

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