Osteuropa, dem Mittleren Osten sowie Lateinamerika. Dies obschon die Volumina in diesen Märkten in den drei Geschäftsfeldern noch vergleichsweise klein sind. In den USA und den asiatischen Ländern erschliessen die Banken die grossen Geschäftspotenziale grösstenteils mittels einer Präsenz vor Ort bzw. in einzelnen asiatischen Märkten durch grenzüberschreitendes Geschäft aus der Region heraus (wie dies heute für China aus Singapur und Hong Kong erfolgt).

Versicherungsgeschäft

Die Versicherungen erachten die Erbringung der Dienstleistungen in allen Geschäftsfeldern (Schaden-, Rück- und Lebensversicherung) mit einer Präsenz vor Ort als zentral, da eine Geschäftstätigkeit ohne eine solche lokale Präsenz oftmals nicht erlaubt ist. Nur im Rückversicherungsgeschäft und teilweise in der Industrieversicherung ist auch die Möglichkeit der Dienstleistungserbringung von der Schweiz aus überhaupt gegeben.

Die Wahrung des Marktzutritts im Ausland ist für den Erhalt des Wertschöpfungsbeitrags der Versicherer essentiell. Mehr als zwei Drittel der Prämieinnahmen werden im Ausland erzielt. Im Lebensversicherungsbereich beläuft sich dieser Anteil auf rund 56 Prozent, im Sachversicherungsgeschäft auf knapp 60 Prozent und im Rückversicherungsgeschäft auf über 95 Prozent.²⁴

Für die Versicherungen steht der Zugang zum EU/EWR-Raum mittels einer Präsenz vor Ort in allen drei Geschäftsfeldern im Vordergrund. Es handelt sich dabei um den global grössten Versicherungsmarkt, dem ein grosses Wachstumspotenzial zugeschrieben wird.

Die Versicherungen haben sich nach den regulatorischen Gegebenheiten in ihren Zielmärkten ausgerichtet, was jedoch mit steigender Komplexität und Kosten verbunden ist. Die Anerkennung der Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht mit dem EU-Recht durch die EU-Kommission ist anzustreben, da damit eine regulatorisch bedingte Schlechterstellung (z.B. bei den Kapitalanforderungen) und eine mehrfache Aufsicht vermieden würde (z.B. bei einer EU-weiten Subgruppenaufsicht für Versicherungsgruppen aus Drittstaaten).

Eine Nachführung des bestehenden Versicherungsabkommens mit der EU von 1989 rein technischer Natur, ohne Erweiterung seines Geltungsbereichs, wird befürwortet. Langfristiges Ziel,

²⁴ Quelle: Schweizerischer Versicherungsverband SVV, Angaben für 2012.

unter Wahrung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen, muss der nichtdiskriminierende Zugang für Finanzdienstleistungen zum europäischen Binnenmarkt sein.

Als zweitgrösster Versicherungsmarkt weltweit sind die USA in den Bereichen Schaden- und Rückversicherungen für die Versicherungen ebenfalls eine grosse Priorität und die Wahrung des Marktzutritts ist von besonderer Wichtigkeit. Auch dort kann die Marktstellung mittels Präsenz vor Ort gesichert werden. In den Wachstumsmärkten sind die Versicherer vor allem im Rückversicherungsgeschäft prominent grenzüberschreitend aktiv. Das Ziel des Marktzutritts in die wichtigsten aussereuropäischen Wachstumsmärkte soll entschieden verfolgt werden.

Asset Management

Asset Manager unterstreichen die Notwendigkeit, den ungehinderten Zugang in den Markt der institutionellen Vermögensverwaltung (insbesondere im stark wachsenden Versicherungs- und Vorsorgegeschäft) im Ausland zu erreichen. Neben aufsichtsrechtlichen und steuerlichen Aspekten werden Marktzutrittshindernisse vor allem bezüglich des Aufbaus kostspieliger, in der Schweiz schon existierender Zusatzstrukturen im Ausland ausgemacht. Es wird mit Blick auf den Fondsstandort Schweiz unterstrichen, dass das Schweizer System der Verrechnungssteuer ein Wettbewerbsnachteil für den Einsatz von Schweizer Fonds im Ausland ist.

Finanzmarktinфраstruktur

Für die Geschäfte der Finanzmarktinфраstruktur ist derzeit der EU/EWR-Raum die wichtigste Region bezüglich Umsatz und Gewinne, sowohl grenzüberschreitend als auch mittels Präsenz vor Ort. Die Wahrung des Marktzutritts in diese Region ist für die Finanzinfrastrukturanbieter ein vorrangiges Anliegen.

Wealth Management durch Nicht-Banken

Für Vermögensverwalter ohne Bankenstatus ist die aktive Vermarktung ihrer Dienstleistung im Ausland von unterschiedlicher Bedeutung. Während grössere Anbieter an der Sicherstellung des Marktzutritts interessiert sind, ist für die Mehrheit der kleinen Anbieter das rein passive Geschäft mit einer stabilen Kundschaft aus dem EU/EWR-Raum auch für die Zukunft primäres Geschäftsmodell. Für Nischenplayer, die sich auf ost- und aussereuropäische Märkte spezialisieren, ist der grenzüberschreitende Zugang zu diesen Märkten von der Schweiz aus, von besonderer Wichtigkeit.

Kapitel 3: MÖGLICHE HANDLUNGSFELDER DER SCHWEIZ

Die im vorgängigen Kapitel erfolgte Lagebeurteilung ist Ausgangspunkt für die nachfolgend dargelegten Handlungsfelder für die Schweiz. Ziel des staatlichen Handelns ist es, den Schweizer Unternehmen durch optimale Rahmenbedingungen, einschliesslich betreffend den Zugang zu ausländischen Märkten, den Erhalt von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen am Standort Schweiz zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die gegenüber der EU oder einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten muss auch die Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014 berücksichtigt werden, gemäss welcher die Zuwanderung künftig durch die Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten auch für EU-Bürger (-innen) geregelt werden soll und die das Prinzip des Inländervorrangs vorsieht. Der Bundesrat und das Parlament müssen innerhalb von drei Jahren die neue Verfassungsbestimmung per Gesetz umsetzen. Weiter wird der Bundesrat beauftragt, das Personenfreizügigkeitsabkommen in Verhandlungen mit der EU anzupassen, um dieses in Einklang mit der neuen Verfassungsbestimmung zu bringen. Die nachfolgenden Handlungsfelder setzen als wichtige Prämisse voraus, dass eine Lösung mit der EU gefunden wird, welche die Weiterführung des bilateralen Wegs mit der EU, gestützt auf die bisherigen engen vertraglichen Beziehungen, ermöglicht.

Die nachfolgend dargestellte Ausgangslage (Kapitel 3.1) beschreibt die bisherige Finanzmarktpolitik des Bundesrates. Die Handlungsfelder 1 bis 4 beinhalten mögliche zusätzliche Schritte zur Verbesserung des Marktzutritts für die Schweizer Finanzindustrie in den EU/EWR-Raum und die anderen wesentlichen Märkte. Die rechtliche und institutionelle Dimension sowie ökonomische Aspekte dieser Handlungsfelder werden summarisch kommentiert. Die Handlungsfelder ergänzen sich und ein paralleles Vorgehen ist möglich.

Auch wenn sich die Handlungsfelder auf mögliche staatliche Massnahmen beschränken, so ist zu unterstreichen, dass es für den Staat nur darum gehen kann, verlässliche regulatorische und steuerliche Rahmenbedingungen für den Finanzplatz sicherzustellen, was das Erreichen der Schutzziele im Aufsichtsrecht miteinschliesst. Die Politik und die Behörden sollen die Rahmenbedingungen so ausgestalten, damit die Finanzbranche am Standort Schweiz die Chancen der nationalen und internationalen Marktentwicklungen nutzen kann. Es liegt in der Eigenverantwortung des Privatsektors, Handlungsspielräume zu nutzen, Wertschöpfung zu erarbeiten und Arbeitsplätze zu schaffen.

3.1 Basis: Bisherige Finanzmarktpolitik

Als Grundannahme wird davon ausgegangen, dass die Schweiz ihre bisherige Finanzmarktpolitik unverändert weiterführt.²⁵

Verhältnis Schweiz – EU

Institutionell sind die Voraussetzungen für eine Fortführung der bisherigen Strategie gegeben, da die Schweiz den Marktzutritt nicht mittels eines bilateralen Abkommens mit der EU, sondern allenfalls in Erfüllung der von der EU in ausgewählten EU-Rechtsakten einseitig festgelegten

²⁵ Der Bundesrat hat im Dezember 2009 in seinem Bericht „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“ seine Finanzmarktpolitik dargelegt und diese im „Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes“ vom Dezember 2012 weiterentwickelt.

Marktzutrittsanforderungen – inklusive der dafür notwendigen Sicherstellung einer gleichwertigen Regulierung und Aufsicht – erhalten kann. Damit steht grundsätzlich eine punktuelle Teilnahme am EU-Finanzbinnenmarkt ohne staatsvertragliche Grundlage offen. Die Erfüllung aller Marktzugangsanforderungen für Nicht-EU Staaten garantiert aber nicht, dass der Marktzutritt im bisherigen Umfang auch in Zukunft gewahrt werden kann. Eine restriktivere Ausgestaltung der EU-Marktzugangsanforderungen ist angesichts der sich ständig weiterentwickelnden EU-Finanzmarktregulierung nicht auszuschliessen (vgl. Exkurs zum Äquivalenzansatz).

Die Äquivalenz der Regulierung und Aufsicht ist heute im EU-Recht oftmals ein Erfordernis für den Marktzutritt für Drittland-Anbieter. Um Äquivalenz zu erreichen, kann es genügen, die Schweizer Regulierung punktuell anzupassen, aber dies kann auch weitreichendere regulatorische Reformschritte erfordern. Im Rahmen der Revision der MiFID-Richtlinie wurde eine unter dem Gesichtspunkt des nationalen regulatorischen Anpassungsbedarfs für die Schweiz sehr relevante Unterscheidung zwischen dem Geschäft mit Privatkunden und professionellen Kunden vorgenommen. Während eine Äquivalenzprüfung der EU-Kommission zur Regulierung und Aufsicht eines Drittlandes in Bezug auf professionellen Kunden diesen den Marktzutritt ermöglichen kann, so führt auch eine Angleichung des Schweizer Rechts für das Segment der Privatkunden (einschliesslich der *opt-up* professionellen Kunden) nicht zu Marktzutritts erleichterungen (vgl. Kapitel 2.2.1).

Aufgrund der Tendenz zur Harmonisierung der EU-Marktzugangsregeln für Drittstaatenanbieter rücken Finanzmarktzutrittsfragen in den Gesamtbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU immer mehr in den Vordergrund. Dies unter anderem auch darum, weil die EU-Kommission und nicht die europäischen Aufsichtsbehörden über die Äquivalenz der Finanzmarktregulierung und -aufsicht eines Drittlandes entscheidet.

Mit ausgewählten Partnerländern der EU strebt die Schweiz bilaterale Vereinbarungen zur Erleichterung des Marktzutritts für Schweizer Finanzdienstleister an. Dies erfolgt in der Regel im Kontext der Regelung der Gesamtbeziehungen, einschliesslich zu Steuerfragen, mit dem jeweiligen Land. Eine eigenständige Vereinbarung zur Verbesserung des Marktzutritts besteht heute mit Deutschland. Mit Österreich und Grossbritannien wurden Marktzutrittsvereinbarungen im Rahmen der Quellensteuerabkommen abgeschlossen.

Verhältnis Schweiz – Global

Die Schweiz setzt sich aktiv (z.B. anhand von Finanzdialogen²⁶ und offiziellen Interventionen) gegen eine Erhöhung der Marktzutrittsbarrieren im Ausland ein. Im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO und der Freihandelsabkommen (FHA) verhandelt die Schweiz zudem über rechtlich bindende Verpflichtungen zur Verbesserung der Bedingungen des Marktzutritts für Schweizer Akteure, auch im Finanzsektor. Dabei geht es um den Abbau von Diskriminierungen und von Massnahmen betreffend mengenmässige Beschränkungen und Rechtsformerfordernisse für Unternehmen, nicht aber um aufsichtsrechtliche Massnahmen.

Die Schweiz beteiligt sich zugleich aktiv an der Erarbeitung globaler Standards, um in Schwerpunktbereichen eine internationale Abstimmung der Standards zu erreichen (Level Playing

²⁶ Finanzdialoge haben zum Ziel, die Zusammenarbeit zwischen zuständigen Partnerbehörden in Finanz- und Steuerfragen zu verbessern. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) hat bis anhin bilaterale Memoranda of Understanding (MoU) als Grundlage für regelmässige Konsultationen im Finanzbereich mit folgende Partnerländern vereinbart: Russland (September 2011), Indien (Oktober 2011), Australien (April 2012), Brasilien (Mai 2012), Türkei (Oktober 2012) und China (Mai 2013). Zudem führt das SIF einen jährlichen Regulierungsdialog mit der EU-Kommission (GD Binnenmarkt und Dienstleistungen).

Field) und die spezifischen Interessen der Schweiz einzubringen. Von der internationalen Staatengemeinschaft und insbesondere von den konkurrenzierenden Finanzplätzen anerkannte Standards sollen grundsätzlich auch durch die Schweiz umgesetzt werden. Im Falle deren Nichtübernahme ist eine begründete Alternative vorzulegen.

WTO/GATS und Freihandelsabkommen

Einzelne Fragen zum Marktzutritt im Bereich der Finanzdienstleistungen sind im Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) geregelt. Die einschlägigen Verpflichtungen gelten für die Finanzaktivitäten und die vier Erbringungsweisen²⁷ gemäss spezifischen Verpflichtungslisten der Mitglieder. Die Mehrheit der WTO-Mitglieder ist in diesem Bereich rechtlich bindende Verpflichtungen eingegangen, doch sind diese Verpflichtungen insbesondere hinsichtlich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung beschränkt. Das GATS sieht Folgeverhandlungen vor, um den Liberalisierungsstand zu erhöhen, und im Bereich der Finanzdienstleistungen sind längerfristig Verbesserungen denkbar. Der Ansatz des GATS sieht jedoch keine Schaffung eines Systems ähnlich einem Einheitsmarkt vor (der auf der Anerkennung, Gleichwertigkeit und/oder Zusammenarbeit gründet).

In Anbetracht des aktuellen Verhandlungsstandes (Doha-Runde) haben rund 20 Vertragsparteien, die an einer stärkeren Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen - einschliesslich Finanzdienstleistungen - interessiert sind, Verhandlungen über ein multilaterales Abkommen auf diesem Gebiet aufgenommen (Trade in Services Agreement, TiSA). Dieses Abkommen übernimmt die entsprechenden Bestimmungen des GATS. Wie Letzteres strebt auch dieses Abkommen kein einem Einheitsmarkt ähnliches System an. Die Schweiz nimmt daran im Rahmen ihrer Handelspolitik teil. Die EU und die USA sind zwei Hauptprotagonisten dieses Vorhabens. Dennoch sind bezüglich Marktzugang im Bereich der Finanzdienstleistungen keine substantziellen Verbesserungen zu erwarten.

Die Schweiz setzt im Rahmen ihrer Handelspolitik die Verhandlungen über allgemeine Freihandelsabkommen fort, die nebst dem Handel mit Waren auch den Handel mit Dienstleistungen und namentlich denjenigen mit Finanzdienstleistungen erfassen. Letztere gehören zu den Schweizer Prioritäten. Die Schweiz strebt eine Verbesserung der Verpflichtungen auf dem Gebiet der Inländergleichbehandlung, der quantitativen Beschränkungen und der Beschränkungen bezüglich der Rechtsform der Unternehmen sowie der Regeln hinsichtlich des GATS an (u.a. in Bezug auf Transparenz, Bewilligungsverfahren, prudentielle Massnahmen). Sie möchte in dieser Hinsicht auch Diskriminierungen gegenüber ihren Handelskonkurrenten verhindern. Ebenso wenig wie GATS und TiSA sehen die Freihandelsabkommen ein System ähnlich einem Einheitsmarkt vor.

Exkurs: Äquivalenzansatz im Verhältnis mit der EU

Die Anerkennung der Äquivalenz des ausländischen Regulierungs- und Aufsichtsrahmens wird im internationalen Kontext als Ansatz angewandt, um Doppelspurigkeiten oder rechtliche Widersprüche zu vermeiden. Es besteht in der internationalen Diskussion kein einheitliches Äquivalenzkonzept. Ursprünglich im Verhältnis EU und USA diskutiert, wird Äquivalenz nunmehr von der EU als fester Bestandteil von harmonisierten Drittstaatenregeln in der EU-Regulierung aufgenommen. In den bestehenden – oder zumindest im Entwurfstadium vorlie-

²⁷ Es handelt sich um die folgenden Erbringungsweisen: (1) grenzüberschreitende Erbringung (2) Verbrauch im Ausland; (3) Erbringung von Dienstleistungen über eine gewerbliche Niederlassung bzw. (4) durch natürliche Personen.

genden – EU-Regulierungen finden sich über diverse Sektoren hinweg zahlreiche sogenannte Drittstaatenregimes, welche die Marktzutrittsvoraussetzungen für Staaten ausserhalb des EWR einheitlich und damit für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich regeln. Je nach Ausgestaltung wird der Marktzutritt für Finanzdienstleister aus Drittstaaten unter anderem von folgenden Voraussetzungen abhängig gemacht:

- Äquivalenz der Drittstaatenregulierung mit der EU-Regulierung
- Abschluss eines Kooperationsabkommens zwischen den involvierten Aufsichtsbehörden (auf nationaler und auf EU-Ebene) samt Informationsaustausch.

Für die Schweiz liegt der Vorteil des von der EU gewählten Äquivalenzansatzes in der Schaffung einheitlicher Marktzutrittsbestimmungen für Drittstaaten. Damit sollen die derzeit noch sehr fragmentierten nationalen Marktzutrittsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten überwunden und identische Wettbewerbsbedingungen für alle ausländischen Finanzdienstleistungsaktoren im EU/EWR-Raum geschaffen werden. Der Äquivalenzansatz bietet – sofern der Regulierungsbedarf rechtzeitig erkannt wird – in mehreren Sektoren ein flexibles Instrument, um den angestrebten Marktzutritt zu erreichen. Hürden und Verzögerungen können sich angesichts der verschiedenen Stufen des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses, der Komplexität der Regulierungsmaterie und im Rahmen des Anerkennungsprozesses ergeben.

Der Umfang der Äquivalenzprüfung variiert je nach Regulierungsprojekt sehr stark, und es gibt keine einheitliche und klare Definition des Äquivalenzmassstabs. Je nach Regulierungsprojekt bewegt sich dieser zwischen einem buchstabengetreuen Rechtsvergleich und einer ergebnisorientierten Betrachtungsweise. Aus Sicht der betroffenen Drittstaaten birgt diese Unschärfe potentiell erhebliche Rechtsunsicherheiten. Insofern garantiert ein in der Schweiz verfolgter Äquivalenzansatz noch keinen effektiven Marktzutritt, weil die EU-Kommission einseitig über das Vorliegen einer äquivalenten schweizerischen Finanzmarktregulierung und -aufsicht entscheidet.²⁸ Aus dem einseitigen Anerkennungsverfahren ergibt sich für die Schweiz ein Abhängigkeitsverhältnis zur EU. Das Äquivalenz-Gütesiegel ermöglicht auch nicht in allen Bereichen eine Zulassung in der gesamten EU (EU-Pass).²⁹ Ein Nachteil ist ferner, dass das Äquivalenzerfordernis nicht zwingend das einzige Marktzutrittshindernis im Rahmen der Drittstaatenregimes darstellt. Ein Beispiel wäre ein Zweigniederlassungserfordernis, wie es bei der Revision von MiFID ursprünglich vorgesehen war.

Die Äquivalenz ist keine beständige Grösse, die sich – hat man sie einmal erreicht – nicht mehr verändert. Unter dem Äquivalenzgrundsatz bewahrt sich die Schweiz zwar Handlungsautonomie bei der Entscheidung, ob sie eine Angleichung an die EU-Regulierung wünscht. Sie hat aber keinen Einfluss darauf, wie die EU-Regulierung aussieht. Ein Einfluss auf die EU-Finanzmarktregulierungen mit Drittstaatenregimes im Sinne der Schweiz ist als unsicher und sehr begrenzt einzuschätzen.

²⁸ Die European Supervisory Authorities (ESAs) nehmen dabei eine wichtige beratende Rolle ein.

²⁹ Beim Passporting können Marktteilnehmer aus einem Drittland, welche die regulatorischen Anforderungen erfüllen, ohne weitere materielle Anforderungen durch blosse Notifikation in allen EU/EWR-Staaten tätig werden.

3.2 Handlungsfeld 1: Marktzutrittsvereinbarungen mit EU-Mitgliedstaaten

3.2.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte

Dieses Handlungsfeld trägt dem Umstand Rechnung, dass der einem EU-Mitgliedstaat vergleichbare Zugang zum EU-Finanzmarkt grundsätzlich völkerrechtliche Vereinbarungen erfordert. Für den Abschluss von solchen Vereinbarungen mit Drittstaaten sind die einzelnen EU-Mitgliedstaaten insoweit zuständig, als keine ausschliessliche Zuständigkeit der EU besteht.

Mitte Januar 2014 haben sich die Vertreter des Ministerrates und des EU-Parlaments im Trilog auf einen Gesamtkompromiss zur MiFID-Revision geeinigt, der anschliessend vom Parlament und Rat verabschiedet wurde und am 3. Juli 2014 in Kraft getreten ist (vgl. Kapitel 2.2.1). Dieser Entscheid sollte es der Schweiz erlauben, im Rahmen von MiFID II mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten, die keine Zweigniederlassungspflicht einführen werden, Vereinbarungen für einen geregelten Marktzutritt (Marktzutrittsvereinbarungen) im Besonderen im Privatkundengeschäft zu finden oder weiterzuführen.

Die EU-Mitgliedstaaten können nur im Rahmen des geltenden EU-Rechts bilaterale Vereinbarungen mit Drittstaaten schliessen. Die EU-Kommission kann diese auf ihre Europarechtskompatibilität prüfen, gegebenenfalls Änderungen verlangen und im Unterlassungsfall ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den EU-Mitgliedstaat einleiten. Dies gilt auch für den Fall, dass neues EU-Recht im Widerspruch mit bestehenden Vereinbarungen eines EU-Mitgliedlandes mit einem Drittstaat steht. Ein EU-Mitgliedstaat ist diesfalls verpflichtet, die Vereinbarung entweder anzupassen oder zu kündigen, um diese in Einklang mit dem EU-Recht zu bringen.

WTO/GATS

Abkommen im Rahmen der MiFID-Richtlinien II wären gestützt auf den Artikel über die Anerkennung des GATS (Art. VII) realisierbar³⁰. Der Ansatz dafür wären Verhandlungen mit den EU-Mitgliedstaaten, die an Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der prudentiellen Normen und Massnahmen, welche den Geltungsbereich des MiFID II erfassen, interessiert sind. Solche Abkommen würden die Marktzugangsbedingungen lockern und dank der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung der einschlägigen Regelungen und der Aufsichtsgrundsätze die diskriminierenden Behandlungen auf ein Minimum beschränken. Zugelassene und der Aufsicht ihrer Jurisdiktion unterstellte Finanzinstitute könnten ihre Dienstleistungen auf dem Hoheitsgebiet jeder Vertragspartei anbieten und erbringen (grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen oder Erbringung über eine gewerbliche Niederlassung).

³⁰ Einer der Grundpfeiler des GATS ist die Meistbegünstigungsklausel (Art. II des GATS). Die Präferenzabkommen über die Anerkennung von prudentiellen Massnahmen sowie von Normen oder Kriterien (insbesondere Zulassungen und Genehmigungen) entziehen sich der Anwendung dieser Bestimmung, sofern sie keine Diskriminierung zwischen verschiedenen Ländern oder eine verdeckte Beschränkung des Dienstleistungshandels darstellen (Art. VII des GATS). Auch die bilateralen oder multilateralen Präferenzabkommen entziehen sich der Anwendung dieser Bestimmung, sofern sie einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich haben und vorsehen, dass praktisch jede Diskriminierung zwischen oder unter den Vertragsparteien ausgeschlossen ist oder beseitigt wird (Art. V des GATS). Die letztgenannte Ausnahme kann für Abkommen, die sich auf den Finanzbereich beschränken, nicht geltend gemacht werden. Zudem sind die mit der Meistbegünstigungsklausel unvereinbaren und von einem WTO-Mitglied ausdrücklich aufgelisteten Massnahmen von den Verpflichtungen aus Art. II des GATS entbunden (Anhang über Befreiungen zu Artikel II des GATS).

Aufsicht

Im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten, die unter MiFID II kein Zweigniederlassungserfordernis einführen, sind für das Privatkundengeschäft die heute bestehenden nationalen Marktzutrittsvoraussetzungen weiter einzuhalten. Liberale Zutrittsmöglichkeiten bestehen dem Gesetz nach nur in wenigen Ausnahmefällen. Marktzutritts erleichterungen sind auf Ebene der Aufsichtsbehörden nur möglich, falls das nationale Aufsichtsrecht einen Weg für Erleichterungen vorsieht. Andernfalls wären gesetzliche Anpassungen oder staatsvertragliche Lösungen erforderlich.

Zudem ist vor dem Hintergrund eines allgemeinen Trends zur Stärkung des Anleger- und Verbraucherschutzes nicht auszuschliessen, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten die Marktzutrittsvoraussetzungen unterhalb der Schwelle eines Zweigniederlassungserfordernisses restriktiver gestalten (z.B. direkte Anwendung von EU-Aufsichtsrecht bzw. dessen nationale Umsetzung) oder den Marktzutritt vollständig verunmöglichen.

3.2.2 Wirtschaftliche Aspekte

Wertschöpfung und Kosten

Handlungsfeld 1 erlaubt es der Schweiz, mit denjenigen Ländern aktiv zu werden, bei denen eine positive Wirkung auf die Wertschöpfung und die Beschäftigung zu erwarten sind. Für das Ausmass solcher positiver Wirkungen dürften das erschliessbare Marktvolumen des jeweiligen Partnerlandes und die materielle Tiefe einer bilateralen Vereinbarung bestimmend sein.

Die zu erwartenden Umsetzungskosten einer Marktzutrittsvereinbarung für die Finanzinstitute und den Staat hängen stark vom länderspezifischen Regulierungsrahmen und den jeweiligen Aufsichtsanforderungen ab. Diese Kosten einzelner bilateralen Vereinbarungen könnten durch Skaleneffekte gemildert werden, sofern die Anforderungen ähnlich sind (z.B. wo die Einhaltung von harmonisiertem EU-Recht eingefordert wird). Die Kosten für den Staat sind vor allem in der Intensivierung der Verhandlungen mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten über einen möglichst umfassenden Marktzutritt zu sehen. Solche Vereinbarungen dürften individuell ausgestaltet werden müssen.

Rechtssicherheit

Da die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung von MiFID II allenfalls auch ihre Drittstaatenregelungen überprüfen werden, könnte ein aktives Zugehen auf die wichtigen Partnerländer einer Erschwerung der Marktzutrittsvoraussetzungen in den nationalen Gesetzgebungen entgegenwirken. Eine bilateral festgelegte klare Regelung bezüglich Marktzutritt würde die Rechtssicherheit für die Wirtschaft erhöhen. Insbesondere würden damit auch die Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft verringert werden können. Angesichts der Tendenz zur Harmonisierung der Marktzutrittsregeln in den EU-Finanzmarktregulierungen besteht aber ein Risiko, dass bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten betroffen wären und gegenstandslos würden oder zumindest angepasst werden müssten; insofern können bilaterale Vereinbarungen einem Drittstaat keine absolute Rechtssicherheit gewährleisten.

3.3 Handlungsfeld 2: Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU

3.3.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte

Bei diesem Handlungsfeld handelt es sich um eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen der Schweiz und der EU zur Verbesserung des Marktzutritts, beschränkt auf den Finanzbereich. Das sektorielle Finanzdienstleistungsabkommen (FDLA) umfasst sowohl die Niederlassungsfreiheit (diskriminierungsfreie Errichtung von ortsgebundenen Niederlassungen) sowie die Dienstleistungserbringung (grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung). Teil von Verhandlungen über ein FDLA dürfte sein, inwieweit die Schweiz den sektoriellen EU-Acquis (Regulierungen von Banken, Finanzkonglomeraten, Versicherungen, etc.) und eventuell auch Teile des horizontalen, sektorübergreifenden EU-Rechts (z.B. bezüglich Wettbewerb) übernehmen müsste. Die Übernahme des relevanten Acquis würde dabei dynamisch erfolgen, d.h. entsprechende Weiterentwicklungen des EU-Rechts würden durch die Schweiz unter Wahrung der nationalen Rechtsetzungsverfahren nachvollzogen. Mit dem Abkommen und der entsprechenden Acquis-Übernahme würde die Schweiz bezüglich des Marktzutritts eine Gleichstellung mit den EWR-Staaten erreichen, womit sie im Sinne der relevanten Richtlinien nicht mehr als Drittstaat gelten würde.³¹

Einem FDLA müsste eine Einigung über ein Abkommen zu den institutionellen Fragen vorangehen. Ein FDLA würde sich an den Eckwerten eines solchen Abkommens orientieren: Die dynamische Rechtsübernahme, die Anerkennung der EuGH-Rechtsprechung, die Streitbeilegung unter Beteiligung des EuGH, sowie auch eine Beteiligung der Schweiz am Entscheidungsprozess von neuen EU-Rechtsakten. Die Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Abkommen haben im Mai 2014 begonnen. Die damit angestrebte Erneuerung des bilateralen Wegs dürfte allerdings nach der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014 auch von einer Lösung für das Personenfreizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU abhängen.

Ein FDLA wäre mit wesentlichen Anpassungen des Schweizer Rechts an den EU-Acquis verbunden. Fragen rechtlicher und ökonomischer Art zu den vielschichtigen Auswirkungen eines FDLA können zum heutigen Zeitpunkt nicht schlüssig beantwortet werden und sind noch zu vertiefen. Eine Beurteilung der Konsequenzen eines FDLA wird massgeblich davon abhängen, ob im Rahmen der Verhandlungen für gewisse Bereiche Ausnahmen geltend gemacht werden könnten und in welchem Mass die Schweiz Elemente des horizontalen Acquis und allenfalls weitere, flankierende Massnahmen zu übernehmen hätte. Die Verhandlung und Ratifizierung eines Abkommens würde womöglich mehrere Jahre benötigen, womit ein FDLA frühestens in der mittleren Frist ein Instrument zur Sicherung des EU-Marktzutritts wäre.

WTO/GATS

Ein Abkommen über die Finanzdienstleistungen wäre im Rahmen des Artikels über die Anerkennung des GATS (Art. VII) realisierbar. Der Ansatz dafür wären Verhandlungen mit der EU über ein sektorielles Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von prudentiellen Normen und Massnahmen, die alle Finanzdienstleistungen erfassen.

³¹ In Bezug auf die Finanzdienstleistungsfreiheit, verbunden mit einer Übernahme des relevanten EU-Acquis, ist ein sektorielles (Finanz-) Dienstleistungsabkommen in der Wirkung gleichbedeutend wie ein EU- oder EWR-Beitritt der Schweiz. Ein EU- bzw. EWR-Beitritt wird deshalb in diesem Bericht als Handlungsfeld nicht in Erwägung gezogen. Der Bundesrat hat sich zuletzt in dem Bericht über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik vom 17. September 2010 in Beantwortung des Postulats Markwalder (09.3560) gegen einen EU-Beitritt ausgesprochen.

Die Marktzugangsbedingungen würden durch die Anerkennung - einschliesslich Harmonisierung - der einschlägigen Regelungen und der Aufsichtsgrundsätze erleichtert (Bedingungen ähnlich oder gleichwertig einem Einheitsmarkt). Zugelassene und der Aufsicht ihrer Jurisdiktion unterstellte Finanzinstitute könnten ihre Dienstleistungen auf dem Hoheitsgebiet jeder Vertragspartei anbieten und erbringen (grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen oder Erbringung über eine geschäftliche Niederlassung).

Aufsicht

Eine allenfalls erforderliche Einbindung der Schweizer Aufsichtsbehörden in das Europäische Aufsichtssystem könnte weitreichende Folgen für den heute verfolgten Aufsichtsansatz haben. Die EU-Ebene wurde nach der globalen Finanzkrise deutlich gestärkt. Dies würde unter anderem auch einen Wechsel von der in der Schweiz verfolgten prinzipienbasierten Regulierung hin zu einer regelbasierten Regulierung, wie sie in der EU vorherrscht, bedeuten.

Im Bereich der beruflichen Vorsorge müssten insbesondere die Solvenzanforderungen an überobligatorische Vorsorgeeinrichtungen neu gestaltet werden. Dies würde die Installierung von neuen Aufsichtsformen wie auch eine weitgehende Anpassung der Regulierung bedingen, mit entsprechenden Kostenfolgen (Administration, Opportunitätskosten).

3.3.2 Wirtschaftliche Aspekte

Wertschöpfung und Kosten

Die Wirkungen eines FDLA auf die Schweizer Wirtschaft, nicht nur auf den Finanzplatz, sind noch detaillierter abzuklären. Mit der mit einem FDLA verbundenen Übernahme des EU-Acquis könnten direkte oder indirekte Kosten sowohl im Finanzsektor als auch für andere Branchen und betroffene Kreise (z.B. Nicht-Finanzunternehmen, öffentliche Hand, berufliche Vorsorge, Bevölkerung) anfallen, die den Gesamtnutzen eines Abkommens insgesamt relativieren würden.

Im Bewusstsein dieses gewichtigen Vorbehalts und der Notwendigkeit vertiefter Analysen, erscheint es dennoch plausibel, längerfristig betrachtet von einer nachhaltig positiven Wirkung eines FDLA auf die Wahrung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen am Finanzstandort Schweiz auszugehen. Das als Handlungsfeld 2 beschriebene FDLA würde Schweizer Anbietern einen umfassenden Zutritt zum EU-Finanzdienstleistungsmarkt bieten. Es würde den Marktzutritt zur gesamten EU und die Rechtssicherheit in Bezug auf diesen grossen Markt grundlegend und dauerhaft verbessern. Voraussetzung ist, dass sich der Schweizer Finanzsektor weiterhin durch eine hohe Leistungsfähigkeit auszeichnet. Zudem muss sich der Finanzplatz weiterhin über ein stabiles wirtschaftliches und politisches Umfeld differenzieren können, womit die Schweiz als Zielland für eine Diversifizierung von Anlagen attraktiv bleibt.

Rechtssicherheit

Ein FDLA würde Rechtssicherheit für die Finanzbranche im Verhältnis mit der EU sicherstellen, was durch den Abschluss von bilateralen Vereinbarungen mit einzelnen Ländern nicht gleichermassen erreicht werden kann. In gewissen Teilen gelten die EU-Regeln zudem als abschliessend, so dass darüber hinaus gehende nationale Anforderungen nur noch innerhalb der gesetzten Grenzen möglich sind. Hingegen wäre in bestimmten Bereichen, wo die Anwendung von EU-Regelungen innerhalb der EU selbst noch unklar ist, eher weniger rechtliche Klarheit und Sicherheit gegeben. Dies trifft z.B. auf konkrete Fragen bei grenzüberschreitender

Tätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge zu (Anwendbarkeit der Regulierung des Sitz- oder Tätigkeitslandes).

3.4 Handlungsfeld 3: Globale Ausrichtung Bilateral

3.4.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte

Um den Marktzutritt für Schweizer Finanzinstitute nicht nur in den EU/EWR-Raum, sondern global zu verbessern, bzw. zu ermöglichen, könnten mit ausgewählten Partnerstaaten Verhandlungen über bilaterale Anliegen bezüglich Marktzutritts Hindernissen aufgenommen werden. Prioritär werden eigenständigen Marktzutrittsvereinbarungen mit denjenigen Partnerstaaten angestrebt, die Potenzial für Schweizer Finanzdienstleister aufweisen und/oder über einen wichtigen Finanzplatz verfügen. In der Regel werden solche zwischenstaatlichen Marktzutrittsvereinbarungen durch den Abschluss von separaten Ausführungsbestimmungen im Rahmen von MoUs zwischen den jeweiligen Finanzaufsichtsbehörden umgesetzt. Allenfalls sind (punktuelle) Verbesserungen des Marktzutritts im Rahmen von bestehenden oder neuen Freihandelsabkommen möglich.

In verschiedenen Staaten besteht bereits heute für Schweizer Marktteilnehmer die Möglichkeit, dass Finanzinstitute grenzüberschreitende Dienstleistungen aufgrund einer sogenannten „grenzüberschreitenden“ Lizenz oder auf einer Ausnahmegewilligung erbringen (z.B. für die grenzüberschreitende Anlageberatung in den USA im Status eines „Investment Adviser“). Der Geltungsbereich ist je nach Land sehr unterschiedlich. In manchen Ländern beziehen sich die entsprechenden Vorschriften nur auf Wertschriftendienstleistungen für bestimmte Kundensegmente, in anderen Ländern ist der Anwendungsbereich sehr viel breiter.³² Bei Interesse für die Schweizer Finanzmarktteilnehmer ist Land für Land zu prüfen, welche Möglichkeiten offen stehen, und welche weiteren Massnahmen (z.B. Erweiterung des Anwendungsbereiches) angestrebt werden sollen, um die Voraussetzungen für das Finanzgeschäft in die Zielländer zu verbessern.

WTO/GATS

MoU wären im Rahmen des Artikels über die Anerkennung des GATS (Art. VII) realisierbar.

Aufsicht

In der Regel werden Aufsichtsbehörden bei Verhandlungen von Freihandelsabkommen eine nachgeordnete Rolle einnehmen. Um effektive Verbesserungen beim Marktzutritt zu erreichen, erscheint es gleichwohl entscheidend, dass in Zusammenhang mit Freihandelsvereinbarungen auch eine Anerkennung der Regulierung und Aufsicht verbunden wird und damit nicht-tarifäre Hemmnisse und Beschränkungen abgebaut werden können.

³² Typischerweise sind solche nationalen Lizenzen, bzw. Ausnahmegewilligungen, davon abhängig, dass verschiedene Bedingungen in folgenden Bereichen erfüllt werden (nicht-abschliessend): (a) Konsumenten- und Investorenschutz, (b) Anforderungen an die Beaufsichtigungen der Unternehmen und (c) Austausch von Informationen zwischen Regulatoren.

3.4.2 Wirtschaftliche Aspekte

Wertschöpfung und Kosten

Handlungsfeld 3 ermöglicht es der Schweiz, gezielt mit denjenigen Ländern Marktzutrittsgespräche aufzunehmen, deren Märkte für die Schweizer Finanzindustrie von Bedeutung sind. Bilaterale Vereinbarungen mit Nicht-EWR-Staaten erscheinen sinnvoll, um dem Schweizer Finanzplatz eine Diversifizierung der Geschäfte zu ermöglichen. Des Weiteren ist das Verhandlungsmandat zum Marktzutritt länderspezifisch bestimmbar. Mit dieser Flexibilität können ökonomisch wichtige Marktzutritts Hindernisse gezielt thematisiert werden. Allerdings darf die Komplexität und der Aufwand einer Umsetzung solcher länderspezifischer Vereinbarungen nicht unterschätzt werden.

Ebenso wie bilaterale Vereinbarungen mit ausgewählten EU-Ländern (siehe Handlungsfeld 1) sind auch Vereinbarungen mit Nicht-EU-Ländern mit Kosten für die Finanzinstitute und den Staat verbunden. Skaleneffekte sind aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgangspunkte weniger zu erwarten als im harmonisierten EU/EWR-Raum. Diese Kosten manifestieren sich einerseits durch hohe Umsetzungskosten für Finanzinstitute. Andererseits stellen solche massgeschneiderten Vereinbarungen auch die staatlichen Stellen vor hohe Anforderungen und Aufwände. Die zu erwartenden Umsetzungskosten hängen ab von den anvisierten Modellen für den Marktzutritt (z.B. punktuell für einzelne Aktivitäten oder umfassend) und den Aufsichtsanforderungen.

Rechtssicherheit

Durch eine bilaterale Vereinbarung wird die Rechtssicherheit für Schweizer Finanzinstitute erhöht. Längerfristig besteht aber das Risiko, dass die Weiterführung solcher Vereinbarungen in Frage gestellt werden könnte, falls es zwischen der Schweiz und der EU zum Abschluss eines FDLA kommen würde, da dieses voraussichtlich auch die Aussenbeziehungen der Schweiz mit Nicht-EU-Ländern tangiert.

3.5 Handlungsfeld 4: Globale Ausrichtung Multilateral

3.5.1 Rechtliche und Institutionelle Aspekte

Die Schweiz intensiviert ihre Beteiligung bei der Erarbeitung globaler Standards, um in Schwerpunktbereichen bezüglich Marktzutritt eine internationale Abstimmung der Standards zu erreichen (Level Playing Field) und die spezifischen Interessen der Schweiz einzubringen. Unter Handlungsfeld 4 erfahren diese Bemühungen eine Intensivierung, da im Nachgang der Finanzkrise auf internationaler Ebene durch verschiedene multilaterale Gremien (z.B. G20, FSB) eine umfassende Revision des Regulierungsrahmens angestossen wurde. Die Umsetzung dieser Initiativen ist nach wie vor im Gang. Neben einer beinahe durchgängigen Anhebung des Regulierungsniveaus und einer Erhöhung der Aufsichtsintensität werden dabei auch bislang nicht erfasste Aktivitäten oder Institute in den Regulierungssperimeter einbezogen.

Infolge inkonsistenter Umsetzung der internationalen Regulierungsagenda auf nationaler Ebene ergeben sich teilweise (und potentiell) Doppelspurigkeiten in den Regulierungen und Unstimmigkeiten in der Aufsicht. Dies behindert die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit und kann auch den Marktzutritt behindern. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass einzelne Jurisdiktionen wie die USA oder auch die EU versuchen, den räumlichen Anwendungsbereich ihrer Regulierungen auszudehnen und auch ausländische Marktteilnehmer mit potentiellen

Auswirkungen auf den lokalen Finanzmarkt ihrer Aufsicht zu unterstellen. Dies widerspiegelt den Anspruch von einzelnen Gesetzgebern und Aufsichtsbehörden, Risiken am heimischen Finanzmarkt im Zweifel mittels autonomer Massnahmen zu adressieren. Ein Beispiel in diesem Kontext sind Massnahmen, um in Krisensituationen vor Ort auf ausreichende Substanz zuzugreifen zu können (nationales Ring-Fencing in unterschiedlichen Formen).

Aufsicht

Die Schweizer Behörden bringen sich aktiv und nachhaltig in den relevanten internationalen Gremien (FSB, BCBS, IAIS, IOSCO, etc.) ein, um sachlich überzeugende internationale Standards und deren konsistente Umsetzung zu befördern. Die Standards sollten ausreichend konkretisiert sein, um allzu grosse Unterschiede in der nationalen Regulierung zu vermeiden (Level Playing Field sowie operationelle Vereinfachung der Compliance); gleichzeitig müssen die Standards für eine Differenzierung des Schweizer Regulierungsansatzes ausreichend Flexibilität belassen, damit sie den Besonderheiten des schweizerischen Finanzplatzes Rechnung tragen können.

Um einen übergreifenden Regulierungs- und Aufsichtsanspruch ausländischer Aufsichtsbehörden möglichst einzugrenzen, muss die Schweizer Finanzmarktregulierung international anerkannt und die Finanzmarktaufsicht als unabhängige, professionelle und effektive Behörde mit ausreichenden Kooperationsmöglichkeiten geachtet sein.

3.5.2 Wirtschaftliche Aspekte

Wertschöpfung und Kosten

Die multilateralen Prozesse in internationalen Institutionen und Foren im Bereich der Finanzmarktregulierung haben nur in Ausnahmefällen einen direkten Bezug zu Marktzutrittsfragen. Indirekt hat die Stärkung der globalen Finanzstabilität und die Gestaltung international anerkannter Regeln und Standards, welche für den Schweizer Finanzsektor gleich lange Spiesse im internationalen Wettbewerb ermöglichen, aber positive Effekte auf den Finanzplatz Schweiz. Dies kann die Wertschöpfung des Finanzplatzes indirekt positiv beeinflussen. Die Kosten für Finanzinstitute sind in diesem Handlungsfeld als limitiert einzustufen. Der Staat hingegen, durch seine verstärkte Präsenz und aktives Engagement in den multilateralen Gremien, ist mit höheren Kosten vor allem durch höhere Personalaufwände konfrontiert.

Rechtssicherheit

Handlungsfeld 4 erhöht die Chancen auf höhere Kongruenz der international geltenden Regulierungen, was längerfristig zu einer höheren Rechtssicherheit beitragen dürfte.

3.6 Fazit zu den Handlungsfeldern

Betreffend die Handlungsfelder der Schweiz mit Blick auf das Ziel der Wahrung und Verbesserung des Marktzutritts lassen sich summarisch folgende Feststellungen ableiten:

Der Erhalt und die weitere Erleichterung des Marktzutritts ist eine prioritäre Herausforderung für die Schweizer Finanzmarktpolitik, die eine aktive Gestaltung der Beziehungen mit den Partnerländern weltweit und der EU erfordert. Wird der Dialog mit den Partnerländern und mit der EU nicht gesucht und werden Lösungen zu den genannten Fragen nicht angestrebt, so muss davon ausgegangen werden, dass sich der Marktzutritt zu wichtigen Märkten verschlechtern

wird. Zusätzliche Massnahmen zur bisherigen Finanzmarktpolitik durch die Schweizer Behörden sind daher angezeigt, um dem Schweizer Finanzplatz im internationalen Wettbewerb Marktchancen zu wahren.

Als Massnahme in den Handlungsfeldern 1 und 3 können bilaterale Vereinbarungen mit wichtigen Partnerländern angestrebt werden. Die für das Finanzgeschäft aus der Schweiz heraus bedeutenden europäischen Länder haben dabei Priorität. Es bestehen jedoch auch Wachstumspotentiale für die Schweizer Finanzindustrie in den aufstrebenden Ländern, die über zwischenstaatliche Vereinbarungen erschlossen werden könnten. Angesichts des Trends nach verstärktem Schutz einheimischer Märkte dürften solche Vereinbarungen nicht einfach zu erreichen sein. Eine Verbindung mit Verhandlungen über andere offene Finanzfragen mit den jeweiligen Ländern, z.B. im Steuerbereich, könnte die Wahrscheinlichkeit von Fortschritten erhöhen.

Die nachhaltigste Wirkung für den Finanzsektor in Form eines umfassenden Marktzutritts zum EU/EWR-Raum sowie erhöhter Rechtssicherheit für international tätige Finanzdienstleister dürfte von Handlungsfeld 2 ausgehen. Die zu erwartenden Auswirkungen auf zahlreiche Bereiche der Schweizer Wirtschaft sind jedoch bei einer Bewertung des Wertschöpfungspotenzials dieser Handlungsmöglichkeit zu berücksichtigen. Hierzu könnten vertiefte Abklärungen weitere wichtige Anhaltspunkte für eine Gesamtbeurteilung bieten. Jedoch sind die politischen Hürden für einen regulatorischen Regimewechsel im Zuge der weitgehenden Übernahme von EU-Recht in der Schweiz erheblich, nicht zuletzt da eine allfällige Anpassung an die horizontalen Politiken der EU auch andere Wirtschaftsbereiche betreffen würde.

Die unter Handlungsfeld 4 angestrebte multilaterale Öffnung des Marktzugangs stellt eine begleitende Massnahme zu den anderen Handlungsfeldern dar. Diese Handlungsmöglichkeit beinhaltet eine wünschbare und bereits heute mögliche Intensivierung der Mitwirkung der Schweiz in den Prozessen des internationalen Standard Setting.

Anhang: Mitglieder der Untergruppe Marktzutritt

Co-Vorsitz der Untergruppe

- Jacques de Watteville, Staatssekretär, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
- Patrick Odier, Präsident Schweizerische Bankiervereinigung SBVg

BSV

- Claudina Mascetta, Leiterin Bereich Internationale Organisationen

EDA

- Dominique Paravicini, Stv. Direktor DEA

FINMA

- Rupert Schaefer, Leiter internationale Aktivitäten

SBVg

- Stefan Hoffmann, Leiter Europa

SECO

- Eric Scheidegger, Stv. Direktor

SFAMA

- Markus Fuchs, Geschäftsführer

SIF

- René Weber, Leiter Abteilung Märkte

SIX

- Sandra Hedinger / Selma Frasa-Odok, Co-Heads Public and Regulatory Affairs

SwissHoldings

- Christian Stiefel, Direktor

UBS

- Steve Hottiger, Leiter Group Governmental Affairs

Universität Bern

- Susan Emmenegger, Professorin

VSV

- Alexander Rabian, Vorsitzender der Geschäftsleitung SRO

Zurich Insurance Group

- Benno Keller, Head Research and Policy Development

Redaktionsteam, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

- René Weber, Leiter Abteilung Märkte
- Fred Bürki Kronenberg, Stv. Leiter Sektion Finanzmarktpolitik
- Aline Jörg, Ökonomin, Sektion Finanzmarktanalyse
- Stephanie Lorenz, Ökonomin Sektion Finanzmarktpolitik