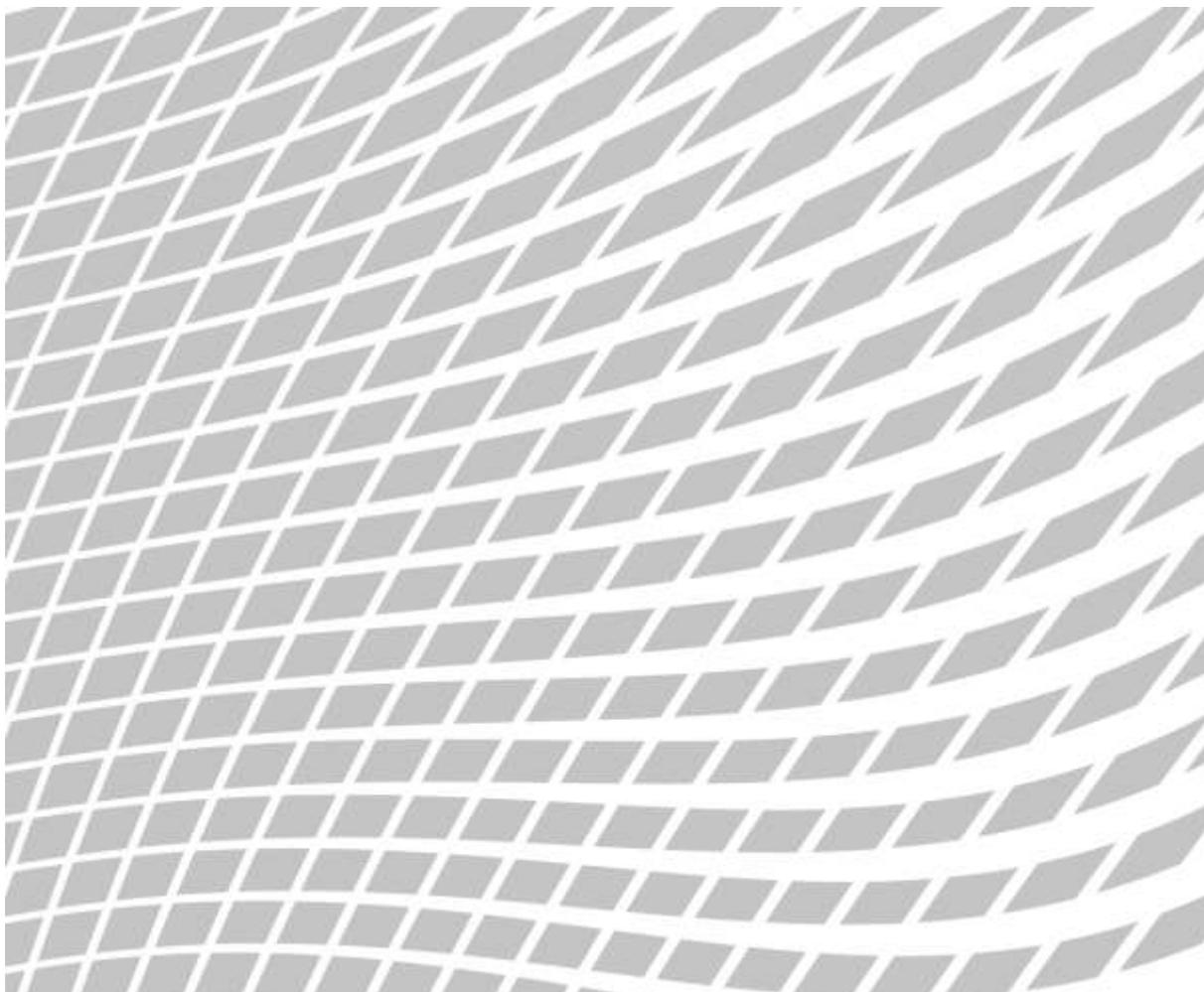


3. Juli 2013

Leitlinien zur Finanzmarktregulierung



Inhaltsverzeichnis

Ziele der Finanzmarktregulierung und -aufsicht	3
Ziel der vorliegenden Leitlinien	3
Regulierungsprozess	4
Selbstregulierung	6

Ziele der Finanzmarktregulierung und -aufsicht

1. **Art. 5 FINMAG** – Gemäss Art. 5 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) bezweckt die Finanzmarktaufsicht

„[...] nach Massgabe der Finanzmarktgesetze¹⁾ den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.“

2. **Umsetzung** – Die Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) setzt diese Ziele um durch ihre Aufsichtstätigkeit, wenn erforderlich zwangsweise („Enforcement“²⁾) oder durch Regulierung, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Sie reguliert durch Verordnungen, wo dies in der Finanzmarktregulierung vorgesehen ist. In Rundschreiben gibt sie bekannt, wie sie unbestimmte Rechtsbegriffe mit Blick auf ein bestimmtes Thema anzuwenden gedenkt (Art. 7 Abs. 1 FINMAG). Diese Rundschreiben binden die FINMA. Sie binden die Beaufsichtigten nicht unmittelbar. Die FINMA wird aber direkt gestützt auf das anwendbare Finanzmarktgesetz eine Verfügung im Einzelfall im Sinne des Rundschreibens erlassen, wenn ein Beaufsichtigter dessen Vorschriften nicht einhält.

Ziel der vorliegenden Leitlinien

3. **Art. 7 FINMAG** – Art. 7 FINMAG gibt der FINMA verschiedene Regulierungsgrundsätze vor.

²⁾ Sie 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.

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

4. **Umsetzung** – Art. 7 Abs. 5 FINMAG fordert die FINMA auf, in Absprache mit dem Eidg. Finanzdepartement diese Regulierungsgrundsätze in „Leitlinien“ umzusetzen. Die vorliegenden „Leitlinien zur Finanzmarktregulierung“ setzen dieses Ziel um. Die FINMA ist bestrebt, in ihren Beziehungen mit den nationalen Interessengruppen und in internationalen Organisationen, die Grundgedanken dieser Leitlinien auch in der Selbstregulierung und im internationalen Standardsetzungsprozess zu fördern.

¹⁾ Bankengesetz, Versicherungsaufsichtsgesetz, Versicherungsvertragsgesetz, Börsengesetz, Kollektivanlagengesetz, Geldwäschereigesetz, Pfandbriefgesetz.

²⁾ Vgl. dazu die auf ihrer Internet-Seite publizierte „Enforcement-Policy der FINMA“ vom 17. Dezember 2009.

Regulierungsprozess

5. **Beobachtung** – Die FINMA beobachtet national und international die Entwicklungen auf den Finanzmärkten, um relevante Risiken zu erkennen und zu erfassen. Sie verfolgt in Abstimmung mit dem Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) die Entwicklung der internationalen Finanzmarktregulierung und ihre Auswirkungen auf die Schweiz.
6. **Auslösung** – Ein Regulierungsprozess kann, mit Blick auf die Ziele der Finanzmarktregulierung und -aufsicht, insbesondere durch Abklärungen der FINMA, durch Marktentwicklungen, durch daran anschliessende Erwartungen in der Politik oder der Öffentlichkeit sowie durch nationale oder internationale regulatorische Entwicklungen ausgelöst werden.
7. **Handlungsoptionen** – Bevor die FINMA reguliert, verschafft sie sich Klarheit über die Problemstellung sowie die Ziele und Dringlichkeit. Sie prüft, ob ein Problem auch durch alternative Massnahmen (z.B. Abwarten, Anreize, Einzelfallentscheide, FAQs, Selbstregulierung) sachgerecht gelöst werden kann, oder ob – namentlich bei Marktunvollkommenheit oder Marktversagen – eine Regulierung notwendig ist. Sie schätzt die Auswirkungen einzelner Handlungsoptionen und prüft, ob eine Regulierung grundsätzlich umsetzbar ist. Sie prüft den Handlungsspielraum (z.B. faktisch, politisch, rechtlich, ökonomisch, international, reputationell).
8. **Folgenabschätzung** – Die FINMA prüft bei einzelnen Handlungsoptionen, inwieweit sie zielführend und wirksam sind und ob sie voraussichtlich unerwünschte Nebenwirkungen haben könnten. Dabei berücksichtigt sie insbesondere die wesentlichen Auswirkungen auf das Wettbewerbsumfeld, die Strukturen der Finanzmärkte und das Marktverhalten, auf die Innovationsfähigkeit sowie Verteilungsaspekte. Die FINMA trägt den unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten Rechnung.
9. **Abwägung von Kosten und Nutzen** – Die FINMA schätzt soweit möglich die Kosten einzelner Handlungsoptionen und wägt sie jeweils gegen den erwarteten Nutzen ab. Sie wiederholt dies wenn nötig während des Regulierungsprozesses. Die Darstellung kann rein qualitativ sein oder zusätzlich quantitative und monetarisierte Angaben beinhalten. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass Kosten und Nutzen bei verschiedenen Betroffenen teils unterschiedlich anfallen. Umfangreiche und tiefgreifende Erhebungen bei den Beaufsichtigten sind umso eher angezeigt, je grösser die Bedeutung eines Regulierungsvorhabens für Wirtschaft und Gesellschaft ist, je ungewisser seine Auswirkungen sind und je umstrittener das Vorhaben hinsichtlich seiner Auswirkungen sowie Wirksamkeit ist.
10. **Planung und Information** – Erwägt die FINMA, selbst zu regulieren, klärt sie das geplante Vorgehen, den Zeitbedarf, die nötigen Ressourcen und die Zuständigkeiten ab. Über geplante und hängige Regulierungsvorhaben informiert sie frühzeitig und regelmässig.
11. **Zusammenarbeit mit EFD und SNB** – Die FINMA bezieht das EFD und, im Rahmen der zwischen ihr und der SNB abgesprochenen gemeinsamen Interessengebiete, die SNB in ihre regula-

torischen Überlegungen ein. Führen die Beobachtungen und Abklärungen die FINMA zum Schluss, dass eine Regulierung auf Stufe Gesetz oder eine Verordnung des Bundesrates notwendig wäre, informiert sie das EFD entsprechend. Die FINMA unterstützt das EFD bei den Regulierungsarbeiten und unterbreitet ihm geeignete Vorschläge.

- 12. Einbezug der Betroffenen** – Die FINMA bezieht die Betroffenen – soweit möglich auch die Kunden der Beaufsichtigten – und allenfalls weitere Behörden in die Ausarbeitung ein. Dies erfolgt im Rahmen der öffentlichen oder konferenziellen Anhörung zu Regulierungsvorhaben. Auf eine Anhörung kann verzichtet werden, wenn sich eine Änderung einer FINMA-Regulierung zwingend aus übergeordnetem Recht ergibt und bei der Übernahme und Ausgestaltung wenig Gestaltungsspielraum besteht oder die Anpassung einer bestehenden FINMA-Regulierung rein technischer Natur oder inhaltlich unbedeutend ist. Soweit die Bedeutung der Regulierung dies rechtfertigt und die Umstände und die zeitlichen Vorgaben dies erlauben, können die Betroffenen auch ausserhalb einer Anhörung in den Regulierungsprozess einbezogen werden.
- 13. Abstimmung** – Die FINMA strebt Kohärenz an mit bestehenden und anderen geplanten Regulierungen, einschliesslich der Selbstregulierung, und setzt Prioritäten.
- 14. Transparenz** – Die FINMA informiert so früh als möglich über hängige Regulierungsprojekte und deren Fortschritte. Sie führt zu erarbeiteten Entwürfen und Erläuterungsberichten grundsätzlich eine öffentliche Anhörung durch und gibt allen Interessierten Gelegenheit, sich zu äussern. Die eingegangenen Stellungnahmen publiziert sie gemeinsam mit einem Bericht über die Anhörung und, in der Regel, der verabschiedeten Regulierung. Der Anhörungsbericht beinhaltet namentlich die Reaktion der FINMA auf die in den Stellungnahmen vorgebrachten relevanten Anliegen.
- 15. Verabschiedung** – Vor der Verabschiedung einer Regulierung prüft die FINMA insbesondere die in der Anhörung vorgebrachten Argumente, übergangsrechtliche Fragen sowie, ob Pilotprojekte, Testläufe, Befristungen oder ähnliche Mittel sinnvoll sind. Sie publiziert verabschiedete Regulierungen rasch auf ihrer Internet-Seite.
- 16. Umsetzung und Durchsetzung** – Die FINMA plant die Umsetzung einer Regulierung rechtzeitig und fördert sie namentlich durch Information und Ausbildung sowie durch Antworten auf Fragen seitens Beaufsichtigter oder Privater. Sie prüft, ob eine Regulierung umgesetzt wird und setzt sie erforderlichenfalls zwangsweise durch („Enforcement“).
- 17. Betreuung** – Die FINMA betreut verabschiedete Regulierungen nach ihrem Inkrafttreten. Dabei beobachtet sie, mit welchen Auswirkungen eine Regulierung tatsächlich verbunden ist. Soweit notwendig passt sie eine Regulierung an oder hebt sie auf. Darüber hinaus überprüft die FINMA bestehende Regulierungen periodisch auf ihre Notwendigkeit.

Selbstregulierung

- 18. Unterstützung** – Selbstregulierung, verstanden als Regulierung der Finanzmärkte durch ihre Teilnehmer (bzw. private Verbände), ist im schweizerischen Finanzsektor stark verbreitet und hat eine bewährte Tradition. Sie wird von der FINMA entsprechend der gesetzlichen Vorgabe unterstützt.
- 19. Vorteile** – Selbstregulierung bietet Vorteile, namentlich Marktnähe, Flexibilität und eine Verringerung der Staatslast. Unter Umständen ist auch ihre Akzeptanz bei den Beaufsichtigten höher verglichen mit einer staatlichen Regulierung.
- 20. Nachteile** – Selbstregulierung ist der Gefahr wirtschaftlicher Zwänge und damit verbundener Interessenkonflikte ausgesetzt (insb. Kartellierung). Dies betrifft nicht nur die Erarbeitung einer Selbstregulierung, sondern auch ihre Um- und Durchsetzung. Zudem stellt sich (auch) bei der Selbstregulierung die Frage nach der Transparenz.
- 21. Anerkennung als Mindeststandard** – Die FINMA kann Selbstregulierungen als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen. Sie behält sich vor, Mindestanforderungen an deren Inhalt sowie den Prozess der Erarbeitung vorzugeben. Die FINMA fordert die Selbstregulierungsverbände auf, die Grundanliegen dieser Leitlinien ebenfalls zu beachten.
- 22. Gesetzlicher Auftrag** – In einzelnen Fällen erteilen die Finanzmarktgesetze Selbstregulatoren einen ausdrücklichen Auftrag zur Selbstregulierung. Dabei gibt der Staat die gewünschten Ergebnisse vor und verlangt zu deren Erreichung explizit eine Selbstregulierung, überlässt ihr jedoch grösstenteils die konkrete Ausgestaltung („Koregulierung“).