

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für inter-
nationale Finanzfragen
Bundesgasse 3
3003 Bern

14. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir wurden mit Schreiben vom 1. Mai 2019 zur Vernehmlassung der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Der Regierungsrat unterstützt die Anliegen der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Die Verordnung wird zur besseren Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) beitragen. Wir sind der Ansicht, dass die Wettbewerbsfähigkeit und die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz, nebst dem Schutz der Anlegerinnen und Anleger, der Gläubigerinnen und Gläubiger, den Versicherten sowie der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte wichtige Ziele bleiben sollen. In diesem Sinne könnten internationale Standards bei der Umsetzung durch die FINMA nicht nur berücksichtigt werden, sondern könnten generell als Massstab dienen. Ein im internationalen Vergleich wettbewerbsfeindlicher, zusätzlicher Schweizer Standard ist zu vermeiden.

Bei den unter Art. 7 beschriebenen Wirkungsanalysen erwarten wir bei deren Umsetzung, dass das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis gewählt wird und Wirkungsanalysen massvoll eingesetzt werden. Zentral dabei ist, dass die Evaluierenden unabhängig bleiben.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

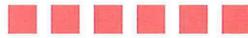
Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- vernehmlassungen@sif.admin.ch



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Appenzell, 18. Juni 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Die Vorlage wird grundsätzlich begrüsst. Abgelehnt wird das neue Instrument von anfechtbaren Rundschreiben.

Die verbindlichen Vorgaben für den Prozessablauf eines Regulierungsvorhabens im Finanzsektor und die regelmässige Überprüfung der bestehenden Regulierungen auf deren Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit sind positiv zu beurteilen. Gerade für kleinere Banken stellen neue Regulierungen vielfach sehr grosse Herausforderungen an Personal und Informatik dar, weshalb die Verhältnismässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen nicht genug überprüft werden kann. Die Standeskommission erhofft sich mit der Konkretisierung des Regulierungsprozesses und dem Miteinbezug der Beaufsichtigten ausgewogene und vor allem auch differenzierte Lösungen, welche der Risikoausrichtung, aber auch der Grösse einer Bank Rechnung tragen.

Abgelehnt wird die Einführung gerichtlich anfechtbarer Rundschreiben mit faktisch rechtsetzendem Charakter. Die Standeskommission erwartet, dass rechtsetzende Vorgaben mit allgemeiner Geltungskraft auf der Verordnungsebene verankert werden und unterhalb dieser Ebene als verbindliches Gestaltungselement nur noch anfechtbare Verfügungen in konkreten Anwendungsfällen möglich sein sollten. Rundschreiben sollen einzig Richtliniencharakter aufweisen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- vernehmlassungen@sif.admin.ch
- Finanzdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Departementssekretariat - Finanzen, 9102 Herisau

Schweizerische Eidgenossenschaft
Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF

Gaby Bolleter
Departementssekretärin
Tel. +41 71 353 68 11
gaby.bolleter@ar.ch

per E-Mail an
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Herisau, 23. Mai 2019

**Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz
Stellungnahme AR**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 bieten Sie uns die Möglichkeit zur obgenannten Verordnung Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit sowie für die Ausarbeitung der Vorlage bedanken wir uns.

Appenzell Ausserrhoden verzichtet auf eine Stellungnahme.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Gaby Bolleter

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Herr Bundespräsident Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement

Per Mail an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

21. August 2019

RRB-Nr.: 879/2019
Direktion: Finanzdirektion
Unser Zeichen: 2019.FINGS.338
Ihr Zeichen:
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Vernehmlassung des Bundes: Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz regelt und konkretisiert namentlich drei Aspekte: die Kompetenzen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) in den internationalen Aufgaben und in der Regulierung, die Regulierungsgrundsätze gemäss Artikel 7 FINMAG und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der FINMA und dem EFD.

Der Kanton Bern ist von der Verordnung nicht unmittelbar betroffen. Dessen ungeachtet begrüsst der Regierungsrat grundsätzlich die mit der Vorlage verbundene Klärung der Regulierungsrolle der FINMA und ihrer Zusammenarbeit mit anderen Behörden und den beaufsichtigten Finanzinstituten.

Allerdings erwartet der Regierungsrat, dass die Unabhängigkeit der FINMA auch in Zukunft vollumfänglich gewährleistet wird. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Regulierungstätigkeit der FINMA in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand von Kritik von Seiten der Politik und der Finanzbranche war. Er ist allerdings überzeugt, dass der Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie der Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte langfristig nur mit einer unabhängigen und mit ausreichend Ressourcen ausgestatteten Aufsichtsbehörde sichergestellt werden kann. Vor diesem Hintergrund erwartet der Regierungsrat, dass der Bundesrat allfälligen Bedenken und Vorbehalten der FINMA zum vorliegenden

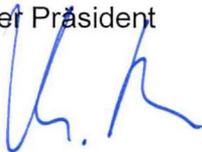
Verordnungsentwurf ausreichend Rechnung trägt und diese in seine Überlegungen zur definitiven Ausgestaltung der Vorlage miteinbezieht.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Ammann

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Generalsekretariat EFD
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Liestal, 20. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) unterbreitet dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit Schreiben vom 1. Mai 2019 die Vernehmlassungsunterlagen zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

Der Regierungsrat ist mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden und hat keine weiteren Anmerkungen dazu.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Hochachtungsvoll



Isaac Reber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 85 16
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement

Email: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Basel, 14. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 13. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns eine Vernehmlassungsvorlage zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zukommen lassen. Der Regierungsrat Basel-Stadt kann die Bestrebungen, die Regulierungsrolle der FINMA und ihre Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement zu präzisieren, nachvollziehen. Dem Regierungsrat ist jedoch wichtig, dass die Unabhängigkeit der FINMA nicht infrage gestellt wird. Die Unabhängigkeit der Aufsicht ermöglicht eine langfristige und nachhaltige Entwicklung des Finanzmarktes und ist damit für das Ansehen des Finanzplatzes essentiell. Ebenso darf die Verordnung nicht zu einer unnötigen Bürokratisierung der Prozesse führen. Die Verordnung hat diesen beiden Punkten angemessen Rechnung zu tragen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen,

im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral des finances
3003 Berne

Document PDF et Word à :
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Fribourg, le 4 juillet 2019

**Ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers
Réponse à la procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à votre courrier du 1^{er} mai 2019 concernant l'objet noté en titre. Après avoir pris connaissance du dossier, nous vous informons qu'il n'appelle pas de remarque de notre part.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Genève, le 21 août 2019

→ DS IF

Le Conseil d'Etat

3610-2019

GS / EFD		
+	22. Aug. 2019	+
Reg.-Nr.		

Département fédéral des finances
Monsieur Ueli Maurer
Président de la Confédération
Bundesgasse 3
3003 Berne

Concerne : consultation sur la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

Monsieur le Président,

Votre courrier du 1^{er} mai 2019, concernant la consultation sur la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers, nous est bien parvenu et son contenu à retenu notre meilleure attention.

L'activité de réglementation de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) soulève des questions quant à son rôle, sa prise en compte de la compétitivité de la place financière suisse, sur le nécessaire dialogue avec les assujettis et sur la collaboration interne avec l'administration. La nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers permet de régler et de préciser les compétences de la FINMA en matière de réglementation et de tâches internationales.

Nous sommes favorables à la nouvelle ordonnance qui améliore la clarté et la transparence des processus de réglementation. Le projet contribue également à limiter les contraintes réglementaires en soumettant les projets de la FINMA à des analyses d'impact.

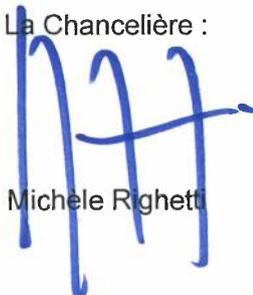
Par ailleurs, nous considérons que la nouvelle ordonnance confortera la confiance des clients à l'égard du secteur financier grâce aux procédures de consultations intégrant des organisations de consommateurs.

Ceci étant, afin d'assurer la compétitivité de la place financière suisse, nous estimons qu'il serait souhaitable de renforcer le principe de proportionnalité dans l'ordonnance en tenant compte non seulement des spécificités des instituts bancaires selon les catégories de surveillance de la FINMA, mais également du type d'activité et du niveau de risque des banques. Une précision à cet égard nous semble nécessaire dans l'ordonnance.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La Chancelière :


Michele Righetti

Le Président :


Antonio Hodgers

per E-Mail
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Glarus, 14. Mai 2019
Unsere Ref: 2019-285

Vernehmlassung zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

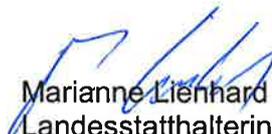
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Finanzdepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und teilen Ihnen mit, dass wir aufgrund geringer Betroffenheit auf eine Stellungnahme verzichten.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Marianne Lienhard
Landesstatthalterin


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version): vernehmlassungen@sif.admin.ch

versandt am: **14. Mai 2019**



Sitzung vom

13. August 2019

Mitgeteilt den

13. August 2019

Protokoll Nr.

566

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Bundespräsident Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Als PDF- und Word-Datei auch per E-Mail an:

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Vernehmlassung zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 laden Sie uns zur Vernehmlassung betreffend die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz ein. Dafür bedanken wir uns und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Die Regierung als Eignervertreter der Graubündner Kantonalbank ist insgesamt zufrieden mit dem vorgeschlagenen Entwurf zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz und begrüsst die Stossrichtung mit dem Bestreben einer klareren Trennung von Aufsicht und Regulierung und mit sinnvollen Leitplanken für die FINMA, insbesondere betreffend deren Regulierungstätigkeit und -instrumente. Gleichwohl möchte sie die folgenden Punkte in die Vernehmlassung einbringen:

1. Klare Trennung zwischen Aufsicht und Regulierung mittels Regulierungsvorgaben des Bundesrates

Aus Sicht der Regierung soll die Trennung von Aufsicht und Regulierung noch stärker gewichtet werden, insbesondere soll durch eine effektivere Aufsicht über die Regulierungstätigkeiten der FINMA der Gewaltenteilung Folge geleistet werden, ohne die Unabhängigkeit der FINMA im Aufsichtsbereich zu gefährden. Deshalb soll der Bundesrat vorgängig die Eckwerte von Regulierungen definieren. Im Weiteren sind die Regulierungsstufen sowie die Zuständigkeiten festzulegen und es ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen ausreichend vorhanden oder noch zu schaffen sind. Dabei sollen internationale Standards als Massstab dienen und eine Ausdehnung des Geltungsbereichs über das notwendige Mass hinaus vermieden werden. Eine entsprechende Änderung des Finanzmarktgesetzes (FINMAG; SR 956.1) soll in die Wege geleitet werden.

2. Konsequente Differenzierung nach FINMAG-Kriterien im Bereich der Bankenregulierung

Der Proportionalitätsgrundsatz muss bei jeder Regulierung konsequent Anwendung finden, weshalb die Beaufsichtigten grundsätzlich in allen Bereichen differenziert und insbesondere anhand der Kriterien von Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG zu regulieren sind. Dies soll nun auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Die FINMA setzt die Differenzierungsanforderung für Banken mit der Bankenkategorisierung um, was sich zur Umsetzung der Proportionalität grundsätzlich bewährt hat. Daran soll deshalb festgehalten werden. Die heutige Bankenkategorisierung fokussiert jedoch einseitig auf grössen- und bilanzbasierte Merkmale und reflektiert andere Differenzierungskriterien wie Komplexität oder Geschäftstätigkeit nur ungenügend. Eine Korrektur in der BankV soll in diesem Zusammenhang angestrebt werden.

3. Ergänzung der Begründungs- und Dokumentationspflichten

Die vorgesehenen Begründungs- und Dokumentationspflichten sind wichtig und zu begrüssen. Diese führen nicht zu einer weiteren Bürokratisierung der Prozesse, da sie gemäss Leitlinien grundsätzlich bereits heute umgesetzt werden müssen. Es ist wichtig, dass die FINMA nicht nur Abweichungen von einem Regulierungsgrundsatz begründet, sondern auch dessen Erfüllung dokumentiert. Dieser Aspekt soll in der Verordnung ergänzt werden.

4. Einschränkung der Selbstregulierung

Die Anerkennung einer Selbstregulierung soll nicht analog dem Erlassverfahren einer Verordnung erfolgen. Dies würde die Unabhängigkeit der Selbstregulierung in Frage stellen. Das Anerkennungsverfahren soll deshalb von einem Konsultationsverfahren entkoppelt werden. Den Urhebern einer Selbstregulierung sollte es grundsätzlich möglich sein, die Selbstregulierung wieder zurückzuziehen.

Wir bedanken uns nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin



Finanzdepartement

Bahnhofstrasse 19
6002 Luzern
Telefon 041 228 55 47
info.fd@lu.ch
www.lu.ch

Öffnungszeiten:
Montag - Freitag
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Eidgenössisches Finanzdepartement

per E-Mail an (Word- und PDF-Dateien):
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Luzern, 5. Juli 2019

Protokoll-Nr.: 835

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern den Bestimmungen der neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zustimmt.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse


Reto Wyss
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique
Département fédéral des finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

Consultation fédérale concernant la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

Monsieur le conseiller fédéral,

Nous remercions le Département fédéral des finances d'avoir bien voulu consulter le canton de Neuchâtel dans le cadre du projet d'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers. Les documents qui nous ont été remis à cette occasion ont été soigneusement examinés et nous permettent de vous faire part de nos observations.

Nous sommes favorable à cette adaptation de la législation en lien avec la surveillance des marchés. En précisant les termes de la LFINMA, notamment au niveau des compétences de la FINMA, des principes et processus de réglementation ainsi que de la collaboration entre la FINMA et la Confédération, la nouvelle ordonnance devrait permettre de renforcer la légitimité politique de la réglementation et ainsi favoriser l'acceptation de la FINMA dans son rôle de surveillance. En outre, elle n'a pas d'impact sur les finances publiques cantonales.

Nous avons par ailleurs consulté la Banque Cantonale Neuchâteloise et la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel, qui nous ont également informé être favorables à cette nouvelle ordonnance. Les remarques suivantes ont néanmoins été formulées :

- **Article 5** : La limite entre les ordonnances et les circulaires mériterait quelques précisions afin d'aisément distinguer l'usage de ces deux formes de réglementation.
- **Article 9 à 11** : Dans la mesure où les circulaires ne fixent pas de normes et ont plutôt la teneur d'instruction ou d'explication, elles ne devraient pas faire l'objet d'une consultation internes à l'administration, si ce n'est de manière informelle, d'autant plus que les avis exprimés n'ont aucun caractère contraignant.
- **Article 15** : L'ordonnance et le rapport explicatif ne permettent guère de matérialiser les situations visées par cette disposition spécifique, tout comme l'usage que ferait le Conseil fédéral de tels renseignements préalables et qualifiés de pertinents. Sans bien comprendre l'essence de cette norme, celle-ci mériterait quelques précisions.

En vous remerciant de l'attention portée au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 21 août 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND



NE



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herr Bundesrat
Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 20. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 01. Mai 2019 laden Sie die Kantonsregierungen zu einer Stellungnahme zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz ein. Wir danken für die Gelegenheit dazu und lassen uns wie folgt vernehmen.

Die Präzisierung der Kompetenzen der FINMA in internationalen Aufgaben sowie der Regulierung wird als richtig beurteilt. Die neue Verordnung trägt zu einer klareren Trennung der Verantwortlichkeiten für Regulierung und Standardsetting im Finanzmarktbereich bei.

Dies stärkt die politische Legitimation der Regulierung und verleiht der FINMA in ihrer Rolle als Aufsichtsbehörde mit klar umrissener Regulierungskompetenz eine grössere Akzeptanz.

Der Regierungsrat des Kanton Nidwalden unterstützt den Vorschlag des Bundesrates zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

Zu den einzelnen Artikeln haben wir keine Bemerkungen anzubringen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Alfred Bossard
Landammann



lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:
- vernehmlassungen@sif.admin.ch



<[CH-6061 Sarnen, St. Antonistrasse 4, FD](mailto:CH-6061.Sarnen.St.Antonistrasse.4.FD)

Elektronisch an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Sarnen, 21. August 2019

Vernehmlassung: Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

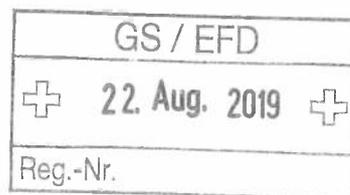
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, zum obengenannten Geschäft Stellung nehmen zu können.

Der Kanton Obwalden verzichtet in diesem Vernehmlassungsverfahren auf eine Stellungnahme.
Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Maya Büchi-Kaiser
Landstatthalter



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3000 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 20. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie den Kanton St.Gallen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur neuen Verordnung zum eidgenössischen Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.1) Stellung zu nehmen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Kritik an der Regulierungstätigkeit der FINMA von Seiten der Politik sowie durch beauftragte Finanzinstitute ist unter Berücksichtigung der Aufgaben und Interessen der Anspruchsgruppen nicht per se überraschend. Eine sorgfältige Analyse der vorgebrachten Kritikpunkte und die Identifizierung von Verbesserungspotenzialen ist aus unserer Sicht jedoch wichtig.

Als Mehrheitseigentümer an der St.Galler Kantonalbank ist der Kanton St.Gallen einerseits grundsätzlich an einer «schlanken» Regulation interessiert, damit das Ertragspotenzial der St.Galler Kantonalbank nicht übermässig begrenzt wird. Andererseits hat der Kanton St.Gallen als Gewährleister einer umfassenden Staatsgarantie Interesse an einer «starken» Regulierung. Bei dem vorliegenden Geschäft geht es darum, einen ausgewogenen Mittelweg in der Regulierung zu gehen.

Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die Stossrichtung des Verordnungsentwurfs, insbesondere die Konkretisierung der Regulierungstätigkeit der FINMA. Von der Verordnung erhoffen wir uns eine Stärkung des Prinzips der Verhältnismässigkeit in der Regulierungstätigkeit sowie eine differenzierte Behandlung nach unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten. Wir unterstützen die periodische Überprüfung bestehender Regulierungen auf ihre Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Kanton Schaffhausen
Finanzdepartement

J. J. Wepfer-Strasse 6
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 72 50
F +41 52 632 77 09
cornelia.stammhurter@ktsh.ch



Finanzdepartement

Der Vorsteher des
Eidgenössischen
Finanzdepartements

per E-Mail:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Schaffhausen, 29. Juli 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Für die Gelegenheit dazu danken wir Ihnen bestens.

Der Kanton Schaffhausen begrüsst die vorliegende neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG). Insbesondere die verbindlichen Vorgaben für den prozessualen Ablauf von Regulierungsvorhaben im Finanzmarktbereich sowie die periodische Überprüfung der bestehenden Regulierungen auf deren Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit durch das Erstellen von Wirkungsanalysen für sämtliche Regulierungsvorhaben der FINMA sind positiv zu beurteilen.

Ergänzend hierzu ersuchen wir Sie im Sinne einer Unterstützung des Kantons Zug Art. 6 Abs. 6 der Verordnung wie folgt anzupassen: «Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten angemessen zu berücksichtigen.»

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Finanzdepartement

Dr. Cornelia Stamm Hurter
Regierungsrätin

Finanzdepartement

Rathaus, Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
Telefon 032 627 20 57
finanzdepartement@fd.so.ch
www.so.ch

Roland Heim

Regierungsrat

Eidgenössisches Finanzdepartement
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bernhof
3003 Bern

10. Juli 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zur Vernehmlassung unterbreitet. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Wir begrüssen grundsätzlich die Stossrichtung der Verordnung. Sie hat zum Ziel, die Kompetenzen der Finanzmarktaufsicht (FINMA) bei internationalen Aufgaben und in der Regulierung zu präzisieren, die Regulierungsgrundsätze nach Artikel 7 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) klarer zu definieren sowie die Zusammenarbeit der FINMA mit dem Bundesrat bzw. dem EFD in Bezug auf die strategischen Ziele zu regeln.

Es ist aus unserer Sicht jedoch unbedingt zu vermeiden, dass die Unabhängigkeit der FINMA bei ihrer für die Sicherheit und Verlässlichkeit des Finanzplatzes wesentlichen Arbeit tangiert wird.

Zweifellos wird mit der vorgeschlagenen Verordnung die Verantwortlichkeit des Finanzdepartementes ausgeweitet bzw. der Spielraum der FINMA in den oben erwähnten Bereichen eingeschränkt. Dies darf aus unserer Sicht nicht zu einer Verpolitisierung der Aufsichtstätigkeit und zu einer übermässigen Verlangsamung der Prozesse führen. Eine starke, unabhängige, auch international handlungsfähige Aufsichtsbehörde, welche rasch reagieren kann, ist für den Finanzplatz Schweiz gerade bei den gegenwärtigen auf dem Finanzmarkt spürbaren heiklen Rahmenbedingungen äusserst wichtig. Auch das trägt im Endeffekt zur Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.

Gemäss Übergangsbestimmungen muss die FINMA innert fünf Jahren ab Inkrafttreten sämtliche, heute 52 gültigen FINMA-Rundschreiben und acht FINMA-Verordnungen auf ihre Stufengerechtigkeit überprüfen, nötige Anpassungen vornehmen und dem Bundesrat Bericht erstatten. Bei dieser Überprüfung ist insbesondere der Regulierungsdruck bei den kleineren Bankinstituten zu mindern und die begrüssenswerten Ansätze (Kleinbankenregime, Entlastung bei Eigenmitteln etc.) weiterzuführen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

Freundliche Grüsse



Roland Heim
Regierungsrat

Kopie
Amt für Finanzen

6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Schwyz, 20. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, bis 22. August 2019 zur Vernehmlassung zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat begrüsst die Präzisierungen der Regulierungsgrundsätze und die Festigung des Dialogs zwischen der FINMA und den Betroffenen. Die vorgeschlagenen Wirkungsanalysen erscheinen zielführend und unterstützen eine adäquate Aufsicht. Die Aufsichtsfunktion der FINMA ist seitens des Regierungsrates unbestritten, diese darf jedoch einem innovativen, wirtschaftlichen und handlungsfähigen Finanzplatz Schweiz nicht entgegenstehen.

Handlungspotenzial ortet der Regierungsrat in der bestehenden Konzentration von Aufsicht und Regulierung bei der FINMA. Die dadurch entstehenden Interessenkonflikte müssen entflochten werden, andernfalls entsteht mit der engen Verbindung von Regulierung und Aufsicht ein heikles Konstrukt, welches den Finanzplatz schwächen kann und nicht der Rechtstaatlichkeit im schweizerischen Sinne entspricht. Der Regierungsrat regt an, die Regulierungstätigkeit, bzw. im Minimum entsprechende Handlungsrichtlinien, in die Kompetenz des Bundesrates zu legen, um eine angemessene demokratische Legitimation zu garantieren.

Des Weiteren regt der Regierungsrat an, Regulierungen im möglichst beschränktem Mass zu erlassen und nur zu regulieren, was zwingenderweise einheitlich reguliert werden muss. Der Vielfältigkeit des Schweizerischen Finanzsektors muss Rechnung getragen und Handlungsraum geboten werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Ihnen, sehr geehrter Herr Bundespräsident, unsere vorzügliche Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:



Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Finanzdepartement
Herr Ueli Maurer
Bundespräsident
3003 Bern

Frauenfeld, 20. August 2019

Neuer Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Verordnungsentwurf zum Finanzmarktaufsichtsgesetz Stellung nehmen zu können. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen anzubringen:

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Stossrichtung, der FINMA gewisse Leitplanken zu setzen, insbesondere für deren Regulierungstätigkeit, wird begrüsst. In der Vergangenheit veröffentlichte die FINMA beispielsweise Rundschreiben ohne ausreichende rechtliche Grundlage und setzte mit Aufsichtsmitteilungen, Leitlinien, Diskussionspapieren, Revisionsanweisungen oder Meinungsäusserungen – teils auch ausserhalb ihres Zuständigkeitsbereichs – Aufsichtsrecht. Auch wenn nicht alle diese Instrumente formell rechtsverbindlichen Charakter haben, entfalten sie dennoch normative Wirkung, da sich die Beaufsichtigten daran orientieren (müssen). Ausserdem beachtete die FINMA aus Sicht der Beaufsichtigten in Zusammenhang mit deren Regulierung nach dem Risiko für den Finanzmarkt bzw. den Kundenschutz das Verhältnismässigkeitsprinzip zuweilen nur unzureichend.

Es erscheint allerdings fraglich, ob eine Regelung auf Verordnungsstufe die nötige Wirkung und Verbindlichkeit entfalten wird, um dieser grundlegenden Problematik entgegenzuwirken. Aus unserer Sicht sind deshalb neben weiteren Konkretisierungen auch gezielte Anpassungen auf Gesetzesstufe, konkret beim Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG), erforderlich und entsprechend nachzuholen.

2/6

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

1. Regulierungsformen (Artikel 5 VE-FINMAV)

Wir begrüßen Art. 5 VE-FINMAV, orten allerdings einen Widerspruch zum FINMAG. Artikel 7 Absatz 1 FINMAG definiert Rundschreiben weiterhin als "Regulierungsinstrument". Zwar deklariert die FINMA auf ihrer Homepage schon heute das Rundschreiben nicht als Rechtsetzungsinstrument, das eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz erfordern würde, sondern als Konkretisierung der Aufsichtspraxis, um damit eine einheitliche und sachgerechte Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung zu gewährleisten. Ungeachtet dessen enthalten bestehende FINMA-Rundschreiben regelmässig neue Pflichten der Beaufsichtigten oder dehnen Pflichten in extensiver Auslegung der rechtlichen Grundlagen aus und setzen auf diese Weise Recht.

Aufgrund der übergeordneten Definition von Rundschreiben als Regulierungsinstrument im FINMAG sind wir skeptisch, ob sich dieser Widerspruch allein auf dem Verordnungsweg effektiv auflösen lässt. Eher müsste das FINMAG angepasst und die Erwähnung des Rundschreibens aus Artikel 7 Absatz 1 FINMAG gestrichen werden.

2. Regulierungsvarianten (Artikel 6 Absätze 1 und 3 sowie Artikel 7 VE-FINMAV)

Im Rahmen der Begründung des Regulierungsbedarfs (Absatz 1), also bereits in der Phase der Evaluation, müssen zwingend auch die "Regulierungsalternativen" thematisiert werden, nämlich ob eine hoheitliche Regulierung durch die FINMA verhältnismässig ist oder ob eine Selbstregulierung, eine institutsspezifische Intervention im Einzelfall oder ein Regulierungsverzicht vorzuziehen wäre. Wir schlagen deshalb vor, Artikel 6 Absatz 1 VE-FINMAV wie folgt zu ergänzen:

- Bevor reguliert wird, ist ein Handlungsbedarf zu begründen und zu dokumentieren. Dabei ist darzulegen, welche Risiken mit einer Regulierung abgedeckt werden sollen und inwieweit eine hoheitliche Regulierung durch die FINMA verhältnismässig ist.

3. Vorrang einer prinzipienbasierten Regulierung durch die FINMA (Artikel 6 Absatz 3 VE-FINMAV)

Artikel 7 Absatz 2 FINMAG (in der Fassung ab 1.1.2020) lautet neu: "*Sie reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist, sowie wenn immer möglich prinzipienbasiert*". Eine prinzipienbasierte Finanzmarktregulierung stellt namentlich einen Beitrag zur Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz dar. Dies ist als Ziel der Finanzmarktaufsicht in Artikel 4 FINMAG definiert.

Im Verordnungsentwurf findet sich bedauerlicherweise keine Präzisierung dieser neuen Gesetzesfassung, was wir jedoch als notwendig erachten. Dem Weg der prinzipienbasierten Regulierung im Sinne von allgemeinen Vorgaben ist Vorrang zu geben. Die "Prinzipien" sind dabei als Anforderungen der Aufsicht im Sinne von Regulierungszielen auszugestalten und die Umsetzung ist in die Verantwortung der betroffenen Beauftragten zu legen. Diesen soll somit die Möglichkeit gegeben werden, das Erreichen der Regulierungsziele unter Anwendung vernünftigen Ermessens entsprechend ihrer konkreten Verhältnisse (namentlich mit Blick auf Geschäftsmodell und Risikoprofil sowie entlang bestehender IT-Systeme und Prozesse) wirkungsvoll vorzunehmen. Wir erachten dies im Einzelfall zielführender und wirtschaftsverträglicher als einen pauschalisierenden Regulierungsansatz mit detaillierten Vorgaben. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als es um umfassend beaufsichtigte Finanzmarktteilnehmer geht, die Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung bieten und ihrem Tun jederzeit vernünftiges Ermessen zugrunde legen müssen.

Wir schlagen deshalb folgende Konkretisierung von Artikel 6 Absatz 3 VE-FINMAV vor:

- Im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten Ziels ist jeweils die Variante einer Regulierung zu verfolgen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entspricht und die insgesamt am kostengünstigsten ist. Einer prinzipienbasierten Regulierung ist der Vorrang zu geben, indem Grundzüge und allgemeine Vorgaben definiert werden, deren Umsetzung in der Verantwortung der Betroffenen liegt. Dabei sind auch die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zu berücksichtigen. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen.

4. Internationale Standards (Artikel 6 Absatz 6 VE-FINMAV)

Internationale Standards sind bei Vorliegen einer Delegationsnorm für die Legiferierung durch die FINMA nicht nur zu berücksichtigen, sondern sollen generell als Massstab dienen. Ein wettbewerbsverzerrender "Swiss Finish" ist zu vermeiden, weshalb wir die nachfolgende Ergänzung von Artikel 6 Absatz 6 VE-FINMAV als nötig erachten.

- Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht in anderen wichtigen Finanzstandorten zu berücksichtigen, wobei der zu regelnde Inhalt und der Geltungsbereich grundsätzlich nicht über internationale Mindestanforderungen hinaus auszudehnen sind. Abweichungen von diesen Grundsätzen sind zu begründen.

4/6

Zudem ist auch hier analog zu den anderen Regulierungsgrundsätzen eine Dokumentations- und Begründungspflicht nötig.

5. Veröffentlichung der Dokumentation (Artikel 6 Absatz 7^{bis} VE-FINMAV neu)

Wenn die Transparenzpflichten nicht ins Leere laufen sollen, reicht eine Dokumentations- und Begründungspflicht der FINMA alleine nicht aus. Die Wertungen müssen auch kontrolliert werden können. Aus diesem Grund ist unseres Erachtens eine Pflicht zur Veröffentlichung der von der FINMA zu erstellenden Regulierungsdokumentationen angezeigt, damit Transparenz und Nachvollziehbarkeit auch für die betroffenen Kreise und die Politik sichergestellt ist.

Wir schlagen deshalb die Aufnahme eines neuen Absatzes (Artikel 6 Absatz 7^{bis} VE-FINMAV) vor:

- Die FINMA veröffentlicht die Dokumentation der Anforderungen gemäss den Absätzen 1 bis 7 im Rahmen des Konsultationsverfahrens nach Artikel 11 Absatz 2.

6. Förderung der Selbstregulierung (Artikel 12 VE-FINMAV)

Artikel 7 Absatz 3 FINMAG kodifiziert die Unterstützung der Selbstregulierung der Branche durch die FINMA. Das Institut der Selbstregulierung hat sich auf dem Finanzplatz Schweiz seit Jahren bewährt.

Das vorgeschlagene Anerkennungsverfahren läuft den Vorteilen der Selbstregulierung allerdings zuwider und stellt deren Unabhängigkeit in Frage. Namentlich kann auf Basis einer umfassenden Ämterkonsultation im Ergebnis nicht mehr von einer Selbstregulierung der Branche gesprochen werden, würde es doch der FINMA und anderen Verwaltungseinheiten ermöglicht, auf dem Weg der Ämterkonsultation direkt oder indirekt alle erwünschten Punkte einzubringen, die nicht erwünschten Aspekte zu bekämpfen und dies aufgrund ihrer Position auch durchzusetzen. Das würde der FINMA eine intensive indirekte Regulierung ermöglichen, die der Stossrichtung des Verordnungsentwurfs und der Förderung der Selbstregulierung entgegenläuft. Damit würde im Ergebnis die faktische Einflussnahme der FINMA auf die Regulierung sogar verstärkt.

Absatz 1 des Artikels 23 VE-FINMAV ist unseres Erachtens aus diesem Grund ersatzlos zu streichen.

12. Austausch nicht öffentlicher Informationen (Artikel 15 VE-FINMAV)

Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für einen Informationsaustausch ist sinnvoll und gewährleistet die Stabilität des Finanzsystems. Problematisch ist jedoch der auslegungsbedürftige unbestimmte Teilsatz "*wenn es der Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient*". Das Handeln der FINMA muss sich zwingend an den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit orientieren, und dem Beaufsichtigten ist das rechtliche Gehör zu gewähren. Nur wenn es für die Stabilität des Finanzsystems tatsächlich unerlässlich ist, darf in die Rechte der Beaufsichtigten eingegriffen werden, indem die Verwaltung zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern informiert wird.

Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung bzw. Anpassung von Artikel 15 VE-FINMAV vor:

- Die FINMA informiert das EFD über nicht öffentliche Informationen zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern, wenn es der für die Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient notwendig ist sowie in Fällen von potentiell grosser wirtschaftlicher oder politischer Tragweite.

13. Übergangsbestimmung (Artikel 16 Absatz 2 VE-FINMAV)

Die Prüfung der Stufengerechtigkeit der FINMA-Regulierungen wird ausdrücklich begrüsst. Wichtig ist, dass die FINMA frühzeitig das EFD einbezieht, da die FINMA die gegebenenfalls notwendigen Anpassungen (Regelung auf Stufe Verordnung des Bundesrates) nicht selbst vornehmen kann.

Wir schlagen deshalb einen neuen Absatz 3 in Artikel 16 VE-FINMAV vor:

- Die FINMA bezieht das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) nach Artikel 13 Absatz 1 so früh als möglich ein, wenn sich abzeichnet, dass eine Regulierung zu treffen ist, für die sie keine Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 5 Absatz 1 besitzt.

6/6

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber

i. V.



numero			Bellinzona
3790	fr	0	21 agosto 2019

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale delle finanze
Servizio giuridico SFI
3003 Berna

Vernehmlassungen@sif.admin.ch

Nuova ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari; procedura di consultazione

Gentili Signore,
Egredi Signori,

con riferimento all'oggetto succitato, richiamata la vostra gentile richiesta del 1° maggio 2019, prendiamo atto che il Dipartimento federale delle finanze ha indetto, presso gli enti interessati, una procedura di consultazione inerente la nuova ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari. Lo scrivente Consiglio, dopo aver visionato e ponderato attentamente la documentazione fornitaci, vi comunica di non avere particolari osservazioni da formulare.

Vogliate accogliere l'espressione della nostra massima stima.

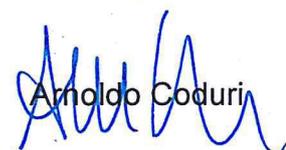
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Christian Vitta

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

C.p.c.:

- Consiglio di Stato (di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; decs-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch);
- Divisione delle risorse (dfe-dr@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in internet.



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Finanzdepartement
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
Bundesgasse 3
3003 Bern

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 1. Mai 2019 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Regierungsrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Finanzmarktaufsicht hat den Zweck, Gläubigerinnen und Gläubiger, Anlegerinnen und Anleger, Versicherte sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu schützen und sie soll zur Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz beitragen. Der Bund hat mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) eine Behörde geschaffen, welche die Aufsicht über den Finanzmarkt nach den Finanzmarktgesetzen ausübt. Gemäss Artikel 21 Absatz 1 Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG; SR 956.1) übt die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit unabhängig und selbstständig aus.

Die Ansprüche an die Aufgaben der FINMA, die sich aus dem Zweck der Finanzmarktaufsicht ableiten, sind hoch und komplex. Sie betreffen wesentliche Bereiche der Schweizer Volkswirtschaft und stehen in engem Bezug zu internationalen Normen. Mit ihrer Regulierungskompetenz verbunden mit der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit trägt die FINMA eine hohe Verantwortung. Dass sie dabei immer allen Ansprüchen bzw. Anspruchsgruppen gerecht werden kann, ist praktisch unmöglich. Es ist

daher nicht weiter erstaunlich, dass die Regulierungstätigkeit der FINMA regelmässig kritisiert wird. Dennoch muss die Kritik ernstgenommen werden. Sie zeigt, wo allenfalls Handlungsbedarf besteht und kann dadurch mithelfen, die Regulierung zu optimieren.

Der Regierungsrat erachtet es als essenziell, dass für die Aufgaben der FINMA, insbesondere die Regulierungstätigkeit, klare und effektive Grundsätze festgelegt werden. Weiter erachtet er das Instrument der Wirkungsanalyse im Prozess für Regulierungsvorhaben sowie der frühzeitige Einbezug der betroffenen Kreise als wichtig und sinnvoll. Er unterstützt daher insbesondere die in der neuen Verordnung präzisierten Grundsätze der Regulierung, die Wirkungsanalysen und die Beteiligung der Betroffenen.

Für die Erfüllung der Aufgaben der FINMA im internationalen Bereich und in der Regulierung sowie für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen FINMA und EFD braucht es gewisse Regeln. Wichtig ist, dass FINMA und EFD ihre Aufgaben koordinieren und sich gegenseitig nach Möglichkeit unterstützen gemäss dem Zweck der Finanzmarktaufsicht und - insbesondere bei internationalen Aufgaben - gemäss den Zielen der Finanzmarktpolitik des Bunds. Die wichtigsten Punkte und Grundsätze der Zusammenarbeit sind in der neuen Verordnung festgehalten. Die Einzelheiten sollen FINMA und EFD in einer Vereinbarung regeln.

Die FINMA muss sich künftig verstärkt mit den ökonomischen Auswirkungen der Regulierung für die Betroffenen auseinandersetzen und sie wird intensiver mit dem EFD zusammenarbeiten müssen. Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der FINMA bleiben aber gewahrt und insbesondere die Aufsicht über die Einzelinstitute liegt weiterhin einzig in der Verantwortung der FINMA.

Der Urner Regierungsrat begrüsst und unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Im Folgenden beschränken sich die Bemerkungen auf Artikel, bei denen aus Sicht des Regierungsrats Änderungsbedarf besteht.

2. Bemerkungen zu einzelnen Verordnungsartikeln

Artikel 7 Absatz 3 - Wirkungsanalysen

Wirkungsanalysen sollen qualitative und wenn möglich quantitative Angaben enthalten. Auf eine weitere Präzisierung oder Mindestanforderungen wird verzichtet. Dabei scheint es sinnvoll, insbesondere qualitative Aspekte wie

- Zweck und Verhältnismässigkeit,
- Kosten und Nutzen,
- Wirksamkeit,
- unterschiedliche Betroffenheit der Beaufsichtigten,
- Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes,
- Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit, Stabilität und Effizienz des Finanzsektors,
- Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (z. B. direkte und indirekte Umverteilungswirkungen einer Regulierung auf andere Sektoren und die Konsumenten) und
- Zweckmässigkeit im Vollzug

konkret zu benennen und allenfalls einzelne Aspekte, die sich auch aus den Grundsätzen der Regulierung nach Artikel 6 ergeben, als Mindestanforderung festzulegen.

Antrag: Artikel 7 Absatz 3 wird ergänzt mit einer nicht abschliessenden Aufzählung qualitativer Aspekte, die bei den Wirkungsanalysen berücksichtigt werden können. Dabei sind Aspekte wie Zweck und Verhältnismässigkeit, unterschiedliche Betroffenheit der Beaufsichtigten und Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes als Mindestanforderungen festzulegen.

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 25. Juni 2019



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli



Philippe Leuba
Conseiller d'Etat

Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport

Rue Caroline 11
1014 Lausanne

Département fédéral des finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

Par courrier électronique à :
vernehmlassungen@sif.admin.ch
(une version Word et une version PDF)

Réf. : 676'830

Lausanne, le 20 août 2019

Nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

Madame, Monsieur,

Le Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur l'objet cité en titre.

Le projet concerne l'activité d'une entité administrative autonome du droit fédéral et devrait à priori n'avoir aucun impact sur celle de l'administration cantonale vaudoise. Cela étant, la lecture du projet soulève à nos yeux un certain nombre d'interrogations d'ordre matériel, notamment eu égard à l'indépendance et l'autonomie garanties par la loi à l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

On peut notamment s'étonner du degré de détails présenté par le projet qui, à certains égards, paraît empiéter sur les prérogatives de la FINMA instaurées par la LFINMA. Ainsi, en matière de réglementation, le degré de détails du projet interpelle au vu de l'indépendance et de l'autonomie garanties à la FINMA en général et de la tâche de mise en œuvre des principes de réglementation fixés à l'art. 7 LFINMA qui lui est assignée (art. 7 al. 5 LFINMA). A cet égard, l'art. 7 al. 5 LFINMA ne confère au Département des finances qu'un droit à être consulté. La même interrogation se pose par rapport à la réglementation de la procédure de définition des objectifs stratégiques de la FINMA (art. 9 al. 1 let. a LFINMA) qui apparaît strictement encadrée à l'art. 14 du projet, sans qu'un tel pouvoir ne semble revenir au Conseil fédéral.

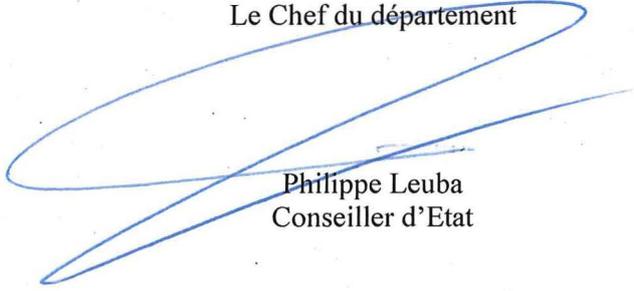
Concernant le respect de la hiérarchie des normes, il s'agit effectivement d'un exercice complexe pour la FINMA lorsqu'il est question d'édicter des ordonnances pour son activité. Le projet d'ordonnance soumis à consultation, en particulier sa section 3 (« Activité de réglementation de la FINMA ») mérite donc d'être salué sur ce point. En revanche, pour ces mêmes motifs, le délai de 5 ans accordé à la FINMA pour vérifier que ses réglementations sont adaptées à la hiérarchie des normes et procéder aux modifications nécessaires paraît excessif. S'il est vrai qu'un contrôle concret par les tribunaux est un mécanisme à disposition des assujettis, le non-respect de la hiérarchie des normes dans des ordonnances édictées par la FINMA mérite une attention particulière et une célérité dans son analyse qui ne souffre aucun retard. Un délai plus bref devrait ainsi être imposé à la FINMA pour procéder à cette analyse et aux corrections nécessaires.

L'ordonnance traite sous section 2 de l'activité internationale de la FINMA ; plus particulièrement, l'article 4 prévoit un échange d'informations entre la FINMA et le Département fédéral des finances (DFF). Le Rapport explicatif précise que l'échange d'informations « *est autorisé pour autant qu'il ne s'agisse pas d'informations protégées, relatives à des personnes ou à des établissements, à moins qu'elles ne soient agrégées et anonymisées de sorte qu'aucun recoupement ne soit possible* » (page 14/26). Une telle précision pourrait être intégrée directement dans le texte de l'ordonnance ou alors, à tout le moins, dans l'accord qui sera conclu entre la FINMA et le DFF, en application de l'alinéa 4 de cet article.

Enfin, s'agissant de l'échange d'informations prévu à l'art. 15 du projet, le caractère extrêmement général de l'ordonnance peut surprendre. Nous nous interrogeons sur l'admissibilité d'une telle disposition de rang réglementaire qui va au-delà de la loi (art. 39 al. 2 LFINMA). Il s'agirait de vérifier que, s'agissant d'informations « *susceptibles d'avoir une grande portée économique ou politique* », on puisse admettre que la loi fédérale sur la protection des données offre une base légale suffisante (notamment l'art. 17 al. 2 let. a ou l'art. 19 al. 1 let. a LPD) à l'article 15 du projet. Au surplus, s'agissant de l'échange d'informations servant à maintenir la stabilité du système financier, le projet n'a pas de portée supplémentaire par rapport à l'art. 39 al. 2 LFINMA.

En vous remerciant d'avance pour l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Le Chef du département



Philippe Leuba
Conseiller d'Etat

Copie

- Monsieur Roland Ecoffey, Chef de l'Office des affaires extérieures

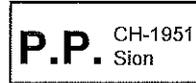


Conseil d'Etat

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**



2019.02994



Poste CH SA

Monsieur
Ueli Maurer
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral des
finances
Palais fédéral
3003 Berne



Références FC
Date

15 JUL. 2019

**Consultation fédérale relative à la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance
des marchés financiers**

Monsieur le Conseiller fédéral,

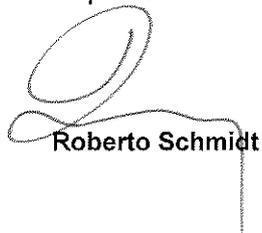
Nous avons bien pris note de la nouvelle ordonnance projetée concernant la LFINMA.

Nous n'avons pas de remarque concernant ce projet.

Vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Conseiller
fédéral, l'expression de nos sentiments distingués.

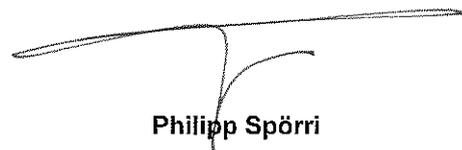
Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Roberto Schmidt



Le chancelier


Philipp Spörri

Copie à vernehmlassungen@sif.admin.ch



Place de la Planta 3, CP 478, 1951 Sion
Tél. 027 606 21 00 · Télécopie 027 606 21 04

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herr Bundespräsident Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zug, 18. Juni 2019 sa

Stellungnahme zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie den Kanton Zug zur Stellungnahme in titelvermerkter Angelegenheit bis 22. August 2019 eingeladen. Für die Gelegenheit dazu danken wir Ihnen bestens.

Der Kanton Zug begrüsst den Erlass der neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Sie trägt zu einer klaren Trennung der Verantwortlichkeiten für Regulierung und Standardsetting im Finanzmarktbereich bei und schafft damit mehr Klarheit und Transparenz über die Regulierungsprozesse. Damit wird die Rechts- und Planungssicherheit für die Beaufsichtigten erhöht. Die neue Verordnung stellt ein zentrales Element zur Umsetzung der Motion Landolt (17.3317) dar, welche zusammengefasst die Regelung der Zuständigkeiten der FINMA betreffend die Aufsicht und die Regulierung, die politische Steuerung und Kontrolle der FINMA fordert.

Ergänzend zur Zustimmung zur neuen Verordnung stellen wir folgenden **Antrag**:

1. Art. 6 Abs. 6 sei wie folgt anzupassen:
Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten angemessen zu berücksichtigen.

Begründung:

Unbestritten ist, dass international abgestimmte Standards für die Schweiz als Finanzplatz wichtige Vorteile haben, zum Beispiel die Erhöhung der Finanzstabilität und die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Schweizer Finanzmarktteilnehmer im globalen Wettbewerb. Der Kanton Zug ist hingegen der Ansicht, dass die Spielräume für nationale Lösungen grösstmöglich ausgeschöpft werden sollten. Internationale Standards sind deshalb nicht unbesehen telquel zu übernehmen, sondern erst nach einer umfassenden Güterabwägung. Allenfalls sind auch nur gewisse Teile eines Standards in die schweizerische Regulierung zu überführen.

In dieser Hinsicht begrüßen wir auch, dass in Art. 6 Abs. 4 festgehalten wird, dass die Regulierungen unter anderem technologieneutral auszugestalten sind. Für die Schweiz und insbesondere für den Kanton Zug als «Crypto Valley» ist ein wettbewerbsfähiger Finanzplatz auch im Bereich neuer Finanztechnologien sehr bedeutend. Technologieneutrale Regelungen schaffen die notwendige Flexibilität, um der grossen Dynamik in diesem zukunftssträchtigen Sektor gerecht zu werden.

Da die Kantone und Gemeinden von der Verordnung nicht direkt betroffen sind, verzichten wir daher auf detailliertere Ausführungen.

Für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- vernehmlassungen@sif.admin.ch (Word- und PDF-Version)
- Zuger Kantonalbank (andreas.henseler@zugerkb.ch)
- Finanzdirektion



Eidgenössisches Finanzdepartement
3003 Bern

3. Juli 2019 (RRB Nr. 640/2019)

Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns den Entwurf der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die Bestrebungen, die Regulierungsrolle der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und ihre Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden zu konkretisieren, und stimmen der Vorlage zu.

Der Kanton Zürich hat ein grosses Interesse an einer möglichst optimalen Ausgestaltung des Regulierungsrahmens im Finanzmarktbereich, welche die globalen Standards ausreichend berücksichtigt und gleichzeitig die regulatorische Belastung der Finanzbranche in Grenzen hält.

Die neuen Bestimmungen schaffen mehr Klarheit und Transparenz über die Regulierungsprozesse und die Anwendung der Regulierungsgrundsätze durch die FINMA. Dadurch verbessert sich die Rechts- und Planungssicherheit für die beaufsichtigten Finanzinstitute. Dies begünstigt die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes insgesamt.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Carmen Walker Späh

Dr. Kathrin Arioli



Geht per Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 20. August 2019

Vernehmlassung: Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP begrüsst den vorliegenden Verordnungsentwurf ausdrücklich, welcher dank der Motion Landolt überhaupt erst zustande gekommen ist. Die durch die Regulierungstätigkeit der FINMA aufgeworfenen rechtsstaatlichen Aspekte bedürfen klarer Regeln. Die Unabhängigkeit der FINMA wird durch die neue Verordnung explizit nicht eingeschränkt.

Die FINMA war in den letzten Jahren vermehrt Gegenstand von Kritik. Die vom Bundesrat angenommene Motion Landolt, welche eine klare Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und –aufsicht forderte, bildet die Grundlage dieses Entwurfs.

Die FINMA übernimmt als Exekutivbehörde mit ihrer Regulierungstätigkeit eine legislative Kompetenz. Die mit dieser aussergewöhnlichen Kompetenzverteilung verbundenen rechtsstaatlichen Aspekte bedürfen eines klar formulierten Regelwerks. Insbesondere die Fragen nach der Gewaltentrennung, nach der Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips, nach den Mitwirkungsrechten der Betroffenen und vor allem nach der Transparenz der Regulierungstätigkeit werden mit dem vorliegenden Entwurf klar geregelt und dürften damit zu einer Verminderung der Unzufriedenheit und Kritik führen. Die BDP erklärt sich demnach grösstenteils einverstanden mit dem Entwurf.

Es versteht sich von selbst, dass eine wirkungsvolle und von allen Akteuren akzeptierte Regulierungstätigkeit nur vonstattengehen kann, wenn die zuständige Behörde unabhängig arbeiten kann. Diese rechtsstaatliche Prämisse bleibt vom vorliegenden Entwurf unangetastet.

Es muss jedoch gewährleistet werden können, dass sowohl Bundesrat wie auch das EFD die für ihre Oberaufsicht nötigen Informationen erhalten.

Angepasst werden muss der Artikel zur Anerkennung der Selbstregulierungen: Selbstregulierungen werden, wie es der Begriff schon sagt, von der Branche selbst getätigt. Sollte nun eine öffentliche Konsultation dazu durchgeführt werden, würde der Branche de facto dieses Instrument genommen. Das bewährte Modell der Selbstregulierung kann demnach nur funktionieren, wenn es unbeeinflusst bleibt.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz



CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Per Email: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 21. August 2019

Vernehmlassung: Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP steht hinter der starken und wirksamen Finanzmarktregulierung, welche in der Schweiz nach der Finanzkrise aufgebaut wurde. Dies hat sie mit der Unterstützung des „Too Big To Fail“-Regulierungspakets und deren Weiterentwicklung immer wieder klar ausgedrückt. Nur ein Finanzplatz, welcher ein hohes Ansehen und Vertrauen genießt, kann sich im internationalen Standortwettbewerb behaupten. Dazu ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde unabdingbar. Die Finma führt diese Rolle im Wesentlichen gut aus.

Trotzdem hat das Unbehagen über das Vorgehen der Finma in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Stellvertretend dafür stehen die beiden von der CVP eingereichten Postulate [12.4095](#) Graber und [13.3282](#) de Buman und der entsprechende Bericht. Die Kritik ist auf die zunehmende Vermischung der Aufsichts- und Regulierungstätigkeit der Finma zurückzuführen. Aus Sicht der CVP ist es darum notwendig, der Regulierungstätigkeit der Finma präzise Leitplanken zu setzen, um ihre Akzeptanz wieder zu erhöhen. Deshalb wurde die Motion Landolt 17.3317 im Parlament von der CVP unterstützt. Es ist wichtig, dass die verschiedenen Akteure Rechtssicherheit haben. Dies gilt sowohl für die beaufsichtigten Institute, wie auch für die Finanzmarktaufsicht selbst.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verordnung wird von der CVP unterstützt. Sie führt zu einer Konkretisierung der Zuständigkeiten, der Regulierungsgrundsätze und der Zusammenarbeit mit dem EFD.

Unabhängigkeit

Das oberste Kriterium einer guten Aufsichtsbehörde ist ihre Kompetenz und ihre Unabhängigkeit. Aus Sicht der CVP wird die Wahrung dieser Unabhängigkeit mit der neuen Verordnung weiter gestärkt. Der explizit aufgeführte Miteinbezug der Finanzmarktpolitik des Bundesrats bei der Einführung einer neuen Regulierung durch die Finma wird von der CVP klar unterstützt. Dies hat auf die Unabhängigkeit der Finma keinen Einfluss.

Die präziser definierte Zusammenarbeit zwischen der Finma und dem EFD sowie eine diesbezüglich gemeinsame Vereinbarung, wird von der CVP ebenfalls begrüsst.

Stufengerecht und Verhältnismässig

Zwei weitere wichtige Kriterien einer erfolgreichen Finanzmarktaufsicht sind die Stufengerechtigkeit und die Verhältnismässigkeit. Die CVP begrüsst, dass diese beiden Grundsätze in der neuen Verordnung klar verankert werden. Der Verhältnismässigkeit ist speziell bei der Regulierung durch die Finma grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Die verschiedenen Finanzinstitute und Versicherungen haben ganz unterschiedliche Voraussetzungen und müssen differenziert reguliert werden. Nur so kann der gesamte Finanzplatz von den Regulierungen auch profitieren. Dies wird heute zum Teil bereits gemacht, sollte in Zukunft jedoch noch konsequenter umgesetzt werden. Die CVP schlägt zudem vor zu prüfen, ob der Bundesrat zusätzlich zu den aufgeführten Vorschlägen die Ausnahme von der Anwendung einer Regulierung für einzelne Akteure vorsehen könnte.

Die in der Übergangsbestimmung eingeführte Überprüfung der Stufengerechtigkeit der bereits existierenden Regulierungen wird von der CVP auch unterstützt. Es ist für die Rechtssicherheit der Finanzmarktakteure wichtig, dass die Regulierungen auf einer rechtlich stabilen Basis stehen. Der Grundsatz, dass bei Regulierungen die Umsetzung von internationalen Standards in anderen Finanzstandorten berücksichtigt werden muss, wird von der CVP ebenfalls begrüsst. Die Schweiz muss verhindern, dass sie bei internationale Standards einen „Swiss Finish“ einführt. Dies fordert die CVP bereits seit Jahren.

Öffentliche Konsultation und Selbstregulierung

Die CVP begrüsst die Durchführung von öffentlichen Konsultationen. Dies führt zu einer besseren Einbindung der Betroffenen und damit einer höheren Legitimation und Akzeptanz der Regulierung. Unklar ist, wieso die Frist für die Konsultation – im Unterschied zum Vernehmlassungsgesetz (VIG) – nur zwei Monate beträgt. Den betroffenen Akteuren sollte aus Sicht der CVP nach Möglichkeit die nötige Zeit gegeben werden, sich zu den Inhalten einer neuen Regulierung zu äussern.

Die CVP unterstützt die in der Finanzbranche weit verbreitete Selbstregulierung. Eine solche ist praxisnäher und schlanker als eine vom Bund oder der Finma eingeführte Regulierung. Nichtsdestotrotz, muss auch die Selbstregulierung gewisse Kriterien erfüllen und dem Ziel eines stabilen Finanzplatzes unterstellt sein. Somit ist zu begrüssen, dass die Selbstregulierung von der Finma anerkannt wird. Die in der Verordnung neu eingeführte Regelung, dass für eine Selbstre-

gulation die gleiche Konsultation durchgeführt werden soll wie für eine Regulierung der Finma spricht aus Sicht der CVP gegen die gewollte Vereinfachung der Prozesse. Eine Selbstregulierung sollte schnell erfolgen und in der Branche bereits abgesprochen sein. Wenn durch das Konsultationsverfahren auf Anregung von Bundesämtern oder anderen Akteuren noch Anpassungen gemacht werden, geht der Grundsatz der Selbstregulierung verloren.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident CVP Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin CVP Schweiz

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, 15. August 2019 / AN
VL Verordnung FINMAG

Elektronischer Versand: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen begrüsst, dass endlich Massnahmen ergriffen werden, um die Trennung zwischen Finanzmarktregulierung und Finanzmarktaufsicht zu stärken. Die Regulierungstätigkeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA) via Rundschreiben und Aufsichtsmitteilungen hat einen Umfang angenommen, welcher der betroffenen Branche keine Kontinuität erlaubt und zu Intransparenz führt, weil die Verantwortlichkeiten zwischen Regulierung und Aufsicht vermischt werden. Das Parlament hat mit der Motion [17.3317](#) richtigerweise den Auftrag erteilt, Klarheit zu schaffen. Dies soll gleichzeitig als Chance genutzt werden, die Unabhängigkeit der FINMA zu stärken und durch verbesserte Governance eine respektierte und effektive Aufsicht über den Finanzmarkt zu gewährleisten.

Nachfolgend allerdings einige Änderungseingaben:

- › Wir fordern schon seit längerem, dass der Bundesrat den Auftrag des Parlaments umsetzt und eine unabhängige Stelle aufbaut, welche die Abschätzung der Regulierungsfolgen übernimmt ([15.3445](#)). Auch die Finanzmarktregulierung müsste durch eine solche unabhängige Stelle überprüft werden und nicht durch eine interne Wirkungsanalyse. Diese unabhängige Stelle könnte dann auch die Stufengerechtigkeit der Regulierung prüfen. Falls an der internen Wirkungsanalyse festgehalten wird, muss zwingend präzisiert werden, welche Aspekte diese abdecken muss.
- › Wir fordern, dass der internationale Standard streng als Massstab angesehen und somit ein Swiss Finish konsequent vermieden wird.
- › Die Selbstregulierung der Branche sollte gestärkt werden und nicht untergraben. Daher stehen wir der Konsultation bei Selbstregulierung ablehnend gegenüber. Wenn die Selbstregulierung nicht funktioniert, greift die staatliche Regulierung ein und dann kommt eine öffentliche Konsultation zum Zuge.
- › Bei der Einsitznahme in internationalen Gremien der Finanzmarktregulierung sollte das EFD federführend sein und die FINMA nur unterstützend beigezogen werden.
- › Die FINMA sollte im Anhörungsbericht den Grad an Berücksichtigung der Vorschläge der Betroffenen aufzeigen und begründen.
- › Wo immer möglich soll die Proportionalität der Regulierung differenzierter nach Risikoprofil erfolgen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Handwritten signature of Petra Gösli in black ink, consisting of a large 'P.' followed by 'Gösli'.

Petra Gösli
Nationalrätin

Der Generalsekretär

Handwritten signature of Samuel Lanz in black ink, featuring a stylized, flowing script.

Samuel Lanz



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Finanzdepartement
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

21. August 2019

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Grünliberalen begrüssen, dass die Rolle und die Kompetenzen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) in einer neuen Verordnung konkretisiert werden sollen. Damit wird ein erster Schritt unternommen, um den Auftrag des Parlaments umzusetzen, die Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht klarer zu trennen (vgl. Motion 17.3317). Konkret geht es in der Verordnung um folgende Bereiche:

- Die Kompetenzen der FINMA in ihrer internationalen Tätigkeit, etwa die Einsitznahme in internationalen Gremien, und die diesbezügliche Aufgabenteilung und Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD).
- Die Regulierungstätigkeit der FINMA in Form von Verordnungen und Rundschreiben (Grundsätze der Regulierung, Pflicht zur Erstellung von Wirkungsanalysen, Einbezug der betroffenen Kreise etc.).
- Die inhaltlichen Anforderungen an die strategischen Ziele der FINMA und das Verfahren zu ihrer Genehmigung durch den Bundesrat.

Für die Grünliberalen ist zentral, dass die Verordnung die Unabhängigkeit der FINMA respektiert und zu keinem Eingriff in ihrer Aufsichtstätigkeit führt. Die Verordnung soll auch nicht als „Misstrauensvotum“ gegenüber der FINMA verstanden werden, sondern als Beitrag zu einer klareren Aufgabenteilung und besseren Koordination zwischen Politik/Rechtsetzung und Aufsicht. Zudem dürfte der verbesserte Einbezug der betroffenen Kreise die Akzeptanz und die Praxistauglichkeit der Regulierungen verbessern.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 6:

Die Grünliberalen begrüssen, dass in Ergänzung zur Regelung im Gesetz (Art. 7 Abs. 2 FINMAG) die Grundsätze der Regulierung konkretisiert werden. Problematisch ist jedoch die Vorgabe, dass jeweils die Variante einer Regulierung verfolgt werden soll, „die insgesamt am kostengünstigsten ist“ (Abs. 3). Es ist klar, dass die Kosten eine wichtige Rolle spielen müssen. Sie sind aber primär ins Verhältnis zum verfolgten Zweck und zur Wirksamkeit der Regulierung zu setzen. Kostengünstigkeit darf nicht zur Folge haben, dass bei der Wirksamkeit Abstriche

gemacht werden, wenn es um ein wichtiges öffentliches Interesse geht. Richtigerweise muss die Frage kostengünstiger Alternativen ohnehin Teil der Prüfung sein, ob die Regulierung verhältnismässig ist. Der entsprechende Satzteil ist daher zu streichen, der Hinweis auf die Verhältnismässigkeit genügt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Wirkungsanalysen für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit ein wichtiges Hilfsmittel sind, auch hinsichtlich der Kosten (siehe dazu sogleich zu Art. 7).

Art. 7:

Die Grünliberalen begrüssen, dass für Regulierungsvorhaben frühzeitig Wirkungsanalysen erstellt werden sollen (zu Kosten, Varianten etc.). Dabei besteht ein enger Konnex zur Pflicht der FINMA, den Handlungsbedarf zu begründen und zu dokumentieren, bevor sie reguliert (Art. 6 Abs. 1 des Vorentwurfs). Die Grünliberalen erwarten, dass in den Wirkungsanalysen nicht nur die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regulierung thematisiert werden, sondern auch die Folgen einer Nicht-Regulierung.

Art. 10:

Die Grünliberalen begrüssen, dass bei Verordnungen „von grosser Tragweite“ keine blosser Anhörung, sondern ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren nach Vernehmlassungsgesetz durchgeführt werden soll (Abs. 1). Die Frist zur Stellungnahme beträgt in der Folge grundsätzlich drei statt zwei Monate. Es sollte allerdings im Erlasstext präzisiert werden, in welchen Fällen eine Verordnung „von grosser Tragweite“ ist (z.B. mittels Kriterienkatalog). Das Vernehmlassungsgesetz enthält hierzu keine Definition, die ohne Weiteres auf den vorliegenden Kontext übertragbar ist.

Art. 12:

Diese Bestimmung sieht vor, dass die FINMA vor der Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard u.a. eine öffentliche Konsultation durchführen muss. Aus Sicht der Grünliberalen ist die Selbstregulierung ein wichtiges Instrument, das sich bewährt hat, das der Akzeptanz in den betroffenen Kreisen dient und die Praxis-tauglichkeit der Regelungen verbessert. Es muss daher sichergestellt sein, dass die Urheber einer Selbstregulierung auch nach der öffentlichen Konsultation die Kontrolle über den Inhalt der Selbstregulierung behalten.

Art. 15:

Diese Bestimmung regelt die Weitergabe nicht öffentlicher Informationen zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern an das EFD in bestimmten Fällen. Auffällig ist, dass die Bestimmung als Informationspflicht ausgestaltet ist, während das Gesetz eine Kann-Vorschrift enthält (Art. 39 Abs. 2 FINMAG). Der erläuternde Bericht beantwortet nicht, weshalb es diese Verschärfung braucht. Da es um einen sensiblen Bereich geht (Amtsgeheimnis, Datenschutz), ist eine befriedigende Begründung nachzuliefern oder anderenfalls auf die Verschärfung zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Kathrin Bertschy, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Jürg Grossen
Parteipräsident

Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3011 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 22. August 2019

Neue Verordnung Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Die SP Schweiz lehnt die neue Verordnung zum FINMAG in der vorliegenden Form ab. Sie erfüllt nicht die Versprechungen, unter denen sie vom Bundesrat angekündigt und im Parlament skizziert wurde. Die Verordnung sollte eine „Präzisierung“ und „Klärung“ der Kompetenzen der Finma bringen, wie sie in Artikel 7 FINMAG festgehalten sind. Dort ist in den Absätzen 2 bis 5 bereits aufgeführt, dass die Finma die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes berücksichtigen, die Kostenfolgen der Regulierung im Blick haben muss und sich mit dem EFD abzusprechen hat:

Art.7 FINMAG Abs. 2 ff. (Regulierungsgrundsätze) im Wortlaut:

² Sie (die Finma) reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Dabei berücksichtigt sie insbesondere:

- a. die Kosten, die den Beaufsichtigten durch die Regulierung entstehen;
- b. wie sich die Regulierung auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz auswirkt;
- c. die unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten; und
- d. die internationalen Mindeststandards.

³ Sie unterstützt die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

⁴ Sie sorgt für einen transparenten Regulierungsprozess und eine angemessene Beteiligung der Betroffenen.

⁵ Sie erlässt zur Umsetzung dieser Grundsätze Leitlinien. Sie spricht sich dabei mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement ab.

Dabei ist in Abs. 5 vorgesehen, dass die Finma zur Umsetzung dieser Grundsätze „Leitlinien“ erlässt. Der Bundesrat hat es vorgezogen, eine Verordnung vorzulegen. Was nun aber die neue Verordnung bringt, ist nur zu einem Teil eine Präzisierung und Klärung dieser Gesetzesgrundlage. Vielmehr ist die Verordnung geprägt von einem latenten Misstrauen gegenüber der Aufsichtsbehörde (Experten sprechen davon, dass damit im EFD eine eigentliche „Schattenaufsicht“ über die Finma eingerichtet werden soll) mit entsprechend intensiven bürokratischen Auflagen, was Konsultationspflichten, Regulierungsfolgeabschätzungen und Wirkungsanalysen angeht. In zwei Artikeln (v.a. Art. 6 Abs. 7 sowie Art. 9 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten) wird auch klar die politische Unabhängigkeit der Finma tangiert, was nicht nur die Finma selbst kritisiert, die explizit vor dem „Risiko der politischen Einflussnahme auf die Aufsichtspraxis“ warnt und eine ersatzlose Streichung von Art. 6 Abs. 7 fordert, sondern auch zahlreiche Experten scharf moniert haben.

Eingriff in die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde

Art. 6 Abs. 7 der neuen Verordnung fordert, dass die Finma bei ihrer Regulierung jeweils darlegt, inwiefern diese der Finanzmarktpolitik des Bundesrates Rechnung trägt. Es geht also nicht darum zu belegen, auf welche Gesetzesgrundlage sie sich abstützt, sondern inwiefern sie der gerade aktuellen „Politik“ des jeweiligen Bundesrats „Rechnung trägt“. Das öffnet Tür und Tor für eine „Verpolitisierung“ der Aufsichtspraxis, die nicht im Interesse der Schweiz liegen kann.

Auch Art. 9 hat in unseren Augen keine gesetzliche Grundlage im FINMAG. Es wird hier eine eigentliche „Ämterkonsultation“ namentlich auch für Rundschreiben der Finma eingeführt. Das ist ein klarer Eingriff in die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde. Zurecht haben Experten an dieser Stelle die Frage aufgeworfen, weshalb man denn nicht auch auf die gleiche Weise eine Ämterkonsultation für Kreisschreiben der Steuerverwaltung einführe. Offensichtlich hatte selbst der Bundesrat hier ein gewisses Unbehagen, hält er doch im erläuternden Bericht fest (S. 20), dass „die Stellungnahmen der mitinteressierten Verwaltungseinheiten für die Finma nicht bindend [sind] und die Verantwortung für den Erlass von Regulierungen alleine beim Verwaltungsrat der Finma [verbleibt].“ Wozu aber dann die Ämterkonsultation? Führt das nicht zu einer Verunsicherung in der Behörde? Es ist diese bewusste Ambiguität, die in einer Verordnung, deren Zweck angeblich eine präzise Zuständigkeitsregelung ist, eigentlich nichts zu suchen hat.

Übertriebene und überbordende bürokratische Auflagen

Das zweite Element, das die neue Verordnung prägt, ist das übertriebene und kaum zu rechtfertigende Ausmass an bürokratischen Auflagen bezüglich Wirkungsanalysen, Kontenfolgeabschätzungen, Begründungs- und Dokumentationspflichten (v.a. in Art. 6, Art. 7 und Art. 16). So hat die Finma neu den Handlungsbedarf bei Regulierungen „zu begründen und zu dokumentieren“, die Auswirkungen einer Regulierung auf die „Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zu berücksichtigen“ und „Abweichungen von diesem Grundsatz zu begründen“, Abweichungen von der „Wettbewerbs- und Technologieneutralität“ von Regulierungen „zu begründen“, Differenzierungen „zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalysen darzulegen“, etc. etc. Das sind nur einige Beispiele aus Art. 6. Der nachfolgende Art.7 legt dann noch einmal im Detail fest, wie die Wirkungsanalysen ausgestaltet sein sollen und Artikel 16 fordert, dass innerhalb von 5 Jahren sämtliche bisherigen Regulierungen der Finma auf ihre „Stufengerechtigkeit hin überprüft“ werden müssen.

All diese Auflagen führen zu einem gewaltigen Mehraufwand (abgesehen davon, dass die Anforderung, die „Zukunftsfähigkeit“ von Regulierungen zu beurteilen, schon fast philosophische Fragen aufwirft) und erfordern einen erhöhten Personal- und Ressourceneinsatz, was zwingend zu einer Verlangsamung und Schwächung der Aufsichtstätigkeit der Behörde führen muss (denn das Budget der Finma soll nicht entsprechend angepasst werden). Es kommt der Eindruck auf, man wolle die Finma in einer Flut von bürokratischen Auflagen förmlich ersticken. Es mutet seltsam an, dass man im Bestreben, die regulatorische und administrative Belastung der Banken zu reduzieren, umso ungehemmter die Aufsichtsbehörde mit bürokratischen Anforderungen eindeckt. Gemäss Informationen der SP Schweiz wurden allein im Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vier Stellen beantragt, um die zu erwartende Flut an Berichten, Analysen, Begründungen etc. von Seiten der Finma zu bewältigen. Der Bundesrat schweigt sich über diese (Kosten-)Folgewirkungen aus, erwähnt lediglich beiläufig im begleitenden Bericht, dass wohl „zur Bewältigung des Zusatzaufwandes im SIF von einem begrenzten zusätzlichen Ressourcenbedarf“ ausgegangen werden muss. Er wolle den genauen Bedarf bis zur Inkraftsetzung der Verordnung konkretisieren. Es wäre an der Zeit, hier die Karten auf den Tisch zu legen, gerade auch angesichts der entsprechenden Berichts- und Folgeabschätzungsforderungen des Bundesrats an die Finma.

Experten sind alarmiert

Namhafte Experten haben sich über die neue Verordnung äusserst alarmiert gezeigt: u.a. Prof. Daniel Zuberbühler, bis 2011 Vizepräsident

des Verwaltungsrates der FINMA und Mitglied des Baslers Ausschusses für Bankenaufsicht, oder Prof. Urs Zulauf, Titularprofessor für Finanzmarktrecht an der Universität Genf und Adjunct Professor für internationale Finanzmarktregulierung an der Cornell Law School, Ithaca NY, und früheres Geschäftsleitungsmitglied der FINMA sowie Rudolf Strahm, früherer Preisüberwacher und SP-Nationalrat. In einem Interview mit der Luzerner Zeitung/Aargauer Zeitung hat Daniel Zuberbühler am 25. Juli 2019 festgehalten **„Die Verordnung ist nicht nur unnötig, sondern ein gefährlicher Versuch, die Finma politisch zu bevormunden und letztlich den kurzfristigen Interessen der Finanzbranche zu unterwerfen.** Überdies wird durch die Mitwirkung des Finanzdepartements EFD in der Regulierung, in den internationalen Aufsichtsorganisationen und selbst bei Einzelentscheiden von erheblicher Tragweite eine zusätzliche Bürokratieschicht eingeschoben.“¹

Auch Rudolf Strahm hat am 23. Juli 2019 in seiner TA-Kolumne die politische Bevormundung der FINMA und die „Verpolitisierung“ der Bankenaufsicht kritisiert: „Die Finma müsste bei jedem Entscheid darlegen, «inwiefern eine Regulierung der Finanzmarktpolitik des Bundesrats Rechnung trägt». Konkret könnte dies in Zukunft Folgendes heissen: Angenommen, die Finma wolle auf Begehren einer internationalen Aufsichtsbehörde die dubiosen Finanztransaktionen von saudischen Oligarch-Prinzen mit Wohnsitz am Genfersee in den Griff bekommen. Dann müsste sie die politischen Interessen des Bundesrats berücksichtigen und sich rechtfertigen. Denn Bundesbern möchte ja die Saudis als grosse Waffen-, Gold- und Schmuckeinkäufer sowie als G-20-Mitglied nicht vergrämen. Eine solche politische Beschränkung einer Regulatorbehörde wäre ein Skandal. Der Finma-Verwaltungsrat lehnt diese Verpolitisierung der Bankenaufsicht entschieden ab. Auch der Internationale Währungsfonds forderte im jüngsten Schweiz-Gutachten die Unabhängigkeit der Finma.“²

Wir erinnern an dieser Stelle auch noch einmal daran, dass es keinen inhaltlichen Anlass oder konkret belegbaren Grund gibt, um die „politische“ Kontrolle oder Aufsicht über die Finma in dieser Art zu verschärfen. Wie in der politischen Debatte auch von der SP aufgezeigt wurde, hat die GPK als parlamentarische Oberaufsicht 2017 überprüft, ob und wie die Finma das Legalitätsprinzip einhält und die gesetzlichen Vorgaben bei ihrer Tätigkeit respektiert. Die GPK kam dabei nach gründlicher Untersuchung und Befragung aller Betroffenen zum Schluss, dass der Vorwurf aus Bankenkreisen, die Finma verletze das Legalitätsprinzip, in keiner Weise belegt werden könne.

¹ <https://www.luzernerzeitung.ch/wirtschaft/der-ruf-der-finanzmarktaufsicht-wuerde-geschaedigt-ld.1138265>

² <https://www.rudolfstrahm.ch/als-wurden-banker-die-eigene-aufsicht-lahmlegen/>

Deutliche Warnungen des IWF

Tatsächlich droht der Bundesrat mit der vorgeschlagenen Verordnung auch den guten internationalen Ruf der Finanzmarktaufsicht zu ruinieren. Dass das Ausland genau beobachtet, was in der Schweiz vorgeht, ergibt sich aus der Bedeutung der systemrelevanten Schweizer Grossanken für die internationale Finanzwelt. Das spiegelt sich auch in den jüngsten Stellungnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) vom Juni 2019. Dort heisst es etwa im Financial Sector Assessment Program (S.33):

„The authorities should continue to strengthen FINMA’s autonomy, governance, and accountability. By focusing on its prudential mandate, and doing so with operational autonomy and competent staff, FINMA promotes a stable and competitive Swiss financial system. FINMA’s staffing resources should be commensurate with its broad mandate and the size of the Swiss financial system. FINMA should continue to strengthen its supervisory capacity and the use of its powers; **its authority to set binding prudential requirements (FINMA ordinances) and to codify supervisory interpretations and practices (FINMA circulars) should not be weakened.** In response to a parliamentary motion, the FDF is evaluating FINMA’s governance. While efforts to unify regulatory practices and procedures, such as public consultation requirements, are reasonable, **these should not hinder FINMA’s flexibility and autonomy in setting out and codifying supervisory interpretations, expectations, and practices.**”

In der Technical Note wird der IWF noch deutlicher (S. 10)

„The [Swiss] authorities should ensure that the safety and soundness of the Swiss banking system remains the top priority of FINMA’s mandate. FINMASA establishes that FINMA’s objectives for financial supervision are to protect creditors, investors, and insured persons as well as ensuring the proper functioning of the financial market. **It thus contributes to sustaining the reputation, competitiveness and future viability of Switzerland’s financial center** (cf. art. 4). FINMA’s legal and operational mandate gives priority to prudential concerns over its other objectives. **However, there are calls from industry and recurring tendencies within the political debate to seek to have FINMA explicitly promote the competitiveness of the financial sector more strongly,** perhaps at the expense of strong prudential standards. **The authorities should preserve the primacy of prudential mandate, which is central to its ability to carry out effective and credible supervision and to support the reputation of the Swiss banking and financial systems.**”

Der IWF warnt also davor, dem Druck der Banken nachzugeben und die Unabhängigkeit der Finma einzuschränken. Das wird an anderer Stelle noch einmal wiederholt:

„The authorities should ensure that FINMA’s powers and responsibilities, assigned to it by the FINMASA, to issue binding prudential requirements and to codify its supervisory interpretations and practices are preserved. Under Swiss banking laws, the regulatory framework is required to be proportional and principles-based, with FINMA given the possibility to set additional technical requirements (FINMA ordinances and circulars) that detail supervisory expectations in support of the overarching principles. **Recent procedural requests by the Parliament ask for a stricter delimitation of authority between the FDF and FINMA, and enhanced political oversight over FINMA in general.** The Federal Council proposed that the Parliament reject these requests, except for one. **Any moves to reduce FINMA’s authority to issue technical requirements and supervisory expectations would constitute a threat to its effectiveness and credibility.”**

Das lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Die darin zum Ausdruck kommenden Sorgen sind berechtigt, sind doch die international systemrelevanten Schweizer Banken vor allem auch im Ausland tätig, weshalb auch die internationalen Behörden an einer strengen Schweizer Aufsicht über diese Finanzakteure interessiert ist. Die Schweizer Behörden haben hier auch eine internationale Verantwortung. Die Verordnung, das sei hier eingeschoben, berücksichtigt zwar an mehreren Stellen die Interessen der zu kontrollierenden Branche, die in die Regulierung einbezogen und konsultiert werden soll. Nie und mit keinem Wort werden aber die Interessen etwa der internationalen Aufsicht erwähnt (hier ist keine Konsultation vorgesehen) oder auch die Interessen der Bankkundinnen und Bankkunden, obwohl die Tätigkeit der Finma doch neben dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte **in erster Linie vor allem auch dem Kundenschutz dienen sollte.**

Individual- und Funktionsschutz wieder in den Vordergrund rücken

In seinem Bericht vom 18. Dezember 2014 zur Finma schrieb der Bundesrat noch (S. 43): **„Die Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz ist hingegen kein eigenständiges Ziel der Finma, sondern eine Reflexwirkung des Kunden- und Funktionsschutzes.** An dieser Regelung ist nach Ansicht des Bundesrates festzuhalten. Würde die Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz – wie von der parlamentarischen Initiative Lüscher verlangt – zu einer eigenständigen Aufgabe der Finma erhoben, hätte dies zur Folge, dass die Finma unweigerlich in einen Zielkonflikt mit ihren vorrangigen aufsichtsrechtlichen Zielen des Individual- und Funktionsschutzes geraten würde. Die Finma würde zudem als Fi-

nanzmarktaufsichtsbehörde international an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz verlieren und könnte so die Interessen des Schweizer Finanzplatzes nicht mehr in gleichem Masse wahrnehmen.“

Die nun vorgelegte Verordnung ist nun aber offensichtlich doch vor allem auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Banken ausgerichtet. So schreibt der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht, die Finma werde damit „angehalten, sich verstärkt mit den ökonomischen Auswirkungen der Regulierung für die Betroffenen bzw. Gruppen von Betroffenen auseinanderzusetzen“ sowie „die regulatorische Belastung der Finanzinstitute in Grenzen zu halten“. Die SP Schweiz fordert den Bundesrat auf, zu seinen eigenen Richtlinien von 2014 zurückzukehren, die neue Verordnung entsprechend zu korrigieren, jegliche politische Einflussmöglichkeit auf die Tätigkeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde zu unterbinden und sie von überflüssigem und unnötigem bürokratischen Auflagen zu befreien, damit die Behörde ihre Aufsichtsfunktion effizient erfüllen kann.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Erörterungen und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung

Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Elektronisch an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 22. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der rubrizierten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage und äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP unterstützt die Stossrichtung der neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, da diese für eine klarere Trennung der Verantwortlichkeiten für Aufsicht und Regulierung im Finanzmarktbereich sorgt. Rechtssetzende Bestimmungen kann die FINMA demnach nur in der Form von Verordnungen erlassen, wobei die betroffenen Akteure von Beginn weg involviert werden. Ob Rundschreiben dadurch keine rechtssetzende Wirkung mehr entfachen, muss sich aber in der Praxis zeigen. In Bezug auf Aufsicht und Regulierung fehlt allerdings in der neuen Verordnung eine klare Trennung innerhalb der FINMA. Ausländische Aufsichtsbehörden trennen diese Funktionen um u.a. Interessenskonflikte zu vermeiden. Die Verordnung ist eine gute Gelegenheit, diesen Punkt ebenfalls aufzunehmen. Die Regulierungsgrundsätze sind begrüssenswert, oft aber zu pauschal, ohne explizit auf die Verschiedenheiten der Marktteilnehmer einzugehen. Gleichzeitig muss die Rolle des Parlaments bei Fragen der Positionierung der Schweizer Finanzmarktpolitik gestärkt werden. Zudem sind Klärungen für die Durchführung von Konsultationen notwendig.

Die viel kritisierten Rundschreiben, welche in Vergangenheit quasi eine rechtssetzende Natur erhielten, dienen neu gemäss der Verordnung lediglich dazu Transparenz über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung zu schaffen (Art. 5 Abs. 2). Leider werden im Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) Rundschreiben in Art. 7 Abs. 1 immer noch als «Regulierungsinstrument» definiert. Es ist äusserst fraglich, dass dieser Widerspruch auf dem Verordnungsweg gelöst werden kann. Deshalb ist alles zu unternehmen, dass Rundschreiben und andere Instrumente der FINMA in der Praxis nicht den Anschein erwecken werden, dass diese einen normativen Charakter entfalten könnten. In ähnlicher Angelegenheit sollte der Verwaltungsrat der FINMA bei wichtigen formellen Entscheidungen stärker einbezogen

werden. Diesbezüglich sollte die Verordnung den Begriff «Geschäfte von grosser Tragweite» (Art. 9 Abs. 1 lit. b FINMAG) konkretisieren, was insbesondere für den Erlass von Verfügungen wichtig ist.

Die in der Verordnung aufgezählten Regulierungsgrundsätze sind begrüßenswert. So wird eine möglichst schlanke und für die Marktteilnehmer kostengünstige Regulierung angestrebt, welche periodisch und auf deren Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit überprüft werden soll. Gleichzeitig sollte die «Zumutbarkeit» einer Regulierung für Marktteilnehmer explizit Einlass in den Art. 6 der Verordnung finden. Zudem muss die Wahl einer Regulierungsart durch die FINMA dokumentiert werden, damit diese im Blickwinkel der Transparenz für die Marktteilnehmer nachvollziehbar ist. Eine solche Dokumentationspflicht muss allgemein für den Art. 6 gelten und stärkt das Vertrauen in die FINMA. Die Differenzierung einer Regulierung (Abs. 6 Abs. 5) darf im Sinne Art. 7 Ab 2 FINMAG nicht nur im Lichte des Geschäftsrisikos betrachtet werden, sondern muss gesamtheitlich auch die Grösse, Komplexität, Struktur, Geschäftsmodell der Beaufsichtigten in Betracht ziehen. Gleichzeitig muss in Art. 6 Abs. 6 eingefügt werden, dass die Schweizerischen Anforderungen grundsätzlich nicht über internationale Mindestanforderungen hinausgehen dürfen.

Bei Fragen bezüglich der internationalen Positionierung der Schweizer Finanzmarktpolitik ist die FINMA verpflichtet, mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement Rücksprache zu halten (Art. 3 Abs. 2). Um eine breitere Legitimierung der internationalen Positionierung zu erreichen, muss zwingend eine Konsultation bei der Festlegung der grundlegenden Positionen durch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen erfolgen. Diese Konsultation im Parlament muss ebenfalls in der Verordnung verankert werden. Im Übrigen werden öffentliche Konsultationen bei Verordnungen von grosser Tragweite durchgeführt (Art. 10 Abs. 1). Dabei ist der Begriff der «grossen Tragweite» in der Verordnung zu definieren. Eine grosse Tragweite liegt dann vor, wenn erhebliche Kosten oder bedeutende Pflichten für die Marktteilnehmer entstehen, oder das Marktumfeld dadurch wesentlich verändert wird. Zusätzlich muss bei der Regulierung die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz im Zentrum stehen. Dies einerseits innerschweizerisch aber auch in Hinblick auf die Umsetzung von internationalen Standards. Dieser Punkt sollte in der Verordnung noch weiter konkretisiert werden. Zudem ist die Vernehmlassungsfrist auf die üblichen drei, und nicht zwei Monate zu beschränken (Art. 11 Abs. 1).

Hinsichtlich der in Art. 12 erwähnten Anerkennung von Selbstregulierung ergeben sich auf aufgrund der vorgesehenen öffentlichen Konsultation Bedenken. Öffentliche Konsultationen über Bereiche, welche von der Selbstregulierung abgedeckt werden, machen nur dann Sinn, wenn diese bereits in der Praxis erprobt wurden und bereits als Mindeststandard in der Branche akzeptiert wurden. Falls öffentliche Konsultationen für zukünftige Selbstregulierungen vorgenommen würden, würde die Branche der Selbstregulierung den Rücken kehren, da diese von den Konsultationsteilnehmern gewertet würde, ohne erprobt worden zu sein. Deshalb ist Art. 12 Abs. 1 zu streichen.

Die Pflicht, alle Regulierungen durch die FINMA innert 5 Jahren auf ihre Stufengerechtigkeit zu überprüfen, ist zu unterstützen (Art. 16 Abs. 1). Allerdings muss in der Verordnung ergänzt werden, dass dieser Bericht vom Bundesrat genehmigt oder mit verbindlichen Vorgaben an die FINMA zurückgewiesen wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Präsident



Albert Rösti, Nationalrat

Der Generalsekretär



Emanuel Waeber

Herr Bundespräsident
Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

20. August 2019

Stellungnahme zum Entwurf einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Im Mai 2019 haben Sie uns eingeladen, in obgenannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiessuisse nimmt gestützt auf die Rückmeldungen unserer Mitglieder und unserer Arbeitsgruppe Finanzmarktregulierung aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Die Mitglieder von economiessuisse begrüßen den Verordnungsentwurf FINMAV (VE-FINMAV) grossmehrheitlich und sind der Auffassung, dass die wichtigsten Anliegen der Motion Landolt gebührend berücksichtigt werden. Einzig die SFAMA (Swiss Funds & Asset Management Association) ist der Meinung, dass durch die Vorlage insgesamt grosse administrative Hürden für die Aufsichts- und Regulierungstätigkeit der FINMA eingeführt würden.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erachten wir insbesondere die Bestrebung als positiv, umfassende Regulierungsgrundsätze zu definieren. Diesen werden wir im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme besondere Beachtung schenken (Art. 6 VE-FINMAV). In Bezug auf die Gesamtvorlage besteht hauptsächlich noch Anpassungsbedarf bei den folgenden Punkten:

1. Deutlichere Unterscheidung zwischen Aufsichts- und Regulierungstätigkeit der FINMA

Die FINMA soll als Aufsichts- und Enforcementbehörde im Finanzmarktbereich unterstützt und gestärkt werden. Im Gegensatz hierzu ist im Interesse der Rechtssicherheit und auch zur Wahrung des

Legalitätsprinzips auf die Aktivitäten der FINMA in ihrer Funktion als Regulatorin besonderes Augenmerk zu legen. Hierzu ist eine klare Trennung zwischen Aufsichts- und Regulierungstätigkeit anzustreben. Es besteht ansonsten das Risiko, dass gestützt auf Erfahrungen im Rahmen der Aufsichtstätigkeit direkte regulatorische Korrekturen vorgenommen werden, die nicht zwingend erforderlich sind (bad cases make bad law).

2. Regulierungsgrundsätze (Art. 6 VE-FINMAV)

Wir begrüssen die Definition von klaren Regulierungsgrundsätzen, welche mithelfen sollen, die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz im internationalen Wettbewerb zu stärken. Die Einschränkung unnötiger oder überschüssiger Regulierung im Interesse der schweizerischen Wirtschaft ist ein Kernanliegen von *economiesuisse*.

3. Streichung der Selbstregulierungsbestimmung (Art. 12 VE-FINMAV)

Bedingt die Anerkennung der Selbstregulierung als Mindeststandard gemäss Art. 7 Abs. 3 FINMAG die Durchführung eines vorgängigen öffentlichen Konsultationsprozesses, werden sämtliche Vorteile einer Selbstregulierung aufgehoben. Art. 12 VE-FINMAV ist deshalb ersatzlos zu streichen.

4. Überprüfung auf Stufengerechtigkeit (Art. 16 VE-FINMAV)

Die FINMA soll ihre Aufsichtstätigkeit selbständig und unabhängig ausüben (Art. 21 FINMAG). Im Bereich der Regulierungssetzung sollen ihre Kompetenzen aber klar definiert (und deren Grenzen respektiert) werden. Aufgrund der Bedeutung der Überprüfung der bestehenden FINMA-Regulierungen auf deren Stufengerechtigkeit hin ist die Frist von fünf auf drei Jahre zu reduzieren.

1 Deutlichere Differenzierung zwischen Aufsichts- und Regulierungstätigkeit der FINMA

Die FINMA nimmt Aufsichts- wie auch Regulierungsfunktionen wahr. Ein Teil unserer Mitglieder beanstandet, dass diese beiden unterschiedlichen Funktionen zu wenig deutlich getrennt sind. Dies führt dazu, dass die Regulierungstätigkeit zu wenig unabhängig ausgeübt wird. Auch werden potenzielle Interessenkollisionen begünstigt. Im Interesse der Rechtssicherheit sollen im Rahmen des Aufsichtsverfahrens Geschäfte mit grosser Tragweite stets durch eine formelle und damit anfechtbare Verfügung abgeschlossen werden. Die zunehmende Bedeutung internationaler Standards im Finanzmarktregulierungsbereich rechtfertigt eine Konsultation grundlegender Positionen in den parlamentarischen Kommissionen. Auch im Interesse der Wahrung des Legalitätsprinzips soll dabei die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen FINMA und Gesetzgeber verdeutlicht werden.

2 Regulierungsgrundsätze

Die Einschränkung unnötiger Regulierung im Interesse der schweizerischen Wirtschaft ist ein Kernanliegen von *economiesuisse*. Regulierungseingriffe müssen stets auf ihre Erforderlichkeit und darauf, ob sie geeignet sind, den eigentlichen Regulierungszweck zu erfüllen, überprüft werden. Einzelfälle bedeuten noch nicht, dass ein grundsätzliches, einen Regulierungseingriff rechtfertigendes Systemversagen besteht.

a) Begründungs- und Dokumentationspflichten, Grundsatz der Verhältnismässigkeit und Verfolgung einer prinzipienbasierten Regulierung (Art. 6 Abs. 1 bis 4 VE-FINMAV)

Wir unterstützen die Begründungs- und Dokumentationspflicht der FINMA in Bezug auf neue oder zu ändernde Regulierungen (Abs. 1), ebenso auch die Pflicht zur Darlegung der rechtlichen Grundlagen sowie der Gesetzes- und Verhältnismässigkeit (Abs. 2). Wir begrüssen auch die explizite Nennung der

kostengünstigsten unter den möglichen, angemessenen Lösungen sowie die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes (Abs. 3). Als ebenso positiv erachten wir die Begründungspflicht bei Abweichungen. Damit sollte ein über internationale Standards hinausgehender und wettbewerbsverzerrender «Swiss Finish» bei Regulierungen nur noch in seltenen, begründeten Ausnahmefällen möglich sein. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sollten solche weitergehenden Eingriffe nur äusserst zurückhaltend angewendet werden. Das bedeutet auch, dass mögliche «Regulierungsalternativen» wie i) Selbstregulierung, ii) eine institutsspezifische Intervention im Einzelfall oder iii) ein gänzlicher Regulierungsverzicht **bereits im Vorfeld** zu evaluieren sind und nicht erst im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung, nachdem man sich schon auf eine bestimmte Grundrichtung geeinigt und die Wirtschaft allenfalls bereits kostspielige Investitionen getätigt hat. Hinzu kommt, dass die in Art. 7 E-FINMAV aufgeführten Wirkungsanalysen, welche sich auf Regulierungsfolgenabschätzungen übergeordneter Rechtserlasse stützen können, idealerweise **durch eine unabhängige Stelle** erfolgen sollte. Zudem ist aufgrund der ausgesprochenen Wichtigkeit ausdrücklich – in Präzisierung von Art. 7 Abs. 2 FINMAG - aufzunehmen, dass die FINMA wenn immer möglich die Grundsätze einer prinzipienbasierten Regulierung zu verfolgen hat.

b) Risikoorientierte Regulierung (Art. 6 Abs. 5 VE-FINMAV)

Wir unterstützen auch die Festlegung dieses Ansatzes, welcher klar im Interesse unserer FINMA-beaufsichtigten Mitglieder ist. Durch den Grundsatz der risikoorientierten Regulierung können Unterschiede bei den Risiken von Finanzinstituten, Produkten und Dienstleistungen angemessen berücksichtigt werden. Im Interesse der Klarheit und aufgrund der Wichtigkeit sollte die Differenzierung nach den Kriterien «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftsmodell» und «Risiko» präzisiert werden.

Wesentlich ist zudem, dass insbesondere die Finanzmarktteilnehmer – auch als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips – in den Genuss von Vereinfachungen kommen sollen, wenn der entsprechende Geschäfts- bzw. Risikobereich aus Ertrags- bzw. Risikosicht von geringer Bedeutung ist (De-Minimis-Ansatz). Angemessene Vereinfachungen sind allen Banken - nicht nur für einzelne Kategorien von Banken – zu gewähren, allenfalls auch nur für ausgewählte Geschäftsbereiche.

c) Umgang mit internationalen Standards (Art. 6 Abs. 6 VE-FINMAV)

Wie mit internationalen Standards im Finanzmarktbereich umgegangen werden soll, ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz von grosser Bedeutung. Wir schlagen vor, internationale Standards im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit und unter Berücksichtigung einer geringstmöglichen Belastung der Finanzmarktteilnehmer – auch in zeitlicher Hinsicht – als zwingenden Massstab zu definieren („kein vorausseilender Gehorsam“). Damit soll sichergestellt werden, dass die FINMA unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips vom ihr zustehenden Ermessen Gebrauch macht und der Schweizer Finanzplatz sowohl inhaltlich wie auch zeitlich mit den anderen, international massgebenden Finanzplätzen abgestimmt ist (kein überschüssiger „Swiss Finish“; vgl. auch Stellungnahme SBVg, S. 11).

Unser Mitglied Forum SRO betonte in diesem Zusammenhang zudem die Wichtigkeit der Einhaltung des Gesetzmässigkeitsprinzips und der Voraussehbarkeit der Rechtsanwendung für die Beaufsichtigten, weshalb internationale Standards lediglich im Rahmen des schweizerischen Erlassrechts (Gesetze und Verordnungen) berücksichtigt werden sollen (vgl. Stellungnahme Forum SRO, S. 5).

d) Berücksichtigung der Finanzmarktpolitik des Bundes (Art. 6 Abs. 7 VE-FINMAV)

Der Finanzmarktpolitik des Bundesrates soll Rechnung getragen werden; dies bedingt, dass sich die FINMA auch mit den Materialien der Gesetzgebung auseinandersetzt.

e) Periodische Überprüfung der Regulierungen (Art. 6 Abs. 8 VE-FINMAV)

economiesuisse begrüsst, dass bestehende Regulierungen der FINMA periodisch auf Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit hin überprüft und die Ergebnisse in einem Bericht publiziert werden sollen.

3 Streichung der unklaren Selbstregulierungsbestimmung (Art. 12 VE-FINMAV)

Die Selbstregulierung ist im schweizerischen Finanzmarkt von grosser Bedeutung und bietet zahlreiche Vorteile wie Praxishöhe und eine daraus resultierende breit abgestützte Akzeptanz der Marktteilnehmer. Vor allem die rasche Anpassung an veränderte Verhältnisse ist in Zeiten dynamischer und schneller technischer Entwicklungen von massgebender Bedeutung. Mit der geforderten Durchführung von Konsultationsverfahren vor der Anerkennung von Selbstregulierungsbestimmungen als Mindeststandard gemäss Art. 7 Abs. 3 FINMAG würden die klar bestehenden Vorteile von Selbstregulierung in wettbewerbsschädlicher Art und Weise neutralisiert, da diese schwerfällig sind und zeit- und ressourcenintensive Überadministration zur Folge haben. Letztlich widerspricht dies der Natur der Selbstregulierung (wie der Name schon nahelegt). Dieser Artikel ist demnach ersatzlos zu streichen.

4 Überprüfung auf Stufengerechtigkeit (Art. 16 VE-FINMAV)

Im Interesse der Rechtssicherheit begrüssen wir die Prüfung der Stufengerechtigkeit der FINMA-Regulierungen und schlagen vor, die Frist von fünf auf drei Jahre zu reduzieren (vgl. auch Stellungnahme SVV, S. 5).

5 Weiterer Anpassungsbedarf

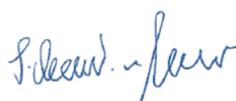
Den Anliegen der Schweizer Fonds- und Asset Management Industrie ist insbesondere im Zusammenhang mit technischen und komplexen Vereinbarungen und MoU's, welche die FINMA mit ausländischen Aufsichtsbehörden abschliesst, Rechnung zu tragen (Art. 2 Abs. 2 E-FINMAV und Art. 4 E-FINMAV). Insofern ist beim Erlass der FINMAV Wert darauf zu legen, dass die bislang gut funktionierende Zusammenarbeit mit der FINMA im Bereich des KAG auf internationaler Ebene nicht in unnötiger Weise zulasten des schweizerischen Fonds- und Asset Management-Standortes beeinträchtigt wird (vgl. Stellungnahme SFAMA, 2f.).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung



Sandrine Rudolf von Rohr
Stv. Leiterin Wettbewerb & Regulatorisches

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail zugestellt an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Basel, 28. August 2019
J.2. | ABA / NFR

Stellungnahme der SBVg zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 1. Mai 2019 eröffnete Vernehmlassung zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

Wir bedanken uns bestens für die Konsultation in dieser für die Finanzbranche wichtigen Angelegenheit. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

Die aus unserer Sicht wichtigsten Anliegen lauten wie folgt:

- 1. Trennung Aufsicht / Regulierung (neu Art. 1^{bis} Abs. 1 VE-FINMAV):** Aufsicht und Regulierung sind unabhängiger voneinander zu gestalten, was durch eine Trennung innerhalb der Behörde erreicht werden könnte.
- 2. Begründungs- und Dokumentationspflichten (Art. 6 Abs. 1 bis 3 und Art. 11 Abs. 4 VE-FINMAV):** Im Sinne einer erhöhten Transparenz begrüßen wir, dass die FINMA bei neuen oder zu ändernden Regulierungen einer Begründungs- und Dokumentationspflicht sowie einer Pflicht zur Darlegung der rechtlichen Grundlagen und der Gesetzes- und Verhältnismässigkeit unterliegt. Um das System zu vervollständigen, sollte die FINMA nach Durchführung einer Konsultation einen detaillierten Ergebnisbericht

verfassen, der die Überlegungen und Entscheide der FINMA zu den im Rahmen der Konsultation vorgebrachten Stellungnahmen vollständig dokumentiert und begründet.

- 3. Differenzierte Regulierung nach den FINMAG-Kriterien (Art. 6 Abs. 5, 5^{bis} und 5^{ter} VE-FINMAV):** Die Regulierung muss anhand der Kriterien «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftsmodell» und «Risiko» differenziert werden, was auch im Verordnungstext zu erwähnen ist. Als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips sind zudem Parameter der Differenzierung zu setzen, bei deren Unterschreitung Ausnahmen von Regulierungsthemen zulässig sind (De-Minimis-Ausnahmen).
- 4. Internationale Standards (Art. 6 Abs. 6 VE-FINMAV):** Internationale Standards müssen bei der Regulierungstätigkeit der FINMA als Massstab dienen. Die Schweiz soll einerseits Ermessensspielräume bei der Umsetzung nutzen und andererseits einen überschüssenden Swiss Finish vermeiden.
- 5. Selbstregulierung (Art. 12 VE-FINMAV):** Die Durchführung eines öffentlichen Konsultationsprozesses im Verfahren um Anerkennung der Selbstregulierung als Mindeststandard hebt sämtliche Vorteile der Selbstregulierung auf, weshalb Art. 12 Abs. 1 VE-FINMAV ersatzlos zu streichen ist. Zudem muss es der jeweiligen Branchenorganisation naturgemäss offen stehen, die von ihr geschaffene Selbstregulierung jederzeit zurückzuziehen.

I. Allgemeines

Wir begrüßen den vorgelegten Verordnungsentwurf, mit dem das Eidgenössische Finanzdepartement den Impuls der Motion Landolt aufgegriffen hat. Er ist geeignet, die notwendige Klärung der Beziehung zwischen den verschiedenen Tätigkeitsfeldern der FINMA vorzunehmen, ohne die Unabhängigkeit der Finanzmarktaufsicht im funktionalen Kernbereich (Art. 5 und 6 FINMAG) anzutasten.

Aus Sicht der Branche ist das überragende Anliegen eine Trennung von Aufsichts- und Regulierungsfunktion der FINMA zu erreichen. Dementsprechend fokussiert die Mehrzahl unserer Verbesserungsvorschläge auf diesen Themenkomplex.

Ebenfalls von kaum zu unterschätzender Relevanz ist sodann eine Neuordnung der Governance bei der Vertretung der Schweiz in internationalen Gremien, die heute im Finanzmarktbereich Standards mit faktisch globalem Geltungsanspruch setzen. Da sich unser Land solchen Standards nicht entziehen kann, muss die Positionierung in den entsprechenden Gremien durch den vorherigen Einbezug von Politik und Betroffenen besser legitimiert und validiert werden, damit es nicht nur zu einem mechanischen Nachvollzug kommt, der letztlich den gesetzgeberischen Prozess teilweise auszuhöhlen droht.

Wir sind überzeugt, dass der Verordnungsentwurf in diesen Punkten wesentliche Verbesserungen bewirken kann – und gleichzeitig die FINMA in Ihrer Aufsichtstätigkeit in keiner Weise beeinträchtigen wird.

Vielmehr sollen die Regulierungsaktivitäten der FINMA auf eine rechtsstaatlich solidere Basis gestellt werden. Insofern darf von einer Stärkung der FINMA gesprochen werden, weil die vorgeschlagenen Verbesserungen die demokratische Legitimation der FINMA-Regulierung deutlich erhöhen und die Governance insgesamt stärken.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Verordnungsentwurfs

II.1 Organisatorische Massnahmen

II.1.1 Bestimmung zur Trennung von Regulierung und Aufsicht (neu Art. 1^{bis} Abs. 1 VE-FINMAV)

In der Schweiz wird die Regulierung auf der Stufe der Aufsichtsbehörden oft von jenen Personen geschrieben, die im Tagesgeschäft auch für die Aufsicht zuständig sind – mit anderen Worten beeinflussen sich aktuell Aufsichtspraxis und Regulierungskonzept gegenseitig. Die daraus entstehenden Zielkonflikte sind offensichtlich. Ein Einzelfall mag aus Behördenoptik mitunter schon als Auslöser für zusätzliche Regulierung der gesamten Branche dienen, selbst wenn der Sachverhalt in der übrigen Gesamtbranche kaum verbreitet ist. Das ist allerdings weder verhältnismässig noch notwendig. Wir erachten deshalb eine Trennung der Regulierung von der konkreten Durchführung der Aufsichtstätigkeit als geboten, nicht zuletzt auch, weil die Aufsichtstätigkeit sich individuell-konkret auf ein einzelnes Institut richtet, während die Regulierung den gesamten Finanzmarkt zum Gegenstand hat und deshalb generell-abstrakt zu gestalten ist.

Eine wesentliche Verbesserung kann dadurch erreicht werden, dass die beiden Aufgaben funktional voneinander getrennt werden. Die Trennung lässt sich beispielsweise durch eine strikte personelle Trennung von Regulierung und Aufsicht innerhalb der Behörden erreichen. Dies wäre ganz im Sinne der Motion Landolt, die eine Optimierung der Governance in Bezug auf die Regulierung fordert. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass die Organisation, bei welcher die zentralen Aufgaben der Finanzmarktbehörden Aufsicht und Regulierung funktional getrennt sind (z.B. UK, HK, Singapur), Organisationsformen überlegen sind, bei welchen dies nicht der Fall ist. Gerade im Hinblick auf die in diesem Verordnungsentwurf beschriebenen Anforderungen an die Regulierung, ist kaum nachzuvollziehen, wie diese Aufgabe von jenen Personen geleistet werden kann, die gleichzeitig die Aufsichtstätigkeit durchführen. Gerade jetzt, wo die Regulierungen zunehmend dichter und komplexer werden, braucht es dafür eigens abgestellte Fachkräfte, die sich nicht noch mit anderen (Aufsichts-)aufgaben beschäftigen müssen, zumal auch letzteres tendenziell immer anspruchsvoller wird. Regulierung muss zudem einen gewissen Abstand vom Tagesgeschäft haben, damit nicht einzelne, isolierte Ereignisse aus der Aufsichtstätigkeit die Regulierung treiben, sondern diese konsistent aus einer Perspektive der Gesamtschau heraus erlassen werden kann. Zudem würde die funktionale Trennung auch bei den Beaufsichtigten dazu führen, dass sie ihre Anliegen im Rahmen von Regulierungsvorhaben offener äussern können und dies von der Regulierungseinheit unabhängig von der laufenden Beaufsichtigung des entsprechenden Institutes gewürdigt werden kann.

Der Bereich Regulierung sollte innerhalb der FINMA somit unabhängig und deshalb direkt dem Verwaltungsrat unterstellt sein. Als strategischer Bereich wäre dies sachgerecht. Damit könnte auch der Tendenz entgegengewirkt werden, dass Einzelfälle aus der Aufsichtspraxis zu allgemeingültiger Regulierung erhoben werden («bad cases make bad law»). Zudem gehen wir davon aus, dass eine solche Trennung der Regulierung in der Aussenwirkung breitere Akzeptanz erfahren würde.

(neu) Art. 1^{bis} Abs. 1 VE-FINMAV

¹ Aufsicht und Regulierung werden je durch funktional und personell getrennte Bereiche wahrgenommen. Der Bereich Regulierung ist direkt dem Verwaltungsrat unterstellt.

II.1.2 Bestimmung zur Organisation und zum Aufsichtsverfahren in wichtigen Angelegenheiten (neu Art. 1^{bis} Abs. 2 VE-FINMAV)

Schon Art. 9 Abs. 1 lit. b FINMAG bestimmt, dass Geschäfte mit grosser Tragweite dem Verwaltungsrat der FINMA zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Der Begriff «grosse Tragweite» wurde vom Gesetz nicht definiert. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der aber kürzlich vom Bundesgericht im Fall «Postfinance» präzisiert wurde (Bger 2C 387/2018). Im Wesentlichen sind vor allem Massnahmen im Bereich von Kapital und Liquidität für die Beaufsichtigten einschneidend, weil sich solche Massnahmen teilweise auf das gesamte Geschäftsmodell eines Beaufsichtigten auswirken. Dem ist mit der Zuständigkeit des Verwaltungsrates für solche

Entscheide Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund sollte der Entscheid des Bundesgerichtes im Fall «Postfinance» in der neuen Verordnung reflektiert werden. Damit lässt sich gewährleisten, dass solche Entscheide innerhalb der Behörde entsprechend abgestützt werden. Das würde zudem die Akzeptanz solcher Entscheide bei den Beaufsichtigten steigern. Der Gerichtsentscheid bezieht sich zwar auf systemrelevante Banken, es gibt aber keinen Grund dieses Prinzip nicht generell-abstrakt auf Verordnungsebene festzuhalten.

Schliesslich besteht bei solchen Entscheiden, die sich teilweise direkt und wesentlich auf das Kapital und die Liquidität der Beaufsichtigten auswirken, auch ein Bedürfnis, dass sie im ordentlichen Verwaltungsverfahren gemäss VwVG und damit in einem formellen Verfahren ergehen. Dies gewährleistet die Verfahrensrechte der Betroffenen besser und schafft Klarheit über die Rechtsposition des Beaufsichtigten. Bei nur informeller Gestaltung des Aufsichtsverhältnis herrscht hingegen oft Unsicherheit über die rechtlichen Wirkungen der Interaktionen mit der FINMA. Im Sinne von Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit sollte bei Geschäften von grosser Tragweite, deshalb das formelle Verwaltungsverfahren durchgeführt und mittels Verfügung abgeschlossen werden.

(neu) Art. 1^{bis} Abs. 2 VE-FINMAV

² Geschäfte im Rahmen des Aufsichtsverfahrens von grosser Tragweite liegen insbesondere vor, wenn sie sich auf die Kapital- oder Liquiditätserfordernisse von Beaufsichtigten auswirken. In diesen Fällen führt die FINMA ein Verfahren gemäss dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) durch und schliesst dieses durch Verfügung ab. Die Verfügung ist vom Verwaltungsrat zu erlassen.

II.2 Internationale Vertretung und Positionierung (Art. 3 Abs. 2 VE-FINMAV)

Die Positionierung in internationalen Gremien ist für den Finanzplatz wesentlich. Inzwischen sind es vorwiegend internationale Standards, die in solchen Gremien beschlossen werden, die auch für die Gesetzgebung im Inland massgebend sind. Einer der grössten Treiber von Regulierung sind gerade diese Standards. Oft sind diese vom Parlament „ohne wenn und aber“ zu übernehmen, d.h. ohne dass ein Ermessensspielraum besteht (schwarze Listen, Peer Reviews etc.). Deshalb ist es unverzichtbar, dass die Vertreter der Schweiz in diesen Gremien vorgängig die entsprechenden parlamentarischen Kommissionen (WAK, RK) zumindest für die Grundstrategie und in Bezug auf Grundsatzentscheide konsultieren und auch die Anliegen der Branche in der Form eines Sounding Boards angemessen einfließen.

Da internationale Standards die Schweizerische Gesetzgebung oftmals unmittelbar beeinflussen, sollte der Gesetzgeber zumindest bei der grundlegenden Meinungsbildung auch angehört werden. Im Interesse einer demokratischen und rechtstaatlichen Abstützung solcher Standards erscheint es ratsam, das Parlament im Vorfeld einzubeziehen, wenn es darum geht die schweizerische Haltung zu formulieren und in die standardsetzenden Gremien einzubringen und zu

vertreten. Diese Gremien haben im Finanzmarktrecht mittlerweile normative Kraft von weltweiter Ausstrahlung, so dass sich ein solcher Einbezug geradezu aufdrängt. Dies hat im Übrigen auch der Bundesrat in seinem Bericht vom 26. Juni 2019 bereits erkannt und entsprechende Massnahmen in Aussicht gestellt. Die vorliegende Verordnung bietet die adäquate Gelegenheit, sich dieser Konstellation anzunehmen.

Wir schlagen daher vor, dass die schweizerischen Vertreter in internationalen Gremien bei der Festlegung der Grundpositionen und von Grundsatzentscheiden die parlamentarischen Sachbereichskommissionen vorab und regelmässig konsultieren. Das soll selbstverständlich nicht für Detailfragen und Fragen rein technischer Natur gelten.

Art. 3 Abs. 2 VE-FINMAV

(...)

² Vertritt sie die Schweiz in internationalen Gremien, so spricht sie ihre Positionierung mit dem EFD ab *und konsultiert bei der Festlegung der grundlegenden Positionen die zuständigen parlamentarischen Kommissionen und lässt auch die Anliegen der Branche angemessen einfliessen*. Die Federführung für die internationale Finanzmarktpolitik obliegt dem EFD.

(...)

II.3 Regulierungsformen (Art. 5 VE-FINMAV)

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Regulierungsformen der FINMA im Verordnungsentwurf gegenüber dem Finanzmarktaufsichtsgesetz klarer definiert werden. Insbesondere stimmen wir zu, dass die Rechtsetzungskompetenz der FINMA auf Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung beschränkt und die Rechtsetzung durch die FINMA auf die Form der Verordnung festgelegt wird. Des Weiteren erachten wir es als positiv, dass Rundschreiben nunmehr ausschliesslich der Schaffung von Transparenz in der Rechtsanwendung dienen sollen, keine rechtsetzenden Bestimmungen (mehr) enthalten dürfen und somit nicht den Charakter eines Rechtserlasses haben, welcher Beaufsichtigten in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Form Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Die Rundschreiben sind für die Beaufsichtigten daher lediglich sinngemäss anzuwenden.

Leider besteht unseres Erachtens weiterhin ein gewisser Widerspruch zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, in dem in Art. 7 Abs. 1 die Rundschreiben weiterhin als «Regulierungsinstrument» definiert sind. Auf ihrer Homepage (<https://www.finma.ch/de/dokumentation/rechtsgrundlagen> und <https://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben>; zuletzt abgerufen am 13. Juni 2019) deklariert die FINMA demgegenüber schon heute die Rundschreiben nicht als Rechtsetzung, die eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz erfordern würde, sondern als Konkretisierung der Aufsichtspraxis, um damit eine einheitliche und sachgerechte Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung zu gewährleisten. Es ist fraglich, ob sich der Widerspruch zwischen dem

FINMAG und der Definition in Art. 5 Abs. 2 VE-FINMAV allein auf dem Verordnungsweg auflösen lässt. Wünschenswert wäre eine redaktionelle Bereinigung von Art. 7 Abs.1 FINMAG (Streichung Rundschreiben).

Zudem sollte in Zukunft eine Regelung auf Ebene des Finanzmarktaufsichtsgesetzes FINMAG eingeführt werden, wonach der Bundesrat vor einer Regulierung in für die FINMA verbindlicher Weise und unter Einbezug der Branche die Eckwerte einer Regulierung festlegt. Bei der Vorgabe der Eckwerte ist vorab die Frage nach dem Regulierungsbedarf zu klären. Neben der Festlegung der Eckwerte sollte der Bundesrat ein Normenkonzept erstellen und veröffentlichen. Damit soll unter anderem sichergestellt werden, dass die Normendichte und -hierarchie sowie das Legalitätsprinzip (z.B. mit Bezug auf Delegationen) bei der Umsetzung der Regulierung eingehalten werden. Diese Anforderungen sind übrigens nicht neu, sondern entsprechen inhaltlich den Anforderungen, welche bereits unter der Ägide von Herrn Bundesrat Merz entwickelt wurden und dementsprechend in die EFD-Richtlinien für Finanzmarktregulierung von September 2005 eingeflossen sind.

Gestützt auf die obigen Ausführungen sollte Art. 5 Abs. 2 VE-FINMAV wie folgt angepasst werden:

Art. 5 Abs. 2 VE-FINMAV

(...)

² *Mittels Rundschreiben kann die FINMA Transparenz über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung in ihrer Aufsichtstätigkeit schaffen. Rundschreiben dienen ausschliesslich der Rechtsanwendung und dürfen keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten (Art. 7 FINMAG). Dementsprechend sind die Rundschreiben durch die Beaufsichtigten sinngemäss anzuwenden.*

II.4 Begründungs- und Dokumentationspflichten (Art. 6 Abs. 1 bis 3 VE-FINMAV)

Die Begründungs- und Dokumentationspflicht der FINMA betreffend neue oder zu ändernde Regulierungen (Abs. 1) ist zu unterstützen, ebenso wie die Pflicht zur Darlegung der rechtlichen Grundlagen sowie der Gesetzes- und Verhältnismässigkeit (Abs. 2). Wir begrüssen zudem die explizite Nennung der kostengünstigsten unter den angemessenen Lösungen sowie die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes (Abs. 3). Ebenso begrüsst wird die Begründungspflicht bei Abweichungen. Wir gehen davon aus, dass damit ein über internationale Standards hinausgehender und wettbewerbsverzerrender «Swiss Finish» bei Regulierungen nur noch in begründeten Ausnahmefällen zur Anwendung kommt, dies unter zwingender Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips nach Art. 5 BV (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit).

II.5 Regulierungsvarianten (Art. 6 Abs. 1 VE-FINMAV)

In Art. 6 Abs. 3 des Vorentwurfs wird die Wahl der Regulierungsvariante genannt, dies jedoch erst im Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit einer Regulierung. Dabei ist bei gegebenem Regelungsbedarf diejenige Variante zu wählen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entspricht und die insgesamt am kostengünstigsten ist. Es wird somit vorausgesetzt, dass ein Regelungsbedarf überhaupt gegeben ist.

Im Rahmen der Begründung des Handlungsbedarfs (Abs. 1), also bereits in der Phase der Evaluation, müssen aber zwingend auch die «Regulierungsalternativen» thematisiert werden, nämlich ob eine Regulierung durch die FINMA überhaupt geeignet, erforderlich und zumutbar ist (Art. 5 Abs. 2 BV, Verhältnismässigkeitsprinzip) oder ob eine Selbstregulierung durch die Branche selbst, eine institutsspezifische Intervention im Einzelfall oder sogar ein Regelungsverzicht vorzuziehen wäre. Obwohl dies nicht explizit benannt ist, geht die Branche davon aus, dass die FINMA verpflichtet ist, bereits in der Phase der Evaluation im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Art. 7 VE-FINMAV die verschiedenen «Alternativen» (Regulierung durch FINMA, Selbstregulierung der Branche, institutsspezifische Intervention im Einzelfall oder Regelungsverzicht) und deren Vor- und Nachteile zu analysieren, zu dokumentieren und zu begründen (vgl. Art. 11 Abs. 2).

Wir schlagen deshalb folgende Klarstellung in der Verordnung vor:

Art. 6 Abs. 1 VE-FINMAV

(...)

¹ *Bevor reguliert wird, ist ein Handlungsbedarf zu begründen und zu dokumentieren. Dabei ist darzulegen, welche Risiken mit einer Regulierung abgedeckt werden sollen und inwiefern eine Regulierung durch die FINMA geeignet, erforderlich und zumutbar ist.*

(...)

II.6 Vorrang einer prinzipienbasierten Regulierung durch die FINMA (Art. 6 Abs. 3 VE-FINMAV)

Mit der Verabschiedung des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) wurde Abs. 2 von Art. 7 FINMAG betreffend Regulierungstätigkeit der FINMA wie folgt neu gefasst: «*Sie reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist, sowie wenn immer möglich prinzipienbasiert*». Eine prinzipienbasierte Finanzmarktregulierung stellt namentlich einen Beitrag zur Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz dar. Dies ist als Ziel der Finanzmarktaufsicht in Art. 4 FINMAG definiert.

Im Vorentwurf der Verordnung findet sich keine Präzisierung dieser neuen Gesetzesfassung, was wir jedoch als notwendig erachten. Es ist festzuhalten, dass dem Weg der prinzipienbasierten

Regulierung im Sinne von allgemeinen Vorgaben der Vorrang gebührt. Die «Prinzipien» sind dabei als konkrete Anforderungen der Aufsicht im Sinne von Regulierungszielen auszugestalten und die Umsetzung ist in die Verantwortung der betroffenen Kreise zu legen. Diesen soll somit die Möglichkeit gegeben werden, das Erreichen der Regulierungsziele unter Anwendung vernünftigen Ermessens entsprechend ihrer konkreten Verhältnisse (namentlich mit Blick auf Geschäftsmodell und Risikoprofil sowie entlang bestehender IT-Systeme und Prozesse) vorzunehmen. Dies erachtet die Branche als im Einzelfall zielführender und wirtschaftsverträglicher als ein pauschalisierender Regulierungsansatz mit detaillierten Vorgaben. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als es um umfassend beaufsichtigte Finanzmarktteilnehmer geht, welche jederzeit Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung bieten und ihrem Tun jederzeit vernünftiges Ermessen zugrunde legen müssen.

Wir schlagen folgende Konkretisierung in der Verordnung vor:

Art. 6 Abs. 3 VE-FINMAV

(...)

³ Im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten Ziels ist jeweils die Variante einer Regulierung zu verfolgen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entspricht und die insgesamt am kostengünstigsten ist. *Einer prinzipienbasierten Regulierung ist der Vorrang zu geben, indem Grundzüge und allgemeine Vorgaben definiert werden, deren Umsetzung in der Verantwortung der betroffenen Beaufsichtigten liegt.* Dabei sind auch die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zu berücksichtigen. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen.

(...)

II.7 Differenzierung nach unterschiedlichen Grössen, Komplexitäten, Strukturen, Geschäftsmodellen und Risiken der Beaufsichtigten (Art. 6 Abs. 5, (neu) Abs. 5^{bis} und 5^{ter} VE-FINMAV)

Die ausdrückliche Nennung einer risikoorientierten Differenzierung begrüßen wir. Auf diese Weise können die Unterschiede bei den Risiken von Finanzinstituten, Produkten und Dienstleistungen angemessen berücksichtigt werden, ohne dass daraus unterschiedliche Schutzniveaus bei den Beaufsichtigten resultieren.

Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG (in der Fassung ab 1.1.2020) sieht vor, dass die FINMA insbesondere die unterschiedlichen Grössen, Komplexitäten, Strukturen, Geschäftsmodelle und Risiken der Beaufsichtigten bei ihrer Regulierung berücksichtigt. Der Verordnungsentwurf verzichtet auf eine Nennung der Kriterien aus dem FINMAG. In Anbetracht der unbestrittenen Wichtigkeit einer Differenzierung nach den Kriterien «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftsmodell» und «Risiko» ist der Verordnungstext deshalb zu konkretisieren. Gestützt auf diese Differenzierungen

sollen den Beaufsichtigten auch angemessene Vereinfachungen, Erleichterungen oder gar Ausnahmen gewährt werden können.

Zwar erachten wir grundsätzlich die Beibehaltung der fünf Aufsichtskategorien nach BankV durch die FINMA als vertretbar. Nur wurden die Schwellenwerte für die Zuteilung der Banken zu den Kategorien in Anhang 3 der BankV seit 2011 nicht mehr angepasst. Dies führte und führt noch dazu, dass schleichend immer mehr Banken in höhere Kategorien rutschen, ohne dass sich an ihrem Geschäftsmodell etwas geändert hätte bzw. ändert. Wir fordern deshalb eine Dynamisierung der bislang starren Parameter der Differenzierung für die Zuordnung eines Instituts zu den Bankenkategorien. Die Parameter für die «Bilanzsumme» bzw. neu das «Gesamtengagement», die «verwalteten Vermögen», die «privilegierten Einlagen» und die «Mindesteigenmittel» gemäss Art. 2 Abs. 2 BankV sollen periodisch an die Marktentwicklung angepasst werden, um eine unverhältnismässige kalte Kategorienprogression zu vermeiden. Denkbar wäre, dass das Markttotal der vier Kriterien dem fünf Jahre zurückliegenden Total aller Banken gegenübergestellt wird. Bei erheblichen Veränderungen wären dann die Parameter der Differenzierung der einzelnen Aufsichtskategorien anzupassen.

Ebenfalls als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips soll eine Bank auch von punktuellen Vereinfachungen profitieren können, wenn der entsprechende Geschäfts- bzw. Risikobereich aus Ertrags- bzw. Risikosicht von geringer Bedeutung ist (De-Minimis-Ansatz). Wir fordern somit, dass angemessene Vereinfachungen für alle Banken - nicht nur für einzelne Kategorien von Banken - verfügbar sind, allenfalls auch nur für ausgewählte Geschäftsbereiche.

Art. 6 Abs. 5, (neu) Abs. 5^{bis} und Abs. 5^{ter} VE-FINMAV

(...)

⁵ Die Differenzierung einer Regulierung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c FINMAG orientiert sich am Ziel einer Regulierung, *und geschieht risikoorientiert basiert auf dem Verhältnismässigkeitsprinzip und berücksichtigt Grösse, Komplexität, Struktur, Geschäftsmodell und Risiko der Beaufsichtigten*. Die Differenzierung ist zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Artikel 7 darzulegen.

^{5bis} *Der Bundesrat überprüft alle fünf Jahre in der Regulierung festgelegte Parameter der Differenzierung.*

^{5ter} *Wo immer möglich sind bei der Regulierung qualitative oder quantitative Parameter der Differenzierung zu setzen, wonach bestimmte Regulierungsthemen unter bestimmten Parametern der Differenzierung nicht anwendbar sind (De-Minimis-Ausnahmen).*

(...)

II.8 Internationale Standards (Art. 6 Abs. 6 VE-FINMAV)

In Bezug auf die Berücksichtigung internationaler Standards schlagen wir vor, dass die

• SwissBanking

Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten nicht bloss berücksichtigt werden soll, sondern dass dies im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit mit denselben geschehen soll – internationale Standards haben bei Vorliegen einer Delegationsnorm für die Regulierung durch die FINMA damit als Massstab zu dienen und zwar so, dass die Belastung für die Beaufsichtigten möglichst gering ist. Dies muss auch für die zeitlichen Vorgaben gelten. Eine vorausseilende Umsetzung internationaler Standards ist zu vermeiden. Es bedarf vielmehr einer inhaltlichen und zeitlichen Abstimmung mit den grössten Konkurrenzfinanzplätzen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Schweiz das Ermessen, dass ihr die internationalen Standards gewähren im Sinne einer wettbewerbsfähigen Regulierung auch tatsächlich ausschöpft. Soll die schweizerische Regulierung ausnahmsweise dennoch darüber hinausgehen, ist dies besonders zu begründen. Ein überschüssender wettbewerbsfeindlicher «Swiss Finish» ist zu vermeiden. Deshalb erachten wir eine entsprechende Ergänzung des Absatzes als sachgerecht. Mit der vorgeschlagenen Änderung würde die Regulierung auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besser gerecht, der grundsätzlich die Wahl des schonendsten Eingriffs verlangt. Zudem wird auch hier analog zu den anderen Regulierungsgrundsätzen eine Dokumentations- und Begründungspflicht verlangt, dies unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips nach Art. 5 BV (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit).

Art. 6 Abs. 6 VE-FINMAV

(...)

⁶ Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung *in substantieller inhaltlicher und auch zeitlicher Hinsicht* in anderen wichtigen Finanzstandorten zu berücksichtigen. *Die zur Verfügung stehenden nationalen Ermessensspielräume in Bezug auf den zu regelnden Inhalt und Geltungsbereich sind konsequent im Sinne von Abs. 3 auszunützen. Die Anforderungen sollen grundsätzlich nicht über internationale Mindestanforderungen hinaus gehen. Abweichungen von diesen Grundsätzen sind besonders zu begründen.*

(...)

II.9 Berücksichtigung der Materialien (Art. 6 Abs. 7 VE-FINMAV)

Die Verwaltung muss den gesetzgeberischen Willen des Parlaments bei der Regulierung umsetzen. Dies ist durch eine ausdrückliche Regelung in der Verordnung zu verdeutlichen.

Art. 6 Abs. 7 VE-FINMAV

(...)

⁷ Die FINMA legt dar, inwiefern eine Regulierung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates Rechnung trägt. *Die FINMA berücksichtigt bei der Regulierung die Materialien der Gesetzgebung.*

(...)

II.10 Periodische Überprüfung (Art. 6 Abs. 8 VE-FINMAV)

Die Branche unterstützt die Einführung einer Pflicht der FINMA zur periodischen Überprüfung der Regulierungen auf Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit. Ebenso begrünnen wir die vorgesehene Veröffentlichung der Überprüfungen. Dies ermöglicht eine regelmässige systematische und geordnete Reflexion über den Stand der Regulierung im Finanzmarktbereich.

II.11 Wirkungsanalysen (Art. 7 Abs. 3 VE-FINMAV)

Es ist zu begrünnen, dass Wirkungsanalysen vorgesehen sind und dass diese Teil des Konsultationsverfahrens bilden sollen. Damit kann sichergestellt werden, dass sich die FINMA mit verschiedenen Varianten, deren Kosten und den Auswirkungen im nationalen und internationalen Umfeld sowohl für die Banken, insbesondere auch für die einzelnen Institute, als auch für die Volkswirtschaft auseinandersetzt. Für die betroffenen Kreise führen die quantitativen Angaben zu erhöhter Rechts- und Planungssicherheit.

Die parlamentarische Initiative 19.402 «Unabhängige Regulierungsfolgenabschätzung» fordert, dass im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eine unabhängige Stelle verankert wird, welche die Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) der Verwaltung bei wichtigen Regulierungsprojekten auf ihre Richtigkeit und Qualität unabhängig überprüft. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat den Auftrag, bis 2021 einen entsprechenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Diesen aktuellen parlamentarischen Vorstoss möchten wir hier aufgreifen und schlagen deshalb in leichter Abweichung davon vor, dass die Wirkungsanalyse jeweils durch eine unabhängige Stelle, beispielsweise durch das SECO, erfolgen soll.

Wir halten fest, dass wir es als notwendig erachten, dass Überlegungen zu «Regulierungsalternativen» bereits in der Phase der Evaluation, ob eine Regulierung überhaupt notwendig ist (oder ob eine Selbstregulierung, eine institutsspezifische Intervention im Einzelfall oder ein Regulierungsverzicht vorzuziehen wäre) angestellt werden (siehe dazu unsere Stellungnahme und die Ergänzung von Art. 6 Abs. 1 VE-FINMAV in Ziffer II.5).

Art. 7 Abs. 3 VE-FINMAV

(...)

³Wirkungsanalysen sollen qualitative und wenn möglich auch quantitative Angaben enthalten *und insbesondere auch die Folgen für die einzelnen Finanzinstitute klären. Sie sind durch eine unabhängige Stelle durchzuführen.*

(...)

II.12 Beteiligung der Betroffenen, Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten, Öffentliche Konsultation sowie Form und Frist öffentlicher Konsultationen (Art. 8 bis 11 VE-FINMAV)

Der Einbezug bzw. die Konsultation der Betroffenen ist positiv. Die Formulierung «*Verordnungen mit grosser Tragweite*» in Art. 10 Abs. 1 stellt allerdings einen auslegungsbedürftigen, unbestimmten Rechtsbegriff dar. Um mehr Rechtssicherheit im wichtigen Thema der Mitsprache zu erreichen, sollte dieser Begriff verdeutlicht werden, weshalb wir folgende Anpassung vorschlagen:

Art. 10 Abs. 1 VE-FINMAV

¹ Bei Verordnungen von grosser Tragweite im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG) führt die FINMA ein Vernehmlassungsverfahren nach dem VIG durch. *Eine grosse Tragweite liegt insbesondere dann vor, wenn den betroffenen Beaufsichtigten erhebliche Kosten entstehen oder sie in anderer Weise wirtschaftlich oder politisch erheblich betroffen sind.*

(...)

Das Konsultationsverfahren ist aus unserer Sicht sinnvoll geregelt, was Planungssicherheit bietet. Die Anhörungsfrist ist in Anbetracht der allgemeinen Komplexität der Materie mit 2 Monaten hingegen eher knapp bemessen. Damit die Beaufsichtigten sich auch tatsächlich fundiert einbringen können, sollte eine Gleichschaltung der Frist mit derjenigen in Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005, mithin eine Frist von «mindestens drei Monaten», erfolgen.

Im Sinne der Transparenz soll die FINMA nach Durchführung der Konsultationen einen detaillierten Ergebnisbericht verfassen, der die Überlegungen und Entscheide der FINMA zu den im Rahmen der Konsultation vorgebrachten Stellungnahmen vollständig dokumentiert und begründet.

Gestützt auf die obigen Ausführungen sollte Art. 11 Abs. 1 und 4 VE-FINMAV wie folgt angepasst werden:

Art. 11 Abs. 1 und 4 VE-FINMAV

¹ Für Verordnungen und Rundschreiben nach Artikel 10 Absatz 2 gilt:

- a. Die Anhörungsfrist beträgt ~~grundsätzlich zwei~~ *mindestens drei* Monate.

(...)

⁴ Die Stellungnahmen zur Konsultation werden gewichtet und ausgewertet. Die Ergebnisse der Konsultation werden in einem Ergebnisbericht zusammengefasst. *Die Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung der in der Konsultation vorgebrachten Anliegen sind im Ergebnisbericht zu begründen und zu dokumentieren.* ~~der vom~~ *Der* Verwaltungsrat der FINMA verabschiedet ~~wird~~ *den Ergebnisbericht.*

II.13 Keine öffentliche Konsultation bei der Selbstregulierung (Art. 12 VE-FINMAV)

Die Selbstregulierung im Bereich der Finanzmarktregulierung hat sich in der Schweiz über viele Jahre bewährt und bringt gewichtige Vorteile mit sich. Diese bestehen neben dem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis, der Nähe zur Praxis und der hohen Akzeptanz insbesondere auch in der – im Vergleich zu staatlicher Regulierung – wesentlich grösseren Flexibilität. Selbstregulierung kann innert kurzer Frist geschaffen, dynamisch an unerwartete bzw. veränderte Verhältnisse angepasst und nötigenfalls rasch aufgehoben werden. Sie weist damit Eigenschaften auf, die – aufgrund der rasanten technischen Entwicklungen und der fortschreitenden Digitalisierung – für den Finanzmarkt von grosser Bedeutung sind, auch um international konkurrenzfähig zu bleiben.

Im Grundsatz können drei Selbstregulierungsarten unterschieden werden. Erstens die sogenannte **freie** Selbstregulierung, welche ohne staatliche Einflussnahme durch die Selbstregulierungsorganisation vollständig autonom ausgearbeitet wird. Es handelt sich dabei um rein privatrechtliche Vereinbarungen (vgl. Vertragsfreiheit), deren Grenzen durch die Wettbewerbsordnung definiert werden. Die staatlichen Behörden haben bei der freien Selbstregulierung naturgemäss weder eine Aufsichts- noch eine Durchsetzungsbefugnis. Die Abänderung oder Aufhebung von freier Selbstregulierung obliegt alleine der Selbstregulierungsorganisation.

Die zweite Selbstregulierungsart, die **obligatorische** Selbstregulierung, wird durch einen in einem Finanzmarktgesetz verankerten Auftrag (bspw. Art. 37h BankG für die Einlagensicherung) begründet. Der Gesetzgeber formuliert allgemeine Vorgaben für einen Sachverhalt und beauftragt die Selbstregulierungsorganisation via gesetzliche Delegation mit der Ausgestaltung der konkreten Regeln. Wenn im Gesetz vorgesehen, ist diese obligatorische Selbstregulierung von der FINMA zu genehmigen. Die Abänderung oder Aufhebung von obligatorischer Selbstregulierung wird in der Regel nicht ohne das Einverständnis der FINMA geschehen.

In Art. 7 Abs. 3 FINMAG findet sich eine Rahmenbestimmung, die als gesetzliche Grundlage ein weites Feld für die dritte Selbstregulierungsart, die von der FINMA **als Mindeststandard anerkannte** Selbstregulierung, öffnet. Das Institut der anerkannten Selbstregulierung – **nur diese ist**

Gegenstand der aktuellen Vorlage – soll es der Branche ermöglichen, ihre autonom ausgearbeiteten Vorschriften von der FINMA als Mindeststandard anerkennen zu lassen. Die Anerkennung führt dazu, dass die Regeln nicht nur für die Mitglieder der Selbstregulierungsorganisation verpflichtend sind, sondern für sämtliche der FINMA unterstellten Institute. Zudem wird die Einhaltung der anerkannten Selbstregulierung durch die FINMA und die Prüfungsgesellschaften überprüft.

Diese Art der Selbstregulierung wird durch die staatliche Intervention zur Koregulierung. Damit im Ergebnis dennoch von einer Selbstregulierung der Branche gesprochen werden kann, sind die FINMA und die betroffene Selbstregulierungsorganisation im Regulierungsprozess als gleichwertige Koregulatoren zu behandeln. Daraus resultiert, dass nicht nur die FINMA der Selbstregulierung einseitig die Anerkennung entziehen kann, sondern dass auch die Selbstregulierungsorganisation die anerkannte Selbstregulierung – nach Konsultation bzw. Information der FINMA – einseitig aufheben können muss. Nur unter diesen Voraussetzungen macht die anerkannte Selbstregulierung Sinn und erlaubt dem Finanzplatz Schweiz von den eingangs erwähnten Vorteilen zu profitieren.

Zu verzichten wäre künftig hingegen auf ein mitunter in der Praxis beobachtetes Phänomen einer formell «anerkannten» Selbstregulierung, die aber faktisch einzig auf Wunsch oder Druck der FINMA ausgearbeitet wurde. Diese Untervariante einer von der Branche nicht angestrebten, von der Behörde jedoch erzwungenen Branchenverpflichtung erhält durch ihre FINMA-Anerkennung obligatorischen Charakter und stellt im Resultat letztlich eine indirekte quasi-staatliche Zusatzregulierung dar, was dem Prinzip der freiwilligen Selbstregulierung im Kern widerspricht. Fragwürdig ist das insbesondere dort, wo kein gesetzlicher Auftrag vorliegt und die Behörde damit eine Regulierung veranlasst, die sie selbst mangels gesetzlicher Grundlage im Alleingang nicht erlassen könnte. Wir erachten diese Untervariante als unvereinbar mit rechtsstaatlichem Handeln.

Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Unterstellung der anerkannten Selbstregulierung unter einen öffentlichen Konsultationsprozess mit Ämterkonsultation höhlt die eingangs erwähnten Vorteile aus und resultiert letztlich auch im Verlust der inneren Rechtfertigung jeglicher Selbstregulierung als freiwillige Vereinbarung der Verbandsmitglieder. Wird in einer Thematik eine Konsultation als unverzichtbar erachtet, ist aus unserer Sicht der Weg über die behördliche Verordnungsform und damit das ordentliche Vernehmlassungsverfahren zu wählen.

Vor diesem Hintergrund beantragen wir, dass das Verfahren für die Anerkennung von Selbstregulierungen als Mindeststandard von einem Konsultationsverfahren entkoppelt und Art. 12 Abs. 1 VE-FINMAV ersatzlos gestrichen wird.

Im Übrigen beantragen wir eine Ergänzung des Begleitberichts im Sinne der vorstehenden Bemerkungen. Die aktuell dort zu findenden Ausführungen zur Thematik der Selbstregulierung sind zu streichen.

Art. 12 VE-FINMAV

~~¹ Vor der Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard nach Artikel 7 Absatz 3 FINMAG führt die FINMA eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 9 und eine öffentliche Konsultation nach den Artikeln 10 und 11 durch.~~

¹ Die Anerkennung beschränkt das Recht der Beaufsichtigten auf Rückzug der Selbstregulierung nicht.

² Selbstregulierungen werden vom Verwaltungsrat der FINMA anerkannt.

II.14 Austausch nicht öffentlicher Informationen (Art. 15 VE-FINMAV)

Die Branche ist einverstanden damit, dass eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für einen Informationsaustausch geschaffen wird, um die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten. Problematisch ist jedoch der auslegungsbedürftige unbestimmte Teilsatz «*wenn es der Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient*». Das Handeln der FINMA muss sich an den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit orientieren und dem Beaufsichtigten das rechtliche Gehör gewähren. Nur wenn es für die Stabilität des Finanzsystems tatsächlich unerlässlich ist, darf in die Rechte der Beaufsichtigten eingegriffen werden, indem die Verwaltung zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern informiert wird. Datenschutz und Bankgeheimnis müssen in jedem Fall gewahrt sein.

Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung von Art. 15 VE-FINMAV vor:

Art. 15 VE-FINMAV

Die FINMA informiert das EFD *im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit* über nicht öffentliche Informationen zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern, wenn es *der für die Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient notwendig ist* sowie in Fällen von potentiell grosser wirtschaftlicher oder politischer Tragweite. *Das Amtsgeheimnis ist vollumfänglich zu beachten.*

II.15 Übergangsbestimmung (Art. 16 Abs. 2 und (neu) Abs. 3 VE-FINMAV)

Die Prüfung der Stufengerechtigkeit der FINMA-Regulierungen wird ausdrücklich begrüsst. Die Erstellung eines Berichts an den Bundesrat ist aber in der Umsetzung wirkungslos, wenn keine Konsequenzen aus dem Bericht gezogen werden und dieser lediglich zur Kenntnis genommen wird. In der Vergangenheit hat sich unseres Erachtens gezeigt, dass die FINMA teilweise über ihre Rechtsetzungskompetenz hinaus legiferiert hat, dies mittels dafür nicht vorgesehener Kommunikationsinstrumente wie Rundschreiben, Aufsichtsmitteilungen, Leitlinien, Diskussionspapieren, Faktenblättern, Revisionsanweisungen, FAQs usw. oder schlicht faktischen Handlungen. Es

• SwissBanking

ist Aufgabe des Bundesrats, die Einhaltung der Vorgaben der vorliegenden Verordnung zu überwachen. Aus diesem Grund schlagen wir vor, dass der Bericht nach Art. 16 Abs. 2 durch den Bundesrat zu genehmigen ist. Sollte eine Rückweisung des Berichts notwendig sein, so hat dies mit verbindlichen Vorgaben hinsichtlich der Eckwerte einer Regulierung zu erfolgen (siehe dazu Näheres unter Ziffer 1).

Wichtig erscheint uns schliesslich, dass die FINMA frühzeitig das EFD einbeziehen muss, da die FINMA die gegebenenfalls notwendigen Anpassungen (Regelung auf Stufe Verordnung des Bundesrates) nicht selbst vornehmen kann.

Wir sprechen uns aus diesen Gründen für folgende Ergänzungen aus:

Art. 16 Abs. 2 und (neu) Abs. 3 VE-FINMAV

² Nach Ablauf der Frist erstellt die FINMA zuhanden des Bundesrates einen Bericht, in welchem sie darlegt, inwiefern die Stufengerechtigkeit ihrer Regulierungen gesichert oder hergestellt wurde. *Der Bundesrat genehmigt den Bericht oder weist ihn mit verbindlichen Vorgaben der Eckwerte für eine adäquate Regulierung betreffend Geltungsbereich, Inhalte und Zeitpunkt zurück. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) delegieren.*

³ *Die FINMA bezieht das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) nach Artikel 13 Absatz 1 so früh wie möglich ein, wenn sich abzeichnet, dass eine Regulierung zu treffen ist, für die sie keine Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 5 Absatz 1 besitzt.*

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Petrit Ismajli
Leiter Tax, Legal & Compliance und
Regulatory a. i.
Leiter Abteilung Tax



Andreas Barfuss
Leiter Finanzmarktrecht

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 11. Juli 2019

Stellungnahme zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für Ihre Einladung zur Stellungnahme zur obgenannten neuen Verordnung. Darin geht es darum, Bestimmungen der neuen Finanzmarktaufsichtsgesetzgebung auf Verordnungsebene zu konkretisieren, namentlich die Kompetenzen der FINMA in den internationalen Aufgaben und in der Regulierung, die Regulierungsgrundsätze sowie die Zusammenarbeit zwischen der FINMA und dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD. Im Wesentlichen handelt es sich um eine teilweise Umsetzung der Motion Landolt 17.3317. Diese forderte eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Bundesrat und FINMA, eine effektive Gewährleistung der politischen Steuerung sowie eine bessere Absprache zwischen dem EFD und der FINMA.

Die Finanzkrise hallt in der Schweiz nach wie vor nach. Die Erwerbslosigkeit ist auf einem Höchststand. Die Reallöhne stagnieren. Und die Pensionskassen leiden unter den historisch tiefen Zinsen. Immerhin hatte die Finanzkrise den begrüssenswerten Effekt, dass die Finanzmärkte stärker reguliert wurden und die Finanzmarktaufsicht FINMA gestärkt wurde. Es scheint, dass einige politische Kräfte und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) diese positive Entwicklung bei den Regulierungen rückgängig machen wollen. Die Motion Landolt und damit die vorliegende Verordnung reiht sich hier ein. Der FINMA sollen politische Fesseln angelegt werden.

Die FINMA spielt eine zentrale Rolle bei der Klärung und Sanktionierung von allfälligen Missständen in Grossbanken. Sie leistet einen zentralen Beitrag daran, dass die Risiken im Bankensektor kontrollierbar bleiben. Im Kontext dieser heiklen Aufgabe sind Angriffe, auch oder gerade besonders jene aus der Branche, auf die Aufseherorganisation FINMA kritisch zu begutachten.

Der Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) lehnt die vorliegende Verordnung daher ab. Sie ist mindestens überflüssig, könnte sich aber auch als schädlich erweisen. Wohl kennt keine andere Aufsichtsbehörde eine solche Verordnung. In einigen Teilen präzisiert die Verordnung zwar nur die existierende Gesetzgebung, in anderen Teilen wird eine Verpolitisierung und Bürokratisierung der FINMA erwirkt. Das entspricht dem exakten Gegenteil der Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds, welche kürzlich erschienen sind. Darin heisst es: «The authorities

should continue to strengthen FINMA's autonomy, governance, and accountability.»¹ Insbesondere wird Wert darauf gelegt, dass die Regulierungsinstrumente der FINMA, Verordnungen und Rundschreiben, nicht geschwächt werden. Ironischerweise sind die Schweizer Finanzinstitute auf eine Regulierungsbehörde mit einer international einwandfreien Reputation angewiesen. Sonst werden sie im internationalen Finanzgeschäft als unsichere Geschäftspartner wahrgenommen.

Sollte die Verordnung dennoch in Kraft treten, beantragt der SGB eventualiter die Streichung der folgenden Paragraphen:

Art.6: Grundsätze der Regulierung

Dieser Paragraph führt zu deutlichem Mehraufwand an Dokumentation und Begründung. In Abs. 6 ist festgehalten, dass die jeweils kostengünstigste Regulierungsvariante gewählt werden soll. Aus Sicht des SGB ist eine solche Quantifizierung nicht möglich. Der Artikel ist daher zu streichen.

Art. 7: Wirkungsanalysen

Auch dieser Artikel führt zu einer Bürokratisierung, die nicht im Sinne des Schweizer Finanzplatzes sein kann.

Art. 10: Öffentliche Konsultation sowie Art. 11: Form und Frist öffentlicher Konsultationen

Öffentliche Konsultationen zu FINMA-Verordnungen führen zu einer deutlichen Verpolitisierung der FINMA und werden daher vom SGB abgelehnt.

Diese Verordnung schafft neue Bürokratie, statt, dass die Abläufe effizienter werden. Der SGB erachtet die Arbeit der FINMA als ausserordentlich wichtig für die Finanzmarktstabilität und somit für den Schutz der GläubigerInnen und AnlegerInnen. Diese Arbeit darf nicht geschwächt werden.

Wie in diversen Stellungnahmen festgehalten, unterstützt der SGB die Bemühungen des Bundesrats zur Re-regulierung. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die FINMA ihre Unabhängigkeit besonders im operativen Tagesgeschäft weiterhin behält und nicht durch unsinnige Bürokratie aufgehalten wird. Eine erneute Finanzkrise würde teuer. Die FINMA hat eine gewichtige Rolle darin, eine solche zu verhindern.

Besten Dank für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat
und Chefökonom

¹ International Monetary Fund: *Switzerland. Financial Sector Assessment Program*. IMF Country Report No. 19/183. Juni 2019.

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen
3003 Bern
Per Email: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 22. August 2019 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

I. Allgemeine Bemerkungen: Zustimmungsvorbehalte sgv

In der Vergangenheit hat die Finma weit über ihre Kompetenzen hinaus reguliert, indem sie Rundschreiben teils ohne ausreichende rechtliche Grundlage veröffentlicht hat und mit vielen weiteren Schriften wie Aufsichtsmitteilungen, Leitlinien, Diskussionspapieren, Faktenblättern, Revisionsanweisungen oder schlicht faktischen Handlungen – teilweise auch ausserhalb ihres Zuständigkeitsbereichs – Aufsichtsrecht gesetzt hat. Nicht selten verstösst die Finma gegen die Prinzipien der Legalität und der Verhältnismässigkeit, denn auch wenn diese Instrumente formell keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, so entfalten sie dennoch normative Wirkung, da sich die Beaufsichtigten daran orientieren (müssen). Zudem werden die Beaufsichtigten praktisch nie differenziert behandelt, obschon die rechtlichen Grundlagen explizit eine solche nach Grösse, Risiko, Geschäftsmodell et al. vorsieht.

Daraus lassen sich zwei konkrete Anliegen an die Vorlage ableiten. Da sie im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht berücksichtigt sind, stimmt der der Finmav nur zu, wenn beide Anliegen vollständig berücksichtigt werden.

Der sgv verlangt die grundsätzliche Verankerung einer differenzierten Regulierung für nicht systemrelevante Institute. Die ersten – zaghaften – Versuche, die Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5 differenziert zu behandeln, sind angelaufen. Der sgv verlangt die Verankerung dieser Differenzierung in der Verordnung, ihre Ausdehnung auf Institute der Kategorie 3 sowie weitere Schritte in der regulatorischen Differenzierung. Es geht schliesslich darum, die nicht-systemrelevanten Institute als solche zu behandeln. Gestützt auf diese Überlegungen ist, Artikel 6 Finmav zu präzisieren, nämlich:

5 Die Differenzierung einer Regulierung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c FINMAG orientiert sich am Ziel einer Regulierung, ~~und geschieht risikoorientiert~~ basiert auf dem Verhältnismässigkeitsprinzip und berücksichtigt Grösse, Komplexität, Struktur, Geschäftsmodell und Risiko der Beaufsichtigten, insbesondere deren Systemrelevanz. Die Differenzierung ist zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Artikel 7 darzulegen.

5bis Der Bundesrat überprüft alle fünf Jahre in der Regulierung festgelegte Parameter der Differenzierung.

5ter Wo immer möglich sind bei der Regulierung qualitative oder quantitative Parameter der Differenzierung zu setzen, wonach bestimmte Regulierungsthemen unter bestimmten Parametern der Differenzierung für nicht systemrelevante Institute nicht anwendbar sind.

Der sgv verlangt die Festsetzung eines Normenkonzepts durch den Bundesrat. Der Bundesrat soll vor einer Regulierung in für die Finma verbindlicher Weise und unter Einbezug der Branche die Eckwerte dieser Regulierung festlegen. Einem solchen Grundsatzentscheid soll zunächst eine Prüfung des Regulierungsbedarfs und von Regulierungsalternativen vorausgehen, die eine entsprechende Regulierung rechtfertigt. Bei der Vorgabe der Eckwerte sind nicht nur das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, sondern sowohl die differenzierte Regulierung umzusetzen als auch «swiss finish» zu vermeiden. Im Normenkonzept sind einerseits die Regelungsstufen – Verordnung Bundesrat, Verordnung Finma – sowie andererseits die Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen für die Regulierung festzulegen. Es ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen und die Delegationen, auf welche sich die Regulierung abstützen soll, ausreichend vorhanden sind oder ob solche zu schaffen bzw. zu präzisieren wären. Zu diesem Zweck müssen die Delegationsnormen den sachlichen Anwendungsbereich der Finma-Regulierung auf spezifische, klar umrissene Themen eingrenzen. Die Umsetzung dieser Forderung kann sowohl auf der Stufe des Gesetzes oder der Verordnung erfolgen, etwa so:

¹ Bei Regulierungen legt der Bundesrat unter Einbezug der betroffenen Beaufsichtigten vorab die Eckwerte dazu fest. Dabei sind die Grundsätze der Proportionalität und der prinzipienbasierten Regulierung zu beachten. Insbesondere bestimmt und definiert der Bundesrat nach einer Prüfung des Regulierungsbedarfs und der Regulierungsalternativen: a. den zu regelnden Inhalt; b. den Geltungsbereich; und c. den Zeitpunkt der Umsetzung.

² Der Bundesrat stellt sicher, dass bei der Umsetzung internationaler Standards der zu regelnde Inhalt und der Geltungsbereich nicht über internationale Mindestanforderungen hinaus ausgedehnt werden, ausser dies ist aus Gründen der Systemstabilität zwingend erforderlich. Zur Verfügung stehende Ermessensspielräume sind konsequent im Sinne der Verhältnismässigkeit auszunutzen. In zeitlicher Hinsicht ist die Umsetzung im Hinblick auf die Entwicklungen in anderen Finanzplätzen zu koordinieren.

³ Zusammen mit den Eckwerten erstellt der Bundesrat ein Normenkonzept, welches die Regelungsstufen sowie die Kompetenzen für die Regulierung festlegt. Beide Dokumente sind zu veröffentlichen.

⁴ Der Bundesrat erlässt Ausführungsbestimmungen über das Verfahren zur Voranmeldung von Regulierungen sowie zur Festlegung der Eckwerte und des Normenkonzepts.

⁵ Der Bundesrat kann seine Pflichten unter diesem Artikel ganz oder teilweise an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) delegieren.

II. Zum vorliegenden Entwurf

Im Artikel 5 werden die Regulierungsformen der Finma abschliessend aufgezählt. Das ist so im Text kenntlich zu machen und zu betonen. Es besteht jedoch ein Widerspruch zum Artikel 7 Absatz 1 des Finmags, wo Rundschreiben als Regulierungsinstrument definiert sind. Bei diesem Artikel kommt es überdies auf seine Umsetzung an, denn die Finma reguliert heute über verschiedene Kanäle und Schriftstücke. Der sgv verlangt, dass sämtliche Regulierungen durch die Finma, die nicht in Verordnungen verankert sind, automatisch ungültig werden.

Im Artikel 6 soll die Finma dazu verpflichtet werden, ihre Regulierung zu dokumentieren. Das geht zu wenig weit. Der sgv verlangt, dass die Finma bei Regulierungen immer ihre «ratio legis» angeben muss. Diese beinhaltet namentlich den Ausweis und die Begründung des Regulierungsbedarfs, die Diskussion unterschiedlicher Umsetzungsvarianten, den Nachweis der Einhaltung der Legalität und Verhältnismässigkeit, die Umsetzung der Differenzierung, den Beleg, auf «swiss finish» verzichtet zu haben und die Schätzung der Regulierungsfolgekosten.

Artikel 6 soll weiter vorsehen, dass auch bei Finma Regulierungen grundsätzlich prinzipienbasiert sein sollen. Das ist der Wille des Gesetzgebers, der etwa im Artikel 7 des Finmag zum Ausdruck kommt.

Damit «swiss finish» verhindert wird, ist Artikel 6 Absatz 6 wie folgt zu ergänzen: «6 Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht in anderen wichtigen Finanzstandorten zu berücksichtigen, wobei der zu regelnde Inhalt und der Geltungsbereich grundsätzlich nicht über internationale Mindestanforderungen hinaus auszudehnen sind. Abweichungen von diesen Grundsätzen sind zu begründen.»

Die im Artikel 7 vorgesehene Wirkungsanalyse kann nie eine klare Schätzung der Regulierungsfolgekosten ersetzen. Es ist dabei mit Nachdruck zu unterstreichen, dass die Schätzung der Regulierungsfolgekosten Kosten misst und keine Kosten-Nutzen-Analyse ist und schon gar nicht Nettokosten oder -Nutzen eruiert. Die Regulierungskosten sind immer und immer «brutto» auszuweisen.

Der Absatz 1 des Artikels 12 des Finmag ist ersatzlos zu streichen. Er widerspricht dem Artikel 7 Absatz 3 des Finmag. Dieser kodifiziert die Unterstützung der Selbstregulierung der Branche durch die Finma. Die Selbstregulierung hat sich auf dem Finanzplatz Schweiz in langen Jahren bewährt und bringt verschiedene gewichtige Vorteile mit sich: Die Kodifizierung und allgemeine Anerkennung bewährter Branchenusanzen fördert eine einfache Operationalisierung in der Branche und ist praxisnah. Selbstregulierung ist typischerweise konkret formuliert und weist einen hohen Differenzierungsgrad auf. Dadurch kommt der freiwilligen Selbstbindung im Streitfall wesentliche Bedeutung zu Gunsten der Gegenpartei zu und schützt diese im Ergebnis besser als ein Gesetz, welches erst ausgelegt werden muss. Selbstregulierung vermeidet unnötige Kosten, wovon wegen attraktiverer Gebührenstruktur schliesslich auch der Endkunde profitiert. Selbstregulierung kann rasch an veränderte Verhältnisse angepasst werden. Das im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Anerkennungsverfahren läuft all diesen Vorteilen allerdings zuwider und stellt die Unabhängigkeit der Selbstregulierung in Frage. Die Schlussfolgerung, wegen gesetzesähnlicher Wirkung müsse der Weg des Zustandekommens von Selbstregulierungen gleich wie bei der Rechtsetzung sein, ist falsch. Namentlich kann auf Basis einer umfassenden Ämterkonsultation im Ergebnis nicht mehr von einer Selbstregulierung der Branche gesprochen werden, wäre deren Eingabe einer Selbstregulierung nur auf ein blosses Antragsrecht reduziert, mit völlig offenem Inhalt. Eine solche Regelung der Selbstregulierung würde wohl die Selbstregulierung behindern.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor sgv, Nationalrat



Henrique Schneider
stellvertretender Direktor



Eidgenössisches Finanzdepartement
3003 Bern

Per Mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 16. Mai 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, an der Vernehmlassung zum oben genannten Geschäft teilzunehmen.

Wir bedauern, Ihnen mitteilen zu müssen, dass wir trotz der unbestrittenen Bedeutung der Vorlage aus Kapazitätsgründen auf eine Teilnahme verzichten müssen.

Besten Dank für Ihr Verständnis.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Direktorin

Renate Amstutz

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Département fédéral des finances
Monsieur Ueli Maurer
Conseiller fédéral
Palais fédéral
Berne
Courriel :
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Berne, le 22 août 2019

Nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers. Consultation.

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité d'exprimer notre avis sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous le faisons parvenir.

Nous saluons l'idée de préciser dans une ordonnance les termes de la LFINMA afin de doter la FINMA de règles de coopération solides et durables et apporter des clarifications aux points qui peuvent faire l'objet de divergences d'interprétation. Etant donné que la législation suisse en matière de marchés financiers se limite à définir des principes, nous sommes favorables à l'instauration d'une ordonnance qui vient les préciser et les développer à un niveau inférieur du droit.

C'est en particulier par rapport à l'évolution de la surveillance des marchés financiers au niveau international qu'il existe un besoin d'agir afin de mieux définir les compétences de la FINMA en matière de tâches internationales. Nous saluons dès lors le fait que la nouvelle ordonnance précise la manière dont doivent être pris en compte les standards internationaux. Dans ce contexte, nous saluons aussi le fait que l'ordonnance précise l'échange d'informations et la coordination des activités entre la FINMA et le DFF dans les organes internationaux. On limite ainsi le risque d'incohérences de la Suisse dans la position qu'elle défend au niveau international concernant la surveillance des marchés financiers. Enfin, nous sommes d'accord avec le fait que la FINMA soit autorisée à conclure des accords juridiquement non contraignants dans le cadre de ses tâches internationales, conformément à la jurisprudence des tribunaux fédéraux sur la pratique de la FINMA.

Nous saluons aussi en particulier le fait que la nouvelle ordonnance règle le processus de reconnaissance d'une valeur de standard minimal aux autorégulations. Cela est d'autant plus important que ces dernières deviennent, une fois reconnues, des standards minimaux pour l'ensemble d'un secteur.

Nous pouvons aussi approuver les autres éléments fixés dans l'ordonnance et ne suscitent pas de commentaires particuliers de notre part.

En vous remerciant de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Adrian Wüthrich, président et conseiller national



Denis Torche, responsable du dossier politique financière

Eidg. Finanzdepartement
Herrn Bundespräsident Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zollikon, den 22. August 2019

Vernehmlassung: Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung «alliancefinance» umfasst unabhängige Vermögensverwalter, Finanzdienstleister, Treuhänder, Rechtsanwälte und Branchenorganisationen. Hauptziel unseres unabhängigen Verbands ist das Engagement für einen attraktiven Finanz- und Wirtschaftsplatz Schweiz, für Rechtssicherheit und Stabilität.

Leider wurde unsere Organisation wiederum nicht zur Vernehmlassung betreffend die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz eingeladen. Freundlichst bitten wir Sie, die Liste der Vernehmlassungsadressaten gelegentlich zu aktualisieren. Gleichzeitig erlauben wir uns, Ihnen hiermit unsere Stellungnahme einzureichen.

Beurteilung der Vorlage

alliancefinance steht der neuen Verordnung skeptisch gegenüber: Das Hauptproblem der Machtballung und der gravierenden Marktinterventionen, welches sich aus der Tatsache ergibt, dass die FINMA als Aufsichtsbehörde gleichzeitig über Rechtsetzungsbefugnisse und viele Freiheiten verfügt, wird mit dem vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung nicht gelöst.

Die Ziele der Finanzmarktaufsicht liegen gemäss Art. 4 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes nicht nur in der eigentlichen Aufsichtsfunktion, sondern namentlich auch darin, dass die mit den aufgeführten Aufgaben betraute Behörde zur „**Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz**“ beiträgt.

Mit Blick auf die Aktivitäten der FINMA stellen sich hierzu **etliche Fragen**, mit welchen sich die **Politik** auseinandersetzen muss – und **nicht die FINMA selber**.

Man wird den Eindruck nicht los, dass die Schweiz ihr Rechtssystem – insbesondere die Finanzmarktgesetzgebung – aufgrund internationaler Druckversuche stetig anpasst, während die eigentlichen Bedürfnisse des Finanzplatzes und der ansässigen Finanzdienstleister nur noch zweitrangig sind. Dass die FINMA in diesem Kontext eine Rolle einnehmen würde, welche den Schutz bzw. die Stärkung des Finanzplatzes Schweiz befördert, lässt sich unseres Erachtens leider nicht behaupten.

Begründung / weitere Ausführungen

Die in der Schweiz ansässigen Unternehmen sind auf einen starken, florierenden Finanzplatz angewiesen. Ein solcher wiederum kann nur erhalten werden, wenn unser Land Rechtssicherheit, Stabilität und zuverlässige Rahmenbedingungen bietet. Die Erfolgsfaktoren, welche unsere Verfassungs- und Rechtsordnung beinhaltet, dürfen wir nicht leichtfertig verspielen.

Mit der stetigen Angleichung des schweizerischen Rechts an fremde Rechtsordnungen setzen wir unsere Standortvorteile aufs Spiel und schaden dem Finanzplatz Schweiz. Immer wieder zeigt sich, dass gerade das sog. Softlaw in dieser Beziehung besondere Risiken beinhaltet.

Derartige Regulierung wiederum wird namentlich von Institutionen wie der FINMA verhandelt und vereinbart. Wir erachten es daher als unumgänglich, dass die politischen Behörden in diese Prozesse besser eingebunden werden:

- Es stellt sich konkret die Frage, ob die Verordnungen, welche die FINMA nach Art. 5 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz erlassen kann (Art. 5, Regulierungsformen), nicht einer Genehmigung durch eine demokratisch legitimierte Instanz bedürften.
- Ebenso muss die Frage der Rundschreiben, welche oftmals ähnliche Wirkungen entfalten, einmal fundiert diskutiert werden.
- Sodann erscheint es uns als ungeeignet, wenn die FINMA *selber* bestehende Regulierungen „periodisch auf ihre Notwendigkeit“ überprüft (Art. 6, Grundsätze der Regulierung). Dies müsste u.E. von einer unabhängigen, dritten Instanz vorgenommen werden – zum Beispiel durch einen parlamentarischen Ausschuss.

Generell müsste aus unserer Sicht diskutiert werden, dass nicht nur das Eidgenössische Finanzdepartement besser seitens der FINMA dokumentiert und in die einzelnen Prozesse, v.a. im gesetzgeberischen Bereich, einbezogen wird, sondern auch die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat.

Gestatten Sie uns vor diesem Hintergrund folgende Anmerkungen:

1. Wer den Finanzplatz Schweiz stärken will, muss verhindern, dass die liberale, demokratisch abgestützte Rechtsordnung der Schweiz zunehmend von fremden Bestimmungen unterlaufen wird. Der FINMA käme in diesem Kontext eine wichtige Rolle zu, welche sie nicht wahrnimmt. Dies kann nur korrigiert werden, wenn die Gesetzgebungstätigkeit der FINMA verlangsamt oder eingeschränkt und der Auftrag der FINMA noch einmal grundsätzlich überdacht wird.
2. Die Verquickung von Aufsichtsaufgaben mit Rechtsetzungskompetenzen ist problematisch. Alliancefinance plädiert für eine Entflechtung dieser Funktionen: Gesetze und Verordnungen sind grundsätzlich durch die Legislative zu beschliessen, während sich die FINMA auf ihre Aufsichtsfunktion konzentrieren soll.

Wir bitten das Eidgenössische Finanzdepartement, diese Punkte aufzunehmen, die Vorlage noch einmal entsprechend zu überarbeiten und vor allem auch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen in diesen Prozess miteinzubeziehen.

Mit freundlichen Grüssen,

alliancefinance



Dr. Arthur Loepfe, Präsident

Staatssekretariat für
internationale Finanzfragen
z.Hd. Botschafter René Weber

per Email an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zug, den 30. August 2019

Vernehmlassungsantwort zur Verordnung FINMAG

Sehr geehrter Herr Botschafter,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, in der genannten Vernehmlassung Stellung nehmen zu dürfen und für den gewährten Aufschub der Einreichungsfrist. Als Standesorganisation der Finanzanalytistinnen und Finanzanalysten konzentrieren wir uns hierbei auf einzelne, aus Sicht der Finanzanalyse, insbesondere aber der Endanleger wichtige Themenbereiche, immer unter Berücksichtigung des für uns und unsere Mitglieder massgeblichen [Standeskodex des CFA Institute](#).

Bedeutung einer starken, unabhängigen Finanzmarktaufsicht

Wir sind der Auffassung, dass der Finanzplatz Schweiz nur dann langfristig nachhaltig funktionieren kann, wenn er über eine starke Aufsichtsbehörde verfügt. Diese übt sowohl ihre Aufsichts- wie auch ihre Regulierungstätigkeit autonom in Verfolgung der Ziele von Art. 4 FINMAG zeitnah ("justice delayed is justice denied"), fachgerecht und transparent aus. Sie stellt dabei ein wichtiges Gegengewicht zur beaufsichtigten Industrie dar. Deren Verhältnis zu ihren Kunden ist oft durch eine beträchtliche Asymmetrie von Informationen und Anreizen geprägt, insbesondere im Retailsegment.

Politische Interventionen müssen auf der Ebene der Zielsetzung erfolgen und kompromittieren nicht die Autonomie der Behörde. Wir begrüßen den Entwurf der FINMAV, soweit er eine Klärung der Zuständigkeiten und Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement und internationalen Organisationen zum Ziel hat. Wir sind aber nicht einverstanden mit der Beschränkung der Regulierungskompetenz der FINMA “auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung” (Art. 5.1 E-FINMAV). Im Rahmen ihrer Zielvorgaben und der rechtsstaatlichen Grundsätze sollte die FINMA frei sein, diese Ziele zu verfolgen. Die allfällige Ueberprüfung der Regulierungstätigkeit durch die Rechtspflege ist politischem Lobbying und Interventionen vorzuziehen, da diese regelmässig nicht sachlich, sondern mit Interessenbindung zu begründen ist. Dies dient der langfristigen Rechtssicherheit.

Im übrigen betrachten wir konkret den Zielkatalog in Art. 4 FINMAG als unzureichend in dem Sinne, dass Ansehen, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes nur als mittelbare Ziele statuiert werden. Dieser Mangel wird auch durch Art. 6.3 E-FINMAV nicht geheilt. Er kann nur durch Revision des FINMAG korrigiert werden. Durch die Einführung von zusätzlichen Ziele zum Konsumentenschutz und Funktionsschutz der Finanzmärkte erhält die Aufsichtsbehörde allerdings auch eine implizite Kompetenz zur Güterabwägung. In diesem Sinne ist es nur folgerichtig, der Behörde in ihrer Regulierungskompetenz nicht zu beschneiden.

Zusammenarbeit mit qualifizierten Berufsverbänden im Enforcement

Im vorliegenden Verordnungsentwurf vermissen wir eine Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der FINMA im Enforcement mit Berufsverbänden, die eigenes Standesrecht und eine eigene Standesgerichtsbarkeit kennen.

Alle Mitglieder von CFA Institute weltweit (nur natürliche Personen) und in der Schweiz sind an den Code of Ethics und die Standards of Professional Conduct des CFA Institute gebunden. Dieses Standesrecht ist integraler Bestandteil der Mitgliedschaft und insbesondere des Berufsdiploms CFA (Chartered Financial Analyst) und wird freiwillig eingegangen. Jedes Mitglied bestätigt jährlich unterschriftlich gegenüber CFA Institute unter anderem, die Standesregeln eingehalten zu haben,

und dass keine Beschwerden gegen es eingegangen sind. Die Standesgerichtsbarkeit von CFA Institute verfolgt Zuwiderhandlungen gegen das Standesrecht mit einem abgestuften Sanktionsregime, nachdem das Mitglied in einem Disziplinarverfahren für schuldig befunden worden ist. Die verfügbaren Sanktionen reichen von nicht-öffentlichem Tadel bis hin zur Aberkennung der Mitgliedschaft unter öffentlicher Namensnennung, was einen Verlust des Rechts zur Folge hat, den CFA Titel zu führen. Solche Sanktionen wurden auch schon gegen in der Schweiz ansässige Mitglieder verhängt.

CFA Institute kooperiert in anderen Jurisdiktionen mit Aufsichtsbehörden im Rahmen von Memoranda of Understanding. Ein analoges Modell wäre auch in der Schweiz möglich und würde dem Enforcement der FINMA ebenso dienen wie der Durchsetzung des Standesrechts in der Schweiz. Dies liegt im gemeinsamen Interesse an ethisch einwandfrei operierenden Finanzmarktakteuren. Allerdings fehlt der FINMA die Rechtsgrundlage für eine derartige Zusammenarbeit. Eine solche könnte ihr zB in einem 2. Absatz von Art. 15 erteilt werden.

Für das Interesse, das Sie unseren Anliegen und Überlegungen entgegenbringen, danken wir Ihnen. Selbstverständlich steht Ihnen Christian Dreyer bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Die CFA Society Switzerland ist eine von über 150 lokalen Gesellschaften des CFA Institute, welches weltweit mehr als 150'000 Mitglieder zählt. Die CFA Society Switzerland ist eine non-profit - Organisation mit über 3'200 Mitgliedern. Sie ist bestrebt, fundiertes Fachwissen, Professionalität und Integrität in der Vermögensverwaltung zu fördern. Unsere Organisation vertritt die Interessen ihrer Mitglieder, der Investoren und der allgemeinen Öffentlichkeit zum Wohle der Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

CFA SOCIETY SWITZERLAND

sig. Henrik Grethe CFA
Chair Advocacy Committee

sig. Christian Dreyer CFA
Geschäftsführer

Monsieur le Conseiller fédéral Ueli Maurer
Chef du Département fédéral des finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Paudex, le 19 août 2019
SHR/mis

Consultation fédérale – nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons pris connaissance de la consultation mentionnée sous rubrique et nous permettons de vous transmettre ci-après notre prise de position.

Le dossier étant complexe et particulièrement technique, nous nous bornerons à apprécier le projet dans son ensemble et à émettre quelques remarques d'ordre général et vous renvoyons pour les questions techniques à l'avis exprimé par les branches professionnelles concernées.

I. Considérations générales

Le 1^{er} mai 2019, le Conseil fédéral a ouvert une consultation sur une nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA). Le projet fait suite à de nombreuses interventions politiques au Parlement et notamment à l'adoption de la motion Landolt datant de mai 2017. En résumé, la motion Landolt préconisait une meilleure définition des responsabilités de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) en matière de surveillance et de réglementation, le renforcement du pilotage et du contrôle politique de la FINMA – tout en maintenant son indépendance en matière de surveillance – et une clarification des rôles respectifs du Département fédéral des finances (DFF) et de la FINMA dans le cadre de la représentation de la Suisse dans les organismes internationaux de normalisation.

Le projet du Conseil fédéral vise à préciser les responsabilités internationales et réglementaires de la FINMA. Le Conseil fédéral entend ainsi répondre aux critiques sur les activités de la FINMA et son projet porte sur la manière avec laquelle la FINMA exerce sa surveillance, sur la portée juridique de ses décisions, sur ses collaborations avec les organisations supranationales et sur sa manière de collaborer avec son autorité de tutelle, le DFF, ainsi qu'avec la Banque nationale (BNS). Les changements essentiels sont notamment l'obligation pour la FINMA de tenir compte de la politique des marchés financiers du Conseil fédéral dans ses activités internationales ainsi que de consulter davantage les parties intéressées, notamment les banques. Par ailleurs, le projet prévoit aussi que les circulaires de la FINMA devraient servir exclusivement à l'application du droit et ne devraient pas contenir de dispositions normatives (respect du principe de la hiérarchie des normes).

Créée il y a dix ans dans le contexte de la crise financière, la FINMA a depuis fait l'objet de critiques, certains jugeant trop faible l'intérêt du gendarme des marchés pour la compétitivité de la place financière. D'autres ont aussi fait remarquer que la FINMA comptait trop de fonctionnaires en son sein, et pas assez d'entrepreneurs qui connaissent le fonctionnement des banques de manière générale.

Le secteur bancaire et d'autres acteurs financiers ont aussi critiqué des processus sans transparence et une indifférenciation entre grosses et petites entreprises. Sur ce dernier point en particulier, nous estimons qu'il faut profiter de cette nouvelle ordonnance pour préciser que des allègements doivent aussi s'appliquer aux banques de catégorie de surveillance 3, notamment en prévoyant le principe des règles « de minimis » pour celles-ci. En effet, dans la catégorie 3 il n'y a pas de banque systémique et, du moment qu'elles ne font que gérer la fortune de leurs clients, leur faire calculer leurs risques sur leurs activités de crédits (qui sont minimales) est une perte de temps et d'argent. Nous soutenons ainsi la suggestion de l'Association des banques privées suisses de compléter l'article 6 alinéa 5 OFINMA comme suit : « ⁵Die Differenzierung einer Regulierung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c FINMAG orientiert sich am Ziel einer Regulierung und geschieht risikoorientiert. Die Differenzierung hat nach sämtlichen sachgerechten Kriterien (namentlich Grösse, Komplexität, Struktur, Geschäftsmodell und Risiko) zu erfolgen, ist zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Artikel 7 darzulegen. Auf Basis der voran genannten Kriterien wird die Regulierung insbesondere zugunsten von nicht-systemrelevanten Institute differenziert. Dabei werden partielle Vereinfachungen für alle Geschäftsfelder von untergeordneter Bedeutung konsequent gewährt.»

II. Conclusions

Les activités de la FINMA, « gendarme de la finance », soulèvent des critiques récurrentes émanant principalement des banques mais aussi de certains acteurs financiers soumis à sa surveillance qui remettent en cause la légalité et la proportionnalité des réglementations de cette dernière. De nombreuses voix autorisées mettent toutefois en garde contre un assouplissement réglementaire par crainte d'une nouvelle crise mondiale.

Nous partageons l'avis selon lequel il convient de veiller à préserver les conditions cadres favorables à la place financière helvétique en évitant toute surréglementation, qui aurait pour effet d'augmenter encore les coûts afférents à la mise en conformité à la réglementation et, par ricochet, affecterait la compétitivité de notre place financière.

Dans ce contexte, et pour tenir compte des critiques à notre avis fondées, nous sommes d'avis que des ajustements sont nécessaires tant dans l'organisation que dans la gouvernance de la FINMA. Nous sommes favorables à une clarification des compétences, que cela soit dans la loi déjà existante ou dans une nouvelle ordonnance. Le champ de compétences de la FINMA, les principes et le processus de réglementation, la collaboration entre la FINMA et le Département fédéral des finances (DFF) devraient ainsi être mieux précisés. Par ailleurs, il est aussi important que les acteurs et milieux concernés de la place financière soient dûment impliqués dans le processus réglementaire à un stade précoce et de manière systématique. Le principe de légalité doit en outre être respecté et les projets de réglementation doivent toujours faire l'objet d'une analyse coûts-avantages. Une bonne réglementation doit également se limiter aux principes et être proportionnée. Enfin, son impact sur la compétitivité internationale doit être aussi évalué.

* * *

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Sandrine Hanhardt Redondo

rechtsdienst@sif.admin.ch
Eidgenössisches Finanzdepartement
Herrn Bundesrat Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Basel, 30.08.2019

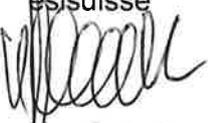
**Stellungnahme zur Vernehmlassung der neuen Verordnung zum
Finanzmarktaufsichtsgesetz**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung, zu den Vorschlägen zum Erlass der rubrizierten Verordnung Stellung zu nehmen. esisuisse ist der Träger der Einlagensicherung gemäss Bankengesetz. esisuisse nimmt nur Stellung zu den Fragen, welche das Mandat von esisuisse betreffen. Demzufolge kann Stillschweigen zu anderen Aspekten weder zustimmend noch ablehnend gewertet werden.

Die Durchführung von Konsultationen bei Selbstregulierungen (Art. 12 Vorentwurf Verordnung FIMAG) widerspricht der Natur einer Selbstregulierung. Das vorgeschlagene Verfahren gefährdet die bewährte Zusammenarbeit mit den Behörden und führt zu Verzögerungen und Rechtsunsicherheiten. Deshalb steht esisuisse diesem Vorhaben ablehnend gegenüber und beantragt die Streichung von Art. 12 des Vorentwurfes. Zudem ist fragwürdig, ob die neue Bestimmung überhaupt auf die obligatorische Selbstregulierung zur Einlagensicherung anwendbar wäre.

Geschätzter Herr Bundesrat, wir hoffen mit unserer Stellungnahme einen Beitrag zum guten Gelingen dieses Vorhabens geleistet zu haben und grüssen Sie hochachtungsvoll,

esisuisse

Urs Gauch
Präsident


Gregor Frey
Geschäftsführer

Per E-Mail:

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen SIF
Herr René Weber
Botschafter, Leiter Nationale Koordination SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zürich, 15. August 2019

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Botschafter Weber,
sehr geehrte Damen und Herren

Für die Zustellung der Unterlagen zur eingangs erwähnten Vorlage danken wir Ihnen bestens.

Wir begrüßen und unterstützen grundsätzlich die Stossrichtung des Entwurfs einer Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, die Kompetenzen der FINMA in internationalen Aufgaben und in der Regulierung zu präzisieren.

1. Regulierungsgefässe der FINMA

Wir begrüßen die Klarstellung in Art. 5 des Verordnungsentwurfs, wonach sich die Rechtssetzungskompetenz der FINMA auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung beschränkt. Mit dieser Regelung sind systemverändernde Eingriffe, wie unseres Erachtens etwa im Kontext der von uns kritisierten Überarbeitung des Rundschreibens 2013/3 «Prüfwesen», nicht gedeckt.

Die Rechtsanwendung und die weitergehende Auslegung für eine korrekte Anwendung in der Praxis soll nach dem Verordnungsentwurf transparent über Rundschreiben der FINMA erfolgen, was wir im Grundsatz ebenfalls befürworten.

Kürzlich durchgeführte Anhörungen zu Regulierungsprojekten der FINMA (z.B. Anhörung zum Entwurf der Rechnungslegungsverordnung-FINMA) haben allerdings aufgezeigt, dass zwar der Umfang der formellen Regulierung in FINMA-Verordnungen und Rundschreiben reduziert wird, jedoch ein erheblicher Teil der Bestimmungen in den Erläuterungsbericht zur Anhörung verschoben wurde. Diese Bestimmungen haben teilweise auch rechtssetzenden Charakter oder begründen konkrete Pflichten der Institute. Es ist deshalb unseres Erachtens nicht zielführend, den Erläuterungsbericht zu einer Anhörung als weiteres Gefäss für die Festlegung von Detailbestimmungen zu verwenden. Stattdessen ist die Regulierung in den FINMA-Verordnungen oder Rundschreiben abschliessend aufzuführen. Erläuterungs- und Anhörungsberichte sollen stattdessen für Hintergrundinformationen, weitergehende Erklärungen oder Beispiele verwendet werden.

Die in der Vergangenheit geübte Praxis, häufig gestellte Fragen zur Auslegung von Regelungen der FINMA mittels FAQ-Dokumenten zu beantworten, wird seit geraumer Zeit nicht mehr angewandt. Da derartige FAQ-Dokumente oft weit über die bloss fachtechnische Auslegung oder Erklärung von Detailbestimmungen hinausgingen und faktisch oft eher neue Regulierung definierten und entsprechend kritisiert wurden, ist der Verzicht auf diese Form verständlich. In der Praxis ergeben sich aufgrund der detaillierten und umfangreichen Regulierung jedoch trotzdem immer wieder technische Auslegungs- oder Verständnisfragen, die sowohl eine grosse Zahl von regulierten Instituten als auch die Prüfgesellschaften betreffen. Die derzeit praktizierte Kommunikation von solchen Klärungen über Briefe und Mails an einzelne Institute oder Branchenverbände ist unbefriedigend und wenig transparent gelöst. Ein gleiches Verständnis durch alle betroffenen Stellen wird erheblich erschwert. Wir würden es begrüssen, wenn die FINMA künftig Auslegungen und Klärungen von allgemeinem Interesse transparent über Aufsichtsmittelungen oder durch eine schnellere Bereinigung im entsprechenden Regulierungserlass klären würde.

In der Konsequenz mag dies zu einem höheren Anpassungsrythmus bei den Regularien führen, wird gleichzeitig aber zu einer verbesserten Klarheit bei der Anwendung der relevanten regulatorischen Vorschriften beitragen.

2. Kommunikation zwischen FINMA und Prüfgesellschaften sowie den beaufsichtigten Finanzinstituten

Beim Erlass oder bei der Änderung von Regulierung besteht mit Anhörungen und Vernehmlassungen ein etablierter Prozess, wie die betroffenen Stellen ihre Ansichten und Verbesserungsvorschläge einbringen können. Ein derartiger Prozess besteht jedoch nicht, falls die FINMA neue Meldesysteme einführt, obwohl diese den administrativen Aufwand von überwachten Instituten und Prüfgesellschaften erheblich belasten. Unterstellte Finanzinstitute und auch Prüfgesellschaften müssen umfangreiche, regulatorische und statistische Daten über verschiedene Informatikplattformen einreichen. Beispielsweise ist die FINMA Erhebungsplattform äusserst umständlich in der Bedienung. Aufgrund fehlender automatisierbarer Schnittstellen wird ein erheblicher manueller Erfassungsaufwand zu den Finanzinstituten und Prüfgesellschaften verschoben.

Wir würden es begrüssen, wenn die FINMA bei der Entwicklung von Erhebungs- und Meldesystemen die Bedürfnisse der betroffenen Stellen mitberücksichtigen würde. Dies könnte durch einen rechtzeitigen Einbezug in eine Arbeitsgruppe erfolgen. Ausserdem sollte nicht nur die Neueinführung oder Änderung der Regulierung einer Pflicht zur Anhörung unterliegen, sondern auch die Einführung oder wesentliche Änderung von Meldesystemen.

3. Involvierung von Nationalen Arbeitsgruppen

Wir begrüssen die im Erläuterungsbericht zu Art. 8 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs erwähnte Involvierung von Nationalen Arbeitsgruppen (NAG) sehr. Erfahrungen mit Nationalen Arbeitsgruppen haben in der Vergangenheit gezeigt, dass diese durch den Einbezug der betroffenen Parteien einen wesentlichen Beitrag zu einem gemeinsamen Verständnis von komplexer Regulierung leisten. Verständnisprobleme und Interpretationsschwierigkeiten können bereinigt werden, bevor die Regulierung in Anhörung geht oder definitiv verabschiedet wird. EXPERTsuisse ist weiterhin gerne bereit, aktiv in Nationalen Arbeitsgruppen mitzuarbeiten.

Für Rückfragen stehen Ihnen die Unterzeichnenden gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
EXPERTsuisse



Thomas Romer
Präsident Fachbereich Finanzmarkt



Dr. Thorsten Kleibold
Mitglied der Geschäftsleitung



Einschreiben / vorab per E-Mail

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herr Bundespräsident Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zug, 21. August 2019

Stellungnahme zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAV)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 1. Mai 2019, mit welchem Sie uns zur Einreichung einer Stellungnahme in oben genannter Angelegenheit eingeladen haben.

Das Forum SRO ist ein im Handelsregister des Kantons Zürich eingetragener Verein. Seine Mitglieder sind derzeit 10 Selbstregulierungsorganisationen (SRO) gemäss Geldwäschereigesetz, deren 9 ordentliche Mitglieder von der FINMA und ein assoziiertes Mitglied von der Eidgenössischen Spielbankenkommission beaufsichtigt werden. Zweck des Vereins ist es unter anderem, sich im Rahmen von Vernehmlassungen für die Belange der Mitglieder im Rahmen ihrer Tätigkeit als SRO einzusetzen. Für weitere Informationen steht Ihnen unsere Homepage www.forum-sro.ch zur Verfügung.

Gerne nehmen wir zum Anhörungsentwurf wie folgt Stellung:

I. Im Allgemeinen

Das Forum SRO begrüsst grundsätzlich die Präzisierung der Kompetenzen der FINMA in der Regulierung und damit der Regulierungsgrundsätze gemäss Art. 7 FINMAG.

Im Rahmen der Ausübung ihrer Aufsichtsaufgaben ist die FINMA befugt, über Verordnungen und Rundschreiben zu regulieren, «soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist» (Art. 7 FINMAG). Verordnungen kommt eine normsetzende Wirkung zu. Rundschreiben hingegen dienen der Information über die Anwendung der Gesetzgebung in der Praxis, haben nicht den Charakter eines Rechtserlasses und sind im konkreten Anwendungsfall vom Beaufsichtigten anfechtbar. Mit der stets zunehmenden Dichte der FINMA-Regulierung wurde die Frage der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen FINMA und Gesetzgeber und damit der Verletzung des Legalitätsprinzips aufge-

worfen. Vor diesem Hintergrund wird begrüsst, dass Art. 5 E-FINMAV Klarheit zur Regulierungskompetenz der FINMA schafft und Rundschreiben explizit nicht als Regulierung, sondern «nur» als Praxisfestlegung der FINMA gelten lässt, die im Einzelfall einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden können. Leider besteht weiterhin ein gewisser Widerspruch zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, in dem in Art. 7 Abs. 1 die Rundschreiben weiterhin als «Regulierungsinstrument» definiert sind. Es fragt sich, ob dies allein auf Verordnungsstufe präzisiert werden kann. Art. 7 FINMAG wäre unseres Erachtens bei nächster Gelegenheit anzupassen, um hier keine Lücke entstehen zu lassen.

Nicht erwähnt sind in Art. 5 Abs. 2 E-FINMAV sodann die sogenannten Aufsichtsmitteilungen der FINMA, welche teilweise bisher ebenfalls so angelegt sind, dass sie als generell-abstrakte Regeln verstanden werden können. Wir regen deshalb zur Klarstellung der Hierarchie der diversen Publikationen der FINMA eine Regelung an, nach welcher ihre Praxisfestlegungen ausschliesslich in Rundschreiben erfolgen müssen. Weitere offizielle Mitteilungen sind dann jedenfalls nur als Information und/oder Meinungsäusserungen der FINMA zu betrachten.

Ebenso begrüssen wir die Konkretisierung der Handhabung der Regulierungsgrundsätze durch die FINMA gemäss Art. 7 Abs. 2 FINMAG. Damit wird dem latenten Vertrauensverlust in die Institutionen wirksam begegnet.

Unter Hinweis auf die detaillierten Ausführungen der Schweizerischen Bankiervereinigung in ihrer Stellungnahme fordern wir eine klare Trennung zwischen Aufsicht und Regulierung. Den Antrag auf Einführung einer expliziten Regelung in Art. 1 E-FINMAV, die beiden Funktionen innerhalb der FINMA personell und institutionell zu trennen, unterstützen wir ausdrücklich.

II. Wirkungsanalysen

Für sämtliche Regulierungsvorgaben der FINMA sollen – analog zu den Vorgaben für Finanzmarktgesetze und -verordnungen – Wirkungsanalysen erstellt werden (Art. 7 E-FINMAV). Damit soll sich die FINMA verstärkt mit den ökonomischen Auswirkungen der Regulierung für die Betroffenen bzw. Gruppen von Betroffenen auseinandersetzen (Ziff. 3.1.1 Abs. 2 des erläuternden Berichts). Die für die Wirkungsanalyse notwendigen Informationen sollen dabei einerseits im Rahmen bestehender Arbeitsgruppen mit Vertretern der Finanzbranche und andererseits direkt bei den Instituten erhoben werden (Ziff. 3.1.1 Abs. 2 des erläuternden Berichts). Sollte es in diesem Zusammenhang zu einer Erhöhung der Anzahl Erhebungen kommen, müssten die Finanzinstitute mit einem «gewissen» Zeitaufwand rechnen (Ziff. 3.1.1 Abs. 2 des erläuternden Berichts).

Das Forum SRO begrüsst, dass Regulierungsfolgenabschätzungen zu Finanzmarktgesetzen und -verordnungen in den erläuternden Berichten von Vernehmlassungsvorlagen und in an das Parlament überwiesenen Botschaften enthalten sind. Unverhältnismässig und überschüssig erscheint jedoch die Vorgabe gemäss Art. 7 Abs. 1 E-FINMAV, nach welcher ausnahmslos zu allen Regulierungsvorhaben der FINMA eine Regulierungsfolgenabschätzung bzw. Wirkungsanalyse durchzuführen ist. Denn untergeordnete Erlasse, bei welchen gestützt auf die Regulierungsstufe der Regulierungsspielraum begrenzt ist, verursachen erfahrungsgemäss keine beträchtlichen Zusatzbelastungen für Unternehmen. Die mit der Regulierungsfolgenabschätzung solcher Erlasse verbundene Datenerhebung ist für die betroffenen Finanzinstitute jedoch zeitaufwändig und damit kostspielig, auch wenn sich gemäss Art. 7 Abs. 4 E-FINMAV Umfang und

Detailierungsgrad der Wirkungsanalysen an der Bedeutung eines Regulierungsvorhabens zu orientieren haben. Die Wirkungsanalyse sollte daher nur bei Verordnungen verpflichtend sein.

Soweit eine Regulierungsfolgenabschätzung erforderlich ist, sind unseres Erachtens namentlich folgende Aspekte einer Regulierung zu prüfen:

- a. Zweck und Verhältnismässigkeit;
- b. Kosten und Nutzen (insbesondere auch für die Kunden der beaufsichtigten Finanzinstitute);
- c. Wirksamkeit;
- d. Betroffenheit der Beaufsichtigten;
- e. Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes;
- f. Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit, Stabilität und Effizienz des Finanzsektors;
- g. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

III. Beteiligung der Betroffenen

Gemäss Art. 8 Abs. 1 E-FINMAV sind die betroffenen Kreise und das EFD bei Regulierungsvorhaben von Beginn an in die Planung und Umsetzung von Verordnungen der FINMA einzubeziehen. Wir unterstützen diese Bestimmung vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis der FINMA, die Betroffenen oft sehr spät und mit kurzen Fristen zu Stellungnahmen aufzufordern.

Wir begrüssen in diesem Zusammenhang sodann, dass in Art. 9 E-FINMAV eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten auch bei Erlass oder Änderung eines Rundschreibens verlangt wird. Einschlägige Verwaltungseinheiten sind gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 20) das BJ (zuständige Verwaltungseinheit des EJPD) und das SIF (zuständige Verwaltungseinheit des EFD). Gemäss Art. 7 Abs. 5 FINMAG erlässt die FINMA zur Umsetzung der Regulierungsgrundsätze Leitlinien und spricht sich dabei mit dem EFD ab. Den betroffenen Kreisen sowie dem EFD als zuständiges Departement für die Finanzmarktregulierung sollten diese Leitlinien zu den Regulierungsgrundsätzen, im Sinne einer zwischen dem EFD und der FINMA abgestimmten Regulierungstätigkeit, vorgängig und mit einer angemessenen Frist zur Konsultation unterbreitet werden. Wir schlagen unter Verweis auf den konkreten Wortlaut in der Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbandes vor, dies in einem neuen Art. 8 Abs. 3 E-FINMAV wie folgt aufzunehmen:

«Die FINMA unterbreitet Entwürfe zum Erlass oder zur Änderung der Leitlinien nach Art. 7 Abs. 5 FINMAG dem EFD und den betroffenen Kreisen mit einer angemessenen Frist.»

IV. Öffentliche Konsultation bei der Selbstregulierung

Gestützt auf Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV sollen neu Selbstregulierungen einer öffentlichen Konsultation unterstellt sein, sofern sie von der FINMA gestützt auf Art. 7 Abs. 3 FINMAG als Mindeststandard einer ganzen Branche anerkannt werden sollen. Es sei angezeigt, dass Selbstregulierungen nach demselben Prozess verabschiedet werden wie FINMA-Regulierungen, da die Anerkennung von Selbstregulierungen dazu führt, dass diese zum regulatorischen Mindeststandard für eine gesamte Branche werden und

dementsprechend den FINMA-Rundschreiben gleichgestellt sind (Ziff. 1.3.1 Abs. 11 des erläuternden Berichts).

Gemäss Rechtsprechung und herrschender Lehre handelt es sich bei der Selbstregulierung nicht um generell-abstrakte Rechtsnormen, sondern um (blosse) private Vereinbarungen. Dies gilt im Übrigen ganz generell für die rechtliche Einordnung der Regulierung der SRO gemäss GwG: Organisation, Reglemente, Statuten, Sanktionen und das Verhältnis zwischen einer SRO und ihren Mitgliedern sind gemäss Lehre und Rechtsprechung privatrechtlicher (und eben nicht öffentlich-rechtlicher) Natur. Sie gelten somit inter partes und nicht erga omnes.

Selbstregulierungen sind also nicht Bestandteil der generell-abstrakt geltenden schweizerischen Rechtsordnung und deshalb auch nicht von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden anzuwenden. Vielmehr sind sie entweder nur für jene verbindlich, die sich ihr ausdrücklich unterworfen haben, oder gelten als Mindeststandards für bestimmte Branchen. Selbstregulierungen können demnach nicht mit FINMA-Regulierungen gleichgestellt werden.

Hinzu kommt, dass der Anpassungsrhythmus für die Reglemente der SRO gemäss den Erfahrungen in den letzten Jahren sehr hoch ist. Müsste für jede Anpassung eine Vernehmlassung in einer korrekten Ausgestaltung durchgeführt werden, käme es zu weiteren Verzögerungen von mindestens 2 Monaten (siehe Art. 12 i.V.m. Art. 10 und 11 E-FINMAV) in der Umsetzung der neuen Standards. Die hohe Anpassungsflexibilität in Bezug auf neue Entwicklungen im Umfeld der unterstellten FI und im Bereich der internationalen Regulierung, welche heute ein sehr positives Element der Selbstregulierung darstellt, würde ohne Not aufgeben.

Schlussendlich fehlt Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV aber eine gesetzliche Grundlage: Die gesetzliche Bestimmung von Art. 7 Abs. 3 FINMAG, auf welche sich Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV stützen soll, besagt lediglich, dass die FINMA die Selbstregulierung unterstützt und diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen kann. Die Regulierungsgrundsätze von Art. 7 Abs. 1 und 2 FINMAG gelten gemäss Gesetzeswortlaut ausschliesslich für die FINMA. Eine analoge Anwendung der Regulierungsgrundsätze gemäss Art. 7 Abs. 1 und 2 FINMAG auf die Selbstregulierung lässt sich dem Gesetzeswortlaut in keiner Art und Weise entnehmen.

Gestützt auf das Gesagte ist Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV ersatzlos zu streichen. Mindestens müsste aber eventualiter die Möglichkeit geschaffen werden, dass bei geringfügigen Änderungen bestehender Selbstregulierungen auf Konsultationen im Sinne von Art. 9 ff. E-FINMAV verzichtet werden kann. Dies ist vor dem Hintergrund wichtig und sachgerecht, dass teilweise regulatorische Entwicklungen geringfügige Anpassungen an Selbstregulierungsbestimmungen notwendig machen (z.B. am Reglement der Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes, SRO-SVV). Bei solchen Anpassungen sind Konsultationen gemäss Art. 9 ff. E-FINMAV bereits erfolgt (im Rahmen der Verabschiedung der regulatorischen Anpassungen). Eine erneute Konsultation im Rahmen der Anpassung der Selbstregulierungsbestimmungen kann in solchen Fällen deshalb keinen Mehrwert bringen.

Neben den als Mindeststandard anerkannten Selbstregulierungsbestimmungen bestehen in der Praxis Selbstregulierungswerke, welche zwar von der FINMA genehmigt werden, jedoch nicht für die ganze Branche, sondern nur für die Mitglieder der jeweiligen Selbstregulierungsorganisationen verpflichtend sind. Dies gilt insbesondere für die Reglemente von Selbstregulierungsorganisationen im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (vgl. dazu auch Art. 1 Abs. 2 GwV-FINMA,

welcher zwischen den beiden Arten der Selbstregulierungen unterscheidet). Diese Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten der Selbstregulierungen geht aus dem Entwurf des Verordnungstextes zu wenig klar hervor. Bei allfälliger Beibehaltung von Art. 12 E-FINMAV ist deshalb klarzustellen, dass dieser nicht für Selbstregulierungen anwendbar ist, welche nur für die Mitglieder der entsprechenden Selbstregulierungsorganisation gelten. Diese betroffenen Mitglieder können sich bei der Erarbeitung oder Änderung der Selbstregulierungsbestimmungen einbringen, so dass in diesem Bereich kein Bedarf nach weiteren Konsultationen bestehen kann. Das Forum SRO erachtet im Weiteren den Genehmigungsvorbehalt der FINMA bezüglich der Reglemente der SRO gestützt auf die strengen Genehmigungsbedingungen im GwG als genügende Gewährleistung der Regulierungsqualität.

V. Berücksichtigung internationaler Standards

Gemäss Art. 6 Abs. 6 E-FINMAV sollen bei der Regulierung internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandort berücksichtigt werden.

Das Forum SRO anerkennt die Notwendigkeit, über einen Regulierungsrahmen zu verfügen, der mit internationalen Entwicklungen Schritt hält. Demgegenüber nimmt das Forum SRO aber mit Besorgnis zur Kenntnis, wie teilweise gestützt auf internationale Standards Normen des Schweizer Finanzmarktrechts auf eine Art und Weise ausgelegt und angewendet werden, wie es bei ihrem Erlass nicht vorgesehen war.

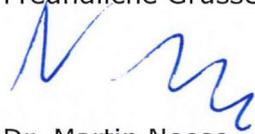
Um die Einhaltung des Gesetzmässigkeitsprinzips und die Voraussehbarkeit der Rechtsanwendung für die Beaufsichtigten zu gewährleisten, hält es das Forum SRO deshalb für nötig, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass internationale Standards nur soweit berücksichtigt werden dürfen, wie es das Erlassrecht der Schweiz (Gesetze und Verordnungen) zulässt. Es darf nicht sein, dass Regularien demokratisch nicht legitimer Organisationen das schweizerische Gesetzes- und Ordnungsrecht übersteuern.

VI. Stufengerechtigkeit

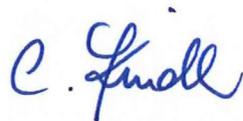
Schliesslich möchten wir daran erinnern, dass die FINMA, welche zwar der Oberaufsicht der eidgenössischen Räte untersteht, ihre Aufsichtstätigkeit selbständig und unabhängig ausübt (Art. 21 FINMAG). Das Forum SRO begrüsst, wie bereits einleitend gesagt, die Präzisierung der Kompetenzen der FINMA in der Regulierung grundsätzlich. Art. 7 FINMAG enthält zu viel Interpretationsspielraum, welcher durch die Vorlage richtigerweise eingegrenzt wird. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, in Art. 7 FINMAG selbst Klarheit zu schaffen. Damit könnte vermieden werden, dass – insbesondere auch international – der Anschein erweckt wird, vonseiten der Politik und der Administration werde versucht, die Unabhängigkeit der FINMA anzutasten. Der Rahmen der Regulierungskompetenzen der FINMA wäre deshalb eher vom Gesetzgeber klar abzustecken. Immerhin schafft die Vorlage die von den Rechtsunterworfenen dringend geforderte Klarheit in einer wesentlichen Frage, weshalb sie ausdrücklich zu begrüssen ist.

Wir danken Ihnen im Voraus für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße



Dr. Martin Neese
Präsident



Caroline Kindler
Geschäftsführerin

Per E-Mail

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Referenz:

Kontakt:

Edith Honegger
edith.honegger@finma.ch
+41 (0)31 327 19 84

Beilagen:

Stellungnahme

Bern, 11. Juli 2019

Stellungnahme zur Vernehmlassung über die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Beschluss vom 1. Mai 2019 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren über den Entwurf für eine Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) eröffnet. Eine solche Verordnung ist für die FINMA von grundsätzlicher Relevanz, namentlich aufgrund der konkretisierten Vorgaben betreffend ihre Kompetenzen, die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung und der Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement. Die FINMA wurde bereits im Rahmen der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage eingeladen, Stellung zu nehmen. Einzelne Anliegen der FINMA sind dabei übernommen worden, wofür wir uns bedanken. Dennoch verbleibt aus unserer Sicht im Verordnungsentwurf Verbesserungsbedarf, insbesondere bezüglich der Gefahr einer verstärkten politischen Einflussnahme auf die Aufsichtstätigkeit der FINMA sowie einer übermässigen Bürokratisierung von Prozessen. Angesichts der Bedeutung des vorliegenden Regulierungsvorhabens für den Finanzplatz Schweiz, erlauben wir uns deshalb, im Namen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der FINMA unsere Position zum Verordnungsentwurf im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung darzulegen. Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA



Dr. Thomas Bauer
Verwaltungsratspräsident



Mark Branson
Direktor



Stellungnahme zur Vernehmlassung über eine Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

11. Juli 2019

Zusammenfassung

Das 2009 in Kraft gesetzte Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG; SR 956.1) bietet einen stabilen und bewährten Rahmen, damit die FINMA ihr Mandat erfolgreich ausüben kann. Die Arbeitsweise der FINMA ist seither in verschiedenen Gutachten und Untersuchungen für gesetzmässig, effektiv und effizient befunden worden. Die Schweizer Finanzmarktaufsicht hat beispielsweise gemäss der jüngsten Prüfung des Internationalen Währungsfonds (IWF) international eine hohe Glaubwürdigkeit erworben. Die FINMA wird als unabhängige und kompetente Behörde wahrgenommen, die nachhaltig dem öffentlichen Interesse verpflichtet ist. Damit trägt sie zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.

Die FINMA hat über die vergangenen Jahre wichtige Fortschritte erzielt, um den Schutz von Kunden und die Stabilität des gesamten Schweizer Finanzsystems zu stärken. Dabei setzt sie sich für Proportionalität in Aufsicht und Regulierung sowie für Innovation ein: Jüngste Beispiele dafür sind die Effizienzsteigerung in der Aufsichtsprüfung oder die Entlastung von gut aufgestellten Kleinbanken sowie der konsequente Abbau von Hürden für innovative Geschäftsideen. Mit einem transparenten, berechenbaren Regulierungsprozess unter Partizipation aller Betroffenen und im Austausch mit den interessierten Behörden sorgt die FINMA zudem für konzise, moderne bzw. praxisnahe Regelwerke und Beschreibungen der Aufsichtspraxis. FINMA-Verordnungen und -Rundschreiben bringen Klarheit und Rechtssicherheit für alle Marktteilnehmer.

Diese Errungenschaften gilt es aus Sicht der FINMA zu wahren. Anpassungen an den Grundlagen der Finanzmarktaufsicht sollten mit Umsicht und nur bei nachgewiesenem Bedarf unter sorgfältiger Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen vorgenommen werden.

Die FINMA versteht den vorliegenden Verordnungsentwurf als Antwort auf die Motion des Nationalrates 17.3317 (Landolt) und auf weitere politische Vorstösse. Sie steht den Verordnungszielen offen gegenüber, bezüglich den Zuständigkeiten im Bereich der Regulierung und der internationalen Aufgaben zur Klärung beizutragen und überdies zu helfen, Vorbehalte auszuräumen. Ein klarer Regulierungsbedarf besteht aus Sicht der FINMA jedoch nicht. Somit stellt sich die Frage, ob diese Ziele nicht im bestehenden Rechtsrahmen ohne eine zusätzliche Verordnung erreicht werden könnten.

Für die FINMA ist jedenfalls entscheidend, dass – wie vom Bundesrat betont wird – die Unabhängigkeit der FINMA nicht infrage gestellt wird, und dass die heutigen Regulierungsinstrumente der FINMA unverändert bleiben. Hingegen steht die FINMA einer Bürokratisierung von Prozessen sowie einer Politisierung der Aufsichtspraxis kritisch gegenüber. Deswegen schlägt die FINMA konkret vor, die explizite Anbindung von FINMA-Rundschreiben an die Finanzmarktpolitik des Bundesrates zu streichen und verschiedene unnötig bürokratische Berichterstattungs- und Analysepflichten zu reduzieren und zu vereinfachen.

1 Bewährte Rahmenbedingungen des FINMAG für eine effektive und effiziente Finanzmarktaufsicht

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf soll das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG; SR 956.1) mit ausführenden Bestimmungen, namentlich zum Regulierungsprozess und zur Erfüllung der internationalen Aufgaben der FINMA sowie zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), präzisiert werden.

Nachfolgend werden zunächst die bestehenden Rahmenbedingungen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der FINMA gewürdigt. Anschliessend wird detailliert auf mögliche Risiken im aktuellen Verordnungsentwurf eingegangen. Im Übrigen verweist die FINMA auf ihre früheren Eingaben zu diesem Verordnungsprojekt, soweit sie nicht bereits Berücksichtigung gefunden haben.

1.1 Staatspolitische Einbettung der FINMA

Das FINMAG ist vor zehn Jahren in Kraft getreten. Das Gesetz hat die drei Vorgängerbehörden zusammengeführt und eine integrierte Behörde geschaffen, die der dynamischen Entwicklung und zunehmenden Komplexität der Finanzmärkte gerecht werden soll. Zweck des neuen Gesetzes war ausserdem die Schaffung einer Behörde, die international als gleichwertiger Partner anerkannt wird (Botschaft zum FINMAG, BBl 2006 2830).

Im Sinne dieser Zielsetzungen stattet das FINMAG die FINMA mit einer organisatorischen, finanziellen und institutionellen Unabhängigkeit aus. Diese stellt sicher, dass die Aufsichtstätigkeit analog zur Tätigkeit von Justizbehörden frei von sachfremden Einflüssen und Partikularinteressen ausgeübt werden kann. Die Unabhängigkeit ist nicht Selbstzweck, sondern Voraussetzung für eine glaubwürdige und starke Aufsicht, die auf lange Sicht dem öffentlichen Interesse des Kunden- und Systemschutzes verpflichtet ist, und für stabile, rechtssichere und wettbewerbsneutrale Rahmenbedingungen sorgt. Im Gegenzug wird über die Rechenschaftspflicht, die politische Oberaufsicht und über die Steuerung durch den Bund die Einbindung ins Staatsgefüge gewährleistet. Die Steuerung erfolgt in erster Linie über die Vorgaben in den Gesetzen und Verordnungen. Darüber hinaus steuert der Bundesrat die FINMA über den Strategieprozess. So verabschiedet er alle vier Jahre die strategischen Ziele der FINMA und erörtert einmal jährlich den Stand der Zielerreichung sowie aktuelle Fragen der Finanzmarktpolitik. Mehrmals jährlich findet zudem ein Austausch mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements statt. Ein weiteres zentrales Steuerungsinstrument des Bundesrates ist die Wahl des Verwaltungsrates und die Genehmigung der Wahl des Direktors. Einmal jährlich und bei Bedarf auch häufiger finden mit den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte Aussprachen über die Tätigkeit der FINMA statt. Mit ihrem Geschäftsbericht legt die FINMA gegenüber dem Bundesrat und der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Der Geschäftsbericht informiert über die Aufsichtspraxis sowie Handlungsschwerpunkte, Meilensteine und Kennzahlen des vergangenen Geschäftsjahrs.

Die staatspolitische Einbettung, die Ziele sowie die organisatorische Struktur der FINMA, aber auch die konkrete Aufgabenerfüllung einschliesslich der Regulierungstätigkeit sind seit Inkrafttreten des FINMAG mehrfach im Rahmen von Expertengutachten, wissenschaftlichen Studien und Untersuchungen überprüft worden. Dabei ist sowohl die gesetzliche Grundlage als auch die darauf basierende Praxis der FINMA regelmässig gestützt worden.

Auch international wird die staatspolitische Einbettung, namentlich die konsequente Ausgestaltung der Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht gegenüber Bundesrat und OBERAUFSICHT gewürdigt. Der internationale Währungsfonds (IWF) anerkennt in seinem am 27. Juni 2019 publizierten Abschlussbericht zum Financial Sector Assessment Programm (FSAP) ausdrücklich die Stärke des Schweizer Aufsichtssystems und die Leistung der FINMA, die es zu wahren gilt. So empfiehlt er zuhanden des Bundesrates und der FINMA in seinem Bericht: *"FINMA has developed into a trusted supervisor; going forward, its autonomy, governance, and accountability should be strengthened. (...) It is in Switzerland's interest that there be a strong, competent, and autonomous financial supervisor, which is critical for the financial system's stability, reputation, and global competitiveness. FINMA's prudential mandate should take primacy over other mandates. FINMA should continue to strengthen its supervisory capacity and the exercise of its powers, and its authority to set binding prudential requirements and codify supervisory interpretations and practices should be preserved."*¹

Die Grundsätze der staatspolitischen Einbettung der FINMA sollen auch mit dem vorliegenden Entwurf für eine Verordnung zum FINMAG (E-FINMAG-VO) nicht infrage gestellt werden. Die FINMA begrüsst die ausdrückliche Feststellung des Bundesrates betreffend die Unabhängigkeit der FINMA anlässlich der Eröffnung der Vernehmlassung. Unbestritten bilden eine robuste Rechenschaftspflicht und eine wirksame OBERAUFSICHT das notwendige Gegenstück zur Unabhängigkeit. Die FINMA schätzt daher insbesondere den regelmässigen Austausch mit dem Bundesrat und den zuständigen Kommissionen des Parlaments. Zudem gibt die FINMA der Öffentlichkeit transparent Auskunft über ihre Praxis.

1.2 Robuster Regulierungsprozess

Die FINMA reguliert nach Art. 7 Abs. 1 FINMAG mittels Verordnungen und Rundschreiben. Verordnungen erlässt sie dort, wo dies von Parlament und Bundesrat in der Finanzmarktgesetzgebung zur Ausführung derselben so vorgesehen ist. In Rundschreiben hingegen legt die FINMA dar, wie sie die stark prinzipienbasierten Finanzmarktgesetze anwendet. Damit kann sie eine möglichst rechtsgleiche und vorhersehbare Praxis für die Betroffenen etablieren. Rundschreiben sind somit ein Instrument der Aufsicht, das für Transparenz in der Aufsichtstätigkeit und somit für bessere Planbarkeit für die Betroffenen sorgt. Nicht selten werden deshalb von Beaufsichtigten klare Bestimmungen in Rundschreiben gewünscht.

Beim Erlass von Verordnungen und von Rundschreiben respektiert die FINMA die verfassungsmässigen Grundsätze, die Anforderungen an ausreichende Rechtsgrundlagen sowie die spezifisch für die Finanzmarktregulierung in Art. 7 FINMAG definierten Regulierungsgrundsätze. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat sich anlässlich der Prüfung einer Aufsichtseingabe im Juli 2018 mit der Einhaltung des Legalitätsprinzips durch die FINMA befasst und hat ihrerseits keinen Handlungsbedarf erkannt.² Auch der Bundesrat kam im Dezember 2014 im Rahmen der Beantwortung des Postulats Graber (12.4095) zum Schluss, dass die FINMA die Regulierungsgrundsätze einhält und die Regulierung der FINMA nicht ungebührlich erweitert wurde. Es ist nicht erkennbar, was sich seither geändert hätte. Darüber hinaus haben die Gerichte in den vergangenen zehn Jahren die FINMA-Regulierung fast ausnahmslos gestützt.

¹ Sämtliche Dokumente zum FSAP 2019 finden sich unter <https://www.imf.org/en/Countries/CHE>.

² Jahresbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 28. Januar 2019 (BBL 2019 2753f.).

Die FINMA-Regulierung ist stark von der Regulierungstätigkeit des Bundesrates abhängig, für welche die gleichen Regulierungsgrundsätze wie auf FINMA-Stufe gelten dürften. Effektiv hat die FINMA-Regulierung in den vergangenen zehn Jahren im Umfang sogar weniger stark zugenommen als jene auf Stufe Bundesgesetz und bundesrätlicher Verordnungen; sie ist in den vergangenen vier Jahren kaum gewachsen. Alles in allem ist die gesamte Finanzmarktregulierung der Schweiz im internationalen Vergleich sehr schlank geblieben. So umfassen etwa die britischen Finanzmarktgesetze sechsmal bzw. das US-amerikanische Regelwerk zum Finanzmarkt ungefähr fünfzehnmal mehr Seiten als jenes der Schweiz.

Die FINMA achtet namentlich darauf, proportional und differenziert zu regulieren, das heisst in ihrer Regulierung unterschiedlichen Risiken und Geschäftstätigkeiten angemessen Rechnung zu tragen. Proportionalität ist somit gelebte Praxis. Nach Studien der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)³ gehört die Schweiz in Sachen proportionaler Regulierung im Bankenbereich weltweit zu den führenden Finanzplätzen. So wurden Rundschreiben konsequent mit sogenannten De-minimis-Bestimmungen ausgestattet, die Ausnahmen für Institute schaffen, die im regulierten Bereich keine bedeutenden Geschäftsvolumina aufweisen. Diese Ausnahmen gelten für sämtliche Institute, die nicht als systemrelevant eingestuft sind. Darüber hinaus wird gegenwärtig das sogenannte Kleinbankenregime umgesetzt. Dazu hat die FINMA die Bedürfnisse von Kleinbanken aufgegriffen und bietet besonders sicheren Kleinbanken die Option, von mehreren aufsichtsrechtlichen Vorgaben befreit zu werden, sofern sie überdurchschnittlich kapitalisiert und mit hoher Liquidität ausgestattet sind. So werden kleine Banken administrativ entlastet, ohne dass deren Stabilität und der Schutz ihrer Kunden beeinträchtigt würden. Diese Entwicklung wird im Ausland aufmerksam verfolgt.

Die FINMA setzt sich überdies für eine technologie neutrale Regulierung ein, die Innovation ermöglicht. Neben der Stärkung der Widerstandsfähigkeit nach der Krise gilt es weiterhin auch, den Wandel von Geschäftsmodellen zu begleiten und dadurch die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes zu stärken. Dazu ist die Innovationsfähigkeit der Finanzmarktteilnehmer zentral. Die Begleitung dieses Wandels und die Unterstützung der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes gehört denn auch zu den strategischen Zielen der FINMA. Dementsprechend hat die FINMA in den vergangenen Jahren in ihrer Regulierungstätigkeit Akzente gesetzt. Im Sinne der Technologie neutralität hat sie beispielsweise schon früh die Eröffnung von Bankkonten via Video- und Onlineidentifizierung ermöglicht (FINMA-Rundschreiben 2016/7 "Video- und Online-Identifizierung"), und sie hat die sogenannte Sandbox und die Fintech-Bewilligung initiiert. Mit einer Wegleitung betreffend Initial Coin Offerings (ICO) hat sie sehr rasch für Rechtssicherheit in einem innovativen Markt gesorgt und damit die Ansiedlung von neuen Unternehmen gefördert. Die ICO-Wegleitung hat sich inzwischen international als Referenz für die regulatorische Behandlung von Blockchain-basierten Token erwiesen.

Nicht zuletzt pflegt die FINMA einen transparenten Regulierungsprozess, der die Betroffenen systematisch einbezieht. Für Änderungen an Verordnungen und Rundschreiben (ausser bei rein formalen Anpassungen) wird stets eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Diese Möglichkeit wird von den Betroffenen rege genutzt. Der FINMA-Verwaltungsrat als zuständiges Organ berücksichtigt die Anhörungsergebnisse und legt jeweils in einem Bericht dar, inwiefern diese umgesetzt werden konnten. Sämtliche Unterlagen zu Anhörungen einschliesslich die Anhörungsberichte werden veröffentlicht.⁴

³ Financial Stability Institute FSI insights on policy implementation No 1. Proportionality in banking regulation: A cross-country comparison. August 2017 (<https://www.bis.org/fsi/publ/insights1.pdf>).

⁴ Unterlagen betreffend die Anhörungen zu Revisionen von FINMA-Rundschreiben sind auf der FINMA-Website publiziert (<https://www.finma.ch/de/dokumentation/anhoerungen/>).

Wirkungsanalysen sorgen für die Qualitätssicherung im Regulierungsprozess. Mit gezielten Ex-post-Evaluationen setzt sich die FINMA dafür ein, dass erlassene Regeln regelmässig überprüft und vereinfacht sowie, wo notwendig und vertretbar, auch angepasst werden. So wurde beispielsweise das Rundschreiben 2015/2 "Liquiditätsrisiken – Banken" im Jahr 2017 angepasst, nachdem eine Ex-post-Evaluation überflüssige Komplexität im Regelwerk, insbesondere im Bereich der Berichterstattung, zutage gebracht hatte. Das Rundschreiben 2016/7 "Video- und Online-Identifizierung" wurde 2018 kurzfristig revidiert, nachdem die Ex-post-Evaluation sinnvolle Anpassungen aufgrund veränderter technischer Möglichkeiten aufgezeigt hatte. Die FINMA ist eine der aktivsten Schweizer Behörden im Bereich von Ex-post-Evaluationen.

1.3 Enger Austausch mit relevanten Behörden

Die Finanzmarktaufsicht ist ein Teil des Gesamtsystems mit engen Bezügen zur Finanzmarktpolitik und Geldpolitik. Sowohl bezüglich der Regulierung als auch hinsichtlich der Erfüllung ihrer internationalen Aufgaben pflegen dementsprechend die FINMA und das EFD und, wo ebenfalls betroffen, die Schweizerische Nationalbank (SNB) einen engen Austausch. In regelmässigen Treffen werden Positionen in internationalen Gremien definiert. Das EFD informiert gemäss der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) das Parlament über wesentliche internationale Standardsetzungsarbeiten im Finanzmarktbereich. So können Schweizer Interessen bestmöglich gewahrt werden. Im Rahmen von Regulierungsdialogen diskutieren die FINMA und das EFD ausserdem regelmässig über anstehende Regulierungsprojekte. Dieser bilaterale und trilaterale Austausch ist in letzter Zeit intensiviert worden.

1.4 Zwischenfazit

Die FINMA ist überzeugt, dass sich das FINMAG seit seinem Inkrafttreten vor rund zehn Jahren bewährt hat. Das FINMAG stellt sicher, dass eine transparente und rechtsgleiche Anwendung der Finanzmarktgesetze gewährleistet wird. Die Unabhängigkeit der FINMA ist im Gesetz konsequent verankert. Gleichzeitig untersteht die FINMA einer angemessenen politischen Steuerung. Die FINMA selber stellt zudem über einen regen Austausch mit anderen Behörden sowie mit den Finanzmarktteilnehmern sicher, dass ihre Aufsichts- und Regulierungstätigkeit im staatspolitischen Gefüge angemessen eingebettet ist. Sie geht auf sachlich vorgetragene Kritik ein und arbeitet stetig daran, die Rahmenbedingungen für den Finanzmarkt zu optimieren. Die FINMA sieht es als ihre Aufgabe, unabhängig von zyklischen Schwankungen und Interessenlagen, ihrer gesetzlich verankerten Zielsetzung des Schutzes der Gläubiger, Anleger und Versicherten und der Funktionsfähigkeit des Schweizer Finanzmarktes nachzukommen.

Vor diesem Hintergrund erkennt die FINMA aktuell keinen konkreten Regulierungsbedarf im Bereich der Finanzmarktaufsicht, zumal verschiedene Risiken bestehen.

2 Risiken des E-FINMAG-VO

2.1 Risiko der politischen Einflussnahme auf die Aufsichtspraxis

Wie unter Ziff. 1.2 ausgeführt, legt die FINMA mittels Rundschreiben dar, wie sie die Finanzmarktgesetze anwendet. Sie macht damit ihre Aufsichtspraxis transparent und sorgt für Rechtssicherheit und Planbarkeit für die Beaufsichtigten.

Mit einem transparenten Prozess stellt die FINMA sicher, dass beim Erlass von Rundschreiben die Anliegen der Betroffenen berücksichtigt werden. Dazu steht sie im Rahmen von regelmässigen Treffen in engem Kontakt mit dem EFD. Mit dem neuen Verordnungsentwurf wäre die FINMA verpflichtet, mit ihren Rundschreiben einen formalisierten Ämterkonsultationsprozess zu durchlaufen. Wie im Erläuterungsbericht festgehalten, ist es entscheidend, dass die abschliessende Entscheidungskompetenz für FINMA-Rundschreiben und somit für die Festlegung der Aufsichtspraxis beim FINMA-Verwaltungsrat verbleibt.

Es war bislang ein unbestrittener Grundsatz, dass sich die Finanzmarktaufsicht einzig an den geltenden Gesetzen und Regulierungsrahmen zu orientieren hat. Damit wird sichergestellt, dass die Aufsicht auf die langfristigen Zielsetzungen der Gesetze ausgerichtet und nicht kurzfristigen zyklischen Vorgaben ausgesetzt ist. Indem die FINMA nach Art. 6 Abs. 7 E-FINMAG-VO dazu verpflichtet wird, darzulegen, inwiefern ihre Regulierung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates Rechnung trägt, wird dieser Grundsatz verletzt.

Nach FINMAG verfügt der Bundesrat u.a. mit der Genehmigung der strategischen Ziele der FINMA über klar definierte Steuerungsinstrumente. Eine Pflicht zur Berücksichtigung von Politiken des Bundesrates würde dem Grundsatz widersprechen, wonach die Aufsichtstätigkeit einzig nach Recht und Gesetz ausgeübt werden soll (vgl. Botschaft zum FINMAG, BBI 2006 2836).

Demgemäss spricht sich die FINMA dafür aus, dass Art. 6 Abs. 7 E-FINMAG-VO ersatzlos gestrichen wird.

2.2 Unnötige Bürokratisierung von Prozessen

Wie unter Ziff. 1.2 ausgeführt, verfügt die FINMA bereits heute über einen transparenten Regulierungsprozess, der einen systematischen Einbezug der Betroffenen sicherstellt und der mittels Wirkungsanalysen und Ex-post-Evaluationen validiert wird. Die FINMA pflegt im Übrigen mit dem EFD einen regelmässigen Austausch über ihre Regulierungstätigkeit.

Die E-FINMAG-VO sieht sowohl für den Regulierungsprozess und den Selbstregulierungsprozess als auch allgemein für die zwischenbehördliche Zusammenarbeit sehr detaillierte Prozesse und zahlreiche zwingende Berichterstattungspflichten vor. Diese gehen über die Anforderungen hinaus, die für den Regulierungsprozess bei bundesrätlichen Verordnungen gelten. Derart detaillierte Vorgaben für behördeninterne Prozesse bringen es mit sich, dass bei der pflichtgemässen Abarbeitung von vorgeschriebenen Prozessschritten unnötige Aufwände generiert werden. Das aktuelle Beispiel der Arbeiten an Rundschreiben über die Aufsichtspraxis zur Umsetzung des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG) und des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) macht das Potenzial für eine Bürokratisierung

deutlich. So ist festzustellen, dass bereits auf Stufe Bundesgesetz (FIDLEG und FINIG) bzw. Bundesratsverordnung (FIDLEV und FINIV) die massgeblichen kostenrelevanten Entscheidungen getroffen worden sind. Die Rundschreiben halten dazu lediglich die technischen Details fest. Praktische Erfahrungen zeigen auch sonst, dass es kaum möglich ist, das genaue Delta zwischen vorbestimmten Anforderungen einerseits und entsprechenden Kosten aus übergeordneter Regulierung und den Kosten alleine infolge FINMA-Regulierung andererseits zu bestimmen. Das Darlegen und Analysieren von unterschiedlichen Regulierungsvarianten und das Berechnen von unterschiedlichen Kostenfolgen zu diesen und auch weiteren solchen Rundschreiben wird somit sowohl bei der FINMA als auch bei den Beaufsichtigten Aufwand und Kosten generieren, die voraussichtlich kaum Mehrwert schaffen werden.

Die FINMA hat sich einer effizienten, risikoorientierten Arbeitsweise verpflichtet. Dementsprechend ist auch der Personalbestand in den vergangenen sieben Jahren stabil geblieben. Die FINMA wird ihre Ressourcen auch weiterhin möglichst effizient einsetzen. Die Betreuung der nach Verordnungsentwurf detailliert vorgegebenen Prozesse wird zusätzliche Ressourcen binden. Der mit den umfangreichen Berichterstattungs- und Analysepflichten verbundene Zusatzaufwand wird dazu führen, dass Ressourcen aus den Aufsichtsbereichen gebunden werden. Dies ist einer schlagkräftigen Finanzmarktaufsicht abträglich. Damit die von der FINMA erstellten Analysen und Berichte in der Bundesverwaltung adäquat und in nützlicher Frist bearbeitet werden können, werden auch dort zusätzliche Ressourcen aufgebaut werden müssen.

Zudem werden die detaillierten Vorgaben zu einer Verlangsamung von Prozessen führen. Damit wird namentlich die Reaktionsfähigkeit im Regulierungsprozess vermindert.

Insbesondere mit Blick auf sich rasch verändernde Rahmenbedingungen im Zuge der Digitalisierung ist dies für den Finanzplatz Schweiz nachteilig. Es ist beispielsweise fraglich, ob die FINMA mit der neuen Verordnung ebenso rasch auf das neue Bedürfnis für eine Eröffnung von Bankkonten via Video- und Onlineidentifizierung hätte reagieren können.

Um eine übermässige Bürokratisierung von Prozessen zu verhindern, spricht sich die FINMA dafür aus, verschiedene Berichterstattungs- und Analysepflichten in der Verordnung zu überdenken und im Sinne der Effizienz Materialitätsschwellen oder Ausnahmemöglichkeiten einzuführen.

3 Fazit

Die FINMA anerkennt, dass die prinzipienbasierte Ausgestaltung des FINMAG teilweise zu Unsicherheiten bezüglich der effektiven Tätigkeit der FINMA und dem Austausch der FINMA mit anderen Behörden geführt hat. Sie begrüsst es deshalb, wenn diesbezüglich Transparenz geschaffen wird. Gleichzeitig plädiert sie dafür, dass auch in diesem Bereich Überregulierung vermieden wird. Bewährte Rahmenbedingungen und effiziente Prozesse sind zu bewahren. Die FINMA soll weiterhin als unabhängige, effektive und effiziente Behörde agieren können und so den Finanzplatz Schweiz und dessen Ruf insgesamt stärken.

Prise de position sur la consultation concernant une ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

11 juillet 2019

Résumé

La loi sur la surveillance des marchés financiers entrée en vigueur en 2009 (LFINMA ; RS 956.1) fournit un cadre stable et éprouvé afin que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) puisse exercer son mandat avec succès. Le mode de travail de celle-ci a depuis lors été jugé conforme à la loi, efficace et efficient dans le cadre des différentes expertises et enquêtes qui ont été réalisées. Elle a par exemple acquis une grande crédibilité sur la scène mondiale d'après le dernier examen du Fonds monétaire international. La FINMA est perçue comme une autorité indépendante et compétente dont l'action s'inscrit durablement dans l'intérêt public, contribuant ainsi à la compétitivité internationale de la place financière.

Ces dernières années, la FINMA a accompli d'importants progrès dans le renforcement de la protection des clients et de la stabilité du système financier suisse dans son ensemble. À cet égard, elle s'engage en faveur de la proportionnalité dans la surveillance et la réglementation et pour l'encouragement de l'innovation : parmi les exemples les plus récents figurent l'augmentation de l'efficacité dans l'audit prudentiel, l'allègement du régime des petites banques solides financièrement et la suppression systématique des obstacles aux idées commerciales innovantes. En appliquant un processus de réglementation transparent et prévisible, en veillant à faire participer toutes les personnes concernées et en entretenant des échanges avec les autorités intéressées, la FINMA fait aussi en sorte que les corpus de règles et les descriptions soient concis, modernes et proches de la pratique. Les ordonnances et circulaires qu'elle édite apportent clarté et sécurité juridique à tous les acteurs du marché.

Du point de vue de la FINMA, il convient de préserver ces acquis. Des adaptations devraient être apportées aux bases de la surveillance des marchés financiers avec circonspection et uniquement en cas de besoin avéré, en prenant soigneusement en considération les éventuelles répercussions.

La FINMA considère le présent projet d'ordonnance comme la réponse à la motion du conseiller national Landolt (17.3317) et à d'autres interventions politiques. Nous sommes ouverts aux objectifs de l'ordonnance, à savoir contribuer à la clarification des compétences en matière de réglementation et des tâches à accomplir au niveau international, ainsi qu'aider à surmonter les réserves. En revanche, il n'y a aucun besoin évident de réglementation du point de vue de la FINMA. Dès lors, se pose la question de savoir si ces objectifs ne pourraient pas être atteints dans le cadre juridique actuel, sans ordonnance supplémentaire.

Quoi qu'il en soit, comme le souligne le Conseil fédéral, il est primordial pour la FINMA que son indépendance ne soit pas remise en question et que les instruments réglementaires qu'elle utilise aujourd'hui demeurent inchangés. Par contre, elle se montre critique à l'égard d'une bureaucratisation des processus et d'une politisation de la pratique de surveillance. C'est pourquoi elle propose concrètement de supprimer le lien explicite entre les circulaires de la FINMA et la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers, ainsi que de réduire et de simplifier les différentes obligations de *reporting* et d'analyse inutiles et bureaucratiques.

1 Conditions-cadres éprouvées de la LFINMA permettant une surveillance efficace et efficiente des marchés financiers

Le présent projet d'ordonnance entend préciser la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA ; RS 956.1) avec des dispositions d'exécution qui concernent notamment le processus de réglementation, l'accomplissement des tâches internationales de la FINMA, ainsi que la collaboration et l'échange d'informations avec le Département fédéral des finances (DFF).

Ci-après, les actuelles conditions-cadres qui permettent à la FINMA de remplir son mandat légal seront tout d'abord évaluées. Ensuite, sont abordés en détail les risques que peut comporter le projet d'ordonnance. La FINMA renvoie par ailleurs à ses précédentes communications sur le projet d'ordonnance dans la mesure où elles n'ont pas déjà été prises en considération.

1.1 Intégration de la FINMA dans la politique nationale

La LFINMA est entrée en vigueur il y a dix ans. La loi a regroupé les trois autorités de surveillance alors distinctes au sein d'une autorité intégrée devant faire face à l'évolution dynamique et à la complexité croissante des marchés financiers. Son but était également de créer une autorité reconnue par les autorités étrangères comme un partenaire de même niveau (Message concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FF 2006 2741).

Pour atteindre ces objectifs, la LFINMA dote la FINMA d'une indépendance organisationnelle, financière et institutionnelle qui garantit qu'à l'instar de l'activité des autorités judiciaires, l'activité de surveillance peut être exercée sans être influencée par des facteurs extérieurs et des intérêts particuliers. L'indépendance n'est pas une fin en soi, mais la condition d'une surveillance crédible et forte qui s'inscrit sur le long terme dans l'intérêt public de la protection des clients et du système et qui veille à ce que les conditions-cadres soient placées sous le signe de la stabilité, de la sécurité juridique et de la neutralité du point de vue de la concurrence. En contrepartie, l'ancrage dans l'appareil d'Etat est assuré par l'obligation de rendre des comptes et par l'assujettissement à la haute surveillance politique ou au pilotage par la Confédération. Le pilotage intervient avant tout à travers les dispositions des lois et des ordonnances. Au-delà de cela, le Conseil fédéral pilote la FINMA par le biais du processus stratégique. Ainsi, tous les quatre ans, il doit approuver les objectifs stratégiques de la FINMA. Une fois par an, le Conseil fédéral *in corpore* en collaboration avec des représentants des organes de direction de la FINMA examine l'état de réalisation des objectifs et aborde les questions d'actualité en matière de politique des marchés financiers. Plusieurs fois par an, un échange a également lieu avec le chef du Département fédéral des finances. Le Conseil fédéral dispose d'un autre instrument de pilotage central : la nomination du conseil d'administration de la FINMA et l'approbation de l'élection de son

directeur. Une fois par an ou plus souvent si nécessaire, des discussions sur l'activité de la FINMA sont organisées avec les Commissions de gestion et les Commissions des finances des Chambres fédérales. Dans son rapport d'activité, la FINMA rend compte de son activité au Conseil fédéral et au public. Il contient des informations sur la pratique en matière de surveillance ainsi que sur les priorités, les objectifs et les indicateurs de l'année sous revue.

Depuis l'entrée en vigueur de la LFINMA, l'intégration de la FINMA dans la politique nationale, ses objectifs, ses tâches et sa structure organisationnelle, mais aussi l'accomplissement concret de ses tâches, y compris de l'activité de réglementation, ont fait l'objet de multiples rapports d'expertise, études scientifiques et enquêtes. A ces occasions, aussi bien la pratique de la FINMA que la base légale sur laquelle elle repose ont été régulièrement renforcées.

A l'échelle internationale également, l'intégration de la FINMA dans la politique nationale, notamment l'aspect systématique de son indépendance, l'obligation de rendre des comptes au Conseil fédéral et l'assujettissement à la haute surveillance, a été évaluée. Dans son rapport final publié le 27 juin 2019 dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), le Fonds monétaire international reconnaît formellement la force du système de surveillance suisse et la performance de la FINMA qu'il y a lieu de préserver. Les recommandations qu'il formule dans le rapport adressé au Conseil fédéral et à la FINMA sont les suivantes : « FINMA has developed into a trusted supervisor; going forward, its autonomy, governance, and accountability should be strengthened. (...) It is in Switzerland's interest that there be a strong, competent, and autonomous financial supervisor, which is critical for the financial system's stability, reputation, and global competitiveness. FINMA's prudential mandate should take primacy over other mandates. FINMA should continue to strengthen its supervisory capacity and the exercise of its powers, and its authority to set binding prudential requirements and codify supervisory interpretations and practices should be preserved. »¹

Les principes de l'intégration de la FINMA dans la politique nationale ne doivent pas être remis en question, même avec le présent projet d'ordonnance relative à la LFINMA. La FINMA salue la déclaration expresse faite par le Conseil fédéral concernant l'indépendance de la FINMA à l'occasion de l'ouverture de la procédure de consultation. Il est incontestable qu'une forte obligation de rendre des comptes et une haute surveillance efficace constituent la contrepartie nécessaire de l'indépendance. C'est pourquoi la FINMA apprécie particulièrement les échanges réguliers avec le Conseil fédéral et les commissions compétentes du Parlement. En toute transparence, elle informe aussi le public sur sa pratique.

1.2 Robustesse du processus de réglementation

La FINMA réglemente en adoptant des ordonnances et des circulaires conformément à l'art. 7, al. 1, LFINMA. Elle édicte des ordonnances lorsque cela est prévu par le Parlement et le Conseil fédéral dans la législation sur les marchés financiers pour l'exécution de celle-ci. Dans des circulaires en revanche, elle détaille la manière dont elle applique les lois sur les marchés financiers fortement basées sur des principes. La FINMA peut ainsi établir une pratique aussi équitable et prévisible que possible pour les personnes concernées. Les circulaires sont donc un instrument de surveillance qui veille à la

¹ Tous les documents relatifs au PESF 2019 sont disponibles sur le site <https://www.imf.org/en/Countries/CHE>.)

transparence de l'activité de surveillance et, partant, à une meilleure prévisibilité pour les acteurs concernés. C'est la raison pour laquelle les assujettis souhaitent souvent que les dispositions des circulaires soient claires.

En édictant des ordonnances et des circulaires, la FINMA respecte les principes constitutionnels, les exigences quant à des bases légales suffisantes, ainsi que les principes de réglementation définis spécifiquement pour la réglementation des marchés financiers à l'art. 7 LFINMA. En juillet 2018, la Commission de gestion du Conseil des Etats s'est intéressée, dans le cadre d'une requête, au respect du principe de la légalité par la FINMA et a considéré qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures². Dans sa réponse au postulat Graber (12.4095) en décembre 2014, le Conseil fédéral a lui aussi conclu que la FINMA respectait les principes de réglementation et que la réglementation de la FINMA n'avait pas été indûment étendue. Il est impossible de dire ce qui a changé depuis lors. En outre, ces dix dernières années, les tribunaux ont presque toujours soutenu la réglementation de la FINMA.

La réglementation de la FINMA dépend fortement de l'activité de réglementation du Conseil fédéral, à laquelle devraient s'appliquer les mêmes principes de réglementation qu'à la FINMA... En réalité, au cours de la dernière décennie, la réglementation de la FINMA a même progressé dans une proportion nettement moindre que celle de la loi fédérale et des ordonnances du Conseil fédéral, et elle n'a que peu évolué ces quatre dernières années. En somme, la réglementation helvétique des marchés financiers est restée globalement très légère en comparaison internationale. La législation suisse sur les marchés financiers compte ainsi six fois moins de pages que celle du Royaume-Uni et environ quinze fois moins que celle des Etats-Unis.

La FINMA prend notamment soin d'élaborer une réglementation proportionnelle et différenciée, c'est-à-dire de prendre dûment en compte les différents risques et activités commerciales. La proportionnalité est donc une pratique courante. Selon des études de la Banque des règlements internationaux³, la Suisse fait partie des premières places financières du monde en ce qui concerne la réglementation proportionnelle dans le secteur bancaire. Ainsi, les circulaires comprennent systématiquement des dispositions *de minimis* qui prévoient des dérogations pour les établissements qui ne présentent pas des volumes d'affaires significatifs dans le domaine réglementé. Ces dérogations sont accordées à tous les établissements qui ne sont pas d'importance systémique. Au-delà de cela, le « régime des petites banques » est en cours de mise en œuvre. Dans ce cadre, la FINMA s'est fait l'écho des besoins des petites banques en donnant la possibilité aux établissements particulièrement sûrs de se libérer de plusieurs prescriptions relevant du droit de la surveillance, dans la mesure où ils ont une capitalisation au-dessus de la moyenne et disposent de liquidités importantes. Leur charge administrative est donc allégée sans compromettre leur stabilité ni la protection de leurs clients. Cette évolution est suivie avec attention à l'étranger.

Par ailleurs, la FINMA s'engage en faveur d'une réglementation technologiquement neutre qui permet l'innovation. Outre le renforcement de la capacité de résistance après la crise, il s'agit toujours d'accompagner le changement des modèles d'affaires et, ce faisant, d'améliorer la viabilité de la place financière. A cet effet, la capacité d'innovation des participants aux marchés financiers est centrale.

² Rapport annuel 2018 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 28 janvier 2019 (FF 2019 2713 s.)

³ Financial Stability Institute, FSI insights on policy implementation, No 1. Proportionality in banking regulation: a cross-country comparison. Août 2017. <https://www.bis.org/fsi/publ/insights1.pdf>

L'accompagnement de ce changement et le soutien de la viabilité de la place financière font également partie des objectifs stratégiques de la FINMA. Ces dernières années, elle a donc mis l'accent sur ces points dans son activité de réglementation. En vertu de la neutralité technologique, elle a par exemple permis très tôt l'ouverture des comptes bancaires via une vérification de l'identité par vidéo et en ligne (circulaire 2016/7 « Identification par vidéo et en ligne » de la FINMA) ou a introduit le « bac à sable » et l'autorisation Fintech. En publiant un guide pratique sur les *initial coin offerings*, elle a très vite veillé à la sécurité juridique dans un marché innovant et, partant, favorisé l'implantation de nouvelles entreprises. Entre-temps, ce guide s'est imposé sur la scène internationale comme la référence du traitement réglementaire des jetons basés sur la *blockchain*.

La FINMA veille particulièrement à la transparence du processus de réglementation, qui implique systématiquement les personnes concernées. Les modifications d'ordonnances et de circulaires (sauf en cas d'adaptations purement formelles) sont soumises à une audition publique. Les personnes concernées saisissent très souvent cette occasion qui leur est donnée. En tant qu'organe compétent, le conseil d'administration de la FINMA tient compte des résultats de la consultation et indique, dans un rapport, dans quelle mesure ils ont pu être mis en œuvre. Tous les documents relatifs aux auditions, y compris les rapports d'audition, sont publiés⁴. Des études d'impact contribuent à assurer la qualité du processus de réglementation. Grâce à des évaluations *ex-post* ciblées, la FINMA s'emploie à ce que les règles édictées soient régulièrement contrôlées, simplifiées et adaptées lorsque cela est nécessaire et justifiable. Par exemple, la circulaire 2015/2 « Risque de liquidité – banques » a été adaptée en 2017, après qu'une évaluation *ex-post* a révélé une complexité inutile dans le corpus de règles, en particulier en matière de *reporting*. La circulaire « Identification par vidéo et en ligne » a rapidement été adaptée en 2018, l'évaluation *ex-post* ayant mis en évidence des adaptations pertinentes du fait de l'évolution des possibilités techniques. La FINMA est l'une des autorités suisses ayant le plus recours aux évaluations *ex-post*.

1.3 Echanges étroits avec les autorités concernées

La surveillance des marchés financiers est un élément du système global en rapport étroit avec la politique des marchés financiers et la politique monétaire. Tant au sujet de la réglementation qu'au sujet de l'accomplissement de ses tâches internationales, la FINMA entretient donc des échanges étroits avec le Département fédéral des finances et avec la Banque nationale suisse lorsqu'elle est concernée. Les positions défendues devant des instances internationales sont définies lors de réunions régulières. Conformément à l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1 ; OLOGA), le DFF informe le Parlement des principaux travaux de fixation de normes au niveau mondial dans le domaine des marchés financiers. Ce faisant, les intérêts suisses peuvent être défendus au mieux. Dans le cadre des dialogues sur la réglementation, la FINMA et le DFF abordent également, de manière régulière, les projets de réglementation à venir. Ces échanges bilatéraux et trilatéraux ont continué de s'intensifier ces derniers temps.

⁴ Les documents concernant les auditions relatives aux révisions des circulaires de la FINMA sont publiés sur le site Internet de la FINMA. <https://www.finma.ch/fr/documentation/auditions/>

1.4 Bilan intermédiaire

La FINMA est convaincue que la LFINMA a fait ses preuves depuis son entrée en vigueur il y a dix ans : elle garantit une application transparente et équitable des lois sur les marchés financiers. L'indépendance de la FINMA est systématiquement ancrée dans la loi. Dans le même temps, la FINMA est soumise à un pilotage politique adéquat. Elle veille elle-même à entretenir des échanges intenses avec les autres autorités et avec les participants aux marchés financiers, de sorte que son activité de surveillance et de réglementation s'intègre bien aux structures politiques de la Suisse. La FINMA tient compte des critiques objectives qui lui sont adressées et a le souci constant d'optimiser les conditions-cadres du marché financier. Elle estime qu'il est de son devoir de suivre les objectifs que la loi lui assigne, soit la protection des créanciers, des investisseurs et des assurés et du bon fonctionnement du marché financier suisse, indépendamment des variations cycliques des intérêts en présence.

Dans ce contexte, la FINMA considère qu'il n'y a actuellement aucun besoin concret de réglementation dans le domaine de la surveillance des marchés financiers, d'autant qu'il existe différents risques.

2 Risques inhérents au projet d'ordonnance relative à la LFINMA soumis à la consultation

2.1 Risque d'influence politique sur la pratique de surveillance

Comme expliqué au point 1.2 ci-avant, la FINMA détaille dans des circulaires la manière dont elle applique les lois sur les marchés financiers. Elle rend ainsi sa pratique de surveillance transparente et veille à la sécurité juridique et à la prévisibilité pour les assujettis.

Grâce à un processus transparent, la FINMA garantit que les circulaires qu'elle édicte tiennent compte des requêtes exprimées par les personnes concernées et qu'à cet effet, elle est en contact étroit avec le DFF dans le cadre de réunions régulières. Le nouveau projet d'ordonnance obligerait la FINMA à soumettre ses circulaires à un processus formalisé de consultation des offices. Comme le rapport explicatif le mentionne, il importe que la compétence décisionnelle finale revienne au conseil d'administration de la FINMA concernant les circulaires qu'elle édicte et, donc, la définition de la pratique de surveillance.

Le principe selon lequel la surveillance des marchés financiers doit uniquement se fonder sur les lois et le cadre réglementaire en vigueur était jusqu'à présent incontesté. Cela garantit que la surveillance est axée sur les objectifs à long terme des lois, et non pas exposée aux prescriptions cycliques à court terme. Si, en vertu de l'art. 6, al. 7, du projet d'ordonnance relative à la LFINMA soumis à la consultation, la FINMA est tenue d'exposer dans quelle mesure sa réglementation tient compte de la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers, ce principe est violé.

Selon la LFINMA, le Conseil fédéral dispose d'instruments de pilotage clairement définis, notamment l'approbation des objectifs stratégiques de la FINMA. Une obligation de tenir compte des politiques du Conseil fédéral serait contraire au principe selon lequel l'activité de surveillance doit être exercée uniquement en se conformant aux exigences de la loi (Message concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FF 2006 2741).

Par conséquent, la FINMA se prononce pour la suppression sans remplacement de l'art. 6, al. 7, du projet d'ordonnance relative à la LFINMA soumis à la consultation.

2.2 Bureaucratisation inutile des processus

Comme expliqué au point 1.2, la FINMA dispose déjà d'un processus de réglementation transparent qui garantit une implication systématique des personnes concernées et qui est validé par des analyses d'impact et des évaluations *ex-post*. Du reste, la FINMA entretient avec le DFF des échanges réguliers sur son activité de réglementation.

Le projet d'ordonnance relative à la LFINMA soumis à la consultation prévoit des processus très détaillés et de nombreuses obligations contraignantes de *reporting* tant pour le processus de réglementation et le processus d'autorégulation que, de manière générale, pour la coopération entre les autorités. Ces obligations vont au-delà des exigences posées au processus de réglementation des ordonnances du Conseil fédéral. Des prescriptions aussi détaillées pour des processus internes aux autorités font que le traitement des étapes de processus imposées conformément aux obligations génère des charges inutiles. L'exemple actuel des travaux relatifs aux circulaires sur la pratique de surveillance de la mise en œuvre de la loi sur les services financiers (LSFin) et de la loi sur les établissements financiers (LEFin) met clairement en lumière le potentiel de bureaucratization. Il y a lieu de constater que les décisions déterminantes ayant une incidence sur les coûts ont déjà été prises au niveau de la loi fédérale (LSFin et LEFin) ou de l'ordonnance du Conseil fédéral (ordonnance sur les services financiers (OSFin) et ordonnance sur les établissements financiers (OEFin). En l'occurrence, les circulaires ne font que consigner les détails techniques. Les expériences pratiques montrent aussi qu'il est difficilement possible de déterminer avec précision la différence entre les exigences prédéfinies et les coûts correspondants découlant de la réglementation supérieure, d'une part, et les coûts découlant uniquement de la réglementation de la FINMA, d'autre part. La présentation et l'analyse des diverses variantes de réglementation et le calcul des différentes conséquences financières de celles-ci ainsi que d'autres circulaires généreront donc, tant pour la FINMA que pour les assujettis, des charges et des coûts, pour une valeur ajoutée qui semble difficile à justifier.

La FINMA s'est engagée à adopter un mode de travail efficient, axé sur le risque. Par conséquent, même ses effectifs sont restés stables ces sept dernières années. La FINMA continuera aussi d'utiliser ses ressources de la façon la plus efficiente possible. Le suivi des processus prescrits de manière détaillée par le projet d'ordonnance mobilisera des ressources supplémentaires. Les charges supplémentaires liées aux nombreuses obligations de *reporting* et d'analyse auront pour effet de mobiliser des ressources des domaines de la surveillance. Cela porte atteinte à une surveillance des marchés financiers qui se veut forte. Afin que les analyses et les rapports de la FINMA puissent être traités de manière appropriée et en temps voulu par l'administration fédérale, des ressources supplémentaires devront également y être déployées.

Les prescriptions détaillées entraîneront aussi un ralentissement des processus, réduisant notamment la réactivité dans le processus de réglementation.

Cela porte préjudice à la place financière suisse en particulier au regard de l'évolution rapide des conditions-cadres dans le contexte de la numérisation. Par exemple, on peut se demander si, avec la nouvelle ordonnance, la FINMA aurait pu réagir aussi rapidement au nouveau besoin d'ouverture de comptes bancaires via une identification par vidéo et en ligne.

Afin d'éviter une bureaucratisation excessive des processus, la FINMA se prononce pour une reconsidération de différentes obligations de reporting et d'analyse prévues dans l'ordonnance et pour l'introduction de seuils de matérialité ou de possibilités de dérogation par souci d'efficacité.

3 Conclusion

La FINMA reconnaît que la conception de la LFINMA basée sur des principes a parfois engendré des incertitudes quant à l'activité effective de la FINMA et aux échanges entre la FINMA et les autres autorités. Aussi apprécie-t-elle une transparence accrue à cet égard. Dans le même temps, elle plaide pour éviter un excès de réglementation dans ce domaine également et pour préserver des conditions-cadres éprouvées et des processus efficaces. La FINMA doit continuer de pouvoir agir en tant qu'autorité indépendante, efficace et efficiente, renforçant ainsi la place financière suisse et améliorant sa réputation.

Eidg. Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern
Per E-Mail:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Lausanne, le 22 août 2019

Nouvelle ordonnance d'application de la loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA

Madame, Monsieur

Gestützt auf Art. 4 Abs. 1 des Vernehmlassungsgesetzes nimmt der Konsumentenschutz an der Vernehmlassung zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz teil. Dass sämtliche Konsumentenschutz-Organisationen der Schweiz nicht zur Teilnahme an der Vernehmlassung eingeladen wurden, passt zum Geist der vorgelegten Verordnung: Sie dient einzig den Interessen der Finanzbranche – das Bedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten nach einer starken und vor allem von der Politik unabhängigen Finanzmarktaufsicht wird ignoriert.

Der Konsumentenschutz beantragt aus folgenden Gründen auf die geplante Verordnung zu verzichten:

-Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der FINMA in Gefahr

Der vorliegende Verordnungsentwurf versteht sich als Umsetzung der [Motion Landolt «Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht»](#). Der Motionär sagt zu einer Umsetzung seines Anliegens: «Dabei darf es allerdings nicht darum gehen, die Aufsicht über den Finanzmarkt oder die Unabhängigkeit der Finma zu schwächen.» Genau dies wird jedoch mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigt.

Die FINMA untersteht dem Gesetz, nicht jedoch dem Bundesrat. Mit Art. 6 Abs. 7 würde dieses Prinzip verletzt: Die FINMA müsste künftig der «aktuellen Politik» des Bundesrates «Rechnung tragen»; ein Gummi-Artikel, der nach Belieben angewandt werden kann, um unliebsame Regulierungen oder Vorgehensweisen der Aufsichtsbehörden zu bekämpfen oder auf die lange Bank zu schieben. Art. 9 schränkt ebenfalls die Unabhängigkeit der FINMA ein, und ist deshalb abzulehnen. An dieser Stelle erinnern wir daran, dass der Bundesrat nicht nur die Interessen der Banken und Vermögensverwalter zu schützen hat, sondern auch die Interessen ihrer Kunden und zudem die Steuerzahler vor der nächsten staatlichen Bankenrettung bewahren sollte. Dazu ist eine starke und unabhängige Finanzmarktaufsicht unabdingbar.

-Ausufernde Bürokratie

Banken und Vermögensverwalter beklagten eine angebliche, drohende Bürokratisierung aufgrund des vom Bundesrat 2015 vorgelegten Finanzdienstleistungs- und Finanzinstitutsgesetzes. Daraufhin hat das EFD – während der Beratung im Parlament!- breitwillig deren Forderungen übernommen und die beiden Gesetze zum Nachteil der Konsumenten und zum Vorteil der Finanzbranche abgeändert. Nun will das EFD selber ein kompliziertes und bürokratisches System entwickeln (vor allem Art. 6, Art. 7 und Art. 16), notabene ohne ausreichende gesetzliche Grundlage (die Generalnorm Art. 55 Finmag rechtfertigt aus unserer Sicht keineswegs die Beschneidung der Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der FINMA mittels einer Verordnung). Dies würde die Handlungsfähigkeit und die in der sich rasch ändernden Finanzbranche notwendige Agilität der FINMA massiv einschränken.

-Kompetenzverschiebung an den Verwaltungsrat der FINMA

In mehreren Artikeln der Verordnung werden Kompetenzen der FINMA direkt ihrem Verwaltungsrat übertragen. Damit besteht die Gefahr, dass sich der Bundesrat, der den Verwaltungsrat wählt, auch über diesen Kanal vermehrt in die Belange der FINMA einmischt. Diese Entmachtung der FINMA-Geschäftsleitung und des Direktoriums durch die Hintertür ist abzulehnen, weil sie die Unabhängigkeit der FINMA weiter einschränken würde.

Fazit

Der Konsumentenschutz fordert, auf die geplante Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zu verzichten und -bei Bedarf- die Zusammenarbeit des Bundesrates mit der FINMA gestützt auf Art. 7 Abs. 2 Ziff. 5 Finmag anzupassene.

Nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à ces lignes et vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Fédération romande
des consommateurs

Marine Stücklin
Responsable Droit et politique

Robin Eymann
Responsable politique économique

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für int. Finanzfragen SIF
Herr René Weber und Herr Oliver Zibung
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Vernehmlassung zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz: Position der Inlandbanken

22. August 2019

Sehr geehrter Herr Weber
Sehr geehrter Herr Zibung

Der Bundesrat hat am 1. Mai 2019 die Vernehmlassung zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz eröffnet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dieser für die Bankbranche wichtigen Vorlage. Gerne lassen wir Ihnen hierbei die Position der Inlandbanken zukommen. Für detailliertere Ausführungen verweisen wir auf die Stellungnahmen der einzelnen Inlandbankenverbände bzw. -gruppen.

1. Generelle Bemerkungen

Die Inlandbanken begrüssen die vom Bundesrat vorgesehene neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) ausdrücklich. Mit dieser neuen Verordnung wird die von National- und Ständerat angenommene Motion Landolt (17.3317) umgesetzt, welche eine klarere Trennung zwischen den Verantwortlichkeiten des Bundesrates für die Finanzmarktpolitik und -strategie sowie die Finanzmarktregulierung einerseits und der Zuständigkeit der Finanzmarktaufsicht (FINMA) für die operative Aufsichtstätigkeit andererseits verlangt. Mit der vorgeschlagenen Umsetzung im Rahmen der neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz hat der Bundesrat auch ein wichtiges Anliegen der Inlandbanken aufgenommen. Die Inlandbanken sind vom Nutzen des vorliegenden Verordnungsentwurfs klar überzeugt.

2. Bemerkungen zum gesetzlichen Anpassungsbedarf

Auch wenn die Inlandbanken die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz begrüssen, besteht in den nachfolgend aufgeführten Punkten noch Anpassungsbedarf.

Wie von diversen Akteuren bereits kommuniziert, überschreitet die FINMA bzgl. Regulierung regelmässig ihre Kompetenzen. So publiziert sie einerseits rechtsverbindliche Rundschreiben, deren rechtliche Grundlage teilweise vermisst wird. Andererseits setzt sie – teilweise ausserhalb ihres Zuständigkeitsbereichs – auch über andere Instrumente Aufsichtsrecht. Obwohl diese Instrumente an sich keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, so entfalten sie dennoch normative Wirkung.

Zudem verletzt die FINMA regelmässig das Verhältnismässigkeitsprinzip, wonach die beaufsichtigten Institute zu wenig differenziert nach ihrer Grösse, Komplexität, Struktur und ihres Risikos reguliert werden.

Aus diesen Gründen erachten es die Inlandbanken als erforderlich, ergänzend zur vorliegenden Verordnung die Trennung zwischen der Finanzmarktregulierung und der Finanzmarktaufsicht auch auf gesetzlicher Ebene vorzunehmen. Die folgenden Ergänzungen im Finanzmarktaufsichtsgesetz sind aus unserer Sicht ziel-führend:

2.1. Definition der Regulierungseckwerte durch den Bundesrat

Der Bundesrat soll einerseits im Vorfeld einer Regulierung deren Eckwerte festlegen. Dabei soll er definieren, wie die Grundsätze der Proportionalität (differenzierte Regulierung entlang sachgerechter Kriterien wie «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftsmodell» und «Risiko») sowie der Prinzipienbasierung umzusetzen sind. Grundsätzlich soll er bei der Umsetzung internationaler Standards nicht über die internationalen Mindestanforderungen hinausgehen (kein überschüssender «Swiss finish»).

2.2. Erstellung eines Normenkonzepts durch den Bundesrat

Andererseits soll der Bundesrat die Regelungsstufen (Gesetz, Verordnung, FINMA-Verordnung) sowie die Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen für die entsprechende Regulierung definieren.

3. Bemerkungen zu einzelnen Aspekten des Verordnungsentwurfs

Zusätzlich zu den Bemerkungen zum gesetzlichen Anpassungsbedarf übermitteln wir Ihnen nachfolgend die aus unserer Sicht besonders wichtigen Änderungsanliegen zum Verordnungsentwurf.

3.1. Vorrang einer prinzipienbasierten Regulierung durch die FINMA (Art. 6 Abs. 3 VE-FINMAG-Vo)

Im Rahmen der Beratung zum Finanzinstitutsgesetz (FINIG) wurde Art. 2 Abs. 7 FINMAG bezüglich Regulierungstätigkeit der FINMA um den Grundsatz der prinzipienbasierten Regulierung ergänzt: «Sie reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist, *sowie wenn immer möglich prinzipienbasiert*» (neue Ergänzung kursiv). Eine prinzipienbasierte Finanzmarktregulierung stellt einen Beitrag zur Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz dar, was zudem als Ziel der Finanzmarktaufsicht in Art. 4 FINMAG definiert ist. Aus Sicht der Inlandbanken ist es wichtig, dass der Grundsatz der prinzipienbasierten Regulierung auch in der entsprechenden Verordnung festgehalten und konkretisiert wird. Wir schlagen hierfür die folgende Ergänzung vor:

Art. 6 Abs. 3

³ Im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten Ziels ist jeweils die Variante einer Regulierung zu verfolgen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entspricht und die insgesamt am kostengünstigsten ist. Einer prinzipienbasierten Regulierung ist der Vorrang zu geben, indem Grundzüge und allgemeine Vorgaben definiert werden, deren Umsetzung in der Verantwortung der betroffenen Beaufsichtigten liegt. (...)

3.2. Konsequente Differenzierung nach FINMAG-Kriterien im Bereich der Bankenregulierung (Art. 6 Abs. 5 VE-FINMAG-Vo)

Auch wenn im Vorentwurf der Verordnung ausdrücklich eine risikoorientierte, differenzierte Regulierung festgehalten wird, fehlt eine Präzisierung des Grundsatzes der verhältnismässigen, differenzierten Regulierung. Aus Sicht der Inlandbanken ist es notwendig, diesen zentralen Grundsatz des FINMAG auch in der entsprechenden Verordnung zu präzisieren und die Kriterien, nach welchen eine differenzierte Regulierung gemäss FINMAG zu erfolgen hat, festzuhalten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Differenzierung sowohl im

Verhältnis zwischen international und national systemrelevanten Instituten, wie auch zu nicht systemrelevanten Banken der Kategorien 3 bis 5 erfolgt, welche wiederum untereinander differenziert zu regulieren sind.

In Anwendung der Differenzierungskriterien sind qualitative oder quantitative Differenzierungsparameter zu definieren, anhand derer die Differenzierung und Vereinfachungen sowie Ausnahmen konkretisiert werden. Dadurch kann die Differenzierung planbar sowie rechtssicher ausgestaltet und eine willkürliche Anwendung der Differenzierungskriterien verhindert werden. Ebenfalls ist es aus unserer Sicht zielführend, diese Differenzierungsparameter und Schwellenwerte alle 5 Jahre zu überprüfen und an wesentliche Marktentwicklungen anzupassen. Starre Parameter führen dazu, dass Schwellenwerte überschritten werden, ohne dass sich bei einem Beaufsichtigten an der Einschätzung anhand der Differenzierungskriterien relativ zum Markt etwas geändert hätte. In den letzten Jahren sind auf diese Weise immer mehr Banken in eine höhere Bankenkategorie nach Anhang 3 der BankV gewechselt, ohne dass sich etwas an ihrem Geschäftsmodell oder ihrer Bedeutung für die Finanzplatzstabilität geändert hat. Gleichzeitig würden wir es begrüßen, wenn – ebenfalls entsprechend des Grundsatzes der verhältnismässigen Regulierung – Institute, deren entsprechende Geschäfts- bzw. Risikobereiche aus Ertrags- bzw. Risikosicht von geringer Bedeutung ist, von punktuellen Vereinfachungen profitieren können. Solche angemessene Vereinfachungen sind nicht nur für Kleinbanken der Kategorien 4 und 5, sondern auch für Institute der Kategorien 3 und 2 vorzusehen, allenfalls auch nur für einzelne ausgewählte Geschäftsbereiche.

Aus den oben genannten Gründen fordern wir folgende Ergänzungen von Art. 6 Abs. 5:

Art. 6 Abs. 5, Abs. 5^{bis} (neu) und Abs. 5^{ter} (neu)

⁵ Die Differenzierung einer Regulierung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c FINMAG orientiert sich am Ziel einer Regulierung, basiert auf dem Verhältnismässigkeitsprinzip und berücksichtigt Grösse, Komplexität, Struktur, Geschäftsmodell und Risiko der Beaufsichtigten und geschieht risikoorientiert. Die Differenzierung ist zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Artikel 7 darzulegen.

^{5bis} Der Bundesrat überprüft alle fünf Jahre in der Regulierung festgelegte Parameter der Differenzierung.

^{5ter} Wo immer möglich sind bei der Regulierung qualitative oder quantitative Parameter der Differenzierung zu setzen, wonach bestimmte Regulierungsthemen unter bestimmten Parametern der Differenzierung nicht anwendbar sind (De-Minimis-Ausnahmen).

Im Verordnungsentwurf fehlen nähere Erläuterungen bzw. Definitionen der Begriffe «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftsmodell» und «Risiko». Es fehlt somit ein rechtssicherer Massstab, an dem die risikobasierte Differenzierung in der Umsetzung erfolgen kann. Die Inlandbanken fordern deshalb grundsätzlich weiterhin eine rechtssichere und planungsfreundliche Differenzierung der Banken entlang der Bankenkategorien nach der Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 30. April 2014 (BankV). Um ein stimmiges und rechtlich einwandfreies Gesamtkonzept im Bereich der Bankenregulierung zu gewährleisten, müssen die Bankenkategorien jedoch auf die Kriterien von Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG in der Fassung vom 1.1.2020 sowie dem entsprechend ergänzten Art. 6 Abs. 5 FINMA-Vo abgestimmt werden und diesen Anforderungen genügen. Dies macht eine entsprechende Anpassung von Art. 2 BankV nötig:

Art. 2 Abs. 4 und 5 BankV (neu)

⁴ Der Bundesrat und die FINMA haben die Banken grundsätzlich entsprechend der Bankenkategorisierung gemäss Anhang 3 differenziert zu regulieren, wobei sie bei der Regulierung den Kriterien nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 Rechnung tragen und angemessen differenzierte Anforderungen und Vereinfachungen festlegen.

⁵ Der Bundesrat überprüft alle fünf Jahre die Schwellenwerte nach Anhang 3 und passt sie wesentlichen Marktentwicklungen im Bankensektor an.

3.3. Keine Einschränkung der Selbstregulierung (Art. 12 VE-FINMAG-Vo)

Gemäss Art. 7 Abs. 3 FINMAG unterstützt die FINMA die Selbstregulierung der Branche. Diese hat sich auf dem Finanzplatz Schweiz über Jahre aufgrund diverser Vorteile bewährt: So vermeidet Selbstregulierung beispielsweise unnötige Kosten, verringert die Staatslast und produziert so ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Die in Art. 12 VE-FINMAG-Vo vorgesehene neue Regelung sieht jedoch vor, dass für von der FINMA anerkannte Selbstregulierungen die gleichen Regeln gelten wie für die von der FINMA erlassenen Regulierungen. Eine Konsultation «mitinteressierter» Verwaltungskreise würde jedoch eine umfangreiche Ämterkonsultation auslösen. Im Ergebnis wäre zwischen einer nun vorgesehenen Selbstregulierung gem. Art. 12 VE-FINMAG und einer FINMA-Regulierung kein Unterschied mehr auszumachen. Diese Bestimmung widerspricht der in der Schweiz weit akzeptierten und etablierten Art der Selbstregulierung und führt diese ad absurdum.

Die Inlandbanken sind der Überzeugung, dass das bewährte Instrument der Selbstregulierung in seiner jetzigen Form beibehalten und das Verfahren für die Anerkennung von Selbstregulierung als Mindeststandard von einem Konsultationsverfahren entkoppelt werden soll. Die aktuell dort zu findenden Ausführungen zur Thematik der Selbstregulierung sind zu streichen. In Art. 12 Abs. 1 VE-FINMAG-Vo ist zudem die Rückzugsmöglichkeit einer bereits anerkannten Selbstregulierung durch den Urheber festzuhalten. Im Übrigen beantragen wir eine Ergänzung des Begleitberichts im Sinne der vorstehenden Bemerkungen.

Art. 12 Abs. 1 (neu)

~~¹ Vor der Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard nach Artikel 7 Absatz 3 FINMAG führt die FINMA eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 9 und eine öffentliche Konsultation nach den Artikeln 10 und 11 durch.~~

¹ Die Anerkennung beschränkt das Recht der Beaufsichtigten auf Rückzug der Selbstregulierung nicht.

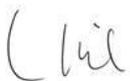
Bei den genannten Punkten handelt es sich um die Kernanliegen der Inlandbanken zu dieser Vernehmlassungsvorlage. Die weiteren Anliegen der Inlandbanken zur vom Bundesrat vorgesehenen neuen Verordnung zum FINMAG entnehmen Sie den Stellungnahmen der einzelnen Bankenverbände bzw. -gruppen.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Anliegen und danken Ihnen für Ihre Bemühungen.

Freundliche Grüsse



Dr. Jürg Gutzwiller
Präsident
Verband Schweizer Regionalbanken



Prof. Dr. Urs Müller
Präsident
Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Guy Lachappelle
Präsident des Verwaltungsrates
Raiffeisen Schweiz Genossenschaft



Dr. Harald Nedwed
Präsident der Geschäftsleitung
Migros Bank AG

Lenz & Staehelin
Route de Chêne 30
CH-1211 Genf 6
Tel: +41 58 450 70 00
Fax: +41 58 450 70 01

Brandschenkestrasse 24
CH-8027 Zürich
Tel: +41 58 450 80 00
Fax: +41 58 450 80 01

Avenue de Rhodanie 58
CH-1007 Lausanne
Tel: +41 58 450 70 00
Fax: +41 58 450 70 01

www.lenzstaehelin.com

Per e-mail: rechtsdienst@sif.admin.ch
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Rechtsdienst SIF
Bernernhof
3003 Bern

Genf, 22. August 2019
9992.267 / 11.1289857_1 / POUPI

Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz: Stellungnahme von Lenz & Staehelin im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

im Namen von Lenz & Staehelin unterbreiten wir Ihnen innert der auf den 22. August 2019 angesetzten Frist unsere Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz ("**VO-FINMAG**").

Wir beschränken uns dabei auf ein aus unserer Sicht und gestützt auf unsere langjährige Praxis im Bereich des Finanzmarktaufsichtsrecht wesentliches Anliegen im Bereich der Selbstregulierung.

Art. 12 VO-FINMAG: Selbstregulierung

Die Selbstregulierung ist in der Schweizer Finanzbranche Tradition und hat in der Aufsichtsgesetzgebung ihren festen Platz. Sie ermöglicht eine praxisnahe und schnelle Schaffung einheitlicher Standards zu technischen Details. Sie beruht auf einer entsprechenden gesetzlichen Delegation an die betreffende Finanzindustrie und deren Verbände, die ihrerseits ihre Begründung im entsprechenden technischen Wissen und der Praxisnähe findet.

Das FINMAG sieht in Art. 7 Abs. 3 vor, dass die FINMA die Selbstregulierung unterstützt und diese im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenz als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen kann.

Partner Genf: Shelby R. du Pasquier · Guy Vermeil · Mark Barmes* · François Rayroux · Jean-Blaise Eckert · Daniel Tunik · Olivier Stahler · Andreas Rötheli · Xavier Favre-Bulle · Benoît Merkt · David Ledermann · Jacques Iffland · Daniel Schafer · Miguel Oural · Fedor Poskriakov · Frédéric Neukomm · Cécile Berger Meyer · Rayan Houdrouge · Florian Ponce
Zürich: Patrick Hünerwadel · Stefan Breitenstein · Matthias Oertle · Martin Burkhardt · Heini Rüdistöhl · Marcel Meinhardt · Patrick Schleiffer · Thierry Calame · Beat Kühni · Lukas Morscher · Tanja Luginbühl · Prof. Jürg Simon · Matthias Wolf · Hans-Jakob Diem · Prof. Pascal Hinny · Harold Frey · Marcel Tranchet · Tino Gaberthüel · Astrid Waser · Stephan Erni · Roland Fischer · Dominique Müller
Lausanne: Lucien Masmejan

Diese Anerkennung der Selbstregulierung als Mindeststandard räumt der FINMA einen gewissen Einfluss auf deren Inhalt ein. Nichtsdestotrotz kommt der Anerkennung der Selbstregulierung als Mindeststandard nicht der gleiche Charakter zu wie dem Erlass einer staatlichen Regulierung durch die FINMA aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Delegation. Sie sollte entsprechend nicht dem gleichen Prozess unterworfen werden.

Die verbindliche Einführung der Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten gemäss Art. 9 und der öffentlichen Konsultation gemäss Art. 10 VO-FINMAG zur Anerkennung der Selbstregulierung ist unseres Erachtens nicht sachgerecht und widerspricht dem Grundgedanken der Selbstregulierung als Regelung durch die betroffene Finanzindustrie in dem an sie delegierten Bereich und der Rolle, welche dabei der FINMA zukommt. Sie widerspricht auch dem Anliegen einer raschen Umsetzung der Selbstregulierung, indem ein zeit- und ressourcenintensives Verfahren eingeführt würde. Solche Prozesse nehmen der Branche die wichtige Flexibilität, schnell auf sich verändernde Bedingungen reagieren zu können. Auch zur Schaffung von Rechtssicherheit müssen für die Betroffenen rasch die gleichen Regelungen eingeführt werden können.

Die Selbstregulierung ist auf einen breit abgestützten Konsens der betroffenen Finanzindustrie angewiesen, wozu die Verbände auch gezielte Konsultationen der Betroffenen einsetzen können. Deren Anerkennung als Mindeststandard durch die FINMA für die Zwecke ihrer Aufsichtstätigkeit erfordert dagegen unseres Erachtens keine Konsultation weiterer Kreise durch die FINMA. Konsultationen stellen politische Verfahren dar, welche im Rahmen der eigentlichen Gesetzgebung des Staates, so auch der FINMA, zum Einbezug der Betroffenen notwendig sind. Im Bereich der Selbstregulierung erscheinen sie uns dagegen weder erforderlich noch gerechtfertigt, da sie letztlich der Delegation der Regelungskompetenz an die betroffene Finanzindustrie und deren Verbände und den vorstehend genannten Gründen für eine solche Delegation zuwiderlaufen.

Die Selbstregulierung hat sich im Bereich des Finanzmarktrechts bewährt. Unserer Meinung nach nimmt die obligatorische Einbindung weiterer Verwaltungseinheiten und eine obligatorische öffentliche Konsultation den Vorteil der Selbstregulierung, namentlich die Flexibilität und die rasche Herstellung von Rechtssicherheit, ohne dass damit ein zusätzlicher Nutzen geschaffen würde.

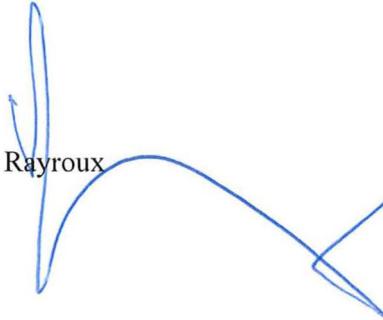
Antrag: Streichung von Art. 12 der VO-FINMAG.

Wir stehen Ihnen selbstverständlich für weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. François Rayroux



Olivier Stahler

Verein Monetäre Modernisierung
Postfach 3160
5430 Wettingen
Ewald Kornmann, Präsident

Feldbrunnen, 22. August 2019

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
Herr Botschafter Dr. rer. pol. René Weber
Herr Dr. iur. Oliver Zibung
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail zugestellt: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Vernehmlassungsantwort zur Verordnung zum FINMAG

Sehr geehrte Herren Weber und Zibung,

Der Verein MoMo (Monetäre Modernisierung) hat die Vollgeld-Initiative vom Start bei seiner Gründung vor rund 10 Jahren bis zur Abstimmung am 19. Juni 2018 geführt. Dadurch hat er sich ein gewisses Wissen über Zusammenhänge und Probleme im Finanzwesen erarbeitet, dass ausserhalb der Finanzbranche so nur selten anzutreffen ist.

Bisher wird unser Verein nicht zu Vernehmlassung eingeladen, was uns nicht überrascht, da die Adressaten vor allem die Kantone, Parteien, Verbände und weiter etablierte Betroffene sind.

Mit unserer Teilnahme an der Vernehmlassung wollen wir deshalb einen Blick von Aussen einbringen und auch etwas „out of the box“ denkend Argumente bringen, die vielleicht weniger im kleinen Detail nach Verbesserungen suchen, als das Grosse Ganze zu verbessern versuchen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen oder eine vertiefende Diskussion unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne nach Absprache zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Ewald Kornmann

Ewald Kornmann
Dipl. Masch. Ing. ETH
Präsident Verein MoMo

M: +41 (0)79 636 84 35
E: ewald.kornmann@vollgeld-initiative.ch
<http://www.vollgeld.ch/verein-momo/ueber-uns>

Grundsätze

Unsere Kommentare und Anregungen zum vorliegenden Verordnungsentwurf zum FINMAG basieren auf folgenden grundsätzlichen Überlegungen:

- So einfache Regelungen wie möglich
- So präzise wie nötig
- So wenig wie nötig
- Bei hoher Transparenz
- Offensichtliche Wirksamkeit erkennbar

Auch ist zu prüfen, ob eine über die bestehenden Regulierungen und Gesetze hinausgehende Regulierung oder Verordnung überhaupt nötig ist.

Ausgangslage

Am 1. Mai 2019 wurde die Vernehmlassung zur Verordnung zum FINMAG gestartet¹. Abgabetermin ist der 22. August 2019. Diese Gelegenheit nehmen wir gerne wahr, um unsere Anliegen und Meinung in dieser Art vorzubringen.

Vorliegender Verordnungsentwurf zum FINMAG

Kompetenzen der FINMA

Eine Präzisierung der Kompetenzen, wer ist für was zuständig, ist immer wünschenswert, um klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu haben. Uns wäre aber nicht bekannt, dass es hier den Bedarf einer zusätzlichen Präzisierung zwingend erscheinen lassen würde. Solange die FINMA unabhängig ihre Aufgaben erfüllen kann, wären die heute vorhandenen Regelungen aus unserer Sicht ausreichend.

Regulierungsgrundsätze:

Eine regelmässige Überprüfung von Regulierungen und Rundschreiben auf ihre Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit hin erachten wir als selbstverständlich, um die in den Grundsätzen oben genannten Ziele zu erreichen.

Eine Selbstregulierung sollte aus unserer Sicht, da sie die gleiche rechtliche Wirkung wie FINMA Rundschreiben haben, nach den gleichen Prinzipien wie ein FINMA Rundschreiben behandelt werden. Ob der Adressatenkreis der Anhörungen dazu über die heutigen hinaus erweitert werden müsste, wäre ebenfalls unter dem Gesichtspunkt einer einfachen Handhabung und angemessener Interessenanhörung zu prüfen erscheint aus unserer Sicht aber nicht dringend.

Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit

Da es sich bei einem gewissen Teil des schweizerischen Finanzmarktes um einen lokalen, nationalen Markt handelt, ist ein Vergleich mit ausländischen Regulierungen nicht immer hilfreich um innerhalb der Schweiz die Grundlagen für einen freien Wettbewerb zu schaffen.

Wenn man z.B. einen der grösseren Teilmärkte, den Hypothekenmarkt, betrachtet, ist leicht festzustellen, dass in jedem Land andere übliche lokale Regulierungen vorhanden sind. Einige

¹ <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>

Beispiele für diese national unterschiedlichen Vorgaben, haben wir in unserer Antwort zur Vernehmlassung der Eigenmittelverordnung vom 12. Juli 2019 beschrieben. Die betrifft z.B. Amortisation, Laufzeiten, Beleihungshöhen usw. Deshalb ist bei der Wettbewerbsfähigkeit mit hohem Schweizer Marktvolumen vor allem auf den Markt Schweiz zu fokussieren.

Ob für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Marktteilnehmer ausführliche Wirkungsanalysen oder Regulierungsfolgenabschätzungen nötig sind, ist grundsätzlich in Frage zu stellen, wenn die Regeln für den Finanzmarkt einfach formuliert sind. Dass einige, v.a. grössere Marktteilnehmer und ihre durch sie dominierten Interessenvertreter aber, um einen Vorteil zu haben, auch komplizierte, intransparente Regelungen wollen, ist beim Thema ungewichteter / gewichtete Eigenmittel seit Jahren zu sehen. Zuletzt bei der Antwort der SBVg zur Vernehmlassung der Eigenmittelverordnung vom 19. Juni 2019². Dort wurde eine massvolle Erhöhung der ungewichteten Eigenmittel für kleinere Banken als «unverhältnismässig hoch» bezeichnet.

Internationale Tätigkeit der FINMA (Art. 2)

Es ist in jedem Fall wichtig, dass die Schweiz in den internationalen Gremien angemessen und kompetent vertreten ist. Denn wie in den letzten Jahren deutlich zu sehen war, werden dort die Empfehlungen formuliert und die einzelnen Staaten haben dann nur noch einen relativ kleineren Spielraum bei der Umsetzung. Dies ist aber kurz und deutlich in Art. 6 Abs. 2 FINMAG erwähnt.

Wenn es aufgrund der spezifischen Situation der Schweiz mit zwei sehr grossen Grossbanken nötig wäre, kann auch aufgrund der schlanken Abläufe eine frühere Umsetzung von internationalen Vorgaben, ggf. mit einem Swiss Finish vorgesehen und nötig werden. Dies ist aber bereits heute möglich. Dazu wäre nicht eine neue Verordnung nötig.

Grundsätze der Regulierung (Art. 6)

Auch hier ist die Wettbewerbsfähigkeit für den Schweizer Markt gesondert zu betrachten, v.a. dort wo der Anteil des Geschäftsvolumens der Schweiz dominant ist. In Bereichen des Schweizer Finanzplatzes, die stark international ausgerichtet sind, ist darauf zu achten, dass nicht lockere Regeln, um international mithalten zu können, andere lokaler ausgerichtete Bereiche zu einem risikoreicheren Vorgehen animieren. Im Zweifelsfalle sollte lieber auf gewisse Marktvolumen verzichtet werden, als die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz zu gefährden.

Auch dies alles ist im Prinzip selbstverständlich, weshalb die Notwendigkeit dieses Artikels nicht auf Anhieb offensichtlich ist.

Wirkungsanalysen (Art. 7)

Diese sind, wie bereits geschrieben, auf ein Minimum zu reduzieren. Wo sie nötig sind, sind sie kurz und einfach zu formulieren. Dies sollte bei einfachen Regulierungen auch möglich sein. Das im Erläuternden Bericht zu den Absätzen 3 und 4 definierte Vorgehen erscheint ausreichend um dies zu erreichen. Um effizient und schnell agieren zu können, sind Wirkungsanalysen auf jeden Fall innerhalb der FINMA zu erstellen. Eine Erstellung durch unabhängige Stellen, wie von Economiesuisse in ihrer Vernehmlassungsantwort vorgeschlagen, ist deshalb klar abzulehnen. Denn die FINMA sollte die Kompetenz haben diese Tätigkeiten selbst durchzuführen, falls eine Wirkungsanalyse überhaupt für zusätzliche Informationserkenntnisse nötig sein sollte.

² <https://www.swissbanking.org/de/medien/vernehmlassungen/kombinierte-stellungnahme-erv-rundschreiben-final.pdf/>

Beteiligung der Betroffenen (Art 8)

Die Beteiligung der Finanzmarktteilnehmer wie den Banken und ihrer Interessenvertreter und Verbände an Regulierungsvorhaben hat sich darauf zu beschränken, dass sie notwendige Daten liefern und wenn nötig Abläufe klar darstellen damit die FINMA vom richtigen Sachverhalt ausgeht, was unsererseits aber als gegeben angenommen wird. Es ist nicht das Ziel einer Finanzmarktregulierung, dass die Marktteilnehmer sich selber die Regeln geben, nach denen sie tätig sein wollen. Denn mit dem Verweis auf eine spezifisch lockere Vorgabe in einem anderen Land könnte sonst fast jede Regulierung als unnötig bezeichnet werden auch wenn die betreffenden Märkte überhaupt nichts miteinander zu tun haben.

Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten (Art. 9)

Das in diesem Artikel definierte Vorgehen sollte in einem Rechtsstaat mit klarer Aufgabenteilung selbstverständlich sein. Deshalb müsste dies aus unserer Sicht nicht extra betont werden.

Öffentliche Konsultation (Art. 10 und 11)

Diese sollten um eine effiziente, schlanke Verwaltung zu ermöglichen, auf ein Minimum reduziert sein. Wenn die Aufgaben der FINMA klar definiert sind, und sie mit ausreichend kompetentem Personal ausgestattet ist, sollte dies möglich sein. Eine sehr ausgebaute Bürokratie führt nicht zwingend zu besseren Ergebnissen. Das ist hinlänglich bekannt.

Selbstregulierungen (Art. 12)

Vorschläge von Selbstregulierungen der Banken sind FINMA intern mit kritischer Distanz angemessen zu prüfen, ob sie in Bezug auf Wirksamkeit, Einfachheit u.ä. erfolversprechend formuliert sind. Denn in einer Selbstregulierung schlägt die Finanz-Branche etwas vor, was aus ihrer Sicht vollkommen ausreichend sei. Dies muss aber nicht zwingend für die Volkswirtschaft der Schweiz als Ganzes zutreffen, wie aktuell an der vorgeschlagenen Selbstregulierung bei Hypotheken für Renditeimmobilien deutlich zu erkennen ist. Wirksame Regulierungen können kurzfristig auch einen negativen Einfluss auf den Geschäftsgang der Banken haben, langfristig aber notwendig sein. Hier kann die FINMA ihre Unabhängigkeit deutlicher als bisher unter Beweis stellen.

Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit dem EFD (Art. 13)

Siehe Kommentar zu Art. 9

Strategische Ziele der FINMA (Art. 14)

Da es sich bei der FINMA um eine etablierte Institution handelt, sollte die Formulierung im FINMAG, Art. 9a³ ausreichen. Da die Ziele dem Bundesrat zu Genehmigung vorgelegt werden, könnte dieser, wenn nötig, immer noch Nachbesserungen verlangen. Deshalb erscheint dieser Artikel ebenfalls als nicht zwingend nötig.

Austausch nicht öffentlicher Informationen (Art. 15)

Dass dies, wenn nötig, geschieht, wird aus unserer Sicht vorausgesetzt. In Art. 39 FINMAG wird es ausreichend klar beschrieben. Bei den Vorbereitungen zur Rettung der UBS 2008 scheint es funktioniert zu haben. Deshalb erscheint dieser Artikel hier ebenfalls als nicht zwingend nötig.

³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052624/index.html>

Resümee

Man bekommt den Eindruck, dass einige Punkte des Verordnungsentwurfes bereits im FINMAG ausreichend klar formuliert sind, deshalb ist nicht ersichtlich warum eine Verordnung zum FINMAG nötig sein sollte. Andererseits erscheint manches als absolut selbstverständlich in einer etablierten Institution wie der FINMA.

Aufgrund der von immer mehr Fachleuten teilweise als kritisch bezeichneten Situation z.B. am Hypothekenmarkt, wären aus unserer Sicht in anderen Regulierungsbereichen griffigere, einfache Formulierungen und Vorgaben wünschbar. Höhere ungewichtete Eigenmittel oder eine höhere Amortisation der Hypotheken wäre hier z.B. ein Ansatz. Weitere Punkte haben wir in unserer Vernehmlassungsantwort zur Eigenmittelverordnung ausführlicher beschrieben. Diese Themen müssten aber vom Bundesrat als für Verordnungen zuständige Instanz kommen, denn aus den Branchenverbänden der Banken als Selbstregulierung wäre so ein Vorschlag mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten.

Zusammengefasst ist für uns nicht auf Anhieb ersichtlich, warum eine Verordnung zum FINMAG notwendig sein sollte.

PostFinance AG
Mingerstrasse 20
3030 Bern

www.postfinance.ch

P.P. CH-4808
Zofingen

Post CH AG
A-PRIORITY



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern



per E-Mail zugestellt an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Datum 22. August 2019
Ihre Nachricht
Unser Zeichen
Kontaktperson Patricia Gutknecht
E-Mail patricia.gutknecht@postfinance.ch
Direktwahl +41 76 247 64 33

Stellungnahme der PostFinance AG zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 1. Mai 2019 eröffnete Vernehmlassung zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir begrüssen es, die Trennung von Aufsicht und Regulierung auch im Finanzmarktrecht zu stärken – unter Wahrung der Unabhängigkeit der FINMA. Daher unterstützen wir die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung vollumfänglich, möchten jedoch einige für PostFinance besonders bedeutsame Punkte zusätzlich hervorheben.

Umsetzung der Gewaltenteilung: Gerade bei einer unabhängigen Behörde ist besonderes Gewicht auf die Trennung von Rechtssetzung und Rechtsanwendung zu legen. Es liegt einerseits in der Verantwortung des Parlaments und des Bundesrats, das Normenkonzept festzulegen; bei der Rechtssetzung muss die Politik die Zügel in der Hand behalten. Bei der Anwendung dieser Normen soll und muss andererseits die Aufsicht unabhängig sein. Eine Vermischung dieser beiden staatsrechtlich grundlegenden Funktionen ist daher auch im Rahmen von FINMA-Rundschreiben und bei der Mitarbeit an internationalen Standards bestmöglich zu vermeiden.

Trennung von Aufsicht und Regulierung: Innerhalb der Aufsichtsbehörde sind Aufsicht und Regulierung konsequent zu trennen und durch zwei funktional und personell getrennte Bereiche wahrzunehmen. Strategische Entscheide wie namentlich Geschäfte von grosser Tragweite und die Festlegung der Positionierung in internationalen Gremien – nach Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen – sind vom Verwaltungsrat der FINMA selbst zu treffen. Ein dem Verwaltungsrat direkt unterstellter Bereich soll ihn bei der Regulierung unterstützen und insbesondere für die Abfassung der FINMA-Rundschreiben zuständig sein. Mit dieser organisatorischen Massnahme wird der aufsichtsrechtliche Dialog im Tagesgeschäft massgeblich erleichtert, da pragmatische Lösungsansätze und sachgerechte Differenzierungen im Einzelfall nicht mehr zwangsläufig zu Grundsatzfragen heraufstilisiert werden.

Datum 22. August 2019

Seite 2

Vorrang einer prinzipienbasierten Regulierung: Wir begrüssen den Grundsatz der prinzipienbasierten Regulierung, der im revidierten Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) ausdrücklich festgehalten sein wird (vgl. Anpassung von Art. 7 Abs. 2 FINMAG gemäss Parlamentsbeschluss zum Finanzinstituts-gesetz (FINIG)). Die Verordnung konkretisiert diesen Grundsatz jedoch nur im Kontext der Rundschreiben. In der Praxis wird der Grundsatz auch anderweitig durch regelbasierte Ansätze unterlaufen.

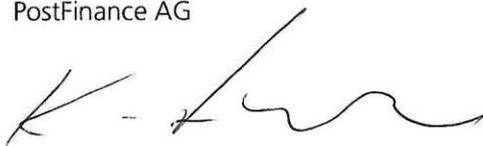
So verlangt beispielsweise die FINMA bei der Notfallplanung von allen systemrelevanten Instituten, von einem PONV (Point of Non-Viability) bei einer CET1-Quote von 5% auszugehen, obwohl alternativ die Verordnung auch einen PONV bei Mindesteigenmittelanforderungen gemäss Art. 42 ERV (d.h. Gesamtkapital-Quote von 8%) vorsieht und so den unterschiedlichen Gegebenheiten der Institute Rechnung tragen will. Des Weiteren wird durch die Fixierung auf den «5%-PONV» die Rekapitalisierungslücke im Notfallszenario namentlich bei PostFinance grösser, woraufhin die FINMA auf Basis von Art. 4 Abs. 3 BankG mehr Gone-Concern-Mittel verlangt, als dies gemäss ERV vorgesehen wäre: Die dort festgelegten unterschiedlichen Gone-Concern-Kapitalanforderungen von national systemrelevante Banken (D-SIB), Schweizer Töchtern von global systemrelevanten Banken (G-SIB) und G-SIBs werden damit wieder ausgehebelt. Mit einer einzigen Regel werden also bewusst vorgenommene Differenzierungsmöglichkeiten des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers nicht beachtet und konkret das im Erläuterungsbericht zu den Änderungen der ERV (21. November 2018) erwähnte Prinzip umgangen, wonach die FINMA «(...) nicht generell für alle Banken – oder eine Gruppe von Banken – höhere Eigenmittelanforderungen auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 BankG erwirken (...)» kann..

Stärkung der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats: Unrichtige Rechtsanwendungen und Ermessensfehler können gerichtlich überprüft werden. Die gerichtliche Geltendmachung solcher Rechtspositionen wird aber faktisch erschwert, wenn mit negativen Auswirkungen auf das (dauerhafte) aufsichtsrechtliche Verhältnis gerechnet werden muss. Diese negativen Effekte lassen sich mildern, wenn inhaltliche Grundsatzdiskussionen mit dem für die Regulierung zuständigen Bereich geführt werden können, der organisatorisch von der im Tagesgeschäft tätigen Aufsicht getrennt ist. Ausserdem führt eine konsequente Umsetzung der gesetzlich verankerten prinzipienbasierten Regulierung zu differenzierteren und pragmatischeren Lösungen, was deren Akzeptanz massgeblich erhöhen wird.

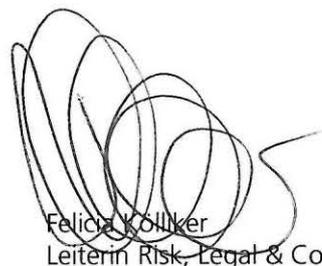
Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

PostFinance AG



Kurt Fuchs
Leiter Finanzen



Felicia Kölliker
Leiterin Risk, Legal & Compliance

Von: [karin.kaufmann](#)
An: [_SIF-Vernehmlassungen](#)
Betreff: Stellungnahme: Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz
Datum: Freitag, 16. August 2019 10:05:37

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Rechtsdienst
Bundesgasse 3
3003 Bern

Vorab per Mail zugestellt an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zug, 16. August 2019
KKH / PdS / KK

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 1. Mai 2019 eröffnete Vernehmlassung zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz und bedanken uns bestens für die Konsultation zu diesem für die Finanzbranche relevanten Thema.

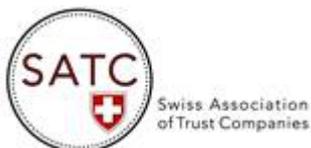
Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und teilen Ihnen mit, dass wir keine Anmerkungen oder Einwände haben und mit der Vorlage einverstanden sind.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag der Geschäftsleitung

Karin Kaufmann
SATC Administration



Neugasse 12
6300 Zug
Phone: +41 (0)41 727 05 25
Fax: +41 (0)41 727 05 21
karin.kaufmann@satc.ch
www.satc.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Per e-mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bülach, 11. Juni 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz FINMAG

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns zur Vernehmlassung zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz FINMAG eingeladen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

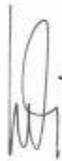
- Wir haben keine Anmerkungen.

Vielen Dank Ihnen für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Jean-Sylvain Perrig
Präsident



Dr. Andreas Jacobs
Geschäftsführer

Versand per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Rechtsdienst SIF
Bernerhof
3003 Bern



Basel, 22. August 2019

Stellungnahme zur Verordnung des Finanzmarktaufsichtsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) teilnehmen zu können.

Die Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA ist die repräsentative Branchenorganisation der Schweizer Fonds- und Asset Management-Wirtschaft. Ihr Mitgliederkreis umfasst alle wichtigen schweizerischen Fondsleitungen und Asset Manager sowie Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen. Zudem gehören ihr zahlreiche weitere Dienstleister an, welche im Asset Management tätig sind. Die SFAMA ist aktives Mitglied der europäischen Investmentvereinigung European Fund and Asset Management Association (EFAMA) in Brüssel und der weltweit tätigen International Investment Funds Association (IIFA) in Toronto.

Wir möchten Sie im Rahmen dieses Schreibens zusammenfassend auf die aus der Perspektive der Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie zentralen Anliegen zum Vernehmlassungsentwurf aufmerksam machen. Folglich finden Sie nachstehend eine auf die Kernanliegen unserer Mitglieder fokussierte Stellungnahme.

I. POSITION DER SFAMA ZUR VORLAGE INSGESAMT

Zusammengefasst konkretisiert die Vorlage die Regulierungstätigkeit der FINMA und beschreibt die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der Aufsichtsbehörde und dem EFD. Die Bedingungen müssen in einer Vereinbarung festgelegt werden. Die Zusammenarbeit bei internationalen Aufgaben soll ebenfalls intensiviert werden.

Laut Vorlage dienen die neuen Vorschriften dem Interesse der Schweizer Finanzindustrie. Ausserdem soll den in der Vergangenheit dargebrachten politischen Vorstössen Rechnung getragen werden. Wir begrüssen grundsätzlich eine klare Regelung und Abgrenzung der Kompetenzen der FINMA und des EFD.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird allerdings im Bereich der Aufgaben und Kompetenzen der FINMA, welche ihr vom Gesetzgeber zugeteilt worden sind, eine unnötige Überadministration eingeführt, insbesondere durch die Mitwirkung des EFD in der Regulierung und in der Aufsichtsorganisation. Die Folgen sind eine Abschwächung des aufsichtsrechtlichen Mandats und des

Regulierungsauftrags der FINMA sowie eine erhebliche Zusatzbelastung der Finanzindustrie. Die Vorlage schießt somit über das angestrebte Ziel hinaus.

Für einen starken Schweizer Finanzplatz ist entscheidend, dass – wie auch im Erläuterungsbericht betont wird – die Unabhängigkeit der FINMA bewahrt wird. Dies ist unseres Erachtens nicht der Fall, wenn die Regulierungstätigkeit der FINMA explizit an die Finanzmarktpolitik des Bundesrates angebunden wird und verschiedene bürokratische Berichterstattungs- und Analysepflichten eingeführt werden. Die Vorlage führt zu einer Überregulierung auf Kosten bewährter Rahmenbedingungen und effizienter Prozesse. Dadurch werden Aufsicht und Verwaltung für die Finanzbranche weniger effizient und teurer. Die FINMA soll weiterhin als unabhängige und effiziente Behörde in ihrem vom Gesetzgeber zugeteilten Aufgabenbereich agieren können und so den Finanzplatz Schweiz und dessen Ruf insgesamt stärken.

Wir sind der Meinung, dass den politischen Vorstössen und den Anliegen verschiedener Industriebranchen im bestehenden Rechtsrahmen und ohne die vorliegende zusätzliche Verordnung adäquat Rechnung getragen werden kann.

Nachfolgend unsere detaillierte Stellungnahme zu einzelnen Punkten, die für die Fonds- und Asset Management-Industrie sehr bedeutend sind und diese unmittelbar betrifft (Kernanliegen).

II. NEGATIVE AUSWIRKUNGEN DER VORLAGE AUF DIE FONDS- UND ASSET MANAGEMENT-INDUSTRIE (KERNANLIEGEN)

1. Art. 2 Abs. 2, Art. 4 E-FINMAV und KAG: Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit dem EFD bezüglich MoUs und Kooperationsvereinbarungen

Gemäss Erläuterungsbericht zu Art. 2 und 4 des Verordnungsentwurfs zum FINMAG (E-FINMAV) sind auch sogenannte Memoranda of Understanding (MoUs) und Kooperationsvereinbarungen von den geplanten Regeln für die Zusammenarbeit der FINMA mit dem EFD erfasst.

Hervorzuheben ist, dass der Gesetzgeber der FINMA im Kollektivanlagengesetz (KAG) – also in einem Spezialgesetz – explizit die Kompetenz erteilt hat, mit ausländischen Aufsichtsbehörden – d. h. mit «ihresgleichen» – MoUs und Kooperationsvereinbarungen abzuschliessen. Zur erfolgreichen Erfüllung dieser spezialgesetzlichen Aufgaben sind Fachkenntnisse über die Produkte sowie detaillierte Kenntnisse über das Aufsichtswesen und das Funktionieren internationaler Märkte wesentliche Voraussetzungen. Es liegt auf der Hand, dass solches Expertenwissen aufgrund der Marktnähe bei einer Aufsichtsbehörde vorhanden ist, weniger jedoch in der übrigen Bundesverwaltung, da diese eine andere Rolle innehat.

Aus cross-border Sicht sind die Vereinbarungen/MoUs der FINMA mit ausländischen Aufsichtsbehörden für die Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie von fundamentaler Bedeutung, damit der Vertrieb ausländischer kollektiver Kapitalanlagen in der Schweiz, von Schweizer Fonds ins Ausland sowie eine Delegation der Vermögensverwaltung von Schweizer Asset Managern ins Ausland bzw. vice versa überhaupt möglich sind.

Nachfolgende Erläuterungen dienen dem besseren Verständnis dieser komplexen Themen.

Delegation der Vermögensverwaltung:

Die Kompetenz der FINMA, eine Vereinbarung mit ausländischen Aufsichtsbehörden abzuschliessen (MoUs), ist in mehreren Artikeln des KAG verankert. Sie betrifft Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, Fondsleitungen und SICAVs (Art. 18 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3, Art. 18b Abs. 4, Art. 31 Abs. 4, Art. 36 Abs. 3 KAG). Auslöser für solche MoUs ist, dass das ausländische Recht eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden verlangt (also nicht das

Schweizer Recht oder die FINMA). Als Beispiel kann das MoU zwischen der FINMA mit der britischen Aufsichtsbehörde (FCA) genannt werden, welches in der Praxis sehr gut funktioniert.

Der Gesetzgeber hat diese Aufgabe der FINMA aufgrund der für die Fonds- und Asset Management-Industrie bedeutsame EU-Richtlinien (UCITS und AIFMD) im Jahre 2013 im KAG zugeteilt. UCITS und AIFMD ermöglichen eine Delegation der Vermögensverwaltung in der EU nämlich nur unter bestimmten Bedingungen.

Kooperationsvereinbarungen für den Vertrieb von Fonds (Art. 120 Abs 2 Bst. e KAG):

Gemäss Gesetz ist der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen der FINMA mit der ausländischen Aufsichtsbehörde eine Voraussetzung dafür, dass die FINMA den Vertrieb von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen an nicht qualifizierte Anleger, für welche die ausländische Aufsichtsbehörde zuständig ist, genehmigen kann. Auch diese Kompetenz hat der Schweizer Gesetzgeber aufgrund der revidierten UCITS-Richtlinie von 2009 im KAG im Jahr 2013 eingeführt. Sie dient der Erleichterung des Vertriebs von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen in oder von der Schweiz aus.

Fazit:

Die Vereinbarungen/MoUs zwischen der FINMA und ausländischen Aufsichtsbehörden sind von fundamentaler Bedeutung für die Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie. Obwohl die FINMA sich auch hier als zuverlässige Behörde erweist, welche die Anliegen der Fonds- und Asset Management Industrie ernst nimmt, der Gesetzgeber der FINMA im KAG eine direkte Aufgabe zugeteilt hat und die Partner der Vereinbarungen ebenfalls Aufsichtsbehörden sind, sollen nun auch bezüglich der MoUs/Kooperationsvereinbarungen Regeln für die Zusammenarbeit mit dem EFD eingeführt werden. Diese zusätzliche Bürokratieschicht lässt sich materiell nicht rechtfertigen, ist schwerfällig sowie zeit- und ressourcenintensiv und ist daher weder adäquat noch effizient. Wie bereits erwähnt, wird damit das prudentielle Mandat der FINMA auf internationaler Ebene geschwächt. Dies ist weder im Interesse der Industrie noch der Bundesverwaltung und birgt letztlich auch *internationale Reputationsrisiken* für den Schweizer Fonds- und Asset Management-Standort und damit auch für den Schweizer Finanzplatz insgesamt.

Vor diesem Hintergrund schiessen die geplanten Regeln für die Zusammenarbeit mit dem EFD auch im Zusammenhang mit MoUs und Kooperationsvereinbaren über das Ziel hinaus, werden von uns abgelehnt und sind ersatzlos zu streichen.

2. Art. 7 E-FINMAV: Wirkungsanalysen

a. Ausführungen

Für Regulierungsvorhaben der FINMA sind laut Vorlage detailliertere Wirkungsanalysen zu erstellen, die jedoch ohne *umfangreiche Datenbereitstellung durch die Finanzindustrie* nicht möglich sein werden.

Der Aufwand und der Nutzen solch detaillierter Wirkungsanalysen sind weder für die Industrie noch für die Behörden verhältnismässig. In diesem Ausmass sind sie auch nicht im Sinn einer *effizienten* Regulierungstätigkeit.

Es wäre uns auch nicht bekannt, dass beim Erlass von Bundesgesetzen oder bundesrätlichen Verordnungen, dieselben umfangreichen Auflagen bei der Dokumentation von Regulierungsbedürfnissen und Folgeabschätzungen verlangt werden.

Wir verlangen daher die ersatzlose Streichung von Art. 7 E-FINMAV.

3. Art. 12 E-FINMAV: Selbstregulierung

Kollektive Kapitalanlagen tragen wesentlich zum guten Image des Finanzplatzes Schweiz bei. Das KAG ist als Rahmengesetz konzipiert, welches durch Verordnungen sowie durch das zukünftige Finanzdienstleistungs- und Finanzinstitutsgesetz präzisiert bzw. ergänzt wird. Da es aber in erster Linie ein Produktegesetz ist, lässt es Spielraum für die Selbstregulierung. Diese wird von der FINMA als Mindeststandard nach Art. 7 Abs. 3 FINMAG anerkannt.

Zur Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards des Produkte- und Dienstleistungsangebots im Schweizer Fondsmarkt arbeiten SFAMA und FINMA bei der Erarbeitung dieser produktspezifischen, grösstenteils sehr technischen und zahlreichen Regeln eng zusammen. Es braucht hierfür die Fachkenntnisse aus der Praxis und der Industrie. Mit der Anerkennung der Selbstregulierung als Mindeststandard erfüllt die FINMA ihre gesetzliche Aufgabe, die ihr vom Gesetzgeber zugeteilt wurde, die Selbstregulierung zu unterstützen, im Rahmen ihre Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anzuerkennen und durchzusetzen (Art. 7 Abs. 3 FINMAG).

Für die Industrie und die Aufsichtsbehörde hat die Selbstregulierung den Vorteil, dass in der Praxis zu komplexen und *technischen Details einheitliche Standards* bestehen, welche die *Rechtssicherheit* gewährleisten. Diesem Anliegen trägt auch der Gesetzgeber mit Art. 7 Abs. 3 FINMA ausdrücklich Rechnung.

Neu sollen sich die interessierten Ämter der Bundesverwaltung und «weitere interessierte Kreise» im Finanzmarkt in (öffentlichen) Konsultationen materiell zu den erarbeiteten Detailregeln aussprechen (Art. 12 E-FINMAV i.V.m. Art. 9 und 10 E-FINMAV). Es ist nicht nachvollziehbar, welchen Mehrwert diese Konsultationspflicht mit sich bringt, da der Gesetzesgeber das Kollektivlagengesetz bewusst als Rahmengesetz ausgestaltet hat. Die von der FINMA als Mindeststandard anerkannte Selbstregulierung und auch der entsprechende Prozess haben sich in der Praxis bewährt.

Mit der Einführung dieser zusätzlichen, schwerfälligen, zeit- und ressourcenintensiven Überadministration wird die Selbstregulierung in materieller Hinsicht *ausgehöhlt*. Verheerend ist auch, dass die Selbstregulierung durch die zusätzlichen Prozesse und zuständigen Instanzen eine *starke politische «Komponente»* erhält, welche auf dieser Regulierungsebene nicht gerechtfertigt und nicht im Interesse der jeweils betroffenen Branche ist. Für die Beurteilung detaillierter produktspezifischer Regeln zu kollektiven Kapitalanlagen fehlt es den zu konsultierenden Ämtern der Bundesverwaltung und den «weiteren interessierten Kreisen» an Fachkompetenz.

In diesem Zusammenhang weisen wir auch auf die neu vorgesehene Pflicht der FINMA hin, eine «Anhörung» oder gar eine «Vernehmlassung» bei den «interessierten Kreisen» durchzuführen, wenn die Selbstregulierung von «grosser Tragweite» ist (Art. 12 Abs. 1 i.V. mit Art. 10 Abs. 1 E-FINMAV). Mit der Pflicht öffentliche Konsultationen für die Selbstregulierung durchzuführen, werden nicht nur Sinn und Zweck der Selbstregulierung verkannt. Es besteht hier ausserdem ein offensichtlicher Widerspruch mit dem Erfordernis, dass sich die Regulierungstätigkeit der FINMA auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von *untergeordneter Bedeutung* beschränkt (Art. 5 Abs. 1 E-FINMAV).

Aus den aufgeführten Gründen fordern wir die ersatzlose Streichung von Art. 12 E-FINMAV.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für zusätzliche Erläuterungen und Diskussionen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA



Felix Haldner
Präsident



Markus Fuchs
Geschäftsführer



Stiftung für Konsumentenschutz
Monbijoustrasse 61
Postfach
3001 Bern

Eidg. Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern
Per E-Mail:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 21. August 2019

Rückfragen:

André Bähler, Leiter Politik und Wirtschaft
a.baehler@konsumentenschutz.ch; 031 370 24 21

Vernehmlassung Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 Abs. 1 des Vernehmlassungsgesetzes nimmt der Konsumentenschutz an der Vernehmlassung zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz teil. Dass sämtliche Konsumentenschutz-Organisationen der Schweiz nicht zur Teilnahme an der Vernehmlassung eingeladen wurden, passt zum Geist der vorgelegten Verordnung: Sie dient einzig den Interessen der Finanzbranche – das Bedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten nach einer starken und vor allem von der Politik unabhängigen Finanzmarktaufsicht wird ignoriert.

Der Konsumentenschutz beantragt aus folgenden Gründen auf die geplante Verordnung zu verzichten:

-Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der FINMA in Gefahr

Der vorliegende Verordnungsentwurf versteht sich als Umsetzung der [Motion Landolt «Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht»](#). Der Motionär sagt zu einer Umsetzung seines Anliegens: «Dabei darf es allerdings nicht darum gehen, die Aufsicht über den Finanzmarkt oder die Unabhängigkeit der Finma zu schwächen.» Genau dies wird jedoch mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigt.

Die FINMA untersteht dem Gesetz, nicht jedoch dem Bundesrat. Mit Art. 6 Abs. 7 würde dieses Prinzip verletzt: Die FINMA müsste künftig der «aktuellen Politik» des Bundesrates «Rechnung

tragen»; ein Gummi-Artikel, der nach Belieben angewandt werden kann, um unliebsame Regulierungen oder Vorgehensweisen der Aufsichtsbehörden zu bekämpfen oder auf die lange Bank zu schieben. Art. 9 schränkt ebenfalls die Unabhängigkeit der FINMA ein, und ist deshalb abzulehnen. An dieser Stelle erinnern wir daran, dass der Bundesrat nicht nur die Interessen der Banken und Vermögensverwalter zu schützen hat, sondern auch die Interessen ihrer Kunden und zudem die Steuerzahler vor der nächsten staatlichen Bankenrettung bewahren sollte. Dazu ist eine starke und unabhängige Finanzmarktaufsicht unabdingbar.

-Ausufernde Bürokratie

Banken und Vermögensverwalter beklagten eine angebliche, drohende Bürokratisierung aufgrund des vom Bundesrat 2015 vorgelegten Finanzdienstleistungs- und Finanzinstitutsgesetzes. Daraufhin hat das EFD – während der Beratung im Parlament!- breitwillig deren Forderungen übernommen und die beiden Gesetze zum Nachteil der Konsumenten und zum Vorteil der Finanzbranche abgeändert. Nun will das EFD selber ein kompliziertes und bürokratisches System entwickeln (vor allem Art. 6, Art. 7 und Art. 16), notabene ohne ausreichende gesetzliche Grundlage (die Generalnorm Art. 55 Finmag rechtfertigt aus unserer Sicht keineswegs die Beschneidung der Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der FINMA mittels einer Verordnung). Dies würde die Handlungsfähigkeit und die in der sich rasch ändernden Finanzbranche notwendige Agilität der FINMA massiv einschränken.

-Kompetenzverschiebung an den Verwaltungsrat der FINMA

In mehreren Artikeln der Verordnung werden Kompetenzen der FINMA direkt ihrem Verwaltungsrat übertragen. Damit besteht die Gefahr, dass sich der Bundesrat, der den Verwaltungsrat wählt, auch über diesen Kanal vermehrt in die Belange der FINMA einmischt. Diese Entmachtung der FINMA-Geschäftsleitung und des Direktoriums durch die Hintertür ist abzulehnen, weil sie die Unabhängigkeit der FINMA weiter einschränken würde.

Fazit

Der Konsumentenschutz fordert, auf die geplante Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zu verzichten und -bei Bedarf- die Zusammenarbeit des Bundesrates mit der FINMA gestützt auf Art. 7 Abs. 2 Ziff. 5 Finmag anzupassen.

* * *

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Sig. Sara Stalder
Geschäftsleiterin

Sig. André Bähler
Leiter Politik und Wirtschaft

GS / EFD		
+	23. Aug. 2019	+
Reg.-Nr.		

Einschreiben/vorab per E-Mail

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bundesgasse 3
CH-3003 Bern

Bern, 22. August 2019

Stellungnahme zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

(FINMAV)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

- 1 Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 1. Mai 2019. Besten Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren.

I. Vorbemerkung

- 2 Die SRO SAV/SNV ist diejenige Selbstregulierungsorganisation unter dem GwG, welcher sich ausschliesslich Anwälte oder Notare (gemeint sind selbstverständlich immer auch Anwältinnen und Notarinnen) anschliessen können. Diese Sonderregelung führt zu einigen Besonderheiten, die Grundlage der nachfolgenden Abänderungsanträge ist.
- 3 Wir schliessen und vollumfänglich der Stellungnahme des FORUMs SRO vom heutigen Datum an.
- 4 Wir möchten zwei Elemente besonders hervorheben, welche aus unserer Sicht von grosser Bedeutung sind und bei unveränderter Umsetzung weitreichende Auswirkungen haben.

II. Öffentliche Konsultation bei der Selbstregulierung

- 5 Gestützt auf Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV sind Selbstregulierungsorganisationen (SRO) neu verpflichtet, ihre privaten Regeln einer öffentlichen Konsultation zu unterstellen. Es sei angezeigt, dass Selbstregulierungen nach demselben Prozess verabschiedet werden wie FINMA-Regulierungen, da die Anerkennung von Selbstregulierungen dazu führt, dass diese zum regulatorischen Mindeststandard für eine gesamte Branche werden und dementsprechend den FINMA-Rundschreiben gleichgestellt sind (Ziff. 1.3.1 Abs. 11 des erläuternden Berichts).

- 6 Die gesetzliche Bestimmung von Art. 7 Abs. 3 FINMAG, auf welche sich Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV stützen soll, besagt lediglich, dass die FINMA die Selbstregulierung unterstützt und diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen kann. Die Regulierungsgrundsätze von Art. 7 Abs. 1 und 2 FINMAG gelten gemäss Gesetzeswortlaut ausschliesslich für die FINMA. Eine analoge Anwendung der Regulierungsgrundsätze gemäss Art. 7 Abs. 1 und 2 FINMAG auf die Selbstregulierung lässt sich dem Gesetzeswortlaut in keiner Art und Weise entnehmen. Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV fehlt somit die gesetzliche Grundlage.
- 7 Ferner handelt es sich bei als Mindeststandard anerkannten Selbstregulierungen gemäss Rechtsprechung und herrschender Lehre nicht um generell-abstrakte Rechtsnormen, sondern um (blosse) private Vereinbarungen. Dies gilt im Übrigen ganz generell für die rechtliche Einordnung der Selbstregulierung: Organisation, Reglemente, Statuten, Sanktionen und das Verhältnis zwischen einer SRO und ihren Mitgliedern sind gemäss Lehre und Rechtsprechung privatrechtlicher (und eben nicht öffentlich-rechtlicher) Natur, gelten inter partes und nicht erga omnes.
- 8 Selbstregulierungen sind somit nicht Bestandteil der generell-abstrakt geltenden schweizerischen Rechtsordnung und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden anzuwenden, vielmehr sind die Mindeststandards nur für jene verbindlich, die sich ihr ausdrücklich unterworfen haben. Selbstregulierungen können demnach nicht mit FINMA-Regulierungen gleichgestellt werden.
- 9 Hinzu kommt, dass der Anpassungsrhythmus für die Reglemente gemäss den Erfahrungen in den letzten Jahren sehr hoch ist. Müsste für jede Anpassung eine Vernehmlassung in einer korrekten Ausgestaltung durchgeführt werden, käme es zu weiteren Verzögerungen von mindestens 2 Monaten (siehe Art. 12 iVm Art. 10 und 11 E-FINMAV) in der Umsetzung der neuen Standards. Die hohe Anpassungsflexibilität in Bezug auf neue Entwicklungen im Umfeld der unterstellten FI und im Bereich der internationalen Regulierung, welche heute ein sehr positives Element der Selbstregulierung darstellt, würde ohne Not aufgeben.
- 10 Die SRO SAV/SNV erachtet den Genehmigungsvorbehalt der FINMA bezüglich der Selbstregulierungen gestützt auf die strengen Genehmigungsbedingungen als genügende Gewährleistung der Regulierungsqualität.
- 11 Gestützt auf das Gesagte ist Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV ersatzlos zu streichen.

III. Berücksichtigung internationaler Standards

- 12 Gemäss Art. 6 Abs. 6 E-FINMAV sollen bei der Regulierung internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten berücksichtigt werden.
- 13 Die SRO SAV/SNV anerkennt die Notwendigkeit, über einen Regulierungsrahmen zu verfügen, der mit internationalen Entwicklungen Schritt hält. Demgegenüber nimmt die SRO

SAV/SNV aber mit Besorgnis zur Kenntnis, wie teilweise gestützt auf internationale Standards Normen des Schweizer Finanzmarktrechts auf eine Art und Weise ausgelegt und angewendet werden, wie es bei ihrem Erlass nicht vorgesehen war.

- 14 Um die Einhaltung des Gesetzmässigkeitsprinzips und die Voraussehbarkeit der Rechtsanwendung für die Beaufsichtigten zu gewährleisten, hält es die SRO SAV/SNV deshalb für nötig, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass internationale Standards nur soweit berücksichtigt werden dürfen, wie es das Erlassrecht der Schweiz (Gesetze und Verordnungen) zulässt. Es darf nicht sein, dass Regularien demokratisch nicht legitimierter Organisationen das schweizerische Gesetzes- und Verordnungsrecht übersteuern.

Besten Dank für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

SRO SAV/SNV



Dr. Peter Lutz, Präsident

Vorab per E-Mail

vernehmlassungen@sif.admin.ch
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herr Bundespräsident Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

SRO-TREUHAND|SUISSE
Monbijoustrasse 20
Postfach 7956
CH-3001 Bern
Tel. +41 31 380 64 80
Fax + 41 31 380 64 31
sro@treuhandsuisse.ch
www.sro-treuhandsuisse.ch
CHE-114.114.805 MWST

Zürich, den 22. August 2019 PL/SK

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zum FINMAG (E-FINMAV)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir nehmen Bezug auf Ihr Orientierungsschreiben vom 1. Mai 2019 mit welchem Sie "Interessierte Kreise" einladen, zum obgenannten Verordnungsentwurf Stellung zu beziehen.

Namens und im Auftrag der SRO TREUHAND|SUISSE und des Verbandes TREUHAND|SUISSE nehmen wir innert Frist gerne die Gelegenheit wahr, zu einzelnen Punkten, die unsere Mitglieder betreffen, Stellung zu nehmen. Die SRO TREUHAND|SUISSE nimmt die Geldwäschereiaufsicht für ihre Mitglieder, die alle aus verschiedenen Bereichen der Treuhandbranche stammen, wahr.

Die SRO TREUHAND|SUISSE ist Mitglied des Forums der SRO's. Sie unterstützt explizit die Eingaben der Mitglieder des Forums, wie auch die Eingabe des Forums selbst. Die nachfolgenden Ausführungen können deshalb kurzgehalten werden, weil sie in Ergänzung und Präzisierung der anderen Stellungnahmen erfolgen. Auf Wiederholungen wird soweit als möglich verzichtet.

Bei der nachfolgenden Stellungnahme folgen wir der Nummerierung der Verordnungsentwürfe.

1. Generelle Bemerkungen

1.1. Überflüssige Gesetzgebung

Aus Sicht der SRO TREUHAND|SUISSE kann generell die Notwendigkeit dieser Verordnung offen gelassen bleiben. Der grösste Teil der Bestimmungen wiederholt nur das Gesetz (insbes. Art. 6 und 7 FINMAG) und die allgemeinen und bekannten Grundsätze und Vorgaben des Bundes zur Gesetzgebung und zu einer effektiven Regulierung. Es macht wenig Sinn und bringt keinen Mehrwert, dies nun explizit noch einmal festzuhalten. In Gegenteil, ein punktuelles Eingreifen des Bundes gegenüber der FINMA lässt viele Fragen bezüglich der Unabhängigkeit der Aufsichtstätigkeit ausgelagerter Bundesbehörden offen.

Bezüglich der FINMA hält Art. 1 Abs. 2 E-FINMAV unter Hinweis auf Art. 21 Abs. 1 FINMAG zurecht ausdrücklich fest, dass mit dieser Verordnung nicht in die Aufsichtstätigkeit eingegriffen werden darf. Das ist zwar eine Selbstverständlichkeit, aber der Verordnungsgeber ist sich der Gefahr bewusst, dass die Unabhängigkeit der Aufsicht, die Art. 21 Abs. 1 FINMAG festschreibt, durch diese Verordnung gefährdet wird. Dass dieser Punkt kritisch ist, zeigt auch das im Erläuterungsbericht, S. 9, zitierte Kurzgutachten. Eine saubere Trennung von "operativer Aufsichtstätigkeit" und Festlegung der Leitlinien durch den Bundesrat lässt sich denn auch nicht immer klar vornehmen, wie die Ausführungen im Erläuterungsbericht, S. 8, zeigen. Es kann aus elementaren Gründen der Gewaltentrennung nicht

sein, dass der klare Wille des Gesetzgebers, nämlich die Unabhängigkeit der FINMA in ihrer Aufsichtstätigkeit wie sie in Art. 21 Abs. 1 FINMAG explizit festgehalten ist, durch verwaltungsinterne Organisationsmassnahmen unterlaufen wird. Das gilt umso mehr, als genau diese aufsichtsrechtlichen Entscheide der FINMA ja erstinstanzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und letztinstanzlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unterliegen. Damit würde auch die Kompetenz der Gerichte unterlaufen.

Unter diesem Aspekt ist es auch fraglich, ob Art. 2 Abs. 1 lit. c. sowie Art. 3 Abs. 2 und 3 E-FINMAV nicht gegen Art. 6 Abs. 2 FINMAG und selbst gegen Art. 2 E-FINMAV verstossen. Fachliche Unterstützung kann jederzeit gewährt werden, dafür braucht es keine Verordnung.

Wenn an der Verordnung festgehalten wird, ist bei jeder einzelnen Bestimmung zu prüfen, ob sie wirklich notwendig und nicht in die unabhängige Aufsichtstätigkeit eingreift. Im Zweifel wäre sie zu streichen.

1.2 Rundschreiben

Rundschreiben werden für den Erlass mit Verordnungen gleichgesetzt (Art. 10 Abs. 2 und 11 E-FINMAV). Das ist regulierungstechnisch unsauber. Der auf S. 5 des Erläuterungsberichts in Fn 3 zitierte Bericht des Bundesrates vom 18. Dezember 2014 hält bekanntlich fest¹ – was auch die FINMA in ihren Regulierungsleitlinien so ausführt –, dass Rundschreiben standardisierte Produkte der Aufsichtstätigkeit der FINMA sind, bei einer prinzipienbasierten Gesetzgebung der rechtsgleichen Anwendung des geltenden Rechts dienen und keine Regulierung i.S.v. Gesetzgebung i.w.S. bilden. Sie sind regulierungstechnisch den Weisungen der AHV oder der ESTV vergleichbar. Auch diese verkörpern standardisiert angewendete Aufsichtspraxis und unterliegen im Einzelfall der gerichtlichen Kontrolle. Aus Gründen der Akzeptanz hat die FINMA Rundschreiben seit jeher ebenfalls einer Anhörung unterzogen. Das dient der Rechtsstaatlichkeit und der Transparenz, führt aber nicht dazu das Rundschreiben zu einem Instrument der Rechtssetzung werden. Die Ausführungen im Erläuterungsbericht (Ziff. 1.3.1., S. 5 f.) sind deshalb missverständlich und ohne Bezug auf das dem bundesrätlichen Bericht angefügte Expertengutachten Kilgus. Rundschreiben sind ein Instrument der Aufsicht, wenn auch mit Standardlösungen für häufige Fallgruppen, die für die Allgemeinheit oder zumindest für einen grossen Kreis an Marktteilnehmer generelle Lösungen/Anwendungen des Gesetzes erläutern.

Würde der gleiche Standard gegenüber der ESTV angewendet, müsste jede Weisung und jedes Merkblatt in die öffentliche Anhörung, da diese dann als Rechtssetzung i.w.S. zu betrachten wären; gerade im Steuerrecht ergäben sich grosse Fragezeichen, da die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von die Steuerpflichtigen belastenden Vorschriften höher sind.

Aus rechtstaatlichen Überlegungen sind deshalb Rundschreiben *nicht* mit Verordnungen gleichzusetzen. Daran ändert nichts, dass im Einzelfall fraglich sein kann, ob eine bestimmte Regelung nicht stufengerechter auf Verordnungs- oder gar Gesetzesstufe hätte geregelt werden müssen. Das ändert aber am Konzept des Rundschreibens nichts, sondern ist ein falsches Konzept für eine neue Regelung.

Antrag: Auf die Verordnung soll verzichtet werden.

2. Einzelne Bestimmungen

a) Art. 10 Abs. 1 E-FINMAV

Auf Bundesebene existiert für die gesamte Rechtssetzung des Bundes ein Vernehmlassungsgesetz. Es macht grundsätzlich Sinn, die Vernehmlassungen und Anhörungen der FINMA den Vorgaben des Vernehmlassungsgesetzes zu unterstellen. Allerdings bringt der Verweis auf Verordnungen von grosser Tragweite mehr Unklarheit als Klarheit, liegt es doch nun im Ermessen der FINMA – und zulasten der Betroffenen – "normale" Verordnungen und Rundschreiben von solchen mit grosser Tragweite zu unterscheiden. Wie die geplante Regelung der Vernehmlassungs-/Anhörungsfrist in Art. 11 E-FINMAV

¹Vgl. Expertengutachten KILGUS, S. 33 ff., <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/37802.pdf> (besucht am 22.08.2019).

zeigt, führt das im Ergebnis zu einer Verringerung des Rechtsschutzes der Betroffenen, indem generell eine kürzere Anhörungsfrist vorgesehen wird als heute (siehe Bemerkungen zu Art. 11 Abs. 1 lit. a E-FINMAV).

Antrag: Art. 10 Abs. 1 E-FINMAV soll neu formuliert werden:

"Bei Verordnungen führt die FINMA ein Vernehmlassungsverfahren i.S.d. Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG) durch."

b) Art. 11 Abs. 1 lit. a E-FINMAV

Wird die Anhörungsfrist generell auf zwei Monate festgelegt, bringt das eine Verschlechterung der jetzigen Situation mit sich. Die FINMA unterstellt heute Verordnungen und in den meisten Fällen auch die Rundschreiben einer Anhörungsfrist von drei Monaten. Das würde wohl in den meisten Fällen zu einer bloss zweimonatigen Anhörungsfrist führen, abgesehen davon, dass dann der VR der FINMA, der über die Anhörung beschliesst, noch bestimmen muss, ob es sich um ein Regulierungsvorhaben von grosser Tragweite handelt oder nicht. Der dadurch verursachte Mehraufwand lässt sich nicht rechtfertigen und bringt auch keinen Mehrwert. Vielmehr wäre es einfacher und für Alle besser, wenn die Anhörungsfrist wie bis anhin generell praktiziert, drei Monate betragen würde.

Antrag: Art. 11 Abs. 1 lit. a E-FINMAV soll geändert werden:

"Die Anhörungsfrist beträgt *drei (3) Monate*".

c) Art. 12 E-FINMAV

Die SRO TREUHAND|SUISSE begrüsst, dass die Anerkennung von Selbstregulierung als Mindeststandard durch die FINMA weiterhin vorgesehen ist. Dafür braucht es die Verordnung aber nicht, ist das doch in Art. 7 Abs. 3 FINMAG bereits abschliessend und klar so geregelt.

Die SRO TREUHAND|SUISSE ist indessen der Ansicht, dass die Ausführungen in Art. 12 E-FINMAV unzutreffend sind und der Ordnungsgeber das Konzept der Selbstregulierung verkennt. Um Selbstregulierung anerkennen zu können, ist kein Mitberichtsverfahren durch andere Verwaltungseinheiten oder gar eine öffentliche Anhörung nötig oder gar sinnvoll. Selbstregulierung, die durch die betroffenen Privaten (i.d.R. der FINMA unterstellten Finanzintermediäre) oder deren Branchenverbände formuliert werden, müssen durch die FINMA im Rahmen des Aufsichtsprozesses genehmigt werden. Zumindest im Entwurfsstadium und damit dem Anerkennungsverfahren vor der FINMA unterliegen sie deshalb auch dem Geschäfts- und Amtsgeheimnis.

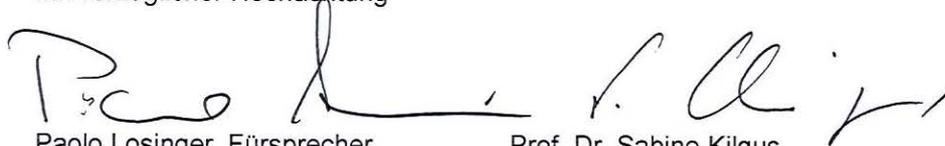
Würde Art. 12 E-FINMAV in dieser Form Verordnungstext, müsste jede Statuten- oder Reglementsänderung einer SRO, einer zukünftigen AO, aber eines Selbstregulierungswerkes der Bankiervereinigung wie der VSB oder der Börse, die heute von der FINMA im Rahmen der Aufsicht bewilligt werden, durch ein Mitberichtsverfahren und/oder eine Vernehmlassung/Anhörung nach Art. 11 E-FINMAV gehen. Das ist aus verschiedenen Gründen nicht zielführend. Erstens erfolgt die Anerkennung von Selbstregulierung von Beaufsichtigten im Rahmen des Aufsichtsprozesses und ist im Streitfall Gegenstand einer Beurteilung durch die Gerichte.² Damit entfällt auch eine Qualifikation als Regulierung. Trotz der Bezeichnung "Selbstregulierung" liegt kein generell abstraktes Rechtssetzungsprojekt vor, das von der Allgemeinheit diskutiert werden soll. Es entbehrt daher jeder Grundlage und widerspricht Sinn und Zweck von Selbstregulierung, wenn ein Akt der Selbstregulierung, der nur der Durchsetzung von Aufsichtsrecht dient, im Vorfeld von der Allgemeinheit und/oder allen Bundesämtern diskutiert wird. Zweitens würde ein solches Vorgehen den ganzen Aufsichtsprozess verlangsamen. Drittens würde das zu einer ungleichen Behandlung von Beaufsichtigten führen. Viertens ist Selbstregulierung, auch wenn sie von der FINMA für alle Betroffenen als Mindeststandard anerkannt wird, letztlich ein Akt von Outsourcing, zumeist dadurch gekennzeichnet, dass die Bestimmungen nur für einen beschränkten Kreis von Betroffenen Anwendung finden sollen und bei einer Form von Selbstregulierung getroffenen Lösung schneller, praxisnaher und mit erhöhter Akzeptanz umgesetzt wird.

Antrag: Streichung von Art. 12 E-FINMAV

² Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 11. März 2019 (2C_71/2018).

Abschliessend ersuchen wir Sie höflichst, die vorgebrachten Argumente in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen, soweit nicht generell auf die Ausarbeitung einer FINMAV verzichtet wird.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Paolo Losinger, Fürsprecher
Geschäftsführer SRO-TREUHAND|SUISSE

Prof. Dr. Sabine Kilgus
Präsidentin SRO-TREUHAND|SUISSE

Vorab per Mail

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail zugestellt an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 22. August 2019

Stellungnahme zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAV)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, mit einer Stellungnahme an der Anhörung zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAV) teilnehmen zu können.

Bei der SRO-SVV handelt es sich um einen im Handelsregister des Kantons Zürich eingetragenen Verein. Seine Mitglieder sind in der Schweiz konzessionierte (private) Versicherungsgesellschaften, aktuell besteht der Verein aus 26 Mitgliedern. Regelmässig beteiligt sich der Vorstand zusammen mit der Geschäftsstelle an der politischen Willensbildung (insbesondere bei Vernehmlassungen) und nimmt so die Interessen seiner Mitglieder wahr. Weitere Informationen zur Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SRO-SVV) entnehmen Sie bitte unserer Homepage www.sro-svv.ch. Weil wir als SRO-SVV Mitglied des Forum SRO sind, verweisen wir auf die vom Verein Forum SRO/OAR/OAD eingereichte Stellungnahme.

Das Gleiche lässt sich zu dem uns nahestehenden Verband der Schweizerischen Privatversicherer festhalten. Die gelebte Nähe zum SVV lässt uns explizit auf die vom SVV eingereichte Stellungnahme verweisen. Wir unterstützen namentlich die eingereichten Formulierungsvorschläge und schliessen uns ebenfalls inhaltlich der Stellungnahme des SVV an.

Bezüglich Anhörungsentwurf fühlen wir uns im Speziellen als Organisation der Selbstregulierung angesprochen und nehmen zu ausgewählten Punkten wie folgt Stellung:

1. Im Allgemeinen

Die SRO-SVV begrüsst die Präzisierung der Regulierungsgrundsätze für die FINMA gemäss Art. 7 FINMAG. Mit der offensichtlichen und zunehmenden Dichte von FINMA – Regulierungen wurde die Frage der Abgrenzung zum Gesetzgeber in den vergangenen Jahren mehrmals aufgeworfen und führte zu aufwändigen Diskussionen von möglichen Verletzungen des Legalitätsprinzips. Die Konkretisierung der Regulierungsgrundsätze gemäss Art. 7 Abs. 2 FINMAG wird dem latenten Vertrauensverlust in die Aufsichtsbehörde entgegenwirken. Positiv zu erwähnen ist die Hervorhebung der Finanzmarktpolitik des Bundes. Sie dient den Tätigkeiten des

SRO-SVV OAR-ASA

Regulators als Zielgrösse für ihre Regulierungsvorhaben in der Schweiz und der Erfüllung von internationalen Tätigkeiten, daran hat man sich verstärkt zu orientieren (Art. 3 und 6 E-FINMAV).

Vor diesem Hintergrund wird begrüsst, dass Art. 5 E-FINMAV Klarheit zur Regulierungskompetenz der FINMA schafft und Rundschreiben explizit nicht als Regulierung, sondern «nur» als Praxisfestlegung der FINMA gelten lässt, die im Einzelfall einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden können. Leider besteht weiterhin ein gewisser Widerspruch zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, in dem in Art. 7 Abs. 1 die Rundschreiben weiterhin als «Regulierungsinstrument» definiert sind. Es fragt sich, ob dies allein auf Verordnungsstufe präzisiert werden kann. Art. 7 FINMAG wäre unseres Erachtens bei nächster Gelegenheit anzupassen, um hier keine Lücke entstehen zu lassen.

Nicht erwähnt sind in Art. 5 Abs. 2 E-FINMAV sodann die so genannten Aufsichtsmitteilungen der FINMA, welche teilweise bisher ebenfalls so angelegt sind, dass sie als generell-abstrakte Regeln verstanden werden können. Wir regen deshalb zur Klarstellung der Hierarchie der diversen Publikationen der FINMA eine Regelung an, wonach ihre Praxisfestlegungen ausschliesslich in Rundschreiben erfolgen müssen. Weitere offizielle Mitteilungen sind dann jedenfalls nur als Information und/oder Meinungsäusserungen der FINMA zu betrachten

2. Wirkungsanalysen

Für sämtliche Regulierungsvorgaben der FINMA sollen – analog zu den Vorgaben für Finanzmarktgesetze und -verordnungen – Wirkungsanalysen erstellt werden (Art.7 E-FINMAV). Damit soll sich die FINMA verstärkt mit den ökonomischen Auswirkungen der Regulierung für die Betroffenen bzw. Gruppen von Betroffenen auseinandersetzen (Ziff.3.1.1 Abs.2 des erläuternden Berichts). Die für die Wirkungsanalyse notwendigen Informationen sollen dabei einerseits im Rahmen bestehender Arbeitsgruppen mit Vertretern der Finanzbranche und andererseits direkt bei den Instituten erhoben werden (Ziff.3.1.1 Abs.2 des erläuternden Berichts). Sollte es in diesem Zusammenhang zu einer Erhöhung der Anzahl Erhebungen kommen, müssten die Finanzinstitute mit einem «gewissen» Zeitaufwand rechnen (Ziff.3.1.1 Abs.2 des erläuternden Berichts).

Von unserer Seite wird begrüsst, dass Regulierungsfolgenabschätzungen zu Finanzmarktgesetzen und -verordnungen in den erläuternden Berichten von Vernehmlassungsvorlagen und in an das Parlament überwiesenen Botschaften enthalten sind. Unverhältnismässig und überschliessend erscheint jedoch die Vorgabe gemäss Art.7 Abs. 1 E-FINMAV, nach welcher ausnahmslos zu allen Regulierungsvorhaben der FINMA eine Regulierungsfolgenabschätzung bzw. Wirkungsanalyse durchzuführen ist. Denn untergeordnete Erlasse, bei welchen gestützt auf die Regulierungsstufe der Regulierungsspielraum begrenzt ist, verursachen erfahrungsgemäss keine beträchtlichen Zusatzbelastungen für Unternehmen. Die mit der Regulierungsfolgenabschätzung solcher Erlasse verbundene Datenerhebung ist für die betroffenen Finanzinstitute jedoch zeitaufwändig und damit kostspielig, auch wenn sich gemäss Art..7 Abs.4 E-FINMAV Umfang und Detaillierungsgrad der Wirkungsanalysen an der Bedeutung eines Regulierungsvorhabens zu orientieren haben. Die Wirkungsanalyse sollte daher nur bei Verordnungen verpflichtend sein.

SRO-SVV

OAR-ASA

Soweit eine Regulierungsfolgenabschätzung erforderlich ist, sind unseres Erachtens namentlich folgende Aspekte einer Regulierung zu prüfen:

- a. Zweck und Verhältnismässigkeit;
- b. Kosten und Nutzen (insbesondere auch für die Kunden der beaufsichtigten Finanzinstitute);
- c. Wirksamkeit;
- d. Betroffenheit der Beaufsichtigten;
- e. Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes;
- f. Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit, Stabilität und Effizienz des Finanzsektors;
- g. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

3. Beteiligung der Betroffenen

Gemäss Art. 8 Abs. 1 E-FINMAV sind die betroffenen Kreise und das EFD bei Regulierungsvorhaben, also im Falle des Erlasses von Verordnungen der FINMA einzubeziehen. Dies ist unseres Erachtens zwingend auch auf anderweitige generell-abstrakten Vorhaben – wie Rundschreiben oder Aufsichtsmitteilungen – anzuordnen. Denn solche Verlautbarungen der FINMA enthalten oft Regulierungen, nicht nur Praxisfestlegungen der FINMA (vgl. dazu die Rubrik «Dokumentation» auf der Website der FINMA). Wir regen unter Verweis auf die Formulierung des konkreten Antrages seitens des Schweizerischen Versicherungsverbandes an, dass die Orientierung und der Einbezug der betroffenen Finanzinstitute in Art.8 Abs.1 E-FINMAV auch für «anderweitige generell-abstrakte Vorhaben» der FINMA explizit aufgeführt werden.

Wir begrüssen in diesem Zusammenhang sodann, dass in Art.9 E-FINMAV eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten auch bei Erlass oder Änderung eines Rundschreibens verlangt wird. Einschlägige Verwaltungseinheiten sind gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 20) das BJ (zuständige Verwaltungseinheit des EJPD) und das SIF (zuständige Verwaltungseinheit des EFD). Gemäss Art.7 Abs.5 FINMAG erlässt die FINMA zur Umsetzung der Regulierungsgrundsätze Leitlinien und spricht sich dabei mit dem EFD ab. Den betroffenen Kreisen sowie dem EFD als zuständiges Departement für die Finanzmarktregulierung sollten diese Leitlinien zu den Regulierungsgrundsätzen, im Sinne einer zwischen dem EFD und der FINMA abgestimmten Regulierungstätigkeit, vorgängig und mit einer angemessenen Frist zur Konsultation unterbreitet werden. Wir schlagen unter Verweis auf den konkreten Wortlaut in der Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbandes vor, dies in einem neuen Art.8 Abs.3 E-FINMAV wie folgt aufzunehmen:

«Die FINMA unterbreitet Entwürfe zum Erlass oder zur Änderung der Leitlinien nach Art.7 Abs. 5 FINMAG dem EFD und den betroffenen Kreisen mit einer angemessenen Frist.»

SRO-SVV OAR-ASA

4. Öffentliche Konsultation bei der Selbstregulierung

Neu sollen die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) gestützt auf Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV verpflichtet werden, ihre privaten Regeln einer öffentlichen Konsultation zu unterstellen. Wie bei FINMA – Regulierungen üblich, sei es angezeigt, dass Selbstregulierungen nach demselben Prozess zu verabschieden. Begründet wird diese Gleichstellung mit der Idee, dass die Anerkennung von Selbstregulierungen dazu führt, dass damit ein Mindeststandard für eine gesamte Branche geschaffen wird und solche Regelungen dementsprechend den FINMA – Rundschreiben gleichzustellen sind (vgl. Ziff. 1.3.1 Abs. 11 des erläuternden Berichts).

Die Formulierung von Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV soll sich auf Art. 7 Abs. 3 FINMAG stützen, diese gesetzliche Grundlage sagt jedoch lediglich aus, dass die FINMA die Selbstregulierung unterstützt und im Rahmen der Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen kann. Art. 7 Abs. 1 und 2 FINMAG gelten gemäss Wortlaut ausschliesslich für die FINMA. Eine analoge Anwendung auf die Selbstbestimmung lässt sich dem Gesetzeswortlaut nicht entnehmen. Es fehlt somit an der gesetzlichen Grundlage für Art. 12 Abs. 1 E-FINMAV.

Im Weiteren sind die als Mindeststandard anerkannten Selbstregulierungen nach der Rechtsprechung und herrschenden Lehre keine objektiven Rechtsnormen, sondern bloss private Vereinbarungen. Sie sind somit nicht Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung und von den Behörden anzuwenden, vielmehr sind die Mindeststandards nur für jene verbindlich, die sich ihnen ausdrücklich unterworfen haben. Eine Gleichstellung von Selbstregulierungen und FINMA-Regulierungen ist daher nicht möglich.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist Art. 12 Abs.1 FINMAV ersatzlos zu streichen.

5. Berücksichtigung internationaler Standards

Bei der der Regulierung sollen internationale Standards (gemäss Art. 6 Abs. 6 E FINMAV) im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandort berücksichtigt werden.

Die SRO-SVV anerkennt die Notwendigkeit, mit den internationalen Entwicklungen Schritt halten zu können und über einen Regulierungsrahmen zu verfügen. Die SRO-SVV nimmt jedoch mit Besorgnis zur Kenntnis, dass teilweise gestützt auf internationale Standards Normen des Schweizer Finanzmarktrechts auf eine Art und Weise ausgelegt und angewendet werden, wie es bei ihrem Erlass nicht vorgesehen war.

Um die Einhaltung des Gesetzmässigkeitsprinzips und die Voraussehbarkeit der Rechtsanwendung für die Beaufsichtigten zu gewährleisten, erachten wir es als notwendig, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass internationale Standards nur soweit berücksichtigt werden dürfen, wie es das Erlassrecht der Schweiz (Gesetze und Verordnungen) zulässt. Es darf nicht sein, dass Regularien demokratisch nicht legitimer Organisationen das schweizerische Gesetzes- und Ordnungsrecht übersteuern.

6. Stufengerechtigkeit und Übergangsbestimmungen

Die FINMA übt ihre Aufsichtstätigkeit selbständig und unabhängig aus (Art. 21 FINMAG). Sie untersteht dabei der Oberaufsicht durch die eidgenössischen Räte. Durch die Präzisierung der Kompetenzen der FINMA wird der Spielraum für Interpretationen von Art. 7 FINMAG durch einen Verordnungserlass eingegrenzt. Wir vertreten die Ansicht, dass es besser wäre, in Art. 7 FINMAG (auf Gesetzesstufe) Klarheit zu schaffen. Durch ein solches Vorgehen könnte vermieden werden, dass der Anschein erweckt wird, vonseiten der Politik und der Administration werde versucht, die Unabhängigkeit der FINMA anzutasten. So wäre der Rahmen der Regulierungskompetenzen – auch mit Blick auf die internationalen Tätigkeiten- sinnvollerweise vom Gesetzgeber abzustecken. Die Vorlage schafft jedoch die von den Rechtsunterworfenen geforderte Klarheit in einer wesentlichen Frage und ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen.

Eine Bereinigung der Rechtslage und die damit verbundene Rechtssicherheit erscheint uns für die Unternehmen ein zentrales Element zu sein. Fünf Jahre für die Vornahme dieser Arbeiten vorzusehen, erachten wir als eine eindeutig zu lang. Eine Frist von drei Jahren erachten wir als angemessener.

Wir bedanken uns abschliessend, dass Sie unsere Stellungnahme bei den weiteren Arbeiten berücksichtigen wollen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

SRO-SVV



Dr. Markus Hess
Präsident des Vorstandes



Thomas Jost
Leiter der Geschäftsstelle

Eidgenössisches Finanzdepartement
Rechtsdienst EFD
Bernerhof
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 21. August 2019

Stellungnahme zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (Finmag)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (Finmag) teilnehmen zu können. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen nachfolgend die Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV zum Verordnungsentwurf zu unterbreiten:

Die Regulierungstätigkeit der Finma wurde von der Politik und der Finanzbranche wiederholt kritisiert – auch vom SVV. Der SVV steht ein für eine unabhängige, wirksame und moderne Aufsicht über den Finanzmarkt durch die Finma. Allerdings soll sich die Aufsichtstätigkeit auf den Vollzug des Aufsichtsrechts beschränken und von der Rechtsetzung unterschieden werden. Wir verweisen dabei auf das Gewaltenteilungsprinzip, einem Grundpfeiler im demokratischen Rechtsstaat, wonach Rechtsanwendung und Rechtssetzung zum Schutz vor Übermacht einer Staatsgewalt nicht durch das gleiche staatliche Organ erfolgen soll.

Der SVV begrüsst in diesem Sinne ausdrücklich die neue Verordnung zum Finmag. Er wertet namentlich folgende Aspekte positiv:

1 Positive Aspekte aus Sicht SVV

Hervorhebung der Bedeutung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates

Die Finanzmarktpolitik des Bundesrates ist die zentrale Zielgrösse für Regulierungsvorhaben am Finanzplatz Schweiz. Der SVV begrüsst daher sehr, dass dies im Vernehmlassungsent-

wurf berücksichtigt wird und die Finma sich inskünftig explizit bei ihren Regulierungsvorhaben sowie internationalen Aufgaben verstärkt daran zu orientieren hat (Art. 3 und 6).

Dies spiegelt sich auch im Anliegen wider, dass eine Abstimmung der strategischen Ziele der Finma mit der Finanzmarktpolitik des Bundesrates erfolgen sollte, was in Art. 14 noch expliziter verankert werden sollte. Dadurch wird ein kongruentes Vorgehen von Bundesrat und Finma in Bezug auf deren Regulierungstätigkeit sichergestellt. Dies schafft Rechts- und Planungssicherheit für die betroffenen Branchen, was von zentraler Bedeutung für den Finanzplatz Schweiz ist.

Fokus auf Verhältnismässigkeit und Kosten der Regulierungstätigkeit

Die durch die Finma in den letzten Jahren forcierte Regulierungstätigkeit verursachte massive Kosten und Rechtsunsicherheit für die Versicherer. Trotz dieses Aufwandes haben sich für die Versicherten keine wesentlichen Vorteile ergeben. Der SVV unterstützt deshalb die in Artikel 6 formulierten Grundsätze der Regulierung. Insbesondere sind hier der Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Regulierung und der Fokus auf die insgesamt kostengünstigste Variante zu nennen.

Überprüfung auf Stufengerechtigkeit

Der SVV begrüsst die Überprüfung sämtlicher Finma-Regulierungen auf deren Stufengerechtigkeit im Rahmen der Übergangsbestimmung (Art. 16). Es entspricht schon lange einer zentralen Forderung des SVV, dass wesentliche Prinzipien und Eckpunkte der Regulierung eine Verankerung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe benötigen, um deren Wichtigkeit gerecht zu werden.

Das Schweizer Solvenz-Regime und damit die Regulierung der Kapitalanforderungen sind beispielsweise aktuell de facto in der alleinigen Kompetenz der Finma. Die Regulierung der Kapitalanforderungen ist für die Branche nicht nur unternehmensstrategisch von höchster Relevanz, sondern hat auch direkte Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Struktur und Standortattraktivität des Landes. Das Schweizer Solvenz-Regime ist also keinesfalls eine bloss technische Frage; der Sicherstellung der Verhältnismässigkeit und Angemessenheit der Kalibrierung des Kapitalanforderungssystems kommt in der Praxis eine immense materielle Bedeutung zu. Der SVV begrüsst daher die Regelung der Solvabilität auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, wie dies in den Revisionen des VAG (siehe Vernehmlassungsvorlage) sowie der AVO vorgesehen ist.

Präzisierung des Kompetenzrahmens der Finma

Die bereits genannten Punkte sowie die in der Vernehmlassungsvorlage präzierte Zusammenarbeit mit dem EFD führen allesamt zu einer als sehr positiv wahrgenommenen Klarstellung des Kompetenzrahmens der Finma im Bereich der Regulierung sowie einem klar ge-

regelten Regulierungsprozess. Die Finma kann sich dadurch auf ihre Kernaufgaben betreffend Aufsicht und Enforcement fokussieren. Dadurch wird auch ihre Unabhängigkeit bezüglich dieser Tätigkeiten gestärkt.

Kompetenzen des Verwaltungsrats der Finma

Gemäss Finmag ist der Verwaltungsrat der Finma für Regulierungsbelange zuständig (siehe Art. 9 Abs. 1 Bst. c und i). Der SVV begrüsst daher, dass die Verordnung in Ausführung des Finmag nicht-delegierbare Aufgaben des Verwaltungsrates in Regulierungsbelangen benennt (betrifft Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 4 sowie Art. 12 Abs. 2 Entwurf Verordnung Finmag).

Bei einigen Punkten sieht der SVV noch Änderungsbedarf wie folgt:

2 Änderungsbedarf aus Sicht SVV

Art. 2 und 3: Internationale Aufgaben der Finma (Grundlage: Art. 6 und 42 ff. Finmag)

Im Sinn der Verordnung, die eine klarere Trennung zwischen Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit der Finma vornimmt, begrüssen wir diesbezügliche Klarstellungen auch in Bezug auf die internationale Ebene: In Art. 2 Abs. 1 Bst. b. wird folgerichtig festgehalten, dass die Einsitznahme der Finma in internationalen Gremien auf Fragen der Finanzmarktaufsicht begrenzt ist.

In diesem Sinne sollte die Einsitznahme in internationalen Gremien, in denen es um Finanzmarktregulierung geht (internationales «soft law» mit Spillovereffekt auf nationaler Ebene), grundsätzlich dem politisch zuständigen Departement EFD vorbehalten sein (wenn angezeigt zusammen mit der Finma).

Art. 5: Regulierungsformen (Grundlage: Art. 7 und 55 Abs. 2 Finmag)

Im Einklang mit Art. 55 Abs. 2 Finmag gehen wir davon aus, dass sich der Begriff «untergeordnete Bedeutung» in Art. 5 Abs. 1 auf den zu regulierenden Inhalt bezieht (und nicht auf die Normenhierarchie). Die Rechtsetzungskompetenz der Finma ist damit auf Belange von beschränkter Tragweite (Art. 55 Abs. 2 Finmag) bzw. fachlich untergeordneter Bedeutung beschränkt.

Art. 6 Abs. 6: Berücksichtigung von internationalen Standards (Grundlage: Art. 7 Abs. 2 Finmag)

Gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. d Finmag ist die Finma verpflichtet, bei ihrer Regulierungstätigkeit internationale Mindeststandards zu berücksichtigen. Diese Vorgabe des Gesetzgebers wird in Art. 6 Abs. 6 des Verordnungsentwurfs weiter ausgeführt. Die Umsetzung von international

anerkannten Standards, dort wo für die Schweiz sinnvoll und nötig, ist einer der Pfeiler der Finanzmarktpolitik des Bundesrates (siehe aktuelle Fassung Finanzmarktpolitik vom Oktober 2016, Seite 7). Internationale Standards sollten aber – auch im Sinne der Finanzmarktpolitik – nur soweit sinnvoll und nötig berücksichtigt werden (kein unnötiger «Swiss Finish»). Der Handlungsspielraum auf nationaler Ebene ist soweit wie möglich zu belassen. Der SVV würde eine diesbezügliche Präzisierung in Art. 6 Abs. 6 begrüßen.

Art. 7: Inhalte der Wirkungsanalysen (Grundlage: Art. 7 Finmag)

Der SVV begrüsst die geforderte Erarbeitung von Wirkungsanalysen, da dadurch auch ein frühzeitiger Einbezug der betroffenen Beaufsichtigten bei Regulierungsvorhaben gewährleistet wird. Im erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsverfahren werden zu Artikel 7 im Detail die in der Wirkungsanalyse zu berücksichtigenden Aspekte aufgeführt, wie u.a. Kosten und Nutzen der Regulierung, Auswirkungen auf Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes. Aus Gründen der Rechtssicherheit würde es der SVV begrüßen, wenn diese Kriterien in der Verordnung selbst (und nicht nur in den Materialien) festgelegt werden.

Art. 8: Beteiligung der Betroffenen (Grundlage: Art. 7 Finmag)

In Art. 8 Abs. 1 ist klarzustellen, dass die betroffenen Kreise und das EFD nicht nur bei eigentlichen Regulierungsvorhaben (Verordnungen), sondern auch bei anderweitigen generell-abstrakten Vorhaben – wie Rundschreiben oder Aufsichtsmitteilungen – von der Finma einzubeziehen sind (siehe Rubrik «Dokumentation» auf Website der Finma). In diesem Sinne begrüßen wir explizit, dass in Art. 9 eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten auch bei Erlass oder Änderung eines Rundschreibens verlangt wird. Einschlägige Verwaltungseinheiten sind gemäss erläuternder Bericht (Seite 20) das BJ (zuständige Verwaltungseinheit des EJPD) und das SIF (zuständige Verwaltungseinheit des EFD).

Gemäss Artikel 7 Absatz 5 Finmag erlässt die Finma zur Umsetzung der Regulierungsgrundsätze Leitlinien und spricht sich dabei mit dem EFD ab. Den betroffenen Kreisen sowie dem EFD als zuständiges Departement für die Finanzmarktregulierung sollten diese Leitlinien zu den Regulierungsgrundsätzen, in Sinne einer zwischen dem EFD und der Finma abgestimmten Regulierungstätigkeit, vorgängig und mit einer angemessenen Frist zur Konsultation unterbreitet werden. Der SVV schlägt vor, dies in Art. 8 explizit aufzunehmen.

Art. 11: Vernehmlassungsfrist (siehe Art. 7 Vernehmlassungsgesetz)

Es besteht kein Grund, für Konsultationen der Finma eine andere Regelung als im Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG) vorzusehen. Es wäre beispielsweise bei einer grossen Anzahl von parallel in die Vernehmlassung geschickten Regulierungen sehr schwierig, innerhalb einer Frist von nur zwei Monaten eine konsolidierte Verbandsstellung-

nahme in Abstimmung mit einer Vielzahl von betroffenen Gremien zu erarbeiten. Der SVV schlägt daher – in Übereinstimmung mit dem VIG – eine dreimonatige Frist vor.

Art. 15: Austausch nicht öffentlicher Informationen (Grundlage: Art. 39 Abs. 2 Finmag)

Art. 15 sieht vor, dass die Finma gegebenenfalls institutsspezifische Informationen weitergeben muss, welche auch Informationen von ausländischen Behörden umfassen könnte. Die Weitergabe solcher Informationen könnte problematisch sein, da die ausländischen Behörden, analog zur Finma, die Einhaltung des Vertraulichkeits- und Spezialitätsprinzips voraussetzen könnten. Somit wäre zu prüfen, ob der vorgeschlagene Artikel keine Auswirkungen auf bestehende bilaterale/ multilaterale Memoranda of Understanding hätte. Der SVV schlägt deshalb vor, in Art. 15 in Übereinstimmung mit der einschlägigen Bestimmung im Finmag (Art. 39 Abs. 2) eine Kann-Bestimmung vorzusehen.

Die internationale Tätigkeit der Finma ist von zentraler Bedeutung für das Ansehen des Schweizer Finanzplatzes und der Gruppenaufsicht. Die Finma sollte deshalb ausreichend Ressourcen einsetzen können und internationale Aufsichtskooperation aktiv pflegen. Dazu gehört auch der Austausch nicht öffentlicher Informationen, sei es im bilateralen Austausch zwischen Finma und der ausländischen Aufsichtsbehörde oder via Direktübermittlung der Informationen durch die Beaufichtigten. Wir schlagen vor, die derzeit zu rigide Praxisanwendung von Art. 42c Finmag im Sinne der Botschaft zur damaligen Finmag-Änderung zu überdenken und in der Verordnung weiter zu konkretisieren. Hierzu schlagen wir einen neuen Art. 15 Absatz 2 vor, mit dem Ziel den Informationsaustausch und Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden weiter zu verbessern, was schlussendlich auch den Beaufichtigten zugutekäme.

Art. 16: Übergangsbestimmung

Für die beaufichtigten Unternehmen ist eine möglichst rasche Überprüfung der bestehenden Finma-Regulierungen auf deren Stufengerechtigkeit und eine damit verbundene Bereinigung der Rechtslage (Rechtssicherheit) sehr zentral. Fünf Jahre für die Vornahme dieser Überprüfung erscheinen uns zu lange. Wir erachten eine Frist von drei Jahren als diesem zentralen Anliegen angemessen.

Information der Öffentlichkeit gemäss Art. 22 Finmag

Die Finma fällt in der Praxis Entscheide (Rechtsanwendung), die für die Beaufichtigten wesentliche Auswirkungen haben können. Trotzdem werden solche Grundsatzentscheide nur selten veröffentlicht. Im Sinne der Transparenz und im Interesse der Rechtskonformität sollten Grundsatzentscheide der Finma veröffentlicht werden. Wir verweisen auf die Finma-Bulletins, die bis 2017 erstellt worden sind. In diesen wurde die Praxis im schweizerischen Finanzmarktaufsichtsrecht aufgezeigt (u.a. durch Bekanntmachung wichtiger rechtskräftiger Verfügungen der Finma). In Anlehnung an diese seinerzeitigen Bulletins schlägt der SVV

vor, eine entsprechende Bestimmung zur Veröffentlichung von Entscheiden in der Verordnung aufzunehmen.

Für konkrete Formulierungsvorschläge bzw. Anträge zu den oben genannten Punkten verweisen wir auf die Beilage (Synopsis mit Anträgen).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei der weiteren Behandlung der Vorlage. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung. Wir sind auch gerne bereit, unsere schriftlichen Ausführungen an einem Treffen zu erläutern.

Mit freundlichen Grüßen

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Urs Arbter
Leiter Ressort Versicherungspolitik und Regulierung,
Stellvertretender Direktor



Franziska Streich
Fachverantwortliche Recht

Synopse Verordnung zum FINMAG

Entwurf Verordnung zum FINMAG vom 01.05.2019	Anträge SVV
1. Abschnitt: Gegenstand	
Art. 1	
¹ Diese Verordnung regelt namentlich:	
a. die Erfüllung der Aufgaben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) im internationalen Bereich und in der Regulierung;	
b. die Regulierungsgrundsätze nach Artikel 7 FINMAG;	
c. die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der FINMA und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD).	
	d. die Information der Öffentlichkeit nach Artikel 22 FINMAG
² Vorbehalten bleibt Artikel 21 Absatz 1 FINMAG.	
2. Abschnitt: Internationale Tätigkeit der FINMA	
Art. 2 Aufgaben	
¹ Die internationalen Aufgaben der FINMA umfassen insbesondere:	
a. die Amtshilfe mit ausländischen Behörden nach den Artikeln 42 und 42a FINMAG;	
b. die Einsitznahme in internationalen Gremien, die sich mit Fragen der Finanzmarktaufsicht befassen;	

b. die Teilnahme an bilateralen Gesprächen und Verhandlungen des EFD, die der Wahrung der Interessen der Schweiz in internationalen Finanzangelegenheiten dienen, und die fachliche Unterstützung des EFD bei diesen Gesprächen und Verhandlungen.	
² Im Rahmen der internationalen Aufgaben kann die FINMA rechtlich nicht bindende Vereinbarungen abschliessen.	
Art. 3 Internationale Vertretung und Positionierung	
¹ Die FINMA berücksichtigt bei ihren internationalen Aufgaben nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c die Finanzmarktpolitik des Bundesrates.	
² Vertritt sie die Schweiz in internationalen Gremien, so spricht sie ihre Positionierung mit dem EFD ab. Die Federführung für die internationale Finanzmarktpolitik obliegt dem EFD.	
³ Das EFD vertritt die Positionen, die in internationalen Organisationen und Gremien eingebracht werden, gegenüber dem Bundesrat und der Bundesversammlung.	
Art. 4 Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit dem EFD	
¹ Die FINMA koordiniert ihre internationalen Aufgaben nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c mit dem EFD.	
² Die FINMA und das EFD stellen einander, soweit zulässig, alle Informationen, Unterlagen und Daten aus internationalen Aufgaben gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c sowie internationalen Organisationen und Gremien zur Verfügung, welche die jeweils andere Behörde für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt.	
³ Soweit zweckmässig und zulässig, kann die FINMA oder das EFD an Treffen von internationalen Organisationen und Gremien teilnehmen, in denen die jeweils andere Behörde Einsitz hat.	
⁴ Die FINMA und das EFD regeln die Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit und ihres Informationsaustausches bei den internationalen Aufgaben in einer Vereinbarung.	
3. Abschnitt: Regulierungstätigkeit der FINMA	
Art. 5 Regulierungsformen	

<p>¹ Ist die FINMA durch ein Bundesgesetz oder eine Verordnung des Bundesrates zum Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen ermächtigt, so sind diese in der Form einer Verordnung zu erlassen. Eine Rechtsetzungskompetenz ist, sofern nicht anders vorgesehen, beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.</p>	
<p>² Mittels Rundschreiben kann die FINMA Transparenz über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung in ihrer Aufsichtstätigkeit schaffen. Rundschreiben dienen ausschliesslich der Rechtsanwendung und dürfen keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten (Art. 7 FINMAG).</p>	
<p>Art. 6 Grundsätze der Regulierung</p>	
<p>¹ Bevor reguliert wird, ist ein Handlungsbedarf zu begründen und zu dokumentieren. Dabei ist darzulegen, welche Risiken mit einer Regulierung abgedeckt werden sollen.</p>	
<p>² Die konkreten rechtlichen Grundlagen für ein Regulierungsvorhaben sind zu dokumentieren und die Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit des Vorhabens darzulegen.</p>	
<p>³ Im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten Ziels ist jeweils die Variante einer Regulierung zu verfolgen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entspricht und die insgesamt am kostengünstigsten ist. Dabei sind auch die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zu berücksichtigen. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen.</p>	
<p>⁴ Regulierungen sind wettbewerbs- und technologieneutral auszugestalten. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen.</p>	
<p>⁵ Die Differenzierung einer Regulierung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c FINMAG orientiert sich am Ziel einer Regulierung und geschieht risikoorientiert. Die Differenzierung ist zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Artikel 7 darzulegen.</p>	
<p>⁶ Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten zu berücksichtigen.</p>	<p>⁶ Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten soweit notwendig zu berücksichtigen.</p>
<p>⁷ Die FINMA legt dar, inwiefern eine Regulierung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates Rechnung trägt.</p>	

<p>⁸ Die FINMA überprüft bestehende Regulierungen periodisch auf ihre Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit hin. Sie hört die interessierten Kreise an und veröffentlicht die Ergebnisse der entsprechenden Überprüfungen.</p>	
<p>Art. 7 Wirkungsanalysen</p>	
<p>¹ Für Regulierungsvorhaben sind frühzeitig im Prozess Wirkungsanalysen zu erstellen. Die Analysen können sich auf Regulierungsfolgenabschätzungen zu übergeordneten Rechtserlassen abstützen.</p>	
<p>² Im Rahmen von Wirkungsanalysen sind verschiedene Regulierungsvarianten zu prüfen und die ihr zugrundeliegenden Annahmen und Unsicherheiten darzulegen.</p>	
<p>³ Wirkungsanalysen sollen qualitative und wenn möglich auch quantitative Angaben enthalten.</p>	<p>³ Wirkungsanalysen sollen qualitative und wenn möglich auch quantitative Angaben enthalten. Da- bei sind grundsätzlich folgende Aspekte einer Re- gulierung zu prüfen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Zweck und Verhältnismässigkeit; b. Kosten und Nutzen (insbesondere für die Versi- cherten); c. Wirksamkeit; d. Betroffenheit der Beaufsichtigten; e. Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Innova- tionsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes; f. Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit, Stabi- lität und Effizienz des Finanzsektors; g. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.
<p>⁴ Umfang und Detaillierungsgrad der Wirkungsanalysen orientieren sich an der Bedeutung eines Regu- liierungsvorhabens.</p>	
<p>Art. 8 Beteiligung der Betroffenen</p>	

<p>¹ Die betroffenen Kreise sowie das EFD werden von Beginn an und transparent über Regulierungsvorhaben der FINMA informiert und in angemessener Weise in die Planung und Ausarbeitung einer Regulierung einbezogen.</p>	<p>¹ Die betroffenen Kreise sowie das EFD werden von Beginn an und transparent über Regulierungsvorhaben und anderweitigen generell-abstrakten Vorhaben der FINMA informiert und in angemessener Weise in die Planung und Ausarbeitung einer Regulierung einbezogen.</p>
<p>² Die FINMA hält die Einzelheiten zur Beteiligung der Betroffenen in ihren Leitlinien zu den Regulierungsgrundsätzen nach Artikel 7 Absatz 5 FINMAG fest.</p>	
	<p>³ Die FINMA unterbreitet Entwürfe zum Erlass oder zur Änderung der Leitlinien nach Art. 7 Abs. 5 FINMAG dem EFD und den betroffenen Kreisen mit einer angemessenen Frist.</p>
<p>Art. 9 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten</p>	
<p>¹ Die FINMA führt vor Erlass oder Änderung einer Verordnung oder eines Rundschreibens eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch.</p>	
<p>² Einzuladen sind dabei alle Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind.</p>	
<p>Art. 10 Öffentliche Konsultation</p>	
<p>¹ Bei Verordnungen von grosser Tragweite im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005³ (VIG) führt die FINMA ein Vernehmlassungsverfahren nach dem VIG durch.</p>	
<p>² Bei anderen Verordnungen sowie bei Rundschreiben führt die FINMA Anhörungen durch. Vorbehalten bleibt Artikel 3 Absatz 2 VIG.</p>	
<p>³ Vernehmlassungsverfahren und Anhörungen werden vom Verwaltungsrat der FINMA eröffnet.</p>	
<p>Art. 11 Form und Frist öffentlicher Konsultationen</p>	
<p>¹ Für Verordnungen und Rundschreiben nach Artikel 10 Absatz 2 gilt:</p>	
<p>a. Die Anhörungsfrist beträgt grundsätzlich zwei Monate.</p>	<p>a. Die Anhörungsfrist beträgt grundsätzlich zwei drei Monate.</p>

b. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie von Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert.	
c. Duldet das Vorhaben keinen Aufschub, so kann die Frist ausnahmsweise verkürzt werden. Eine Verkürzung der Frist ist gegenüber den Anhörungsadressaten sachlich zu begründen.	
² Die Konsultationsunterlagen erläutern den Inhalt und die Ziele des Regulierungsvorhabens und legen dar, inwiefern die Regulierungsgrundsätze gemäss diesem Abschnitt berücksichtigt werden. Die Wirkungsanalyse nach Artikel 7 ist Bestandteil der Konsultationsunterlagen.	
³ Finden gleichzeitig zusammenhängende Konsultationen zu einer FINMA-Regulierung und zu einem übergeordneten Rechtserlass statt, so gelten für die Konsultation der FINMA dieselben Fristen wie für die Konsultation zum übergeordneten Rechtserlass.	
⁴ Die Stellungnahmen zur Konsultation werden gewichtet und ausgewertet. Die Ergebnisse der Konsultation werden in einem Ergebnisbericht zusammengefasst, der vom Verwaltungsrat der FINMA verabschiedet wird.	
⁵ Die FINMA veröffentlicht neben den Konsultationsunterlagen auch die Stellungnahmen zur Konsultation sowie den Ergebnisbericht.	
Art. 12 Anerkennung von Selbstregulierung	
¹ Vor der Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard nach Artikel 7 Absatz 3 FINMAG führt die FINMA eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 9 und eine öffentliche Konsultation nach den Artikeln 10 und 11 durch.	
² Selbstregulierungen werden vom Verwaltungsrat der FINMA anerkannt.	
Art. 13 Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit dem EFD	
¹ Die FINMA koordiniert ihre Regulierungstätigkeit mit dem EFD und tauscht sich zu diesem Zweck regelmässig mit dem EFD aus.	
² Die FINMA und das EFD stellen einander, soweit zulässig, alle Informationen, Unterlagen und Daten zur Verfügung, welche die jeweils andere Behörde für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt.	
³ Die FINMA und das EFD regeln die Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit in der Regulierung in einer Vereinbarung.	

4. Abschnitt: Strategische Ziele der FINMA	
Art. 14	
¹ Die FINMA orientiert sich bei der Festlegung der strategischen Ziele an den Vorgaben für den Erlass der strategischen Ziele von verselbstständigten Einheiten des Bundes.	¹ Die FINMA orientiert sich bei der Festlegung der strategischen Ziele an der Finanzmarktpolitik des Bundesrates sowie an den Vorgaben für den Erlass der strategischen Ziele von verselbstständigten Einheiten des Bundes.
² Die strategischen Ziele der FINMA beinhalten Kernpunkte der Umsetzung sowie, soweit zweckmässig, Indikatoren und Zielwerte zur Messung der Zielerreichung.	
³ Die FINMA legt dem EFD die strategischen Ziele drei Monate vor der geplanten Genehmigung durch den Bundesrat vor.	
⁴ Nach der Genehmigung durch den Bundesrat werden die strategischen Ziele der FINMA veröffentlicht.	
5. Abschnitt: Austausch nicht öffentlicher Informationen	
Art. 15	
Die FINMA informiert das EFD über nicht öffentliche Informationen zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern, wenn es der Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient sowie in Fällen von potentiell grosser wirtschaftlicher oder politischer Tragweite.	¹ Die FINMA informiert kann das EFD über nicht öffentliche Informationen zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern informieren , wenn es der Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient sowie in Fällen von potentiell grosser wirtschaftlicher oder politischer Tragweite. ² Die FINMA beachtet ausreichend das grosse Bedürfnis der beaufsichtigten Finanzmarktteilnehmer mit ausländischen Aufsichtsbehörden zusammenzuarbeiten. Sind die Voraussetzung von Artikel 42c

	Absatz 1 FINMAG erfüllt, wendet die FINMA den Amtshilfenvorbehalt unter Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips nur sehr zurückhaltend an.
	6. Abschnitt: Information der Öffentlichkeit und Datenbearbeitung
	Art. 15b Veröffentlichung von Entscheiden Die FINMA veröffentlicht regelmässig Grundsatzentscheide und äussert sich zu aufsichtsrechtlichen Fragen von besonderer Tragweite.
6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	6 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen
Art. 16 Übergangsbestimmung	
¹ Innerhalb von fünf Jahren ab Inkrafttreten dieser Verordnung überprüft die FINMA sämtliche ihrer Regulierungen auf ihre Stufengerechtigkeit hin und nimmt nötige Anpassungen vor.	¹ Innerhalb von fünf drei Jahren ab Inkrafttreten dieser Verordnung überprüft die FINMA sämtliche ihrer Regulierungen auf ihre Stufengerechtigkeit hin und nimmt nötige Anpassungen vor.
² Nach Ablauf der Frist erstellt die FINMA zuhanden des Bundesrates einen Bericht, in welchem sie darlegt, inwiefern die Stufengerechtigkeit ihrer Regulierungen gesichert oder hergestellt wurde.	
Art. 17 Inkrafttreten	
Diese Verordnung tritt am ... in Kraft.	

Herr Bundesrat
Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 22. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Vernehmlassungsantwort von SwissHoldings, dem Verband der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

SwissHoldings dankt Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

Haltung von SwissHoldings

- 1. Regulierungstätigkeit der FINMA:** SwissHoldings begrüsst die Präzisierung und Konkretisierung der Rollen und Aufgaben der FINMA in der Regulierung durch den Erlass einer Verordnung zum FINMAG.
- 2. Zusammenarbeit zwischen der FINMA und dem EFD:** SwissHoldings befürwortet ebenfalls, die Zusammenarbeit der FINMA mit dem EFD, sowohl bei der Vertretung der Schweiz im Rahmen der internationalen Aufgaben wie auch im Innenverhältnis, in der Verordnung zu konkretisieren und damit Transparenz zu schaffen wie auch das Vertrauen in das gute Funktionieren der Verwaltungsprozesse zu sichern.



A. Allgemeine Bemerkungen

Regulierung des Finanzplatzes Schweiz

Das herausfordernde und sich verändernde Umfeld des Schweizer Finanzplatzes verlangt, dass die zuständigen Behörden optimal aufgestellt und ihre jeweiligen Aufgaben klar definiert sind. Dies gewährleistet erst eine effiziente und effektive Umsetzung der bundesrätlichen Finanzmarktpolitik mit einer national wie international anerkannten Regulierung, einer unabhängigen Aufsicht und damit insgesamt einer schlagkräftigen Vertretung der Schweizer Interessen im Aussenverhältnis sowie einer wirkungsvollen Zusammenarbeit der zuständigen Behörden.

Unsere Mitgliedfirmen nehmen entweder aktiv am Finanzmarkt teil oder stehen mit der Finanzbranche ständig in nahem Austausch und sind deshalb von der Finanzmarktregulierung direkt mitbetroffen.

Kritik aus den Reihen der Kapitalmarktteilnehmer

Die Regulierungstätigkeit der Finanzmarktaufsicht (FINMA) wurde in vergangener Zeit wiederholt kritisiert. Sowohl die Politik wie auch die Finanzmarktteilnehmenden äusserten Bedenken zur Verhältnismässigkeit, Transparenz und Rechtmässigkeit der FINMA-Regulierungen. Konkret bemängelt wurde u.a. die als zu extensiv empfundene Regulierung sowie die fehlende gesetzliche Grundlage bestimmter Regulierungsinstrumente.

SwissHoldings anerkennt allerdings auch die unternommenen Bemühungen der FINMA, die Anliegen der Branche anzuhören und ihre Regulierungstätigkeit im Dialog mit der Branche weiterzuentwickeln. Dennoch wird eine Klarstellung und Verankerung des Austauschprozesses mit der Branche auf Verordnungsstufe befürwortet, um den Grundsätzen der Rechtssicherheit, Verhältnismässigkeit und Transparenz Rechnung zu tragen.

Einführung einer Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Die Konkretisierung der Kompetenzen der FINMA durch die Einführung einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) erscheint sinnvoll.

B. Internationale Tätigkeit der FINMA

SwissHoldings begrüsst die Klarstellung und Konkretisierung der Kompetenzen der FINMA im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Dabei ist insbesondere das Festhalten der Pflicht der FINMA, ihre Positionierung in internationalen Gremien mit dem EFD abzusprechen sowie die Statuierung der allgemeinen Federführung des EFD als positiv zu werten. So kann eine wirkungsvolle, einheitliche und angemessen koordinierte Vertretung der Interessen der Schweiz im Aussenverhältnis sichergestellt werden. Die



Regelung der Einzelheiten in einer bilateralen Vereinbarung zwischen der FINMA und dem EFD ist vernünftig.

C. Kernelemente der Regulierung

Prinzipienbasiertes und stufengerechtes Handeln

SwissHoldings befürwortet grundsätzlich eine prinzipienbasierte Finanzmarktgesetzgebung, um die nötige Regulierungsflexibilität im dynamischen und sich kontinuierlich weiterentwickelnden Finanzbereich zu bewahren. Zwangsläufig müssen dabei auf tieferen Regulierungsstufen Konkretisierungen vorgenommen werden. Dabei muss aber sichergestellt werden, dass das Legalitätsprinzip nicht verletzt wird, indem faktisch rechtsetzende Bestimmungen durch nicht dafür vorgesehene Regulierungsformen eingeführt werden. Zugleich ist festzulegen, dass Aufsichts- und Regulierungstätigkeit der FINMA klar getrennt werden.

Grundsätze der Regulierung

Zugleich ist es angezeigt, dass dort, wo der FINMA Regulierungsfunktion zugestanden wird, mit dem vorgeschlagenen Katalog der Regulierungsgrundsätze in Art. 6 E-FINMAV wichtige Maximen einer modernen, effektiven Regulierung eingefordert werden.

Hierbei ist es unseres Erachtens besonders wichtig, dass sich die FINMA unter sinnvoller Ermessensanwendung an internationale Standards hält und so sichergestellt wird, dass der Schweizer Finanzplatz dort, wo nötig, sowohl inhaltlich wie auch zeitlich mit den anderen, international massgebenden Finanzplätzen abgestimmt ist.

Beteiligung der Betroffenen

Als Wirtschaftsverband erachtet SwissHoldings den Einbezug der Finanzmarktteilnehmenden in die Regulierungstätigkeit als besonders wichtig, um nicht an der gelebten Wirtschaftsrealität „vorbei zu regulieren.“ Dies ist insbesondere bei Regulierungsvorhaben – oder beim Verzicht auf staatlicher Regulierung zugunsten Selbstregulierung, etwa im Zusammenhang mit dem Funktionieren der Börse – wichtig, die die Nichtfinanziellen Unternehmen direkt betreffen, weil dort die Kenntnis über alle relevanten Aspekte nicht automatisch vorausgesetzt werden kann. Die frühzeitige Information und Beteiligung der Betroffenen trägt erheblich zur Verbesserung der Qualität, Effektivität und Akzeptanz von Regulierungsvorhaben bei.

D. Zusammenarbeit zwischen der FINMA und dem EFD

Neben der Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung der internationalen Aufgaben soll die Verordnung auch die Zusammenarbeit im Innenverhältnis und den Informationsaustausch



zwischen den beiden Behörden regeln. Damit erst wird die Finanzmarktregulierung und deren Umsetzung für die Finanzmarktteilnehmenden verständlich, zugleich Transparenz geschaffen und das Vertrauen in das gute Funktionieren der Verwaltungsprozesse gesichert.

E. Generell andere Ausgangslage für Nichtfinanzunternehmen

In den Jahren seit der Krise 2008 wurde die Finanzmarktregulierung nach dem Prinzip «same business, same risks, same rules» auf Aktivitäten ausgedehnt, die typischerweise auch innerhalb von grossen Industriekonzernen (Treasury-Dienstleistungen unter Gruppengesellschaften) oder gegenüber solchen nahestehenden Personen (z.B. Vorsorgeeinrichtungen, Stiftungen) erbracht werden. Darunter fallen etwa Derivate-Regulierung, Regeln zur Geldwäscherei-Bekämpfung oder auch Versicherungsregulierung. Dabei wurde den grundlegend andersgearteten Risiken, denen solche Dienstleistungen unter Gruppengesellschaften unterliegen, oftmals zu wenig Rechnung getragen, z.B. indem auf entsprechend differenzierte, das tiefere Risiko im Konzerninnenverhältnis oder bei Nichtfinanziellen Unternehmen berücksichtigende liberalere Regelung verzichtet wurde. Neben der Regulierungs- betrifft dies auch die Aufsichtstätigkeit der FINMA. Diesem Umstand ist auch bei der Regulierung der FINMA selbst und bei der Festlegung der von ihr anzuwendenden Massstäbe Rechnung zu tragen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SwissHoldings
Geschäftsstelle

A handwritten signature in black ink, appearing to read "G. Rumo".

Dr. Gabriel Rumo
Direktor

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. Beglinger".

Jacques Beglinger
Mitglied der Geschäftsleitung



SwissHoldings, der Verband der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz, umfasst 58 der grössten Konzerne in der Schweiz, die zusammen rund 70 Prozent der gesamten Börsenkapitalisierung der SIX Swiss Exchange ausmachen. Unsere Mitgliedfirmen beschäftigen global rund 1,6 Millionen Personen, rund 200'000 davon arbeiten in der Schweiz. Über die zahlreichen Dienstleistungs- und Lieferaufträge, die sie an KMU erteilen, beschäftigen die multinationalen Unternehmen der Schweiz – direkt und indirekt – über die Hälfte aller Angestellten in der Schweiz.



Per E-Mail
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 19. August 2019

Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Zum titelerwähnten Vorentwurf nehmen wir gerne wie folgt fristgerecht Stellung:

Wir lehnen die Vorlage ab und beantragen Ihnen, auf die Einführung einer Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zu verzichten.

Begründung:

Die Vorlage geht in die falsche Richtung. Anstatt die Finma zusätzlich zu stärken, würde die Finma im Interesse der von ihr beaufsichtigten Finanzintermediäre geschwächt. Wie problematisch die vorgeschlagenen Bestimmungen wären, zeigt alleine die Geldwäschereiproblematik eindrücklich auf: Bekanntlich gibt es leider kaum einen Geldwäschereiskandal von internationalem Ausmass, ohne dass Schweizer Finanzintermediäre darin involviert sind. Die Schweiz ist deshalb dringend gefordert, ihr Dispositiv zur Verhinderung von Geldwäscherei zu verschärfen und endlich den internationalen Minimalstandard (u.a. gemäss Financial Action Task Force) zu erfüllen. Die Vorlage zielt aber genau auf das Gegenteil: Der Verordnungsentwurf würde die Finma ganz erheblich schwächen und ihre Unabhängigkeit untergraben. Unabdingbarer Teil eines griffigen Regulierungsdispositivs ist aber eine starke und unabhängige Aufsicht, weil nur so die tatsächliche Einhaltung der Regeln gewährleistet werden kann. Der Verordnungsentwurf würde deshalb weiteren Missbräuchen unseres Finanzplatzes Tür und Tor öffnen, anstatt diese endlich griffig zu unterbinden. Die Vorlage ist daher abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Eric Martin
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen
Rechtsdienst
Bundesgasse 3
3003 Bern

22. August 2019

Stellungnahme zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne lassen wir Ihnen im Anhang unsere detaillierte Stellungnahme zur Vernehmlassung vom 1. Mai 2019 zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz zukommen.

Wir begrüssen den Verordnungsvorschlag, welcher viele Anliegen aus der Finanzbranche aufnimmt. In grundsätzlicher Hinsicht möchten wir besonders folgende Punkte hervorheben:

- Das Gesetz verlangt, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes auch bei der Regulierung zu berücksichtigen ist. Die Verordnung sollte daher konkreter festhalten, dass die bestehenden nationalen Spielräume, welche die internationalen Standards belassen, die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes gebührend würdigen. Dabei ist die Umsetzung bei konkurrierenden Finanzplätzen sowohl in zeitlicher als auch inhaltlicher Hinsicht zu berücksichtigen. Der Grundsatz der Wettbewerbsgleichheit ist dabei auch im innerschweizerischen Verhältnis zu berücksichtigen.
- In der neuen Verordnung sollte aus unserer Sicht zusätzlich festgehalten werden, dass Entscheidungen der FINMA, die sich wesentlich auf Kapital, Liquidität und Organisation eines Beaufsichtigten auswirken, vom Verwaltungsrat der FINMA zu erlassen sind.
- Um potentielle Interessenskonflikte zu vermeiden sollte FINMA klar aufzeigen wie sichergestellt ist, dass Regulierungs- und Aufsichtstätigkeiten angemessen voneinander getrennt werden. Damit soll erreicht werden, dass (i) einzelne Ereignisse aus der Aufsichtstätigkeit die Regulierung nicht übermässig beeinflussen und (ii) die Beaufsichtigten ihre Anliegen im Rahmen von Regulierungsvorhaben ohne unmittelbaren Einfluss auf die Aufsichtstätigkeit äussern können. Eine solche Trennung ist sowohl bei anderen Schweizer Behörden wie der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie bei zahlreichen ausländischen Aufsichtsbehörden wie der Bank of England, der Deutschen Bundesanstalt für Finanzaufsicht oder der Hong Kong Monetary Authority gängige Praxis.

Im Anhang finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme zur Vernehmlassung mit konkreten und teilweise weiteren Anpassungsvorschlägen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für weitergehende Erläuterungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

UBS Group AG



Thomas Ulrich
Head Governmental Affairs



Thomas Bischof
Head Legislative & Regulatory Affairs

Stellungnahme der UBS zur Vernehmlassung vom 1. Mai 2019 über eine Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

A. Allgemeines

Wir unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, in einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz gewisse Regulierungsgrundsätze, die Zusammenarbeit der FINMA mit dem Bundesrat und dem EFD sowie Grundsätze für die Regulierungstätigkeit der FINMA zu präzisieren. Die Vorschläge werden zu einer weiteren Stärkung der FINMA führen und die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung und dem Parlament formalisieren und weiter verbessern.

Mehrheitlich enthält die Vorlage allgemeingültige Rechts- bzw. Rechtssetzungsprinzipien, insbesondere eine Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips und kodifiziert teilweise bereits gelebte Praxis. Einzelne vorgeschlagene Regelungen sind relativ allgemein gehalten. Aufgrund ihrer Bedeutung schlagen wir deshalb in den folgenden ausgewählten Bereichen Konkretisierungen vor: (i) die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Regulierung, (ii) die Zusammenarbeit der FINMA mit dem EFD und den parlamentarischen Kommissionen in Zusammenhang mit neuen Vorgaben internationaler Gremien, (iii) den Informationsaustausch zwischen FINMA und EFD, (iv) den Einbezug des Verwaltungsrates der FINMA bei wichtigen Entscheiden sowie (v) die angemessene Trennung der Aufgaben von Aufsicht und Regulierung innerhalb der FINMA.

B. Der Verordnungsentwurf im Einzelnen

Art. 3 Frühzeitige Koordination mit Gesetzgeber bei internationaler Standardsetzung

1. Bemerkungen

Die Positionierung in internationalen Gremien ist für den Finanzplatz von grundlegender Bedeutung. Heute werden die meisten Grundsätze und auch viele konkrete Regulierungsvorschläge durch internationale Organisationen und Gremien beschlossen, im Bereich der Finanzindustrie z.B. durch das Basel Committee for Banking Supervision (BCBS) der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), das Financial Stability Board (FSB), die Financial Action Task Force (FATF), die International Organization of Securities Commissions (IOSCO) sowie in Steuerfragen durch die OECD.¹ Zudem rapportieren viele dieser meist nicht unter internationalem Recht organisierten Gremien in politischer Hinsicht an die Staaten-Gruppe der G-20, welcher die Schweiz nicht angehört.²

Oftmals belassen die internationalen Standards bzw. Empfehlungen bei der Umsetzung nur wenig Ermessensspielraum. In Bezug auf die Schweiz und im Zusammenhang mit der vorliegenden Vorlage und der zugrundeliegenden parlamentarischen Motion Landolt erscheint es daher wichtig, dass einerseits frühzeitig eine verwaltungsinterne Koordination erfolgt (zwischen FINMA und anderen zuständigen Bundesstellen, E-Art. 4 FINMAV).

¹ Vgl. Übersicht im Bericht des Bundesrates vom 26. Juni 2019 betreffend Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Anhang 1, S. II <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75590.html> (hiernach zit. Bundesrat, Soft Law Bericht).

² Die Vorschläge der Gremien werden jeweils durch die G-20 „genehmigt“ bzw. „verabschiedet“, insbesondere im Bereich der Finanzmarktregulierung (Vorschläge des FSB) oder der Steuern (OECD), vgl. z.B. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/g7-g20/die-themen-der-g20-387354>.

Andererseits sollte aber auch eine Konsultation mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen des Bundes (im Finanzbereich meist die Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats für Wirtschaft und Abgaben sowie Recht) erfolgen.

Da internationale Standards die interne Gesetzgebung unmittelbar beeinflussen oder entsprechende Änderungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene erfordern, sollte der Gesetzgeber deshalb bei der grundlegenden Meinungsbildung und Festlegung der Position der Schweiz frühzeitig genug in den Entstehungsprozess für neue internationale Standards einbezogen werden und zwar unabhängig davon, ob die spätere Regelung und Umsetzung in der Schweiz letztlich auf der Gesetzes- oder Verordnungsebene erfolgt.

Der Bundesrat hat die Problematik in seinem oben zitierten Bericht zum Soft Law vom 26. Juni 2019 erkannt und entsprechende Massnahmen in Aussicht gestellt.³ Die Problematik beschränkt sich aber nicht nur auf das Verhältnis des Bundesrates zum Parlament, worauf sich der Soft Law Bericht bezieht, sondern eben auch – was hier im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung Thema ist – auf das Verhältnis unabhängiger Bundesanstalten wie der FINMA zum Parlament und zur übrigen zuständigen Verwaltung (EFD, EJPD), sowie dem Bundesrat. Mit einer solchen frühzeitigen Einbindung des Gesetzgebers wird auch die spätere Umsetzung von internationalen Standards durch das Parlament erleichtert.

Wir schlagen daher vor, dass die FINMA bei der Festlegung von Grundpositionen in internationalen Gremien die entsprechenden parlamentarischen Sachbereichskommissionen konsultiert, nebst der regelmässigen und allgemeinen Information über internationale Entwicklungen der Regulierung durch den Bundesrat.

Wir schlagen daher eine Ergänzung von Artikel 3 Absatz 2 vor:

2. Antrag

Art. 3 Internationale Vertretung und Positionierung

1.....

² Vertritt sie die Schweiz in internationalen Gremien, so spricht sie ihre Positionierung mit dem EFD ab. Die Federführung für die internationale Finanzmarktpolitik obliegt dem EFD. Bei der Festlegung von grundlegenden Positionen werden die zuständigen parlamentarischen Kommissionen konsultiert.

Art. 6 – Grundsätze der Regulierung

1. Bemerkungen

Artikel 6 legt die Eckpfeiler und Leitlinien der Regulierungstätigkeit fest. Wir unterstützen die festgehaltenen Grundsätze. Einzig in Bezug auf die internationalen Standards schlagen wir vor, dass die Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten nicht bloss *berücksichtigt* werden soll, sondern dass die Art und Weise und der Grad der Umsetzung insbesondere im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit nach Absatz 3 zu beachten ist. Dabei ist der Grad der Umsetzung in wichtigen ausländischen Vergleichsjurisdiktionen sowohl in inhaltlicher als auch in zeitlicher Hinsicht zu beachten.

Wie wir im Zusammenhang mit der Revision des Bundesrates zur ERV hingewiesen haben, ist der Grundsatz der Wettbewerbsgleichheit und –fähigkeit auch bei der Regulierung von inländischen und ausländischen systemrelevanten Instituten zu beachten, insbesondere sind die systemrelevanten Töchter

³ Vgl. Soft Law Bericht S. 16ff.

der Grossbanken grundsätzlich gleich zu behandeln wie die vergleichbaren inländischen systemrelevanten Institute. Es ist daher zu wünschen, dass die FINMA diesen Grundsatz auch im innerschweizerischen Verhältnis beachtet.

Darüber hinaus soll eine vorauseilende Umsetzung internationaler Standards, d.h. bevor diese von der entsprechenden Organisation finalisiert oder verabschiedet worden sind, vermieden werden. Ausnahmen soll es nur bei besonders ausgewiesener Dringlichkeit geben.

Internationale Standards sehen regelmässig auch Ermessensspielräume für die nationale Umsetzung vor. Die Nutzung dieser Spielräume sollte unseres Erachtens nach konsequent auch die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Finanzindustrie berücksichtigen, woran es unserer Ansicht nach in der bisherigen Praxis zuweilen gefehlt hat. Im Weiteren sollen die Anforderungen des nationalen Rechts bzw. der durch die FINMA gesetzten Regeln nicht über die internationalen Standards hinausgehen (kein sog. „Swiss Finish“), auch wenn die internationalen Standards eine schärfere oder härtere Regelung nicht ausdrücklich ausschliessen. Nur ausnahmsweise kann es schweizerische Besonderheiten geben welche eine besondere Regelung erforderlich machen können. Solche Abweichungen, bedürfen im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit einer *besonderen* Begründung.

Den Grundsatz der Wettbewerbsfähigkeit gilt es auch im innerschweizerischen Verhältnis zu beachten, dies auch im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Rechtsgleichheit. Wie wir bereits im Zusammenhang mit den Eigenmittelanforderungen geltend gemacht haben, sind bei den systemrelevanten Banken die schweizerischen systemrelevanten Tochterbanken der Grossbanken grundsätzlich gleich zu behandeln wie die inländischen systemrelevanten Institute. Dies gilt in genereller Hinsicht und nicht nur in Bezug auf die Eigenmittelanforderungen, und der Grundsatz sollte insbesondere auch von der FINMA in ihrer Regulierungstätigkeit beachtet werden.

Wir regen an, diese Grundsätze durch einen Zusatz zu Absatz 6, wie nachfolgend vorgeschlagen, festzuhalten.

2. Antrag

Art. 6 Grundsätze der Regulierung

.....

⁶ Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht in anderen wichtigen Finanzstandorten zu berücksichtigen. Die gemäss internationalem Standard zur Verfügung stehenden nationalen Ermessensspielräume sind konsequent im Sinne von Absatz 3 zu berücksichtigen, und insbesondere einer sorgfältigen Kosten / Nutzenanalyse zu unterziehen. Die schweizerischen Mindestanforderungen sollten nicht über internationale Mindestanforderungen hinausgehen; Abweichungen von diesem Grundsatz sind besonders zu begründen.

Der Grundsatz der Wettbewerbsgleichheit und –fähigkeit ist auch bei der Regulierung im Inland, namentlich im Verhältnis von inländischen systemrelevanten und international tätigen systemrelevanten Instituten, zu beachten.

Neuer Abschnitt 4a – Organisation der Regulierungstätigkeit: Trennung von Regulierung und Aufsicht

1. Bemerkungen

Die Frage einer möglichen Trennung von Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit ist im Verordnungsentwurf nicht thematisiert, sollte unseres Erachtens aber angesprochen werden.

In der Schweiz wird die Regulierung auf der Stufe von Aufsichtsbehörden wie der FINMA auch von jenen Personen mitentworfen, die im Tagesgeschäft für die Aufsicht zuständig sind. Daraus können sich potentielle Ziel- und Interessenkonflikte ergeben, welche jedoch durch eine angemessene, unabhängige Organisation von Aufsicht und Regulierung vermieden werden können.

Mit einer solchen Trennung kann insbesondere besser sichergestellt werden, dass die Regulierung aus einer Perspektive der Gesamtschau geschaffen und erlassen wird, und sich nicht übermässig an einzelnen konkreten Fällen aus der Aufsichtspraxis orientiert oder durch Einzelfälle ausgelöst wird. Sie ermöglicht den für die Regulierung Zuständigen zudem, die Regulierung grundsatz- und prinzipienbasiert auszugestalten, mit einer gewissen Unabhängigkeit und ohne von direkten Aufsichtspflichten oder –fällen übermässig beeinflusst zu sein. Dazu braucht es eine gewisse Distanz zum Tagesgeschäft. Deshalb könnte eine konsequent nur auf die Regulierung ausgerichtete Funktion innerhalb der FINMA auch den Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit in neuen Regulierungsvorschlägen stärker berücksichtigen. Eine angemessene Funktionentrennung wäre auch im Sinne der Motion Landolt, die eine Optimierung der Governance in Bezug auf die Regulierung fordert.

Insgesamt illustrieren die Beispiele im Anhang, dass es sowohl im Inland als auch in vielen Peer Jurisdiktionen üblich ist, die Aufgaben der Aufsicht und Regulierung angemessen zu trennen. Wir beantragen deshalb, dass die Frage einer angemessenen Trennung vertieft geprüft wird.

Eine entsprechende Bestimmung könnte entweder als neuen Artikel nach Art 1 eingefügt werden oder als neuen Abschnitt mit neuem Artikel nach Abschnitt 4, strategische Ziele der FINMA.

2. Antrag

Art. X [neu]

Aufsicht und Regulierung sind zur Vermeidung von potentiellen Interessenskonflikten angemessen voneinander zu trennen.

Neuer Abschnitt 6: Organisation und Aufsichtsverfahren in wichtigen Angelegenheiten

1. Bemerkungen

Art. 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG bestimmt, dass Geschäfte von grosser Tragweite dem Verwaltungsrat der FINMA zur Entscheidung vorzulegen sind. Der Begriff "grosse Tragweite" wurde vom Gesetz nicht definiert, gemäss Botschaft und Kommentar bedeutete dies u.a., dass er für Verfügungen mit grosser präjudizieller Tragweite oder mit weitreichenden wirtschaftlichen oder aufsichtspolitischen Folgen zuständig ist.⁴

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der kürzlich vom Bundesgericht gefällte Entscheid i.S. Postfinance.⁵ Im Wesentlichen sind vor allem Massnahmen im Bereich von Kapital, Liquidität und Risikoregulierung für die Beaufsichtigten sehr einschneidend, weil sich solche Massnahmen teilweise auf das gesamte Geschäftsmodell eines Beaufsichtigten auswirken können. Dem ist mit der Zuständigkeit des Verwaltungsrates für solche Entscheide Rechnung zu tragen. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn der jüngste Entscheid des Bundesgerichts im Fall Postfinance in der neuen Verordnung reflektiert würde. Der Gerichtsentscheid bezieht sich zwar auf systemrelevante Banken, die im Entscheid ausgesprochenen massgeblichen Grundsätze sind aber von allgemeiner Bedeutung und verdeutlichen den unbestimmten Rechtsbegriff der „Geschäfte von grosser Tragweite.“

In rechtlicher Hinsicht sollten Entscheide von solcher Tragweite im Rahmen des ordentlichen Verwaltungsverfahrens gemäss VwVG ergehen, d.h. in der Regel in der Form von Verfügungen erlassen werden. Dies gewährleistet, wie der Entscheid des Bundesgerichts verdeutlicht, dass die Verfahrensrechte der Betroffenen berücksichtigt werden und über die Rechtsposition des Beaufsichtigten Klarheit besteht. Es wäre unseres Erachtens sinnvoll, diese Grundsätze in einer zusätzlichen Bestimmung der Verordnung zu verdeutlichen.

Wir regen eine Stärkung der FINMA im Rahmen anerkannter Good Governance Prinzipien an, insbesondere für jene seltenen Fälle, bei welchen bezüglich wesentlichen Fragen Uneinigkeit innerhalb der Geschäftsleitung oder zwischen Geschäftsleitung und Verwaltungsrat besteht.

Entsprechend regen wir die Einführung einer weiteren, zusätzlichen Bestimmung in diesem Sinne an.

2. Antrag

Art. X

Geschäfte von grosser Tragweite liegen insbesondere vor, wenn sie sich auf die Kapital- oder Liquiditätserfordernisse sowie das Risikomanagement und die Risikoüberwachung von Beaufsichtigten auswirken. In diesen Fällen führt die FINMA ein Verfahren gemäss dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) durch und schliesst dieses durch eine Verfügung ab. Bei grundlegenden Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Geschäftsleitung informiert die Direktorin oder der Direktor den Verwaltungsratspräsidenten. Bei Uneinigkeiten zwischen der Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat werden relevante Themen angemessen eskaliert.

⁴ BSK FINMAG-Urbach/Widmer, N 10 zu Art. 9 FINMAG.

⁵ Entscheid des Bundesgerichts vom 18. Dezember 20128, 2C_387/2018.

ANHANG: BEISPIELE FÜR FUNKTIONALE TRENNUNG VON REGULIERUNG UND AUFSICHT

Eine funktionale Trennung der Aufgaben von Aufsicht und Regulierung lässt sich unterschiedlich ausgestalten, wie Beispiele aus dem Inland und Ausland zeigen. Beispiele für das Inland sind:

- Eidgenössischen Steuerverwaltung: Die Aufsicht und die Regulierung sind in getrennten Einheiten organisiert, mit speziellen „Policy“ Abteilungen (Hauptabteilung „Steuerpolitik“ mit Unterabteilung „Abteilung Gesetzgebung“ sowie für internationale Angelegenheiten die Abteilung „Steuern“ im Staatssekretariat für internationale Finanzfragen).⁶
- SIX Exchange: Eine funktionale Trennung wird auch unter dem FINFRAG von schweizerischen Börsen verlangt. So sind die regulatorischen Organe bei der SIX Swiss Exchange organisatorisch und funktionell vom operativen Geschäft getrennt; SIX Exchange Regulation rapportiert direkt an den Verwaltungsratspräsidenten der SIX Gruppe und weil die SIX Exchange Regulation auch das Enforcement umfasst, besteht daneben ein davon unabhängiges Regulatory Board.⁷

Beispiele aus dem Ausland sind:

- die Prudential Regulation Authority der Bank of England (PRA), welche über eine separate Policy Abteilung für die Formulierung von Policies und Regulations verfügt;⁸
- die UK Financial Conduct Authority (FCA) hat eine separate Policy-Abteilung; die Regulierung ist im VR separat vertreten. Ferner beaufsichtigt ein Policy Committee die Regulierungsinitiativen und führt eine Notwendigkeitsanalyse für neue Regulierungen durch;⁹
- die Bundesanstalt für Finanzaufsicht (BaFin) in Deutschland: Die Abteilung „BA 5 – bankgeschäftliche Risiken / Grundsatz“ ist organisatorisch von den für die operative Aufsicht zuständigen Bereichen getrennt und ausschliesslich für übergreifende Regulierungsfragen zuständig. Aufgaben im Zusammenhang mit internationalen Regulierungsfragen, Mitwirkung an internationalen Regulierungsstandards usw. werden zentral durch die Abteilung IFR (Internationales, Finanzstabilität und Regulierung) wahrgenommen, welche unmittelbar dem Präsidenten der BaFin zugeordnet ist;¹⁰
- die EU Behörden trennen Regulierung und operationelle Aufsicht: Sofern die Europäische Zentralbank (EZB) nach der SSM-Rahmenverordnung unmittelbar für die laufende Aufsicht über signifikante Institute zuständig ist, wird diese innerhalb der Säule Bankenaufsicht von den Generaldirektionen Mikroprudentielle Aufsicht I und II wahrgenommen. Dagegen liegt die Zuständigkeit für aufsichtsrechtliche Grundsatzfragen, die Aufsichtsplanung, die Zulassung interner Modelle, das Krisenmanagement, die Methodik und Entwicklung aufsichtsrechtlicher Standard, die Risikoanalyse sowie für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen organisatorisch getrennt bei der Generaldirektion Mikroprudentielle Aufsicht IV als sogenannter Querschnittsabteilung.¹¹

⁶ Vgl. Organigramm der EStV, <https://www.six-exchange-regulation.com/de/home/profile.html>. Der Leiter rapportiert direkt an den Direktor der EStV.

⁷ <https://www.six-exchange-regulation.com/de/home/profile.html>.

⁸ <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/policy>. Ferner siehe <https://www.bankofengland.co.uk/freedom-of-information/2015/22-may-2015>.

⁹ Vgl. FCA Organisation Chart im Anhang zum FCA Businessplan 2018/19, S. 60; <https://www.fca.org.uk/publications/corporate-documents/our-business-plan-2018-19>.

¹⁰ https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Liste/dl_organigramm.html.

¹¹ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/orgachart/html/index.de.html>.

Der Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) kommt nur in Ausnahmefällen eine aktive Rolle in der operativen Bankenaufsicht zu. Jedoch besteht auch hier eine dezidierte Zuständigkeit für Prudential Regulation and Supervisory Policy.¹²

- Hong Kong Monetary Authority (HKMA): Die Banking Policy und die Banking Supervision sind voneinander getrennt;¹³
- Monetary Authority of Singapore (MAS): Die MAS hat zwar keine eigenständige, an den Managing Direktor rapportierende Regulierungsabteilung. Hingegen verfügt sie über eine grosse Abteilung „Markets & Development“, welche sich speziell mit der Entwicklung des Finanzmarkts Singapur beschäftigt und welche darauf achtet, dass die Regulierung so ausgestaltet ist, dass sie die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Singapur Finanzplatzes stärkt, und zudem den Standort Singapur auch „vermarktet“;¹⁴
- die Financial Services Agency (JFSA), welche zwischen dem „Policy and Markets Bureau“, das für die Regulierung zuständig ist und dem Supervision Bureau unterscheidet;¹⁵ und
- die Australian Prudential Regulation Authority (APRA) verfügt ebenfalls über ein eigenständiges Policy Department, welches für Regulierung, Standardsetting und Regulatory Guides zuständig ist,¹⁶ ebenso ihre Schwesterorganisation, die Australian Securities & Investments Commission (ASIC), die unter anderem über eine von den Supervisory und Enforcement Teams unabhängige Strategieabteilung verfügt.¹⁷

Das Federal Reserve Board in den USA ist aufgrund seiner regionalen Struktur anders organisiert als die vorstehenden Beispiele. Mitarbeiter des Bereichs "Supervision" sind aufgrund der Grösse des FED weitestgehend auf Aufsicht und Vorortkontrollen konzentriert. Dennoch wirkt ein Teil der für die Aufsicht zuständigen Mitarbeiter an der Ausarbeitung von Regulierungsvorschlägen mit, welche jedoch durch das Board of Governors des Federal Reserve Systems genehmigt werden müssen.

¹² <https://eba.europa.eu/about-us/organisation/organisation-chart>.

¹³ <https://www.hkma.gov.hk/eng/about-the-hkma/hkma/organisation-chart.shtml>.

¹⁴ <https://www.mas.gov.sg/who-we-are/Organisation-Structure>; Zur Aufgabe des Development, vgl. <https://www.mas.gov.sg/development>.

¹⁵ https://www.fsa.go.jp/common/about/organization/fsa_org_chart_en.pdf.

¹⁶ <https://www.apra.gov.au/apra-organisation-chart>.

¹⁷ <https://www.asic.gov.au/about-asic/what-we-do/our-structure>.

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Bundesgasse 3
3003 Bern

per E-Mail an: rechtsdienst@sif.admin.ch

Zürich, 22. August 2019

Stellungnahme der VAV zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der am 1. Mai 2019 eröffneten Vernehmlassung zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAV). Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, in dieser für die von unserer Vereinigung vertretenen Banken und für die Finanzbranche allgemein sehr wichtigen Angelegenheit unsere Standpunkte darzulegen.

Die VAV teilt die in der Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) aufgeführten Anliegen. In der vorliegenden Stellungnahme möchten wir darüber hinaus auf ein grundsätzliches Anliegen hinweisen, das für unsere Mitglieder besonders relevant ist und nicht durch die Stellungnahme der SBVg abgedeckt wird: die grundsätzliche Verankerung einer differenzierten Regulierung für nicht systemrelevante Institute.

Wir möchten in diesem Zusammenhang betonen, dass wir die Anstrengungen der Behörden und der FINMA insbesondere durch die Einführung des Kleinbankenregimes, regulatorische Vereinfachungen für sehr sichere Institute der Aufsichtskategorien 4 und 5 vorzusehen, ausdrücklich begrüßen. Von diesen Vereinfachungen profitieren zahlreiche kleinere Mitglieder unserer Vereinigung.

Aus unserer Sicht ist es jedoch legitim, dass auch Institute der Kategorie 3, die ebenfalls wie Banken der Kategorie 4 und 5 nicht systemrelevant sind, in den Genuss von partiellen Vereinfachungen kommen, sofern der entsprechende Geschäfts- bzw. Risikobereich aus Ertrags- bzw. Risikosicht von geringer Bedeutung ist. Die entsprechenden Schwellenwert sollen dabei in Abhängigkeit vom konkreten Inhalt einer Regulierung festzulegen sein. Ausschlaggebendes Kriterium dafür ist, dass diese Institute keine Gefahr für die volkswirtschaftliche Stabilität darstellen.

Wir regen daher an, in der vorliegenden Verordnung das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu präzisieren und für künftige Regulierungsbestrebungen folgende Differenzierung anzuwenden:

- a. Regulierung für systemrelevante Institute
- b. Regulierung für nicht-systemrelevante Institute, für welche der entsprechende Geschäftsbereich oder die Risikoart relativ unbedeutend ist
- c. Kleinbankenregime

In ihrer Stellungnahme vom 11. Juli 2019 zur FINMAV unterstreicht die FINMA begrüssenswerterweise, dass sie bereits heute bestrebt ist, konsequent nicht systemrelevante Institute mit sogenannten De-Minimis-Regeln zu entlasten: «Die FINMA achtet namentlich darauf, proportional und differenziert zu regulieren, das heisst in ihrer Regulierung unterschiedlichen Risiken und Geschäftstätigkeiten angemessen Rechnung zu tragen. Proportionalität ist somit gelebte Praxis. [...] So wurden Rundschreiben konsequent mit sogenannten De-Minimis-Bestimmungen ausgestattet, die Ausnahmen für Institute schaffen, die im regulierten Bereich keine bedeutenden Geschäftsvolumina aufweisen. Diese Ausnahmen gelten für sämtliche Institute, die nicht als systemrelevant eingestuft sind. [...]» Aus diesem Grund sollte einer grundsätzlichen Verankerung einer bereits gelebten Praxis in der FINMAV nichts im Wege stehen.

Gestützt auf diese Überlegungen regen wir an, Art. 6 VE-FINMAV zu präzisieren und mit zwei neuen Absätzen zu ergänzen:

Art. 6 Abs. 5, (neu) Abs. 5^{bis} und Abs. 5^{ter} VE-FINMAV

(...)

⁵ Die Differenzierung einer Regulierung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c FINMAG orientiert sich am Ziel einer Regulierung, *und geschieht risikoorientiert basiert auf dem Verhältnismässigkeitsprinzip und berücksichtigt Grösse, Komplexität, Struktur, Geschäftsmodell und Risiko der Beaufsichtigten, insbesondere deren Systemrelevanz*. Die Differenzierung ist zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Artikel 7 darzulegen.

^{5bis} *Der Bundesrat überprüft alle fünf Jahre in der Regulierung festgelegte Parameter der Differenzierung.*

^{5ter} *Wo immer möglich sind bei der Regulierung qualitative oder quantitative Parameter der Differenzierung zu setzen, wonach bestimmte Regulierungsthemen unter bestimmten Parametern der Differenzierung für nicht systemrelevante Institute nicht anwendbar sind (De-Minimis-Ausnahmen).*

Für die Kenntnisnahme und wohlwollende Prüfung unserer Ausführungen möchten wir Ihnen danken. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Enrico Friz

Vorsitzender VAV-Juristengruppe

Simon Binder

Public Policy Manager

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66
Telefax 061 206 66 67
E-Mail vskb@vskb.ch



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantionales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für Intern. Finanzfragen SIF
Herr René Weber und Herr Oliver Zibung
Bundesgasse 3
CH-3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Datum 22. August 2019
Kontaktperson Thomas Rauch
Direktwahl 061 206 66 22
E-Mail t.rauch@vskb.ch

Stellungnahme des VSKB zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Weber, sehr geehrter Herr Zibung
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 1. Mai 2019 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Vernehmlassung zu einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz eröffnet. Experten aus unserer Bankengruppe haben den Vorentwurf eingehend geprüft. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, unsere Positionen und Anliegen im Rahmen dieser Vernehmlassung einzubringen.

Die Kantonalbanken begrüssen die Stossrichtung des Verordnungsentwurfs mit dem Bestreben einer klareren Trennung von Aufsicht und Regulierung und mit sinnvollen Leitplanken für die FINMA, insbesondere betreffend deren Regulierungstätigkeit und -instrumente. Gleichwohl bedarf die Verordnung in einigen Punkten Anpassungen und Ergänzungen. Vorab fassen wir die aus unserer Sicht besonders wichtigen Anliegen wie folgt zusammen:

Zusammenfassung

- **Klare Trennung zwischen Aufsicht und Regulierung mittels Regulierungsvorgaben des Bundesrates:** Die Trennung von Aufsicht und Regulierung muss noch stärker gewichtet werden, insbesondere ist durch eine effektivere Aufsicht über die Regulierungstätigkeiten der FINMA der Gewaltenteilung Folge zu leisten, ohne die Unabhängigkeit der FINMA im Aufsichtsbereich zu gefährden. Deshalb soll der Bundesrat vorgängig die Eckwerte von Regulierungen unter Berücksichtigung der Regulierungsgrundsätze definieren. In einem

Normenkonzept sind zudem die Regelungsstufen sowie die Zuständigkeiten festzulegen sowie zu prüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen und Delegationen ausreichend vorhanden sind oder zu schaffen wären. Internationale Standards sollen als Massstab dienen, ein wettbewerbsfeindlicher «Swiss Finish», namentlich eine Ausdehnung des Geltungsbereichs über das notwendige Mass hinaus, ist zu vermeiden. Wir fordern den Bundesrat auf, eine entsprechende Änderung des FINMAG einzuleiten.

- **Konsequente Differenzierung nach FINMAG-Kriterien im Bereich der Bankenregulierung:** Der Proportionalitätsgrundsatz muss bei jeder Regulierung konsequent Anwendung finden, weshalb die Beaufsichtigten grundsätzlich in allen Bereichen differenziert und insbesondere anhand der Kriterien von Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG zu regulieren sind. Dies muss nun auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Die FINMA setzt die Differenzierungsanforderung für Banken mit der Bankenkategorisierung um, was sich zur Umsetzung der Proportionalität – gerade im Bereich der prudentiellen Regulierung – grundsätzlich bewährt hat. Daran ist im Grundsatz festzuhalten. Die heutige Bankenkategorisierung fokussiert jedoch einseitig auf grössen- und bilanzbasierte Merkmale und reflektiert andere Differenzierungskriterien wie «Geschäftstätigkeit» oder «Komplexität» nur ungenügend oder gar nicht. Das muss in der BankV korrigiert werden.
- **Vorrang einer prinzipienbasierten Regulierung:** Der im FINMAG niedergelegte Grundsatz der prinzipienbasierten Regulierung findet in der Verordnung keine Erwähnung, weshalb eine Konkretisierung notwendig ist. Wir fordern, dass Grundzüge und allgemeine Vorgaben zu definieren sind, deren Umsetzung in der Verantwortung der Beaufsichtigten liegt.
- **Ergänzung der Begründungs- und Dokumentationspflichten:** Die vorgesehenen Dokumentations- und Begründungspflichten sind wichtig und zu begrüssen. Entgegen der Befürchtungen der FINMA führen sie auch nicht zu einer Bürokratisierung der Prozesse, da sie gemäss Leitlinien grundsätzlich bereits heute umgesetzt werden müssen; nur wird dies nicht offengelegt. Es ist wichtig, dass die FINMA nicht nur Abweichungen von einem Regulierungsgrundsatz begründen, sondern auch dessen Erfüllung dokumentieren muss. Das ist punktuell in der FINMAG-Vo zu ergänzen.
- **Keine Einschränkung der Selbstregulierung:** Die Anerkennung einer Selbstregulierung darf nicht analog dem Erlassverfahren einer Verordnung erfolgen. Dies würde die Unabhängigkeit der Selbstregulierung in Frage stellen. Das Anerkennungsverfahren ist deshalb von einem Konsultationsverfahren zu entkoppeln. Den Urhebern einer Selbstregulierung soll es zudem möglich sein, die Selbstregulierung wieder zurückzuziehen.

1. Allgemeines

1.1 Umsetzung der Motion Landolt

Wir begrüßen die Absicht des Bundesrates, eine neue Verordnung zum FINMAG zu schaffen, welche die nötige Konkretisierung der Pflichten und Grundsätze aus dem FINMAG liefert. Der Verordnungsentwurf ist bestens geeignet, die notwendige Klärung der Beziehung zwischen den verschiedenen Tätigkeitsfeldern der FINMA vorzunehmen, ohne die Unabhängigkeit der Finanzmarktaufsicht im Bereich der Aufsichtstätigkeit (Art. 21 FINMAG) zu gefährden. Dies hat bislang gefehlt, was in der Vergangenheit zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten geführt und eine zunehmend extensive Regulierungstätigkeit durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht begünstigt hat.

Wir unterstützen die Stossrichtung der Verordnung, mit der nun Klarheit geschaffen wird und welche zum Ziel hat, die von den Räten angenommene Motion Landolt (17.3317) umzusetzen. Diese verlangt eine klarere Trennung zwischen den Verantwortlichkeiten des Bundesrates für die Finanzmarktpolitik und -strategie sowie die Regulierung einerseits und der Zuständigkeit der FINMA für die operative Aufsichtstätigkeit andererseits. Des Weiteren hat sie eine effektivere Gewährleistung der politischen Steuerung und Kontrolle der Tätigkeiten der FINMA durch Bundesrat und Parlament zum Ziel. Die Kantonalbanken unterstützen dieses Anliegen und verlangen zum einen, dass die Interessenkonflikte zwischen generell-abstrakter Regulierung und individuell-konkreter Aufsicht im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips aufgehoben werden und zum anderen, dass die FINMA in Bezug auf ihre Regulierungstätigkeit im Rahmen der durch den Gesetzgeber vorgegebenen Finanzmarktpolitik agiert. Wir sind generell überzeugt, dass der Verordnungsentwurf in dieser Hinsicht wesentliche Verbesserungen bewirken wird und schliesslich die Finanzmarktaufsicht insgesamt stärkt, weil die vorgeschlagenen Massnahmen die demokratische Legitimation der FINMA-Regulierung deutlich erhöhen. Unsere Vorschläge und Forderungen sehen wir als Beitrag zu dieser Entwicklung. Mit Blick auf den vorliegenden Verordnungsentwurf besteht seitens der Kantonalbanken aber Skepsis, ob eine ausschliessliche Regelung auf Verordnungsstufe die nötige Wirkung und Verbindlichkeit entfalten wird, um diese grundlegende Problematik zu lösen.

1.2 Generelle Bemerkungen zum gesetzlichen Anpassungsbedarf

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die FINMA weit über ihre Kompetenzen hinaus reguliert hat, indem sie rechtsetzende Rundschreiben teils ohne ausreichende rechtliche Grundlage veröffentlicht hat und indem sie mit einer Flut von weiteren Instrumenten wie Aufsichtsmitteilungen, Leitlinien, Diskussionspapieren, Faktenblättern, Revisionsanweisungen, FAQs oder schlicht faktischen Handlungen – teilweise auch ausserhalb ihres Zuständigkeitsbereichs – Aufsichtsrecht gesetzt hat. Diese Flut von Regulierungserlassen tangiert das rechtsstaatliche Legalitätsprinzip sowie das Prinzip der Gewaltenteilung. Auch wenn nicht alle diese Instrumente formell rechtsverbindlichen Charakter haben, so entfalten sie dennoch normative Wirkung, da sich die Beaufsichtigten daran orientieren (müssen), um nicht aus dem Raster zu

fallen. Es ist für ein beaufsichtigtes Institut schlicht illusorisch, sich auf eine Meinungsverschiedenheit mit der FINMA einzulassen und im konkreten Anwendungsfall eine anfechtbare Verfügung zu verlangen. Weiter hat die FINMA in vielerlei Hinsicht dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) unzureichend Folge geleistet, indem die Beaufsichtigten zu oft über einen Leisten geschlagen bzw. unter fehlender Anwendung des Grundsatzes der Proportionalität zu wenig differenziert nach deren Risiko für den Finanzmarkt bzw. den Kundenschutz reguliert wurden.

Aus unserer Sicht sind neben weiteren Konkretisierungen in der Verordnung deshalb auch gezielte Anpassungen auf Stufe Gesetz (Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007; FINMAG) erforderlich und entsprechend nachzuholen:

- **Festlegung der Eckwerte von Regulierungen durch den Bundesrat:** Als Ergänzung zur Verordnung und im Hinblick auf eine klarere Trennung zwischen Regulierung und Aufsicht erachten wir die vorgängige Definition der Eckwerte von Regulierungen durch den Bundesrat in für die FINMA verbindlicher Weise als notwendig. Einem solchen Grundsatzentscheid soll zunächst eine Prüfung des Regulierungsbedarfs und von Regulierungsalternativen vorausgehen, die eine entsprechende Regulierung rechtfertigt. Bei der Vorgabe der Eckwerte sind die Grundsätze der Proportionalität im Sinne einer differenzierten Regulierung entlang sachgerechter Kriterien (namentlich «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftsmodell» und «Risiko») sowie der Prinzipienbasierung gemäss Art. 7 Abs. 2 FINMAG zu beachten. Der Bundesrat muss in der Definition der Eckwerte darlegen, wie diese Grundsätze im Rahmen der Regulierung umzusetzen sind. Sofern internationale Standards umgesetzt werden sollen, ist ein überschüssender «Swiss Finish», namentlich eine dem Finanzplatz schadende Ausdehnung des Geltungsbereichs über das notwendige Mass hinaus, zu vermeiden (siehe dazu Ziffer 2.8). Die betroffenen Akteure und die Branchenverbände sind dabei vorgängig in geeigneter Weise einzubeziehen.
- **Erstellung eines Normenkonzepts durch den Bundesrat:** Ferner ist eine adäquate Normendichte und -hierarchie sicherzustellen sowie dass das Legalitätsprinzip bei der Regulierungsumsetzung eingehalten wird. Deshalb ist durch den Bundesrat zusammen mit den Eckwerten ein Normenkonzept zu erstellen und zu veröffentlichen. Darin sind namentlich die Regelungsstufen – Gesetz, Verordnung Bundesrat, Verordnung FINMA – sowie die Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen für die Regulierung festzulegen. Es ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen und Delegationen, auf welche sich die Regulierung abstützen soll, ausreichend vorhanden sind oder zu schaffen bzw. zu präzisieren wären. Zu diesem Zweck müssen die Delegationsnormen den sachlichen Anwendungsbereich der FINMA-Regulierung auf spezifische, klar umrissene Themen eingrenzen.

Um diese beiden Anforderungen rechtsverbindlich und stufengerecht zu verankern, fordern die Kantonalbanken den Bundesrat auf, in absehbarer Zeit auch eine Änderung des FINMAG im oben erläuterten Sinne einzuleiten. Diese Anforderungen sind inhaltlich im Übrigen nicht neu, entsprechen sie doch den Erfordernissen, welche bereits den EFD-Richtlinien für Finanzmarktregulierung von September 2005 zugrunde liegen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Teilen des Verordnungsentwurfs

2.1 Aufgaben (Art. 2 VE-FINMAG-Vo)

Artikel 2 des Vorentwurfs zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (VE-FINMAG-Vo) behandelt die internationalen Aufgaben der FINMA. Darin zu Recht nicht erwähnt ist die Umsetzung von internationalen Standards in nationales Recht, da dies Aufgabe des Bundesrates und der Bundesversammlung ist. Wir fassen das Fehlen als qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers auf und halten fest, dass wir eine selbständige Regulierung der FINMA ohne gesonderte Delegationsnorm in diesem Bereich als nicht legitimiert auffassen.

2.2 Internationale Vertretung und Positionierung (Art. 3 Abs. 2 VE-FINMAG-Vo)

Die Positionierung in internationalen Gremien ist für den Finanzplatz von wesentlicher Bedeutung, da dort beschlossene Standards einer der grössten Treiber neuer Regulierungen darstellen. Diese Standards beeinflussen die nationale Gesetzgebung unmittelbar, weshalb der Gesetzgeber zumindest im Interesse einer demokratischen und rechtsstaatlichen Abstützung bei der grundlegenden Meinungsbildung angehört werden sollte. Dies hat im Übrigen auch der Bundesrat in seinem Bericht vom 26. Juni 2019 bereits erkannt und entsprechende Massnahmen in Aussicht gestellt.

Wir schlagen deshalb vor, dass die parlamentarischen Sachbereichskommissionen (WAK, RK) zur Festlegung der Grundpositionen von Schweizer Vertretern in internationalen Gremien vorab und regelmässig konsultiert werden müssen:

Art. 3 Abs. 2

² Vertritt sie die Schweiz in internationalen Gremien, so spricht sie ihre Positionierung mit dem EFD ab und konsultiert bei der Festlegung der grundlegenden Positionen die zuständigen parlamentarischen Kommissionen. Die Federführung für die internationale Finanzmarktpolitik obliegt dem EFD.

2.3 Regulierungsformen (Art. 5 VE-FINMAG-Vo)

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Regulierungsformen der FINMA im Verordnungsentwurf gegenüber dem Finanzmarktaufsichtsgesetz nun klarer definiert werden. Insbesondere stimmen wir zu, dass die Rechtsetzungskompetenz der FINMA auf Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung begrenzt und die Rechtsetzung durch die FINMA auf die Form der Verordnung beschränkt wird. Des Weiteren wird begrüsst, dass Rundschreiben nunmehr ausschliesslich der Schaffung von Transparenz in der Rechtsanwendung dienen sollen, keine rechtsetzenden Bestimmungen (mehr) enthalten dürfen und somit nicht den Charakter eines Rechtserlasses haben, welcher Beaufsichtigten in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Form Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt.

Leider besteht aber weiterhin ein Widerspruch zum FINMAG, in dem in Art. 7 Abs. 1 die Rundschreiben weiterhin als «Regulierungsinstrument» definiert sind, was Rechtsunsicherheit schafft. Auf ihrer Homepage (<https://www.finma.ch/de/dokumentation/rechtsgrundlagen> und <https://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben>; zuletzt abgerufen am 19. August 2019) deklariert die FINMA nämlich schon heute die Rundschreiben nicht als Rechtsetzung, die eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz erfordern würde, sondern als Konkretisierung der Aufsichtspraxis, um damit eine einheitliche und sachgerechte Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung zu gewährleisten. Ungeachtet dessen enthalten bestehende FINMA-Rundschreiben regelmässig neue Pflichten der Beaufsichtigten oder dehnen Pflichten in extensiver Auslegung der rechtlichen Grundlagen unverhältnismässig aus und setzen auf diese Weise Recht. Auch andere Instrumente der FINMA wie Aufsichtsmitteilungen, Leitlinien, Diskussionspapiere, Faktenblätter, Revisionsanweisungen, FAQs oder schlicht faktische Handlungen und Meinungsäusserungen haben mitunter de facto aufsichtsrechtliches Gewicht und regulierungsähnliche Wirkungen.

Aufgrund der übergeordneten Definition von Rundschreiben als Regulierungsinstrument im FINMAG sind wir skeptisch, ob sich dieser Widerspruch allein auf dem Verordnungsweg effektiv auflösen lässt. Dazu müsste primär das Rundschreiben aus Art. 7 Abs. 1 FINMAG gestrichen werden. Wir halten im Wissen um diese Problematik und die zu kodifizierende Lösung fest, dass wir (zukünftige) rechtsetzende Bestimmungen in einem Rundschreiben und jegliche Äusserungen regulatorischen Gehalts in anderen Formen (z.B. Aufsichtsmitteilung, Leitlinie, Diskussionspapier, Faktenblatt, Revisionsanweisung oder schlicht faktische Handlungen und Meinungsäusserungen) sowie jede Äusserung zu Themen, die nicht in den der FINMA durch Art. 1 FINMAG zugewiesenen Kompetenzbereich fallen, als rechtlich nicht bindend auffassen.

2.4 Regulierungsvarianten (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3; Art. 7 VE-FINMAG-Vo)

In Art. 6 Abs. 3 des Vorentwurfs wird die Wahl der Regulierungsvariante genannt, dies jedoch erst im Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit einer Regulierung. Dabei ist bei gegebenem Regulierungsbedarf diejenige Variante zu wählen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entspricht und die insgesamt am kostengünstigsten ist. Es wird somit vorausgesetzt, dass ein Regulierungsbedarf überhaupt gegeben ist.

Im Rahmen der Begründung des Handlungsbedarfs (Abs. 1), also bereits in der Phase der Evaluation, müssen aber zwingend auch die «Regulierungsalternativen» thematisiert werden, nämlich ob eine hoheitliche Regulierung durch die FINMA überhaupt geeignet, erforderlich und zumutbar ist (Art. 5 Abs. 2 BV, Verhältnismässigkeitsprinzip) oder ob eine Selbstregulierung, eine institutsspezifische Intervention im Einzelfall oder sogar ein Regulierungsverzicht vorzuziehen wäre. Obwohl dies nicht explizit benannt ist, gehen die Kantonalbanken davon aus, dass die FINMA verpflichtet ist, bereits in der Phase der Evaluation im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Art. 7 VE-FINMAG-Vo die verschiedenen «Regulierungsalternativen» und deren Vor- und Nachteile zu analysieren, zu dokumentieren und zu begründen (vgl. Art. 11 Abs. 2).

Wir regen deshalb folgende Klarstellung in der Verordnung an:

Art. 6 Abs. 1

¹ Bevor reguliert wird, ist ein Handlungsbedarf zu begründen und zu dokumentieren. Dabei ist darzulegen, welche Risiken mit einer Regulierung abgedeckt werden sollen und inwiefern eine Regulierung durch die FINMA geeignet, erforderlich und zumutbar ist.

2.5 Begründungs- und Dokumentationspflichten (Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 VE-FIN-MAG-Vo)

Die Kantonalbanken nehmen die Begründungs- und Dokumentationspflicht der FINMA betreffend neue oder zu ändernde Regulierungen (Abs. 1) zustimmend zur Kenntnis, ebenso wie die Pflicht zur Darlegung der rechtlichen Grundlagen sowie der Gesetzes- und Verhältnismässigkeit (Abs. 2). Wir begrüssen zudem die explizite Nennung der kostengünstigsten unter den angemessenen Lösungen sowie die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes (Abs. 3). Ebenso begrüsst wird die Begründungspflicht bei Abweichungen von den vorgesehenen Grundsätzen. Wir gehen davon aus, dass damit ein über internationale Standards hinausgehender und wettbewerbsverzerrender «Swiss Finish» bei Regulierungen nur noch in begründeten Ausnahmefällen und äusserst zurückhaltend Einzug erhält, dies unter zwingender Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips nach Art. 5 BV (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit).

Hingegen sind wir der Ansicht, dass die Begründungs- und Dokumentationspflichten in Art. 6 unvollständig sind. Die FINMA muss in einigen Fällen nur «Abweichungen» begründen, nicht aber die Erfüllung des jeweiligen Grundsatzes dokumentieren. Wir fordern deshalb die Komplettierung der Begründungs- und Dokumentationspflichten, mithin die Festlegung einer Begründungs- und Dokumentationspflicht für die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes (Abs. 3) sowie für die Einhaltung der Wettbewerbs- und Technologieneutralität (Abs. 4).

Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4

³ (...) Dabei sind auch die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zu berücksichtigen. Dies ist zu dokumentieren, Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen.

⁴ Regulierungen sind wettbewerbs- und technologieneutral auszugestalten. Dies ist zu dokumentieren, Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen.

Alternativ schlagen wir folgenden Absatz vor, der sämtliche Dokumentations- und Begründungspflichten zusammenfasst, womit die anderen thematisch dichten Absätze von Art. 6 entschlackt werden könnten:

Art. 6 Abs. 7^{bis} (neu)

7^{bis} Die FINMA dokumentiert die Einhaltung der Anforderungen gemäss den Absätzen 1 bis 7 und begründet Abweichungen davon.

2.6 Vorrang einer prinzipienbasierten Regulierung durch die FINMA (Art. 6 Abs. 3 VE-FINMAG-Vo)

Mit der Verabschiedung des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) wurde Abs. 2 von Art. 7 FINMAG betreffend Regulierungstätigkeit der FINMA wie folgt neu gefasst: «Sie reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist, *sowie wenn immer möglich prinzipienbasiert*» (neue Ergänzung kursiv). Eine prinzipienbasierte Finanzmarktregulierung stellt namentlich einen Beitrag zur Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz dar. Dies ist als Ziel der Finanzmarktaufsicht in Art. 4 FINMAG definiert.

Im Vorentwurf der Verordnung findet sich keine Präzisierung dieser neuen Gesetzesfassung, was wir jedoch als notwendig erachten. Es ist festzuhalten, dass dem Weg der prinzipienbasierten Regulierung im Sinne von allgemeinen Vorgaben der Vorrang gebührt. Die «Prinzipien» sind dabei als konkrete Anforderungen der Aufsicht im Sinne von Regulierungszielen auszugestalten und die Umsetzung ist in die Verantwortung der Regulierungsadressaten bzw. der betroffenen Beaufsichtigten zu legen. Diesen soll somit die Möglichkeit gegeben werden, das Erreichen der Regulierungsziele unter Anwendung vernünftigen Ermessens entsprechend ihrer konkreten Verhältnisse (namentlich mit Blick auf Geschäftsmodell und Risikoprofil sowie entlang bestehender IT-Systeme und Prozesse) wirkungsvoll vorzunehmen. Dies erachten die Kantonalbanken als im Einzelfall zielführender und wirtschaftsverträglicher als ein pauschalisierender Regulierungsansatz mit detaillierten Vorgaben. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als es um umfassend beaufsichtigte Finanzmarktteilnehmer geht, welche jederzeit Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung bieten und ihrem Tun jederzeit vernünftiges Ermessen zugrunde legen müssen.

Wir schlagen folgende Konkretisierung in der Verordnung vor:

Art. 6 Abs. 3

³ Im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten Ziels ist jeweils die Variante einer Regulierung zu verfolgen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entspricht und die insgesamt am kostengünstigsten ist. Einer prinzipienbasierten Regulierung ist der Vorrang zu geben, indem Grundzüge und allgemeine Vorgaben definiert werden, deren Umsetzung in der Verantwortung der betroffenen Beaufsichtigten liegt. (...)

2.7 Differenzierung nach «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftstätigkeit» und «Risiko» (Art. 6 Abs. 5, Abs. 5bis (neu) und Abs. 5ter (neu) VE-FINMAG-Vo)

Die ausdrückliche Nennung einer risikoorientierten Differenzierung begrüssen wir. Auf diese Weise können die Unterschiede der Finanzinstitute, ihrer Geschäftsmodelle, Produkte und Dienstleistungen angemessen berücksichtigt werden, ohne dass daraus unterschiedliche Schutzniveaus bei den Beaufsichtigten resultieren.

Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG (in der Fassung ab 1.1.2020) sieht vor, dass die FINMA insbesondere die unterschiedliche «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftstätigkeit» und «Risiko» der Beaufsichtigten bei ihrer Regulierung berücksichtigt. Der Verordnungsentwurf verzichtet auf eine Nennung der Kriterien aus dem FINMAG. In Anbetracht der unbestrittenen Wichtigkeit einer Differenzierung nach den Kriterien «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftstätigkeit» und «Risiko» ist aus Sicht der Kantonalbanken eine Konkretisierung notwendig. Gestützt auf diese Differenzierungen müssen den Beaufsichtigten angemessene Vereinfachungen, Erleichterungen oder gar Ausnahmen gewährt werden. Es ist namentlich darauf zu achten, dass die Differenzierung auf allen Stufen spielen muss, mithin auch im Verhältnis zwischen international systemrelevanten Banken einerseits, bloss national systemrelevanten Banken andererseits und schliesslich nicht systemrelevanten Banken der Kategorien 3 bis 5, die wiederum untereinander differenziert zu regulieren sind.

In Anwendung der Differenzierungskriterien sind qualitative oder quantitative Parameter der Differenzierung zu definieren, anhand derer die Differenzierung und Vereinfachungen sowie Ausnahmen konkretisiert und dadurch planbar sowie rechtssicher ausgestaltet werden können. Auf diese Weise wird eine willkürliche Anwendung der Differenzierungskriterien verhindert. Entsprechend dem Verhältnismässigkeitsprinzip sind die zum Zweck der Differenzierung bestehenden bzw. zu schaffenden künftigen Differenzierungsparameter und Schwellenwerte alle 5 Jahre zu überprüfen und an wesentliche Marktentwicklungen anzupassen. Starre Parameter führen dazu, dass Beaufsichtigte einen relevanten Schwellenwert überschreiten, ohne dass sich an der Einschätzung anhand der für die Differenzierung verwendeten Kriterien relativ zum Markt etwas geändert hätte. So sind beispielsweise in den letzten Jahren immer mehr Banken in eine höhere Bankenkategorie nach Anhang 3 der Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 30. April 2014 (BankV) gewechselt, ohne dass sich an ihrem Geschäftsmodell oder ihrer Bedeutung für die Finanzplatzstabilität etwas geändert hat (siehe ergänzend dazu unsere Ausführungen in Ziffer 3.3).

Als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips soll ein Regulierungsadressat des Weiteren von punktuellen Vereinfachungen profitieren können, sofern der entsprechende Geschäfts- bzw. Risikobereich aus Ertrags- bzw. Risikosicht von geringer Bedeutung ist (De-Minimis-Ansatz). Wir fordern somit, dass angemessene Vereinfachungen nicht nur für Kleinbanken, sondern auch für Banken der Kategorien 3 und 2 vorzusehen sind, allenfalls auch nur für einzelne ausgewählte Geschäftsbereiche.

Aus diesen Gründen fordern wir folgende Ergänzungen:

Art. 6 Abs. 5, Abs. 5^{bis} (neu) und Abs. 5^{ter} (neu)

⁵ Die Differenzierung einer Regulierung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c FINMAG orientiert sich am Ziel einer Regulierung, basiert auf dem Verhältnismässigkeitsprinzip und berücksichtigt Grösse, Komplexität, Struktur, Geschäftsmodell und Risiko der Beaufsichtigten und geschieht risikoorientiert. Die Differenzierung ist zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalyse nach Artikel 7 darzulegen.

^{5bis} Der Bundesrat überprüft alle fünf Jahre in der Regulierung festgelegte Parameter der Differenzierung.

^{5ter} Wo immer möglich sind bei der Regulierung qualitative oder quantitative Parameter der Differenzierung zu setzen, wonach bestimmte Regulierungsthemen unter bestimmten Parametern der Differenzierung nicht anwendbar sind (De-Minimis-Ausnahmen).

Im Verordnungsentwurf fehlen nähere Erläuterungen bzw. Definitionen der Begriffe «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftstätigkeit» und «Risiko». Es fehlt somit ein rechtssicherer Massstab, an dem die risikobasierte Differenzierung in der Umsetzung erfolgen kann. Die Kantonalbanken fordern deshalb grundsätzlich weiterhin eine rechtssichere und planungsfreundliche Differenzierung der Banken entlang der Bankenkategorien nach BankV. Um ein stimmiges und rechtlich einwandfreies Gesamtkonzept im Bereich der Bankenregulierung zu gewährleisten, müssen die Bankenkategorien jedoch auf die Kriterien von Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG in der Fassung vom 1.1.2020 abgestimmt werden und diesen Anforderungen genügen. Siehe dazu unsere Erläuterungen und Forderungen in Kapitel 3.

2.8 Internationale Standards (Art. 6 Abs. 6 VE-FINMAG-Vo)

Wir verweisen auf unsere in Ziffer 2.1 geäusserte Auffassung, dass wir die Umsetzung von internationalen Standards in nationales Recht als Aufgabe des Bundesrates und der Bundesversammlung sehen und das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die FINMA als qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers auffassen.

Internationale Standards sind bei Vorliegen einer Delegationsnorm für die Legiferierung durch die FINMA nicht nur zu berücksichtigen, sondern sollen generell als Massstab dienen und zwar so, dass die Belastung für die Beaufsichtigten möglichst gering ist. Ein überschüssender «Swiss Finish» ist zu vermeiden, um die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz nicht zu schwächen und Proportionalität im Rahmen der nationalen Umsetzung bestmöglich sicherzustellen. Dies ergibt sich namentlich aus Art. 7 Abs. 2 FINMAG, wonach nur reguliert werden soll, wenn dies tatsächlich auch nötig ist. Inhalt und Geltungsbereich dürfen insofern nicht über die zwingenden minimalen Anforderungen eines (internationalen) Standards ausgedehnt werden, ausser dies sei aus Gründen der Systemstabilität zwingend erforderlich, was zu begründen wäre. Ferner sind zur Verfügung stehende nationale Ermessensspielräume konsequent im Sinne einer wettbewerbsfähigen Regulierung auszunützen. In zeitlicher Hinsicht ist sicherzustellen, dass die Umsetzung in der Schweiz nicht vorausseilend

und zeitlich mit der Umsetzung in relevanten Konkurrenz-Finanzplätzen koordiniert ist («Geleitzugverfahren»).

Zudem wird auch hier analog zu den anderen Regulierungsgrundsätzen eine Dokumentations- und Begründungspflicht verlangt, dies unter zwingender Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips nach Art. 5 BV (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit). Wir schlagen aus diesen Gründen folgende Ergänzung des Absatzes vor:

Art. 6 Abs. 6

⁶ Bei der Regulierung sind internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in substantieller inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht in anderen wichtigen Finanzstandorten zu berücksichtigen. Die zur Verfügung stehenden nationalen Ermessensspielräume in Bezug auf den zu regelnden Inhalt und Geltungsbereich sind konsequent im Sinne von Absatz 3 auszunützen. Die Anforderungen sollen grundsätzlich nicht über internationale Mindestanforderungen hinausgehen. Dies ist zu dokumentieren, Abweichungen von diesen Grundsätzen sind zu begründen.

2.9 Berücksichtigung der Materialien (Art. 6 Abs. 7 VE-FINMAG-Vo)

Die Verwaltung muss im Sinne einer Trennung zwischen Regulierung und Aufsicht den gesetzgeberischen Willen des Parlaments bei der Regulierung berücksichtigen und entsprechend umsetzen. Dies ist durch eine ausdrückliche Regelung in der Verordnung zu verdeutlichen.

Art. 6 Abs. 7

⁷ Die FINMA legt dar, inwiefern eine Regulierung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates Rechnung trägt, und berücksichtigt bei der Regulierung die Materialien der Gesetzgebung.

2.10 Periodische Überprüfung (Art. 6 Abs. 8 VE-FINMAG-Vo)

Die Kantonalbanken stimmen der Pflicht der FINMA zur periodischen Überprüfung der Regulierungen auf Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit hin zu und begrüßen diese ausdrücklich. Ebenso begrüßen wir die vorgesehene Veröffentlichung der Überprüfungen. Dies ermöglicht eine regelmässige systematische und geordnete Reflexion über den Stand der Regulierung im Finanzmarktbereich.

2.11 Wirkungsanalysen (Art. 7 VE-FINMAG-Vo)

Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2018 beschlossen, dass die bisher nicht konsequent angewendeten Regulierungsfolgeabschätzungen optimiert werden sollen. In diesem Zusammenhang ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass durch die FINMA Wirkungsanalysen ange stellt werden müssen und dass diese einen Teil des Konsultationsverfahrens bilden. Damit kann sichergestellt werden, dass sich die FINMA mit verschiedenen Varianten, deren Kosten

und den Auswirkungen im nationalen und internationalen Umfeld sowohl für die Banken als auch für die Volkswirtschaft auseinandersetzt. Für die Beaufsichtigten führen die quantitativen Angaben zu mehr Planungssicherheit.

Die Wirkungsanalyse muss hierbei jeweils durch eine unabhängige Stelle überprüft werden. Zur Thematik der Unabhängigkeit verweisen wir auf die aktuell beim Ständerat hängige Parlamentarische Initiative 19.402 «Unabhängige Regulierungsfolgenabschätzung», die verlangt, dass im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eine unabhängige Stelle verankert wird, welche die Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) der Verwaltung bei wichtigen Regulierungsprojekten auf ihre Richtigkeit und Qualität unabhängig überprüft.

Art. 7 Abs. 3

³ Wirkungsanalysen sollen qualitative und wenn möglich auch quantitative Angaben enthalten und insbesondere auch die Folgen für die Beaufsichtigten klären. Sie sind durch eine unabhängige Stelle zu überprüfen.

Wir halten schliesslich fest, dass wir es als zwingend notwendig erachten, dass «Regulierungsalternativen» bereits in der Phase der Evaluation, ob eine Regulierung überhaupt notwendig ist (oder ob eine Selbstregulierung, eine institutsspezifische Intervention im Einzelfall oder ein Regulierungsverzicht vorzuziehen wäre), geprüft werden (siehe dazu unsere Stellungnahme und die Ergänzung von Art. 6 Abs. 1 VE-FINMAG-Vo in Ziffer 2.4).

2.12 Beteiligung der Betroffenen, Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten, Öffentliche Konsultation sowie Form und Frist öffentlicher Konsultationen (Art. 8 bis Abs. 11 VE-FINMAG-Vo)

Zustimmend nehmen wir die Bestimmungen über den Einbezug bzw. die Konsultation zur Kenntnis. In Art. 10 Abs. 1 VE-FINMAG-Vo handelt es sich mit der Formulierung «*Verordnungen mit grosser Tragweite*» allerdings um einen auslegungsbedürftigen, unbestimmten Rechtsbegriff. Um mehr Rechtssicherheit im wichtigen Thema der Mitsprache zu erreichen, ist dieser Begriff zu verdeutlichen, weshalb wir folgende Formulierung vorschlagen:

Art. 10 Abs. 1

¹ Bei Verordnungen von grosser Tragweite im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG) führt die FINMA ein Vernehmlassungsverfahren nach dem VIG durch. Eine grosse Tragweite liegt insbesondere dann vor, wenn den betroffenen Beaufsichtigten erhebliche Kosten entstehen, ihnen eine Vielzahl neuer Pflichten auferlegt werden oder sie in anderer Weise wirtschaftlich oder politisch erheblich betroffen sind.

Das Konsultationsverfahren ist aus unserer Sicht sinnvoll geregelt, was Planungssicherheit gibt. Die Anhörungsfrist ist in Anbetracht der allgemeinen Komplexität der Materie mit 2 Monaten hingegen sehr knapp bemessen. Damit die Beaufsichtigten sich auch tatsächlich fundiert einbringen können, verlangen wir eine Gleichschaltung der Frist mit derjenigen in Art. 7

Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (VIG), mithin eine Frist von «mindestens drei Monaten».

Die Beaufsichtigten sollen die Begründungen und Dokumentationen gemäss Art. 6 rechtzeitig einsehen und dazu Stellung nehmen können, weshalb diese zeitgleich mit den Konsultationsunterlagen und der Wirkungsanalyse zu veröffentlichen sind. Artikel 11 Abs. 2 ist entsprechend zu ergänzen. In diesem Zusammenhang ist zudem sicherzustellen, dass nicht nur Verordnungen und Rundschreiben von geringerer Tragweite nach Art. 10 Abs. 2, sondern auch Verordnungen von grosser Tragweite gemäss Abs. 1 von diesen Pflichten, ergänzend zu denjenigen im VIG, erfasst sind. Dies muss in Art. 11 Abs. 1 entsprechend ergänzt werden.

Wenn die Transparenzpflichten nicht ins Leere gehen sollen, reichen Dokumentations- und Begründungspflichten der FINMA alleine nicht aus; die Wertungen müssen auch nachvollzogen werden können. Aus diesem Grund erachten wir eine Pflicht zur Veröffentlichung der von der FINMA zu erstellenden Regulierungsdokumentationen (Art. 6) als notwendig, damit Transparenz auch für die Regulierungsadressaten und die Politik sichergestellt ist. Im Sinne der Transparenz soll die FINMA nach Durchführung der Konsultationen auch einen detaillierten Ergebnisbericht verfassen, der die Überlegungen und Entscheide der FINMA zu den im Rahmen der Konsultation vorgebrachten Stellungnahmen vollständig dokumentiert und begründet. Wir halten fest, dass die detailliertere Regelung von Art. 11 den allgemeineren Bestimmungen des VIG vorgeht.

Aus diesen Gründen fordern wir die nachfolgenden Ergänzungen und Anpassungen in Artikel 11 VE-FINMAG-Vo:

Art. 11 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4

¹ Für Verordnungen und Rundschreiben nach Artikel 10 Absatz Absätze 1 und 2 gilt:

a. Die Anhörungsfrist beträgt ~~grundsätzlich zwei~~ mindestens drei Monate.

(...)

² Die Konsultationsunterlagen erläutern den Inhalt und die Ziele des Regulierungsvorhabens und legen dar, inwiefern die Regulierungsgrundsätze gemäss diesem Abschnitt berücksichtigt werden. Die Begründungen und Dokumentationen nach Artikel 6 und die Wirkungsanalyse nach Artikel 7 ~~ist sind~~ Bestandteil der Konsultationsunterlagen.

⁴ Die Stellungnahmen zur Konsultation werden gewichtet und ausgewertet. Die Ergebnisse der Konsultation werden in einem Ergebnisbericht zusammengefasst, der vom Verwaltungsrat der FINMA verabschiedet wird. Die Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung der in der Konsultation vorgebrachten Anliegen sind im Ergebnisbericht zu begründen und zu dokumentieren.

2.13 Förderung der Selbstregulierung (Art. 12 VE-FINMAG-Vo)

Art. 7 Abs. 3 FINMAG kodifiziert die Unterstützung der Selbstregulierung der Branche durch die FINMA. Das Institut der Selbstregulierung hat sich auf dem Finanzplatz Schweiz in vielen Jahren bewährt und bringt verschiedene gewichtige Vorteile mit sich:

- Die Kodifizierung und allgemeine Anerkennung bewährter Branchenusanzen fördert eine einfache Operationalisierung in der Branche und ist praxisnah.
- Selbstregulierung ist typischerweise konkret formuliert und weist einen hohen Differenzierungsgrad auf. Dadurch kommt der freiwilligen Selbstbindung im Streitfall wesentliche Bedeutung zu Gunsten der Gegenpartei zu und schützt diese im Ergebnis besser als ein Gesetz, welches vom Richter erst ausgelegt werden muss.
- Selbstregulierung vermeidet unnötige Kosten, verringert die Staatslast und produziert so ein optimiertes Kosten-Nutzen-Verhältnis, wovon wegen attraktiverer Gebührenstruktur schliesslich auch der Endkunde profitiert.
- Selbstregulierung kann rasch an veränderte Verhältnisse angepasst und – falls aus Sicht der Branche als sinnvoll erachtet – auch zurückgezogen werden.

Das im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Anerkennungsverfahren läuft all diesen Vorteilen allerdings zuwider und stellt die Unabhängigkeit der Selbstregulierung in Frage. Die Schlussfolgerung, wegen gesetzesähnlicher Wirkung müsse der Weg des Zustandekommens von Selbstregulierungen gleich wie bei der Rechtsetzung sein, ist fehlgeleitet und nicht nachvollziehbar. Dieses komplett neue Instrument im Bereich der Selbstregulierung würde dieser kaum gerecht und wäre auch kaum praktikabel. Namentlich kann auf Basis einer umfassenden Ämterkonsultation im Ergebnis nicht mehr von einer Selbstregulierung der Branche gesprochen werden, wäre deren Eingabe einer Selbstregulierung nur auf ein blosses Antragsrecht reduziert, mit völlig offenem Inhalt. Es würde den Verwaltungseinheiten und sogar der FINMA ermöglicht, auf dem Weg der Ämterkonsultation direkt oder indirekt alle ihnen genehmen Punkte einzubringen, die nicht erwünschten Aspekte zu bekämpfen und aufgrund der faktischen Macht auch durchzusetzen. Solche Selbstregulierung würde der FINMA eine intensive indirekte Regulierung ermöglichen, die der Stossrichtung des Verordnungsentwurfs und der Förderung der Selbstregulierung entgegenläuft. Damit würde die faktische Einflussnahme der FINMA auf die Selbstregulierung sogar verstärkt, was mit rechtsstaatlichem Handeln unvereinbar wäre, und die ratio dieses Regulierungsvorstosses geradezu torpediert. Die Selbstregulierung würde auf diese Weise eher behindert. Dies wäre umso bedauerlicher, als sich das Institut der Selbstregulierung mit Blick auf die eingangs genannten Vorteile sehr bewährt hat. Dem Erlass von Selbstregulierung geht zudem ein umfassender Prozess der Konsultation innerhalb der Branche voraus. Eine Wiederholung dieses Prozesses würde unnötig Zeit kosten, was ein schnelles Reagieren z.B. auf Änderungen der gesetzlichen Grundlagen, unvermeidlich wäre.

Die Kantonalbanken verlangen deshalb, dass das Verfahren für die Anerkennung von Selbstregulierungen als Mindeststandard von einem Konsultationsverfahren entkoppelt wird. In Art. 12 Abs. 1 VE-FINMAG-Vo ist sodann die Rückzugsmöglichkeit einer (bereits anerkannten)

Selbstregulierung durch den Urheber festzuhalten. Im Übrigen beantragen wir eine Ergänzung des Begleitberichts im Sinne der vorstehenden Bemerkungen. Die aktuell dort zu findenden Ausführungen zur Thematik der Selbstregulierung sind zu streichen.

Art. 12 Abs. 1 (neu)

~~⁴Vor der Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard nach Artikel 7 Absatz 3 FINMAG führt die FINMA eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 9 und eine öffentliche Konsultation nach den Artikeln 10 und 11 durch.~~

¹Die Anerkennung beschränkt das Recht der Beaufsichtigten auf Rückzug der Selbstregulierung nicht.

2.14 Austausch nicht öffentlicher Informationen (Art. 15 VE-FINMAG-Vo)

Die Kantonalbanken sind damit einverstanden, dass eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für einen Informationsaustausch geschaffen wird, um die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten. Problematisch ist jedoch der auslegungsbedürftige unbestimmte Teilsatz «wenn es der Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient». Das Handeln der FINMA muss sich zwingend an den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit orientieren und dem Beaufsichtigten ist das rechtliche Gehör zu gewähren. Nur wenn es für die Stabilität des Finanzsystems tatsächlich unerlässlich ist, darf in die Rechte der Beaufsichtigten eingegriffen werden, indem die Verwaltung zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern informiert wird. Datenschutz und Bankgeheimnis sowie das Amtsgeheimnis müssen in jedem Fall gewahrt sein.

Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung von Art. 15 VE-FINMAG-Vo vor:

Art. 15

Die FINMA informiert das EFD im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit über nicht öffentliche Informationen zu bestimmten Finanzmarktteilnehmern, wenn es der für die Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dient notwendig ist sowie in Fällen von potentiell grosser wirtschaftlicher oder politischer Tragweite.

2.15 Übergangsbestimmung (Art. 16 VE-FINMAG-Vo)

Die Prüfung der Stufengerechtigkeit der FINMA-Regulierungen wird ausdrücklich begrüsst. Die Erstellung eines Berichts an den Bundesrat ist aber in der Umsetzung wirkungslos, wenn keine Konsequenzen an den Bericht geknüpft werden und dieser lediglich zur Kenntnis genommen wird. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die FINMA weit über ihre Rechtsetzungskompetenz hinaus legiferiert hat, dies auch mittels dafür nicht vorgesehenen Instrumenten und Gefässen wie Rundschreiben, Aufsichtsmittelungen, Leitlinien, Diskussionspapieren, Faktenblättern, Revisionsanweisungen, FAQs oder schlicht faktischen Handlungen. Es ist Aufgabe des Bundesrats, die Einhaltung der Vorgaben der vorliegenden Verordnung zu überwachen. Aus diesem Grund schlagen wir vor, dass der Bericht nach Art. 16 Abs. 2 durch

den Bundesrat zu genehmigen ist. Sollte eine Rückweisung des Berichts notwendig sein, so hat dies mit verbindlichen Vorgaben hinsichtlich der Eckwerte einer Regulierung zu erfolgen (siehe dazu Näheres unter Kapitel 1).

Wichtig ist schliesslich, dass die FINMA frühzeitig das EFD einbeziehen muss, da die FINMA die gegebenenfalls notwendigen Anpassungen im übergeordneten Recht (Regelung auf Stufe Verordnung des Bundesrates) nicht selbst vornehmen kann.

Wir sprechen uns aus diesen Gründen für folgende Ergänzungen aus:

Art. 16 Abs. 2 und Abs. 3 (neu)

² Nach Ablauf der Frist erstellt die FINMA zuhanden des Bundesrates einen Bericht, in welchem sie darlegt, inwiefern die Stufengerechtigkeit ihrer Regulierungen gesichert oder hergestellt wurde. Der Bundesrat genehmigt den Bericht oder weist ihn mit verbindlichen Vorgaben der Eckwerte für eine adäquate Regulierung betreffend Geltungsbereich, Inhalte und Zeitpunkt zurück. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) delegieren.

³ Die FINMA bezieht das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) nach Artikel 13 Absatz 1 so früh wie möglich ein, wenn sich abzeichnet, dass eine Regulierung zu treffen ist, für die sie keine Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 5 Absatz 1 besitzt.

3. Bemerkungen zu notwendigen Änderungen anderer Erlasse (BankV)

Aus dem verfassungsmässig verankerten Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie aus der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) ergibt sich die Forderung nach einer differenzierten Regulierung. Der Staat und die Verwaltung haben die Verpflichtung, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Für den Finanzbereich führt Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG in der Fassung ab dem 1. Januar 2020 (folgend Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG 2020) aus, dass im Rahmen der Proportionalität neben den «Geschäftstätigkeiten» auch die «Grössen» sowie die «Komplexitäten», die «Strukturen» und die «Risiken» der Beaufsichtigten berücksichtigt werden müssen.¹ Unser Vorschlag zu Art. 6 Abs. 5 VE-FINMAG-Vo nimmt darauf Bezug und konkretisiert dies im Sinne eines Regulierungsgrundsatzes (siehe dazu unsere Ausführungen in Ziffer 2.7).

Selbstredend muss der Proportionalitätsgrundsatz bei jeder Regulierung konsequente Anwendung finden. Die FINMA und teilweise auch der Bundesrat setzen die Differenzierungsanforderung für Banken heute mit der in Art. 2 Abs. 2 und Anhang 3 BankV vorgesehenen Auf-

¹ Diese Kriterien stammen aus den «Guidelines on the corporate governance principles for banks» (Fassung vom Juli 2015; S. 6, 8, 11, 13, 16, 17, 27, 36 und 39; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. August 2019) des Basler Ausschusses.

sichts- oder Bankenkategorisierung mit fünf Kategorien ansatzweise um; so sind beispielsweise im Rahmen des «Kleinbankenregimes» regulatorische Vereinfachungen für kleinere und sichere Banken der Kategorien 4 und 5 vorgesehen. Die bestehende Kategorisierung hat sich zur Umsetzung der Proportionalität gerade im Bereich der prudentiellen Regulierung grundsätzlich bewährt, da sie einfach, voraussehbar und etabliert ist. Deshalb sollte im Grundsatz daran festgehalten werden. Im Hinblick auf ein konsistentes Gesamtkonzept der Proportionalität im Kontext der übergeordneten gesetzlichen Regelung im FINMAG gibt es diesbezüglich jedoch punktuellen Anpassungsbedarf in der BankV.

3.1 Anpassung der Kriterien der Bankenkategorisierung an das FINMAG

Die heutigen Kriterien der Bankenkategorisierung gemäss Art. 2 Abs. 2 BankV bilden die massgeblichen Kriterien der Proportionalität gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG 2020 nur unzureichend ab. Die Bankenkategorisierung nach BankV fokussiert einseitig auf grössen- und bilanzbasierte Kriterien und reflektiert die anderen Differenzierungskriterien – «Komplexität», «Struktur», «Geschäftstätigkeit» und «Risiko» – nur in ungenügender Weise oder gar nicht. Diese Einseitigkeit muss korrigiert werden, um Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG 2020 gerecht zu werden. Im Zuge der Überarbeitung der Kriterien wären sodann die entsprechenden Schwellenwerte im Anhang 3 der BankV zu definieren.

Wir fordern den Bundesrat folglich auf, die notwendigen Anpassungen in der BankV vorzunehmen, um den Anforderungen nach Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG 2020 zu genügen. Wir lassen offen, ob dies zu einer Änderung der Kriterien nach Art. 2 Abs. 2 BankV für die Einteilung der Banken zu den Bankkategorien nach Anhang 3 führt oder ob innerhalb der bestehenden Kategorien eine weitere Verfeinerung und Differenzierung anhand der Kriterien von Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG 2020 vorgenommen wird.

3.2 Umsetzung der Proportionalität durch konsequente Differenzierung entlang der Bankenkategorien nach BankV

In Anwendung des Grundsatzes der Proportionalität gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG 2020 ist sodann sicherzustellen, dass die Behörden die regulatorischen Anforderungen möglichst konsequent entlang der Bankenkategorisierung differenzieren und dabei namentlich die massgeblichen Kriterien «Grösse», «Komplexität», «Struktur», «Geschäftstätigkeit» und «Risiko» angemessen berücksichtigen. Entsprechend müssen sich Differenzierungen und Vereinfachungen bei jeder jeweils höheren Kategorie im Vergleich zur nächst tieferen bemerkbar machen. Aus diesem Grund muss es Differenzierungen zwischen Banken der Kategorie 2 gegenüber solchen der Kategorie 1 geben, weisen doch Banken der Kategorie 1 wegen ihren weltweiten Geschäftsmodellen eine wesentlich höhere Komplexität und ein wesentlich grösseres Risikoexposure auf als Banken der Kategorie 2. Es braucht sodann angemessene Differenzierungen und Vereinfachungen für Kategorie 3-Banken gegenüber Banken der Kategorien 1 und 2 sowie für Kleinbanken der Kategorien 4 und 5 gegenüber Banken der Kategorie 3. Die momentane sehr grobe Grenzziehung führt im Ergebnis dazu, dass in der Praxis für

die Differenzierung letztlich nur zwei Kategorien statt der eigentlich vorgesehenen fünf verwendet werden, und dass die übrigen Differenzierungskriterien von Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG 2020 überhaupt nicht berücksichtigt werden.

Gestützt auf die obigen Ausführungen muss Art. 2 BankV wie folgt ergänzt werden:

Art. 2 Abs. 4 (neu)

[4 Der Bundesrat und die FINMA haben die Banken grundsätzlich entsprechend der Bankkategorisierung gemäss Anhang 3 differenziert zu regulieren, wobei sie bei der Regulierung den Kriterien nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 Rechnung tragen und angemessen differenzierte Anforderungen und Vereinfachungen festlegen.](#)

Selbstverständlich bleiben Ausnahmen von dieser generellen Differenzierungslogik möglich, namentlich bei sog. Querschnittsgesetzen, in denen entweder der Kunden- oder Anleger-schutz im Vordergrund steht, wie zum Beispiel beim Datenschutzgesetz, Konsumkreditgesetz oder Finanzdienstleistungsgesetz, oder beim Schutz des ganzen Finanzplatzes, was z.B. beim Geldwäschereigesetz der Fall ist. In diesen Gesetzen kann und soll auch nicht nach institutsorientierten Kriterien differenziert werden.

3.3 Dynamisierung der Schwellenwerte

Gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und entsprechend unserem Vorschlag zu Art. 6 Abs. 5^{bis} FINMAG-Vo (siehe dazu Ziffer 2.7) sind die Schwellenwerte für die Zuteilung der Banken zu den Kategorien in Anhang 3 der BankV zu dynamisieren. Diese wurden seit 2011 nicht mehr angepasst. Dies führte und führt dazu, dass schleichend immer mehr Banken (darunter 3 Kantonalbanken) in höhere Kategorien wechseln, ohne dass sich an ihrem Geschäftsmodell oder ihrer Bedeutung für die Finanzplatzstabilität etwas geändert hätte bzw. ändert. Die Kantonalbanken fordern deshalb eine Dynamisierung der bislang starren Parameter für die Zuordnung eines Instituts zu den Bankenkategorien. Die Schwellenwerte bzw. Parameter für die Kriterien gemäss Art. 2 Abs. 2 BankV sollen periodisch an die Marktentwicklung angepasst werden, um eine unverhältnismässige kalte Kategorienprogression zu vermeiden:

Art. 2 Abs. 5 (neu)

[5 Der Bundesrat überprüft alle fünf Jahre die Schwellenwerte nach Anhang 3 und passt sie wesentlichen Marktentwicklungen im Bankensektor an.](#)

Stellungnahme des VSKB zur neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'H' followed by a long, sweeping horizontal stroke that tapers to the right.

Hanspeter Hess
Direktor

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'A' followed by the name 'Steiner' in a cursive script.

Dr. Adrian Steiner
Vizedirektor
Leiter Public & Regulatory Affairs



Association de
Banques Privées Suisses
Vereinigung
Schweizerischer Privatbanken
Association of Swiss Private Banks

Par e-mail

(vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Monsieur Ueli Maurer
Conseiller fédéral
Département fédéral des finances
Bernernhof
3003 Berne

Genève, le 22 août 2019

Consultation sur l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous remercions votre Département d'avoir invité l'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) à participer à la consultation ouverte le 1er mai 2019 sur la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers (P-OFINMA). Nous vous prions de trouver ci-après nos remarques sur les points les plus importants pour les banques privées. Au surplus, nous soutenons la prise de position de l'Association Suisse des Banquiers.

Les banques privées soutiennent de façon générale cette nouvelle ordonnance, car elle précise les termes de la loi sur la FINMA et définit clairement le rôle et les compétences de cette autorité. Il s'agit de précisions importantes qui amènent une plus grande sécurité juridique, élément primordial pour la place financière suisse.

Cependant, nous proposons les améliorations suivantes :

- la FINMA et le DFF doivent recueillir l'avis du secteur financier lorsqu'ils préparent la position de la Suisse au sein d'organes internationaux (art. 3 al. 2 P-OFINMA).
- la proportionnalité doit tenir compte de tous les critères du futur art. 7 al. 2 let. c LFINMA et des simplifications tant générales que spécifiques doivent être prévues pour les banques qui ne sont pas d'importance systémique (art. 6 al. 5 P-OFINMA).
- le secteur financier doit être consulté avant même la rédaction d'un projet de réglementation, pour s'exprimer sur sa nécessité (art. 8 P-OFINMA).
- des consultations ordinaires de 3 mois devraient être prévues pour toutes les ordonnances et circulaires de la FINMA (art. 10 et 11 P-OFINMA).
- la reconnaissance d'une autoréglementation comme un standard minimal ne doit pas faire l'objet d'une consultation (art. 12 al. 1 P-OFINMA).

Définition et application des standards internationaux

La coordination de la FINMA et du DFF en vue de la représentation de la Suisse au sein d'organes internationaux est bienvenue et permettra de mieux défendre la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers.

Lorsqu'ils participent à la définition de normes internationales, la FINMA et le DFF devraient toujours veiller à ce que soit prévue une marge de manœuvre nationale pour une mise en œuvre simplifiée pour les établissements financiers qui ne sont pas d'importance systémique.

Lors de la transposition des standards dans le droit national, la FINMA et le DFF devraient toujours utiliser la marge de manœuvre que ceux-ci réservent en faveur de simplifications, en observant comment les places financières concurrentes de la Suisse envisagent leur mise en œuvre, ce qui implique que la Suisse ne se précipite pas pour définir la première ses règles nationales.

C'est ainsi que nous comprenons l'obligation faite à la FINMA de tenir compte « des effets de la réglementation sur la viabilité et la compétitivité internationale de la place financière » (art. 6 al. 3 P-OFINMA) et « de la mise en œuvre des normes internationales sur d'autres places financières importantes » (art. 6 al. 6 P-OFINMA).

Par ailleurs, nous préciserions à l'art. 3 al. 2 P-OFINMA que la FINMA et le DFF doivent aussi recueillir l'avis du secteur financier lorsqu'ils préparent la position de la Suisse, car c'est bien lui qui est le mieux à même d'expliquer l'effet de nouvelles normes sur sa compétitivité et sa viabilité.

Proportionnalité

L'art. 7 al. 2 LFINMA prévoit déjà que la FINMA lorsqu'elle réglemente doit tenir compte a) des coûts pour les assujettis, b) des effets sur la concurrence, la capacité d'innovation et la compétitivité internationale de la place financière suisse, c) des activités et risques des assujettis et d) des standards internationaux minimaux.

Dans le cadre de la loi fédérale sur les établissements financiers (LEFin), cet art. 7 al. 2 LFINMA a été modifié pour indiquer que la FINMA doit se limiter autant que possible à définir des principes et qu'elle doit aussi tenir compte des différentes tailles, complexités et structures des assujettis.

La concrétisation de cette différenciation est prévue à l'art. 6 al. 5 P-OFINMA. Celui-ci prévoit cependant qu'elle est « axée sur les risques », ce qui revient à donner au critère du risque plus d'importance que tous les autres évoqués ci-dessus. Pourtant, une activité risquée, mais d'une ampleur très limitée, ne justifie pas une débauche de contrôles¹. C'est pourquoi, outre des simplifications applicables à toutes les banques qui ne sont pas d'une importance systémique, des allègements ou exemptions spécifiques devraient être accordés à ces banques pour leurs activités de faible portée (règles « de minimis »).

Nous suggérons donc de biffer les mots « et elle est axée sur les risques » à l'art. 6 al. 5 P-OFINMA en d'y intégrer le principe de règles « de minimis » pour les banques qui n'ont pas une importance systémique.

¹ La FINMA l'a d'ailleurs reconnu par exemple dans sa Circulaire 2019/2 « Risques de taux – banques », où elle dispense de certaines obligations les banques de catégorie 4 et 5 selon l'annexe 3 de l'OB et les banques de catégorie 3 « dont la part du produit net provenant des opérations d'intérêts est inférieure à un tiers des valeurs ordinaires de leur produit » (Cm 15).

Procédures de consultation

Selon l'art. 7 al. 4 LFINMA, la FINMA « veille à la transparence du processus de réglementation et à la participation appropriée des milieux concernés ».

L'art. 8 al. 1 P-OFINMA concrétise ceci en prévoyant que « les milieux concernés et le DFF sont informés dès le début et en toute transparence des projets de réglementation de la FINMA et associés de manière appropriée à la planification et à l'élaboration de la réglementation ».

Nous comprenons par « dès le début » que le secteur financier doit être informé de la volonté de la FINMA de rédiger une ordonnance ou une circulaire et de son sujet avant qu'un premier projet soit rédigé. En effet, le secteur financier doit pouvoir donner son avis quant à la nécessité et au caractère approprié d'une nouvelle réglementation. Ce n'est d'ailleurs qu'ainsi qu'il sera vraiment « associé à la planification ». Nous attendons donc que ce point soit repris dans les directives de la FINMA relatives aux principes de réglementation.

Au vu de la technicité des Circulaires et ordonnances de la FINMA et de leur impact souvent important sur les activités opérationnelles des banques, des consultations d'une durée d'en principe trois mois conformément à l'art. 7 al. 3 de la loi fédérale sur la procédure de consultation devraient toujours être organisées. Cela évitera aussi de devoir distinguer entre ordonnances « de grande portée » et celles qui ne le sont pas. Et ce délai « peut être raccourci à titre exceptionnel » selon l'art. 11 al. 1 let. c P-OFINMA.

L'art. 12 al. 1 P-OFINMA prévoit de procéder à une consultation des unités administratives intéressées et à une consultation publique avant de reconnaître une norme d'autoréglementation comme un standard minimal. Cela contrevient à tous les principes d'une autoréglementation, qui est établie par et pour les membres d'une corporation, sans intervention de tiers. Nous proposons donc de supprimer l'art. 12 al. 1 P-OFINMA.

* * *

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE
BANQUES PRIVEES SUISSES

Le Directeur :



Jan Langlo

Le Directeur adjoint :



Jan Bumann

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zürich, 22. August 2019

Per Email: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Vernehmlassung: Neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung vom 1. Mai 2019 zur Vernehmlassung zum Entwurf einer neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Wir möchten uns für diese Gelegenheit bedanken.

Zur Vorlage nimmt der VSV als führender nationaler Branchenverband der unabhängigen Vermögensverwalter wie folgt Stellung:

I. Zur Stossrichtung der neuen Verordnung

Die vorgeschlagene Verordnung soll – in Konkretisierung des FINMAG – zunächst eine Reihe von offenen Fragen im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der FINMA als Aufsichtsbehörde in Abgrenzung zu den Aufgaben des EFD als politische Behörde auf Dauer und in Form von Rechtssätzen regeln.

Der VSV begrüsst diese Stossrichtung ausserordentlich. Es soll damit ein langjähriges Anliegen des VSV erfüllt werden.

Auch die zweite Stossrichtung der Verordnung, die Präzisierungen für die Tätigkeit der FINMA über die reine Rechtsanwendung hinaus – in den Bereichen der Vertretung in internationalen Gremien und der Tätigkeit als Regulierungsbehörde mit beschränkter Rechtsetzungsbefugnis – festlegen soll, wird vom VSV sehr begrüsst.

Methodologisch geht die Verordnung zur Ordnung der Regelungsbereiche der Verordnung richtig vor. Namentlich gewährleistet die Verordnung den Unabhängigkeitsbereich der FINMA in der Aufsicht, wie er in Art. 21 FINMAG festgeschrieben ist, uneingeschränkt.

Aus Sicht des VSV erwarten wir daher, dass sich die FINMA bei wesentlichen aufsichtsrechtlichen Entscheidungen auch entsprechend danach verhält und, auf der Grundlage ihrer Unabhängigkeit, dem Druck zu politisch-populären Massnahmen widerstehen kann. Aufsichtsrechtliche Sachgeschäfte müssen rein sachlich abgehandelt werden.

Zu einzelnen Bestimmungen der Verordnung möchten wir dennoch nachfolgend einzelne Änderungsvorschläge einbringen:

II. Zu den einzelnen Bestimmungen der Vorlage

1. Internationale Tätigkeit der FINMA (2. Abschnitt, Art. 2 und 3)

Der VSV begrüsst die Schaffung klarerer Richtlinien für die internationale der Tätigkeit der FINMA.

Nach unserer Auffassung ist der Katalog der internationalen Aufgaben der FINMA in Art. 2 Abs. 1 sehr abstrakt und breit gefasst. Ausserhalb dieses Katalogs sind keine weiteren Aufgaben der FINMA in diesem Bereich erkennbar.

Der Begriff „insbesondere“ ist deshalb aus **Art. 2 Abs. 1 (Einleitungssatz)** des Verordnungsentwurfs zu **streichen**.

Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs schützt auch die FINMA vor dem Verlangen ausländischer Aufsichtsbehörden (namentlich solche, die einen weiteren Rahmen eigener Rechtsetzungsbefugnisse haben) nach Abschluss rechtlich verbindlicher Verständigungsvereinbarungen und wirkt damit gut gegen Rechtsetzung durch die Hintertüre. Dies nicht nur, aber auch im Bereich der internationalen Amtshilfe.

Art. 3 Abs. 2 engt die FINMA bei rein technischen Fragen der Institutsaufsicht möglicherweise zu stark ein. Wir schlagen hier folgenden besseren Wortlaut vor.

²Die Federführung für die internationale Finanzmarktpolitik obliegt dem EFD. Vertritt die FINMA die Schweiz in internationalen Gremien, so spricht sie ihre Positionierung in Fragen, die über technische Aspekte der Institutsaufsicht oder der Markintegrität hinausgehen, mit dem EFD ab.

Der Informations- und Datenaustausch zwischen FINMA und EFD muss zugunsten des Amtsgeheimnisses, das die FINMA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit zu wahren hat, eingeschränkt werden. Insbesondere muss dem EFD die Kenntnisnahme von Daten und Informationen (auch solchen aus internationalen Gremien) mit Bezug auf die konkrete Instituts- und Marktaufsicht vorenthalten bleiben. Entsprechend ist zu den Abs. 2 und 3 von Art. 4 ein entsprechender Vorbehalt anzubringen. Dies zweckmässigerweise in einem zusätzlichen **Abs. 5 von Art. 4** mit ungefähr folgendem Wortlaut:

⁵Informationen, Unterlagen und Daten, welche die FINMA im Rahmen der Instituts- oder Marktaufsicht von internationalen Organisationen oder Gremien erhält, dürfen dem EFD nicht zur Kenntnis gebracht werden.

2. Regulierungstätigkeit der FINMA (3. Abschnitt, Art. 5 – 13)

Der VSV begrüsst grundsätzlich die Klarstellungen zur Regulierungstätigkeit. Namentlich unterstützt der VSV, dass generelle Praxisfestlegungen (Rechtsanwendung) in der Form von Rundschreiben zu erfolgen haben und die FINMA dazu nicht auf andere Formen der Kommunikation wie namentlich Frage/Antwort-Dokumente, Formulare oder ähnliches zurückgreifen darf. Praxisänderungen sind mittels Anpassungen der entsprechenden Rundschreiben vorzunehmen.

Art. 13 Abs. 1 geht allerdings in diesem Zusammenhang zu weit, soweit mit der Bestimmung die Regulierungstätigkeit der FINMA generell der Pflicht zur Koordination mit dem EFD unterworfen wird. Sind die Rundschreiben der FINMA ausschliesslich im Bereich der Rechtsanwendung zulässig und damit Ausdruck der Gesetzes- und Verordnungsauslegung durch die zuständige Behörde, so gibt es hier – soll der FINMA, die ihr im FINMAG verbriefte Unabhängigkeit gewährleistet bleiben, und soll die Rechtsanwendung in der Finanzmarktaufsicht unabhängig und vor allem frei von der Tagespolitik stattfinden – auch nichts mit dem EFD als politischer Behörde zu koordinieren.

Art. 13 Abs. 1 müsste demnach lauten:

¹Die FINMA tauscht sich regelmässig mit dem EFD über ihre Regulierungstätigkeit aus.

Alles Weitergehende würde die Unabhängigkeit der FINMA als Finanzmarktaufsichtsbehörde in gesetzwidriger Weise in Frage stellen.

3. Strategische Ziele der FINMA (4. Abschnitt, Art. 14)

Da der Bundesrat Wahl- bzw. Genehmigungsbehörde für die oberste Leitungsebene der FINMA ist, bestehen keine Einwände, dass die strategischen Ziele, welche durch den VR der FINMA festzulegen sind, auch vom Bundesrat zu genehmigen sind.

Allerdings gehen die Vorgaben von Indikatoren und Zielwerten zur Messung der strategischen Zielerreichung zu weit. Das hat den unangenehmen Geruch der Festlegung einer Strukturpolitik für den Finanzplatz, gesteuert über die strategischen Ziele. So etwas ist der schweizerischen Wirtschaftsverfassung fern. Über die strategische Zielerreichung hat die FINMA Bericht zu erstatten, namentlich an ihre Aufsichtsbehörde, die weder das EFD, noch der Bundesrat sind.

Abs. 2 von Art. 14 ist deshalb ersatzlos zu streichen.

4. Austausch nicht öffentlicher Informationen (5. Abschnitt)

Die Unabhängigkeit der FINMA und der Nationalbank bei der Überwachung systemrelevanter Institute und Infrastrukturen darf und soll nicht durch eine zu weitreichende Informationspflicht der FINMA gegenüber den politischen Behörden, hier dem EFD, unterlaufen werden. Auch soll die FINMA - namentlich deren Verwaltungsrat – nicht dazu gezwungen werden, in diesem Bereich darüber entscheiden zu müssen, welche nicht öffentliche Information über einzelne Institute als der Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems dienlich oder die nötige latente politische Brisanz für eine Information an das EFD haben.

Art. 15 ist deshalb ersatzlos zu streichen.

5. Schlussbestimmungen (6. Abschnitt)

Art. 16 verlangt von der FINMA eine grosse Aufräumaktion in ihren bestehenden Regulierungen. Wir erachten diese Bestimmung als überflüssig, da eine solche Übung in weiten Teilen des Aufsichtsrechts im Rahmen der Umsetzung von FIDLEG/FINIG ohnehin stattfindet. Mit den anstehenden Revisionen von VVG und VAG steht in diesen Bereichen ähnliches bevor. Im Gw-Bereich läuft zudem auch eine Gesetzesrevision, welche zu einer Auslegeordnung über den Regulierungsbestand führen wird.

Eine separate „Entrümpelung“ des Regulierungsbestandes der FINMA wäre zwar wünschenswert, ist aber angesichts der laufenden Regulierungsdynamik auf gesetzgeberischer Ebene eigentlich unnötig,

wenn bei der Überarbeitung der bestehenden Regulatorien auf FINMA-Stufe zukünftig die Regeln des 3. Abschnitts der Verordnung beachtet werden.

Art. 16 ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Vernehmlassung zu einer neuen Verordnung zum FINMAG und weiterer Erlasse. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Verband Schweizerischer
Vermögensverwalter | VSV**

Alexander Rabian
Vorsitzender der Geschäftsleitung SRO



Ralph Frey
Mitglied der Geschäftsleitung SRO

Verteiler: - signiert als PDF an SIF
- unsigniert als Word an SIF