



Bern, 20.03.2020

Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate 17.3566 Vogler vom
16.06.2017 und 17.3620 Germann vom
16.06.2017

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Einleitung	4
2.1	Ausgangslage und parlamentarischer Auftrag.....	4
2.2	Stellung der FINMA-Rundschreiben	4
3	Qualitative Evaluation	5
3.1	Vergleichsszenarien zur Bestimmung von Kosten	5
3.2	Laufende Kosten und Sowieso-Kosten	6
3.3	Nutzen von Regulierung.....	6
4	Unabhängige quantitative Evaluation.....	7
4.1	Methodik und Vorgehen	7
4.2	Ergebnisse.....	9
5	Folgerungen des Bundesrats	10

1 Zusammenfassung

Eine zweckmässige, breit abgestützte und effiziente Regulierung von hoher Qualität zum Schutz von Anlegern, Gläubigern, Versicherten sowie der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ist ein zentrales Instrument bei der Umsetzung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates und der Verfolgung der Ziele einer effektiven Finanzmarktaufsicht. Eine qualitativ hochwertige Regulierung ist für die Finanzstabilität und den Anlegerschutz, mithin für den Schweizer Finanzplatz von entscheidender Bedeutung. Der Bundesrat unterstützt deshalb im Rahmen des optimierten Regulierungsprozesses im Finanzmarktbereich den frühzeitigen Einbezug von Betroffenen sowie eine projektbegleitende Erarbeitung von ökonomischen Wirkungsabschätzungen, um effiziente Lösungen zu finden.

Zur Erfüllung des parlamentarischen Auftrags gemäss den Postulaten 17.3620 Germann und 17.3566 fasst der vorliegende Bericht die Erkenntnisse zu den Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben zusammen. Regulierungskosten fallen typischerweise in Form einmaliger Initialkosten und nach der Umsetzung in Form wiederkehrender laufender Kosten an. Zu den Initialkosten gehören Projektkosten wie Personal-, Beratungs- und IT-Kosten. Diese können etwa auch bei der Umsetzung von Regulierungsanpassungen anfallen, die nach der Initiierung in Zukunft Erleichterungen für die Betroffenen bedeuten. Die laufenden Kosten umfassen je nach Inhalt der Regulierung typischerweise Personalkosten sowie Kapital- und Liquiditätskosten. Um den Anteil der auf FINMA-Rundschreiben zurückzuführenden Regulierungskosten zu bestimmen, müssen von den gesamten Kosten jene Sowieso-Kosten abgezogen werden, welche auch ohne FINMA-Rundschreiben angefallen wären. Sowieso-Kosten können etwa anfallen, wenn übergeordnetes Finanzmarktrecht oder andere Rechtsgebiete (z.B. Zivilrecht und Datenschutz- oder Strafrecht) bereits gleiche Pflichten vorsehen. Ferner sind die Kosten zu berücksichtigen, die ohne Rundschreiben angefallen wären. Dies ist sowohl konzeptionell als auch aufgrund der Datenverfügbarkeit quantitativ kaum eindeutig machbar. Um die Nettokosten von Rundschreiben eruieren zu können, müsste diesen Kosten zudem der durch Rundschreiben verursachte Nutzen gegenübergestellt werden, welcher je nach Regulierungsinhalt bei Gläubigerinnen und Gläubigern, Anlegerinnen und Anlegern, Versicherten, der von funktionierenden Finanzmärkten profitierenden Gesellschaft sowie durchaus auch bei den regulierten Instituten selber anfällt. Eine international anerkannte und mit globalen Standards konforme Regulierung ist für die Wettbewerbsfähigkeit und Reputation eines international ausgerichteten Finanzplatzes von Bedeutung. Die Beurteilung der Nutzenseite ist sowohl konzeptionell als auch aufgrund der Datenverfügbarkeit regelmässig schwieriger als die Beurteilung der Kostenseite.

Der vorliegende Bericht stützt sich daher sowohl auf eine qualitative Evaluation als auch eine im Auftrag des EFD erstellte Studie quantitativer Natur der Zürcher Fachhochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). Im Rahmen der qualitativen Evaluation wurden verschiedene Arten und Ursachen der Kosten sowie auch der Nutzen der Regulierung betrachtet. Die Erfüllung international breit anerkannter Standards kann beispielsweise für den Finanzplatz Schweiz wie ein Gütesiegel wirken.

Die im Rahmen einer externen Studie angestrebte Quantifizierung der durch Rundschreiben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) verursachten laufenden Aufwendungen stellte eine grosse Herausforderung dar. Aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit war es letztlich nicht möglich, Aussagen zur Höhe der laufenden Kosten von FINMA-Rundschreiben machen zu können. Lediglich zu den einmaligen Initialkosten waren Schätzungen überhaupt möglich. Und, wie erwähnt, beinhalten diese Zahlen auch Kosten, die durch Gesetze und Verordnungen bedingt sind, also nicht eigentlich Folgekosten der Rundschreiben sind. Die durch Rundschreiben alleine verursachten Initialkosten liegen daher mit hoher Wahrscheinlichkeit tiefer. Eingedenk fehlender «Nettozahlen» zu Rundschreiben deuten aber die erhaltenen Schätzungen der Initialkosten von Regulierungen und insbesondere von FINMA-Rundschreiben insgesamt darauf hin, dass diese im untersuchten Zeitraum zu keiner wesentlichen Verringerung der Gewinne von Finanzinstituten geführt haben.

Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben

Der Nutzen einer qualitativ hochwertigen Regulierung für die Finanzstabilität und den Anlegerschutz ist für den Bundesrat unbestritten. Gleichzeitig ist es dem Bundesrat ein Anliegen, die Kosten der Regulierung mit diversen Massnahmen (z.B. staatliche Markteingriffe nur soweit notwendig, prinzipienbasierte und differenzierte Regulierung, angemessene Umsetzungsfristen, frühzeitiger Einbezug der Branche und der weiteren Betroffenen, Pflicht zu Regulierungsfolgeabschätzungen) möglichst tief zu halten. Weitere Massnahmen auf Stufe der FINMA (z.B. Verankerung des Verhältnismässigkeitsprinzips gemäss FINMAG und von Wirkungsanalysen) wurden mit der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (in Kraft seit dem 1. Februar 2020) umgesetzt. Darüber hinaus sieht der Bundesrat gegenwärtig keinen Handlungsbedarf.

2 Einleitung

2.1 Ausgangslage und parlamentarischer Auftrag

Am 16. Juni 2017 reichten Nationalrat Vogler und Ständerat Germann zwei gleichlautende Postulate ein, mit denen sie den Bundesrat einluden, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Regulierungskosten durch FINMA-Rundschreiben bei den einzelnen Betroffenen entstehen. In seiner Stellungnahme vom 30. August 2017 beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Postulate. Die eidgenössischen Räte folgten diesem Antrag nicht und beschloss die Annahme der Postulate, der Ständerat am 19. September 2017 zum Postulat 17.3620 Germann und der Nationalrat am 6. März 2018 zum Postulat 17.3566 Vogler.

2.2 Stellung der FINMA-Rundschreiben

Die Schweizerische Finanzmarktregulierung folgt grundsätzlich einem prinzipienbasierten Ansatz. Dieser sieht Rahmenregeln auf Stufe Gesetz vor sowie darauf aufbauende Konkretisierungen in Bundesratsverordnung und gewisse technische Detaillierungen durch die FINMA im Rahmen des übergeordneten Rechts. Einzelne Regulierungsthemen bilden dabei einen konsistenten und eng verzahnten Gesamtrahmen über unterschiedliche Regulierungsstufen.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 FINMAG stehen der FINMA zwei Regulierungsinstrumente zur Verfügung: FINMA-Verordnungen und Rundschreiben. Nur den Verordnungen kommt eine normsetzende Wirkung zu. Im Gegensatz dazu dienen Rundschreiben ausschliesslich der Information und Transparenz über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung in der Praxis. Die FINMA gibt darin bekannt, wie sie die einer prinzipienbasierten Regulierung typischen unbestimmten Rechtsbegriffe mit Blick auf ein bestimmtes Thema anzuwenden gedenkt. Rundschreiben werden gemäss den Leitlinien der FINMA zur Finanzmarktregulierung erlassen, wenn sich die Aufsichtspraxis verfestigt hat oder ein ausgewiesener Bedarf der Beaufsichtigten nach Kodifizierung der Praxis besteht. Dadurch soll eine möglichst rechtsgleiche sowie vorhersehbare Praxis etabliert und Transparenz bzw. eine bessere Planbarkeit für die Betroffenen sichergestellt werden. Verfügungen, die gestützt auf Rundschreiben erlassen werden, können von Beaufsichtigten gerichtlich angefochten werden. Damit ist eine richterliche Kontrolle gewährleistet, namentlich in Bezug auf die Einhaltung allgemeiner Verfassungsgrundsätzen wie etwa der Verhältnismässigkeit des Verwaltungshandelns sowie in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Gesetzes- und Ordnungsrecht. Vorbehalten bleiben allfällige prozessökonomische Überlegungen der Beaufsichtigten. Einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfen FINMA-Rundschreiben nicht, sie sollten inhaltlich jedoch auf einen übergeordneten Erlass zurückgeführt werden können. Dies sicherzustellen liegt im Handlungsspielraum der FINMA. Dieser Umstand hat ver-

schiedentlich der Kritik Vorschub geleistet, dass in Rundschreiben auch Handlungsanweisungen enthalten seien, die über eine blosser Interpretation von Verordnungs- und Gesetzesbestimmungen hinausgehen. Nur in drei Einzelfällen in den letzten 10 Jahren wurde dies auch gerichtlich bestätigt.

3 Qualitative Evaluation

3.1 Vergleichsszenarien zur Bestimmung von Kosten

Unabhängig von der Regulierungsstufe können für die aus der Finanzmarktregulierung resultierenden Kosten unterschiedliche Kostenarten unterschieden werden. Typischerweise fallen Regulierungskosten bei den Finanzinstituten in Form einmaliger Initialkosten und nach der Umsetzung in Form wiederkehrender laufender Kosten an. Zu den Initialkosten gehören Projektkosten wie Personal-, Beratungs- und IT-Kosten. Initialkosten fallen (in der Summe) höher aus, wenn Rundschreiben oft revidiert werden. Umgekehrt können ein ausreichender zeitlicher Vorlauf, hohe Planbarkeit und längere Umsetzungsfristen diese Kosten tendenziell reduzieren. Die laufenden Kosten umfassen je nach Inhalt der Regulierung typischerweise Kapital- und Liquiditätskosten sowie Personalkosten. Diese Kosten sind unabhängig von Umsetzungsfristen.

Von den unterschiedlichen Arten der durch die Regulierung ausgelösten Kosten ist nur ein Teil durch die FINMA bedingt. Nicht durch die FINMA verursacht sind klarerweise Regulierungskosten, welche direkt auf Gesetze und Bundesratsverordnungen zurückzuführen sind. Dies betrifft insbesondere Regulierungsbereiche, in welchen die schweizerische Regulierung über die Vorgaben internationaler Standards oder die Regelungen vergleichbarer Finanzplätze hinausgeht (z.B. Too big to fail). Aber auch Kosten, die mit FINMA-Rundschreiben in Verbindung stehen, sind nicht zwingend oder mindestens nicht vollumfänglich der FINMA zuzuordnen: Meist ist der Erlass oder die Revision von Rundschreiben eine Folge vorgelagerter oder gleichzeitiger Regulierungsanpassungen auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe. In ihren Rundschreiben präzisiert die FINMA, wie sie diese übergeordneten Vorgaben umzusetzen gedenkt. Die der FINMA zuzurechnenden Kosten bestünden somit lediglich in der Differenz zwischen einer kostenminimierenden Umsetzung der übergeordneten regulatorischen Vorgaben und der tatsächlichen Umsetzungsvariante. Die Bestimmung dieser Kostendifferenz wäre selbst mit ausserordentlichem Aufwand kaum zufriedenstellend machbar. Dies würde auch gelten, wenn als hypothetischer Referenzpunkt statt einer Minimalumsetzung ein Szenario gewählt würde, in welchem die FINMA auf Rundschreiben verzichtet und die übergeordnete Regulierung sowie die allgemeinen Aufsichtsziele mittels Einzelverfügungen umsetzen würde. Wie etwa bei Kreisschreiben der Steuerverwaltung binden Rundschreiben die FINMA im Sinne des Vertrauensschutzes zugunsten der Beaufsichtigten und schaffen neben der Rechtssicherheit auch Rechtsklarheit; damit entfallen zusätzliche Kosten durch Rechtsberatung oder Effizienzverluste bei Klärung von offenen Fragen in potentiell zahlreichen parallellaufenden Verwaltungsverfahren mit Einzelinstituten. Die Wahl eines passenden Referenzszenarios ist auszurichten auf die konkrete Fragestellung aus der Politik. Im Fall der vorliegenden Postulate 17.3620 Germann und 17.3566 Vogler würde eine kostenminimierende Umsetzung auf Rundschreibenstufe als Referenzszenario eher als geeignet erscheinen als eine Situation ohne FINMA-Rundschreiben. Zur Feststellung des wirtschaftspolitischen Optimums wäre jedoch die Gegenüberstellung beider Szenarien notwendig, was das Unterfangen doppelt so schwierig machen würde.

Ebenfalls nicht klar auf Stufe FINMA anzusiedeln sind die Kosten aus Rundschreiben, die ausserhalb von Gesetzen und Verordnungen durch übergeordnete finanzmarktpolitische Entscheide des Parlaments oder des Bundesrats vorbestimmt werden. Dazu gehören beispielweise die Umsetzung von Basel III oder die Wahrung der Äquivalenz mit EU-Bestimmungen zwecks Aufrechterhaltung oder Verbesserung des Marktzugangs schweizerischer Institute zum EU-Markt. Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Wahl eines ohnehin kaum eindeutig festlegbaren kontrafaktischen Referenzpunktes auch

Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben

Die Erfüllung international breit akzeptierter Standards kann für den Finanzplatz Schweiz wie ein Gütesiegel wirken und unterstützt gleiche Wettbewerbsbedingungen im In- und Ausland. So bezwecken zahlreiche Rundschreiben die Konkretisierung internationaler Standards auf nationaler Ebene. Internationale Standards dienen der Verhinderung oder Reduktion von regulatorischer Arbitrage. Zudem kann Regulierung innovative Geschäftsmodelle ermöglichen, in dem sie Rechtssicherheit in neuen Geschäftsfeldern schafft oder technologiefeindliche Bestimmungen anpasst bzw. technologie-neutral auslegt. Als Beispiele können im Rundschreibenbereich etwa das RS 2016/07 «Video- und Online-Identifizierung» genannt werden, das die Kundenidentifikation über digitale Kanäle ermöglicht oder die Anpassung des RS 2009/01 "Eckwerte zur Vermögensverwaltung", bei der Formvorschriften neu technologieneutral gefasst werden.

Zu beachten ist ferner, dass Regulierung, insbesondere auf der technischen Stufe der Rundschreiben, selbst für die regulierten Finanzinstitute Nutzen stiften kann: So kann durch zeitnahe Umsetzung internationaler Standards einer Fragmentierung internationaler Regulierungen entgegengewirkt werden, wodurch sich Marktzugangschancen verbessern können. Ferner ist denkbar, dass regulatorische Vorgaben die Position der Finanzinstitute für Verhandlungen mit Outsourcing-Anbietern stärken.

4 Unabhängige quantitative Evaluation

Zur Erfüllung des Auftrags des Parlaments in quantitativer Hinsicht vergab das EFD einen verwaltungsexternen Untersuchungsauftrag, der auf der Website des EFD veröffentlicht ist. Die Zürcher Fachhochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) erstellte als Auftragnehmerin eine Studie, welche die zwischen 2014 und 2018 bei Banken und Versicherungen angefallenen Kosten durch FINMA-Rundschreiben abzuschätzen versucht.⁶ Die angestrebte Quantifizierung der Kostenfolgen von Rundschreiben stellte eine grosse Herausforderung in Bezug auf Datenerhebung und -verfügbarkeit dar und muss unter Berücksichtigung verschiedener Einschränkungen interpretiert werden, welche im Folgenden diskutiert werden. Die ZHAW passte ihre Methodik zur Schätzung der Regulierungskosten im Projektverlauf an diese Rahmenbedingungen an. Die Studie fokussiert auf die mit zehn Rundschreiben im Bankenbereich und sechs Rundschreiben im Versicherungsbereich verbundenen einmaligen Initialkosten.

4.1 Methodik und Vorgehen

Im Zuge von sogenannten Pre-Tests stellte sich heraus, dass die befragten Institute über keine Datengrundlagen verfügen, um Aussagen zum Anteil der Regulierungskosten an den laufenden Kosten zuzulassen. Folglich stellt die Schätzung der ZHAW entgegen dem ursprünglich vorgesehenen Vorgehen nur auf die Initialkosten bei der Umsetzung von Rundschreiben ab. Im Gegensatz zu laufenden Kosten lassen sich die angefallenen Initialkosten von Regulierungen grundsätzlich ex-post ermitteln, da die beteiligten Banken und Versicherungen diese in ihrer internen Kostenrechnung jeweils bestimmten Projekten zuweisen. Die Studie der ZHAW beruht deshalb auf Schätzungen der Kosten durch eine begrenzte Auswahl von Beaufichtigten der FINMA. Durch den Fokus auf die Initialkosten entsteht indessen ein unvollständiges Bild der insgesamt anfallenden Kosten von FINMA-Rundschreiben. So konnten namentlich Finanz- und Kapitalkosten nicht berücksichtigt werden, da diese typischerweise zu den laufenden Kosten einer Regulierung gehören. Ebenso konnte der laufende regulierungsbedingte Administrativaufwand etwa im Compliance-Bereich nicht ermittelt werden.⁷

⁶ Die zusätzlich angefallenen Kosten bei der FINMA wurden nicht erhoben.

⁷ Um eine Schätzung des laufenden Administrativaufwands zu erstellen, müssten für jede Handlungsanweisung in einem Rundschreiben grobe Schätzungen darüber erstellt werden, wie viele Arbeitsstunden pro Jahr notwendig werden. Durch Multiplikation mit einem durchschnittlichen Stundenlohn könnte dieser Aufwand anschliessend in Franken bewertet werden. Dafür wurde die Datengrundlage aber als unzureichend erachtet.

Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben

Zudem ist es aufgrund der bei Finanzinstituten verfügbaren Daten nicht möglich, die auf FINMA-Rundschreiben zurückzuführenden Kosten von jenen Kosten zu unterscheiden, die infolge der übergeordneten Regulierung anfallen. Revisionen von FINMA-Rundschreiben können aber aus verschiedenen Gründen lanciert werden. Oftmals sind Revisionen von FINMA-Rundschreiben zeitlich und inhaltlich durch entsprechende Anpassungen auf höherer Stufe bedingt. In diesen Fällen ist eine Trennung von rundschreibenbedingten Initialkosten und solchen, die auf Gesetze oder Verordnungen zurückzuführen sind, nicht möglich. Eine Schätzung der Initialkosten von FINMA-Rundschreiben entspricht deshalb eher einer Aussage zu den generell von neuer Regulierung ausgelösten Aufwendungen. Die durch Rundschreiben alleine verursachten Initialkosten liegen mit hoher Wahrscheinlichkeit tiefer.⁸

Eine weitere Herausforderung ergab sich aus dem breiten Untersuchungsgegenstand der FINMA-Rundschreiben. Auf eine Vollerhebung der Initialkosten aller FINMA-Rundschreiben wurde aus Kosten- und Zeitgründen verzichtet. Stattdessen wurde der Fokus auf jene Rundschreiben gelegt, bei welchen aufgrund einer Voranalyse hohe Regulierungskosten vermutet wurden. In einer nachfolgenden qualitativen Befragung der Finanzinstitute wurde diese Vorauswahl der kostenintensivsten Rundschreiben validiert. Schliesslich wurden 16 Rundschreiben untersucht, von welchen zehn die Banken und sechs die Versicherer betreffen (eines betrifft sowohl Banken als auch Versicherer).⁹ Die Beschränkung auf eine Teilmenge von FINMA-Rundschreiben führt tendenziell zu einer Unterschätzung der regulierungsinduzierten Initialkosten, welche jedoch aufgrund der Ausrichtung der getroffenen Vorauswahl begrenzt sein sollte.

Die gewählten 16 Rundschreiben wurden in den letzten fünf Jahren ein- oder mehrmals einer Revision unterzogen und sind auch in den beiden Postulaten namentlich erwähnt. Die ZHAW erhob zunächst die Initialkosten der untersuchten Rundschreiben mittels eines standardisierten Fragebogens bei einer Stichprobe von Banken und Versicherungen. Dabei wurde unterschieden zwischen den Kostenkategorien Personalkosten, IT-Kosten, übrige Sachkosten sowie externe Kosten. Voraussetzung für ein korrektes Ermitteln der relevanten Kosten auch im Nachhinein ist die Zuordnung der Kosten zu den jeweiligen, abgrenzbaren Projekten in der konzerninternen Kostenrechnung. Bei den Befragten handelte es sich typischerweise um Geschäftsleitungsmitglieder der beteiligten Institute. Insgesamt reichten 17 Banken und 8 Versicherer unterschiedlicher Grösse und mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen Antworten ein. Die Angaben der antwortenden Institute wurden keiner Prüfung durch Dritte wie etwa Revisoren unterzogen. Es wurde dabei keine Zufallsstichprobe erhoben, sondern eine bewusste Auswahl nach Kategorien von Banken und Versicherungen getroffen.

Basierend auf den Umfrageergebnissen führte die ZHAW anschliessend eine Schätzung für die ganze Population der Banken und Versicherungen durch. Dies ist ein gängiges Vorgehen bei Regulierungsfolgenabschätzungen. Die Hochrechnung der Umfrageergebnisse auf alle Banken und Versicherungen wurde als eine Funktion der Bilanzsumme der Finanzinstitute geschätzt. Diese Methode führt dazu, dass Ausreisser weniger stark gewichtet werden. Die grosse Heterogenität der Institute und die aus Praktikabilitätsgründen relativ kleine Stichprobe haben allerdings zur Folge, dass die Hochrechnung lediglich als grobe Grössenordnung der Kosten verstanden werden sollte.

Eine weitere generelle Einschränkung der Aussagekraft der Ergebnisse resultiert aus dem Umstand, dass die quantitative Schätzung auf nicht überprüfbareren Angaben der regulierten Finanzinstitute abstützt. Diese können einem Anreiz unterliegen, die durch die Regulierung entstandenen Kosten überhöht darzustellen, um damit auf eine zurückhaltendere Regulierung hinzuwirken. Diese mögliche Schwäche beschränkt sich jedoch keineswegs auf die ZHAW-Studie. In vielen Regulierungsbereichen

⁸ Zudem müssten vom Total der Initialkosten die Sowieso-Kosten abgezogen werden. Dies sind Kosten, welche die Institute auch ohne regulatorische Änderungen in Eigenregie auf sich genommen hätten, um die Qualität der Dienstleistungen für die Kundinnen und Kunden zu verbessern. Gemäss ZHAW ist eine Abgrenzung von durch die Rundschreiben bedingten Regulierungs- und Sowieso-Kosten kaum durchführ- und quantifizierbar. Diese werden deshalb nicht separat ausgewiesen.

⁹ Zum Vergleich: Insgesamt bestehen gegenwärtig 31 Rundschreiben mit Bankenbezug und 27 Rundschreiben mit Versicherungsbezug (Rundschreiben für Versicherungs- oder Finanzkonglomerate nicht mitgezählt).

Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben

und insbesondere in der Finanzmarktregulierung sind Angaben oder Schätzungen der Regulierten oft die einzigen zugänglichen Daten. Auf diese Informationen zu verzichten würde die Durchführbarkeit von Regulierungsfolgenabschätzungen übermässig einschränken.

4.2 Ergebnisse

Die ZHAW hebt hervor, dass aufgrund der genannten datenbedingten Einschränkungen keine Aussage darüber gemacht werden kann, welcher Anteil der ermittelten Initialkosten letztlich durch FINMA-Rundschreiben verursacht wurde und welcher durch Gesetzgebung von Bundesrat bzw. Parlament. Die aufgestellten Schätzungen sind daher als grobe Obergrenze der FINMA-bedingten Initialkosten zu verstehen.

Im Bankenbereich betragen die geschätzten Kosten zur Implementierung der zehn im Zeitraum von 2014 bis 2018 umgesetzten Rundschreibenrevisionen im Durchschnitt pro Jahr rund 300 TCHF (Median) bzw. 15 Mio. CHF (Mittelwert). Hochgerechnet auf alle rund 250 Banken in der Schweiz ergibt dies eine Schätzung von rund 162.2 Mio. CHF pro Jahr, über die Hälfte davon als Personalkosten und etwa 15 % als IT-Kosten. Referenzrahmen: Der im gleichen Zeitraum pro Jahr angefallene Personal- und Sachaufwand bei allen Banken betrug im Durchschnitt über 43.6 Mrd. CHF¹⁰ (davon rund 20 Mrd. CHF pro Jahr für Gehälter), die durchschnittlichen Periodengewinne waren 10.5 Mrd. CHF. Die extreme Divergenz zwischen dem Mittelwert und dem Median der Kosten der teilnehmenden Institute deutet darauf, dass die Banken nicht gleichmässig betroffen sind oder die Projektkosten unterschiedlich berechnen.¹¹ Der Median repräsentiert im vorliegenden Fall ein typisches kleineres Bankeninstitut, während der Mittelwert durch die grossen Banken stark nach oben verzerrt wird. Kleine Institute beziehen in der Regel die Bankensoftware gegen eine jährliche Abo-Gebühr vom Markt, wodurch die Kosten tief gehalten werden können. Grosse Banken haben hingegen häufig eigene IT-Systeme, was auch mit entsprechenden Kosten verbunden ist.

Im Versicherungsbereich betragen die geschätzten Kosten zur Implementierung der sechs im Zeitraum 2014 bis 2018 umgesetzten Rundschreibenrevisionen durchschnittlich 60 TCHF (Median) bzw. 400 TCHF (Median) pro Jahr. Hochgerechnet auf die rund 190 Lebens-, Schadens- oder Rückversicherer in der Schweiz resultiert daraus eine Schätzung von durchschnittlich 35.4 Mio. CHF pro Jahr, drei Viertel davon als Personalkosten. Diese Kosten sind nicht gleichmässig bei allen sechs Rundschreiben angefallen, sondern fielen hauptsächlich bei der Totalrevision des Rundschreibens zum Swiss Solvency Test an, das infolge einer Revision der Versicherungsaufsichtsverordnung AVO des Bundesrats angepasst werden musste. Referenzrahmen: Die im gleichen Zeitraum angefallenen Periodengewinne¹² betragen pro Jahr durchschnittlich 11.4 Mrd. CHF.¹³ Im Vergleich zu den Banken erscheinen gemäss diesen Schätzungen die Implementierungskosten und auch deren Streuung zwischen den verschiedenen Versicherern tiefer.¹⁴

Der ZHAW-Studie können ferner Schätzungen dazu entnommen werden, bei welchen Rundschreiben kleinere Institute überproportional von Implementierungskosten betroffen sind, weil sie anders als grössere Institute nicht Skaleneffekte realisieren können. Die Unterschiede zwischen den Banken zeigen sich auch bei einer Darstellung der Kosten nach Bankenkategorien. In absoluten Zahlen sind die Initialkosten bei den fünf Banken der Aufsichtskategorie 1 und 2 (Grossbanken und inländische systemrelevante Banken) deutlich höher als jene der mittleren und kleineren Banken. Im Verhältnis zur

¹⁰ Quelle: Datenportal der SNB.

¹¹ Die Hochrechnung der ZHAW auf alle Banken berücksichtigt die unterschiedliche Betroffenheit der Institute.

¹² Die Periodengewinne der Versicherer enthalten allerdings diejenigen der Krankenversicherer, die für die Studie der ZHAW nicht berücksichtigt wurden.

¹³ Die FINMA veröffentlicht im jährlichen Bericht zum Versicherungsmarkt keine aggregierten Daten zu den Sach- und Personalaufwänden der Versicherer.

¹⁴ Die Hochrechnung der ZHAW auf alle Versicherungen berücksichtigt die unterschiedliche Betroffenheit der Institute.

Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben

Bilanzsumme betrachtet kehren sich die Verhältnisse allerdings um. Kleinere Banken haben eine relativ höhere Belastung als grössere. Die grössten relativen Unterschiede bestehen bei den Rundschreiben Liquiditäts- und Kreditrisiken. Im Versicherungsbereich zeigt die Aufteilung der Kosten nach Aufsichtskategorien wiederum, dass die Regulierungskosten absolut betrachtet zunehmen je grösser ein Versicherungsunternehmen ist, relativ zur Bilanzsumme betrachtet jedoch die kleineren Institute überproportional stärker betroffen sind. Die ZHAW deutet dies als Hinweise, dass sich die Regulierungskosten nicht beliebig skalieren lassen, sondern einen hohen Anteil an Fixkosten aufweisen, der nicht mit der Grösse und Komplexität eines Finanzinstituts variiert. Dabei ist festzuhalten, dass diese Schätzungen die gesamten Kosten der Regulierung durch Rundschreiben sowie übergeordnete Verordnungen zu den jeweils gleichen Themen umfassen. Die Kosten beschränken sich nicht auf den FINMA-bedingten Anteil. Der mit den Rundschreiben verbundene Nutzen wurde ebenfalls nicht berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt in der Studie sind die Auswirkungen des von der FINMA initiierten Kleinbankenregimes, das per Januar 2020 wirksam geworden ist. Dieses führt gerade in den genannten Bereichen zu Erleichterungen für Institute der Kategorie 4 und 5 mit dem Anspruch, das geltende Sicherheitsniveau mit weniger komplexen regulatorischen Anforderungen zu halten. Ein Rechtsvergleich der FINMA zeigt zudem, dass in den erwähnten Bereichen die Schweizer Finanzmarktregulierung in praktisch keinem Punkt über die entsprechenden Anforderungen im Ausland hinausgehen, hingegen in diversen Bereichen weniger weitgehende Bestimmungen umfasst.

5 Folgerungen des Bundesrats

Eine zweckmässige, breit abgestützte und effiziente Regulierung von hoher Qualität zum Schutz von Anlegern, Gläubigern, Versicherten sowie der Funktion der Finanzmärkte ist ein zentrales Instrument bei der Umsetzung der Finanzmarktpolitik des Bundesrates und bei der Verfolgung der Ziele einer effektiven Finanzmarktaufsicht und für den Schweizer Finanzplatz von entscheidender Bedeutung. Sie stärkt zudem das Bild des Schweizer Finanzplatzes gegen innen und aussen. Der Bundesrat hat dazu in den vergangenen Jahren den Regulierungsprozess im Finanzmarktbereich neu ausgerichtet und optimiert. Der neue Regulierungsprozess bezieht die Marktteilnehmer in geeigneter Weise ein und ermöglicht pragmatische und für den Finanzsektor tragbare Lösungen, gestützt auf eine projektbegleitende Erarbeitung von ökonomischen Wirkungsabschätzungen. Für ausgewählte, bestehende Finanzmarktregulierungen, für die hinreichende Erfahrungswerte vorliegen, initiiert das EFD zudem ex-post Evaluationen.

Im Nachgang der Finanzkrise 2008/2009 wurde auf nationaler und internationaler Ebene von der Politik eine Serie Massnahmen beschlossen, um eine Wiederholung ähnlicher Krisen nach Möglichkeit zu verhindern. Deren Nutzen für die Finanzstabilität und den Anlegerschutz ist für den Bundesrat unbestritten. Gleichzeitig ist nicht zu bestreiten, dass jede Regulierung auch mit Kosten verbunden ist, die es zu minimieren gilt. Von allen durch die Regulierung ausgelösten Kosten ist jedoch nur der Teil durch die FINMA beeinflussbar, der nicht auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe angelegt ist. Eine klare Zuordnung der Kosten zu einer bestimmten Regulierungsebene hat sich wie erwartet als nicht machbar herausgestellt. Die ermittelten einmaligen Umsetzungskosten sind vorsichtig zu interpretieren und lassen für den Bundesrat keine unmittelbaren wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen zu, zumal diese Kosten als sog. „sunk costs“ irreversibel sind.

Von zentraler Relevanz ist für den Bundesrat die Frage, wie Umsetzungskosten minimiert werden können. Eine Reduktion der Häufigkeit von Revisionen zur Vermeidung von Implementierungskosten würde nach Einschätzung des Bundesrates zu insgesamt grösseren und aufwändiger zu implementierenden Vorlagen führen und wäre deshalb nicht zielführend. Hingegen können Umsetzungsfristen den Betroffenen grundsätzlich die Möglichkeit geben, sich an ein geändertes regulatorisches Umfeld anzu-

Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben

passen. Die Länge der Umsetzungsfrist ist abhängig von mehreren Faktoren wie der Komplexität einer Vorlage oder auch von internationalen Vorgaben. Zudem gibt es grundsätzlich ein Spannungsverhältnis zwischen zu kurzen Fristen, die nicht erfüllbar sind oder zu einem übermässigen Eingriff in die Marktstruktur führen können, und zu langen Fristen, welche eine Umsetzung ungebührlich in die Länge ziehen und z.B. Unsicherheit generieren. Der Bundesrat setzt sich im Austausch mit den Betroffenen stets für angemessene Umsetzungsfristen ein und unterstützt eine bessere Planbarkeit bei der Umsetzung.

Der Bundesrat verfolgt die Zielsetzungen der Finanzmarktpolitik unter Berücksichtigung langfristiger, allgemein gültiger Grundsätze. Das Ziel einer effektiven und kosteneffizienten Regulierung soll mit einem prinzipienbasierten Regulierungsansatz und einer risikobasierten (und entsprechend differenzierteren) Aufsicht erreicht werden. Eine Abkehr hin zu einer regelbasierten und damit detaillierteren Gesetzgebung wird nicht erwogen, da dies einer höheren Regelungsdichte Vorschub leisten würde. Bundesrat und FINMA haben hingegen den Handlungsbedarf betreffend eine differenziertere Regulierung erkannt. Deshalb wurden beispielsweise im Bereich der Bankenregulierung Vereinfachungen für kleine Banken oder im Bereich des Finanzmarktinfrastukturgesetzes Erleichterungen für kleine und nichtfinanzielle Marktteilnehmende erarbeitet. Zur Förderung von Innovationen hat der Bundesrat zudem die Möglichkeit einer Sandbox geschaffen.

Der Bundesrat befürwortet die Ausarbeitung ökonomischer Wirkungsanalysen von Regulierungen. Dadurch kann nicht zuletzt die Qualität der Rechtsetzung sichergestellt und die Transparenz erhöht werden. Eine entsprechende Pflicht zur Erstellung von Regulierungsfolgenabschätzungen ergibt sich bereits durch geltendes Recht. Die FINMA schätzt die Wirkungen ihrer Verordnungen und Rundschreiben ab und legt diese in den Erläuterungsberichten dar. Mit der Verabschiedung der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz und ihrer Inkraftsetzung per 1. Februar 2020 wird die Kostenfolgeabschätzung für die FINMA als ein ausdrücklich zu berücksichtigendes Kriterium für ihre Regulierungstätigkeit gestärkt. Ebenso werden in der neuen Verordnung der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und des frühzeitigen Einbezugs der betroffenen Kreise im Rahmen von Regulierungsvorhaben explizit verankert. Der Bundesrat sieht gegenwärtig keinen weiteren Handlungsbedarf.