

Leitlinien zur Finanzmarkt- regulierung

5. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

Regulierungsgrundsätze	3
Regulierungsprozess	4
Selbstregulierung	6

Mit den vorliegenden Leitlinien erfüllt die FINMA ihren gesetzlichen Auftrag, die in Art. 7 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) und der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz genannten Regulierungsgrundsätze zu konkretisieren.

Regulierungsgrundsätze

1. Nach ihrem gesetzlichen Mandat ist die FINMA eine unabhängige Aufsichtsbehörde. Gemäss Art. 4 FINMAG hat sie das Ziel, die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten sowie Gläubiger und Kunden zu schützen. Damit setzt sie sich für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes ein.¹
2. Die FINMA reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Sieht der Gesetzgeber dies ausdrücklich vor, erlässt die FINMA mit eigenen Verordnungen technische Ausführungsbestimmungen. In Rundschreiben hält die Behörde ihre eigene Aufsichtspraxis fest und beschreibt, wie sie die geltenden Gesetze und Verordnungen auslegt; damit schafft sie Rechtssicherheit und gewährleistet eine effiziente Rechtsanwendung. Wo möglich, belässt sie dabei Raum für einzelfallgerechte Lösungen. Die FINMA kann ausserdem Selbstregulierungen als Mindeststandard anerkennen.
3. Die Leitplanken für die Regulierung der FINMA setzen die eidgenössischen Räte und der Bundesrat durch die von ihnen erlassenen Gesetze und Verordnungen. Die Federführung für Regulierungsprojekte auf Stufe Gesetz und Bundesratsverordnung liegt im Finanzmarktbereich beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) bzw. Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF).
4. In Übereinstimmung mit Art. 7 FINMAG reguliert die FINMA nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist, sowie wenn immer möglich prinzipienbasiert. Die Prinzipienbasierung fördert eine zukunftsorientierte Problemlösung und setzt auf die Selbstverantwortung der Adressaten bei der Umsetzung. Eine differenzierte Regulierung und Anwendung des Proportionalitätsprinzips ist Voraussetzung für den risikobasierten Aufsichtsansatz der FINMA.
5. Regulierungen der FINMA sollen möglichst wettbewerbs- und technologie-neutral wirken und unerwünschte Folgen vermeiden.
6. Die FINMA steht für einen transparenten, berechenbaren und glaubwürdigen Regulierungsprozess unter frühzeitigem Einbezug der Betroffene-

¹ Gemäss Art. 4 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) bezweckt die Finanzmarktaufsicht im Einzelnen „[...] nach Massgabe der Finanzmarktgesetze 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 und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.“

nen, namentlich mit Anbietern von Finanzdienstleistungen und –produkten, Kunden von solchen Anbietern, sonstigen Marktteilnehmern, potenziellen Wettbewerbern, sowie interessierten Kreisen wie Behörden und Wissenschaft.

Regulierungsprozess

7. **Beobachtung** – Die FINMA verfolgt in Abstimmung mit dem EFD und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) insbesondere das makroökonomische Umfeld, die Lage an den Finanzmärkten, Herausforderungen und Risiken für den Finanzplatz Schweiz, nationale Initiativen sowie internationale Standardsetzungsarbeiten zur Regulierung der Finanzmärkte.²
8. **Auslösung** – FINMA-Regulierungen werden in der Regel durch Anpassungen des übergeordneten Rechts ausgelöst, die auf untergeordneter Stufe nachzuvollziehen sind. Ferner kann ein Auftrag des Gesetzgebers erfolgen, übergeordnetes Recht in Verordnungen der FINMA zu konkretisieren. Oder es besteht für die Betroffenen oder die FINMA ein Bedarf, die Auslegung von Finanzmarktrecht aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit in Rundschreiben festzuhalten.
9. **Handlungsoptionen** – Die FINMA klärt die verschiedenen Optionen zur Erreichung des gesetzten Regulierungsziels sowie die zeitliche Dringlichkeit ab. Sie prüft die bestehenden rechtlichen Handlungsspielräume im übergeordneten Recht und alternative Massnahmen wie Einzelfallentscheide oder anerkannte Selbstregulierung. Bei der Ausgestaltung von Regulierungen sind neben den Aufsichtszielen insbesondere die Auswirkungen auf die Kosten der Betroffenen, den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit, die internationale Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz, die unterschiedlichen Grössen, Komplexitäten, Strukturen, Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten und die internationalen Mindeststandards zu berücksichtigen.³
10. **Wirkungsanalysen** – Die FINMA schätzt in der Regel für ihre Regulierungen frühzeitig und so weit möglich die Kosten einzelner Handlungsoptionen und wägt sie jeweils gegen den erwarteten Nutzen ab. Dabei berücksichtigt sie die Regulierungsfolgenabschätzung auf Stufe Gesetz oder Bundesratsverordnung sowie praktische Erfahrungen und Schätzungen von Betroffenen. Sie konkretisiert die Wirkungsanalyse, wenn nötig während des Regulierungsprozesses. Die Schätzung ent-

² Vgl. Memorandum of Understanding im Bereich Finanzstabilität und Informationsaustausch zur Finanzmarktregulierung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD, der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA und der Schweizerischen Nationalbank SBN vom Dezember 2019.

³ Vgl. Art. 7 Abs. 2 FINMAG.

hält qualitative und wenn möglich auch quantitative Angaben. Umfangreiche Datenerhebungen bei den Beaufsichtigten können umso eher angezeigt sein, je grösser die Bedeutung eines Regulierungsvorhabens für Wirtschaft und Gesellschaft ist und je ungewisser seine Auswirkungen sind. Dabei ist verhältnismässig und mit Augenmass vorzugehen.

11. **Zusammenarbeit mit EFD und SNB** – Die FINMA bezieht das EFD und, im Rahmen der gemeinsamen Interessengebiete, die SNB in ihre regulatorischen Überlegungen und Arbeiten ein. Kommt die FINMA zum Schluss, dass eine Regulierung auf Stufe Gesetz oder eine Verordnung des Bundesrates zur Erreichung ihres gesetzlichen Auftrags notwendig wäre, informiert sie das EFD. Die FINMA unterstützt das EFD bei den Regulierungsarbeiten.
12. **Vorkonsultation** – Die FINMA führt grundsätzlich Vorkonsultationen mit den Betroffenen und interessierten Kreisen durch. Sie klärt dabei die relevanten Sachverhalte bzw. erhebt die notwendigen Informationen, erläutert die Stossrichtungen des Regulierungsvorhabens und nimmt Einschätzungen dazu entgegen. Dabei können auch der Handlungsbedarf und mögliche Handlungsoptionen Gegenstand des Austausches sein. Vorkonsultationen können zwischen den Betroffenen und interessierten Kreisen und der FINMA auf Experten- und hochrangiger Stufe erfolgen, einschliesslich Regulierungsaussprachen des Verwaltungsrats der FINMA.
13. **Ämterkonsultation** – Bevor die FINMA eine Verordnung oder ein Rundschreiben erlässt sowie vor Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard nach Artikel 7 Absatz 3 FINMAG, führt sie eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch.
14. **Öffentliche Konsultation** – Zu Regulierungsentwürfen führt die FINMA grundsätzlich eine öffentliche Konsultation durch und gibt insbesondere den Betroffenen und interessierten Kreisen Gelegenheit, sich zu äussern. Im Falle einer Vernehmlassung folgt diese den Vorgaben des Vernehmlassungsgesetzes. Anhörungen erfolgen gemäss den Vorgaben der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Neben den Regulierungstexten veröffentlicht die FINMA einen Erläuterungsbericht, in dem sie auch die Ergebnisse der Wirkungsanalysen vorstellt. Die eingegangenen Stellungnahmen publiziert die FINMA und setzt sich im Ergebnisbericht mit diesen auseinander. Ausnahmsweise kann auf eine Anhörung verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil namentlich kein Handlungsspielraum aufgrund des übergeordneten Rechts besteht.
15. **Inhaltliche und zeitliche Abstimmung** – Die FINMA strebt inhaltliche und zeitliche Kohärenz mit bestehenden und anderen geplanten Regulierungen an, einschliesslich der Selbstregulierung.
16. **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 Ansätze sinnvoll sind. Sie publiziert verabschiedete Regulierungen rechtzeitig auf ihrer Internetseite.

17. **Transparenz über Zeitplanung und Umsetzung** – Die FINMA informiert über ihre geplanten und hängigen Regulierungsprojekte und deren Fortschritte auf ihrer Internetseite. Die FINMA plant die Umsetzung einer Regulierung rechtzeitig und gewährt soweit notwendig angemessene Übergangsfristen.
18. **Ex post-Evaluation** – Die FINMA prüft bei umgesetzten Regulierungen, ob sie die gewünschte Wirkung erzielen, ein Aktualisierungsbedarf besteht oder eine Aufhebung angezeigt ist, da etwa das Marktversagen nicht mehr existiert oder sich übergeordnete Regulierungsgrundlagen geändert haben. Zu diesem Zweck hört sie auch die interessierten Kreise an. Bei überwiegend technischen Vorlagen analysiert die FINMA spezifisch die tatsächlichen Auswirkungen bei der praktischen Umsetzung nach einer vorab festgelegten Zeitdauer und berücksichtigt dabei die Erfahrungen der Betroffenen. Soweit notwendig passt die FINMA eine bestehende Regulierung an oder hebt sie auf. Die Ergebnisse von Ex-post-Evaluationen werden veröffentlicht.

Selbstregulierung

19. **Unterstützung** – Selbstregulierung, verstanden als Regulierung der Finanzmärkte durch ihre Teilnehmer (bzw. private Verbände), wird von der FINMA entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unterstützt.
20. **Anerkennung als Mindeststandard** – Der Verwaltungsrat der FINMA kann Selbstregulierungen als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen. Die FINMA fordert die Selbstregulierungsverbände auf, die Grundanliegen der an die FINMA gestellten Anforderungen an die Regulierung ebenfalls zu beachten.
21. **Öffentliche Konsultation** – Ist der Inhalt einer Selbstregulierung von grosser materieller Tragweite, kann die FINMA zusätzlich eine öffentliche Konsultation vorsehen.