



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Strategische Ziele 2013 bis 2016

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern
Tel. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
info@finma.ch
www.finma.ch

**Gestaltung
Druck:**

BBF AG, Basel
Salvioni SA, Bellinzona

Inhaltsverzeichnis

Strategische Ziele 2013 bis 2016

Das Mandat der FINMA	5
Das Aufsichtskonzept der FINMA	6
Bewilligung als Qualitätsmerkmal	6
Konsequente und risikoorientierte Aufsichtstätigkeit	7
Griffiges Enforcement	8
International anerkannte Finanzmarktregulierung	8
Strategische Ziele der FINMA	9
Prudenzielle Aufsicht	10
Geschäftsverhalten	11
Nationale und internationale Zusammenarbeit	12
Regulierung	13
Die FINMA als Behörde	14

Das Mandat der FINMA

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist für den Vollzug des Finanzmarktaufsichtsgesetzes sowie der Finanzmarktgesetze zuständig. Die FINMA setzt sich als unabhängige Aufsichtsbehörde für den Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie für den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ein (Art. 5 FINMAG). Individual- und Funktionsschutz stehen im Vordergrund des Mandats der FINMA.

Der **Individualschutz** kommt den Finanzmarktkunden zugute. Diese sollen vor Insolvenzen der Finanzinstitute, vor unlauteren Geschäftspraktiken und vor Ungleichbehandlung im Börsenbereich geschützt werden. Um Banken, Versicherungen und kollektive Kapitalanlagen, die nicht überlebensfähig sind, rasch und mit möglichst geringem Schaden für die Finanzmarktkunden und das Gesamtsystem abzuwickeln, verfügt die FINMA über weitreichende Aufgaben und Kompetenzen als Insolvenzbehörde. Im Vordergrund des FINMA-Mandats steht der Schutz des öffentlichen Interesses und nicht der Schutz von Privatpersonen. Privatrechtliche Interessen sind über den zivilrechtlichen Weg einzufordern.

Der **Funktionsschutz** dient dazu, die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten und das Vertrauen in das geordnete Funktionieren der Finanzmärkte zu fördern. Das Mandat der Finanzmarktaufsicht geht also über die Sicherung der finanziellen Solidität des einzelnen Instituts hinaus. Aufgabe der FINMA ist es, Risiken zu erkennen, die

die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems gefährden, und dafür zu sorgen, dass diese Risiken nach Möglichkeit vermieden oder gemildert werden. Als integrierte Finanzmarktaufsicht betrachtet und beurteilt die FINMA die Märkte, ihre Dynamik und Gefahren aus einer gesamtheitlichen Perspektive. Weltweit tätige Finanzinstitute sind Teil des globalen und immer stärker vernetzten Finanzsystems. Die damit verbundenen Risiken erfordern eine konsolidierte Betrachtung und Beurteilung.

Als weiteres Ziel der Finanzmarktaufsicht nennt das FINMAG den Beitrag zur **Wettbewerbsfähigkeit** und zum **Ansehen des Finanzplatzes**. Mit einer professionellen und glaubwürdigen Aufsichtstätigkeit trägt die FINMA zum Erhalt und zum Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit eines starken Finanzplatzes bei. Ein wirksamer Individualschutz und ein solider Funktionsschutz kommen indirekt auch dem Ruf und dem Ansehen des Finanzplatzes zugute. Die direkte Förderung des Finanzplatzes ist nicht der Auftrag der Aufsichtsbehörde.

Das Aufsichtskonzept der FINMA

Die FINMA hat in den ersten vier Jahren ihres Bestehens die Aufsichtsmethoden der Vorgängerbehörden Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei weiterentwickelt. Um die strategischen Ziele einordnen und verstehen zu können, ist es wichtig, das aktuelle Aufsichtskonzept der FINMA zu kennen.

Die FINMA nimmt ihre gesetzlichen Aufsichtsaufgaben mit den Instrumenten von Bewilligung, Überwachung, Enforcement und Regulierung wahr. Dabei verfolgt sie einen konsequent

risikoorientierten Ansatz und achtet in all ihren Tätigkeiten auf Professionalität, Kontinuität und Berechenbarkeit.

Bewilligung als Qualitätsmerkmal

Die Bewilligung, wie sie für die prudenziell Beaufsichtigten verlangt wird, ist ein wichtiges präventives Kontrollinstrument der Finanzmarktaufsicht. Geschäftspraktiken, Eigentümerstrukturen und Gewährsträger mit Interessenkonflikten, die den aufsichtsrechtlichen Vorgaben nicht genügen, sollen vom Gütesiegel der Aufsicht ferngehalten werden. Was gemeinhin als «Bewilligung» bezeichnet wird, beinhaltet je nach Gesetz verschiedene Autorisierungsformen und unterschiedliche Aufsichtsintensitäten der FINMA:

Diese reichen von der engen prudenziellen Aufsicht bis zur reinen Registrierung ohne laufende Überwachung. Um Transparenz für die Finanzmarktkunden sicherzustellen, muss klar sein, wie hoch die Anforderungen für die Bewilligung sind, welche Erleichterungen regulatorisch bewusst gewollt sind und wie intensiv die FINMA die Aufsicht wahrnimmt. Damit werden unrealistische Erwartungen vermieden, und es wird Klarheit geschaffen, was die Möglichkeiten und Grenzen der Finanzmarktaufsicht sind.

Konsequente und risikoorientierte Aufsichtstätigkeit

In ihrer Aufsichtstätigkeit legt die FINMA den Fokus auf die prudenzielle Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen, kollektive Kapitalanlagen und andere Finanzintermediäre. Die prudenzielle Aufsicht ist eine laufende, bei der sich die FINMA vorausschauend mit den beaufsichtigten Instituten und mit dem Markt auseinandersetzt. Sie zielt darauf ab, die finanzielle Leistungsbereitschaft der Finanzinstitute aufrechtzuerhalten – dies in erster Linie durch die Sicherung der Solvenz, genügende Risikokontrollen und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit.

Um in der prudenziellen Aufsicht die richtigen Prioritäten zu setzen, verfolgt die FINMA konsequent einen risikoorientierten Ansatz. Eine flächendeckende Überwachung sämtlicher beaufsichtigter Institute kann die FINMA nicht sicherstellen. Deshalb braucht es eine Konzentration auf die wesentlichen Risiken für Gläubiger, Anleger und das Gesamtsystem. Die Aufsicht ist damit bei grossen und vernetzten Instituten und in besonders risikoreichen Segmenten bewusst intensiver als bei kleineren Marktteilnehmern mit tieferem Risikoprofil. Ergänzt wird der risikoorientierte Ansatz durch ein kontinuierliches Monitoring des Finanzmarktes und neu durch gezielte Stichproben.

Entsprechend dem internationalen Trend hat die FINMA ihre Aktivitäten im Hinblick auf eine Früherkennung systemweiter und systemischer Risiken deutlich verstärkt. Im Vordergrund stehen grosse und vernetzte Finanzinstitute sowie Marktteilnehmer, die nicht substituierbare Funktionen übernehmen. Die FINMA setzt sich dafür ein, dass die Schweizer Finanzinstitute die internationalen Normen in Sachen Kapital, Liquidität und Auflösbarkeit von Instituten (Resolvability) erfüllen. Systemrelevante Institute haben die internationalen Normen zu übertreffen.

Kommt es zu einer Insolvenz oder einem Konkurs eines beaufsichtigten Instituts, hat die FINMA die Aufgabe, die Finanzmarktkunden vor den Folgen zu schützen. Gerät ein Institut in Schwierigkeiten, reagiert die FINMA rasch und professionell und ergreift die nötigen Massnahmen. Besteht keine Aussicht auf Sanierung, so muss ein geordneter Marktaustritt möglich sein.

Die FINMA analysiert das Verhalten der Finanzmarktteilnehmer. Um die Finanzmarktkunden jedoch wirksam vor Missbräuchen zu schützen, sind klare Verhaltensregeln für Finanzdienstleister, bessere Produktdokumentationen und mehr Transparenz unerlässlich.

Griffiges Enforcement

Wo angezeigt, setzt die FINMA das Aufsichtsrecht mit den gesetzlich vorgesehenen Zwangsmitteln durch (Enforcement). Liegt ein Verstoß gegen das Aufsichtsrecht vor, trifft die FINMA Massnahmen zur Bereinigung und Sanktionierung von Gesetzesverletzungen und Missständen in Form von gerichtlich anfechtbaren Verfügungen.

Die FINMA setzt die Instrumente des Enforcements stets mit Blick auf die Aufsichtsziele ein, wenn keine alternativen Handlungsmöglichkeiten bestehen. Sie führt Enforcementverfahren konzentriert und fair, ist zurückhaltend in Verfahren gegen natürliche Personen und beachtet die

zentralen Verwaltungsgrundsätze (Willkürverbot, Rechtsgleichheits- und Verhältnismässigkeitsgebot, Treu und Glauben).

Die FINMA leitet gegenüber Gesellschaften und Personen, die unerlaubt in der Finanzbranche tätig sind, die nötigen Massnahmen ein. Sie schafft Transparenz und informiert öffentlich unter Wahrung der Verhältnismässigkeit.

In der Marktaufsicht schreitet die FINMA gegen Marktmissbrauch wie Insiderdelikte, Marktmanipulation oder unlautere Übernahmen ein. Ziel ist es, Kunden vor unlauteren Geschäftspraktiken und Ungleichbehandlung zu schützen.

International anerkannte Finanzmarktregulierung

Finanzmarktregulierung ist eine der Voraussetzungen für einen funktionsfähigen und effizienten Finanzsektor. Während der internationale Trend hin zu einer immer grösseren Regulierungsdichte geht, setzt sich die FINMA für eine prinzipienbasierte Regulierung ein, die es der Finanzmarktaufsicht erlaubt, zur richtigen Zeit am richtigen Ort mit den richtigen Mitteln einzugreifen und das Aufsichtsrecht glaubhaft durchzusetzen. In den Bereichen, die für die Schweiz weniger relevant sind, unterstützt die FINMA eine weniger dichte Regulierung.

Die FINMA verfolgt die internationalen Regulierungsentwicklungen und bringt sich aktiv in die Erarbeitung internationaler Standards ein. Die

FINMA leitet daraus, wo nötig, Handlungsbedarf ab, stösst Gesetzesprojekte an, unterstützt mit ihrem Fachwissen den Gesetzgeber bei den entsprechenden Arbeiten und bringt die eigenen Positionen ein. Damit will die FINMA die Reputation des Finanzplatzes Schweiz verbessern. Eine gute Reputation dient auch dem Marktzugang, der wiederum für die Wettbewerbsfähigkeit unerlässlich ist. Die FINMA berücksichtigt somit auch die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Zudem erachtet sie es als wichtig, dass die zuständigen Behörden den Erfolg der Massnahmen, die zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Erreichung des Marktzugangs ergriffen werden, kontrollieren.

Strategische Ziele der FINMA

Die strategischen Ziele leiten sich aus dem gesetzlichen Mandat der FINMA ab. Sie zeigen auf, wie sich die FINMA auf die relevanten Umfeldentwicklungen und die damit verbundenen Herausforderungen einstellt und welche Tätigkeitsschwerpunkte sie für die Jahre 2013 bis 2016 setzt.

Die Strategie der FINMA soll Wirkung erzielen. Im Einklang mit der liberalen Ausrichtung der Schweizer Wirtschaftspolitik und der marktfreundlichen Ordnung des Schweizer Finanzmarkts will die FINMA mit der Umsetzung ihrer strategischen Ziele über die nächsten Jahre dazu beitragen, dass die beaufsichtigten Institute auf solider finanzieller Basis stehen, der Strukturwandel möglichst geordnet und ohne wettbewerbsverzerrende Eingriffe des Staates abläuft und die

grössten Marktteilnehmer so gut wie möglich auf eine Restrukturierung oder Abwicklung vorbereitet sind. Damit wird auch die Reputation des Finanzplatzes gestärkt.

Im Zentrum steht die prudenzielle Aufsicht über die Finanzinstitute und deren Verhalten. Ziele werden auch formuliert für die nationale und internationale Zusammenarbeit, für die Regulierung sowie für die FINMA als Behörde.

Strategische Ausrichtung

Die FINMA hat sich zu fünf Themen strategische Ziele gesetzt:

- **Prudenzielle Aufsicht**
- **Geschäftsverhalten**
- **Nationale und internationale Zusammenarbeit**
- **Regulierung**
- **Die FINMA als Behörde**

Prudenzielle Aufsicht

Finanzstabilität und Krisenresistenz mit prudenzieller Aufsicht stärken

Die Zinssituation, das veränderte Umfeld im grenzüberschreitenden Geschäft und der Druck auf Margen und Preise stellen Banken und Versicherungen in ihrem Kerngeschäft vor grosse finanzielle und organisatorische Herausforderungen. Mittelfristig ist von einem grösseren Strukturwandel des Finanzplatzes Schweiz auszugehen.

Das historisch tiefe Zinsniveau beeinträchtigt die Ertragslage fast aller Beaufsichtigten. Banken und Versicherungen, insbesondere Lebensversicherungen, sind gezwungen, Anlageinstrumente zu finden, mit denen sie höhere Renditen

erzielen. Damit gehen sie aber auch grössere Risiken ein. Mit den tiefen Zinsen wachsen auch die Risiken der beaufsichtigten Institute im inländischen Immobilienmarkt.

Die Rechts- und Reputationsrisiken, die mit dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft verbunden sind, bleiben weiterhin von grosser Bedeutung. Die betroffenen Unternehmen müssen die Notwendigkeit einer strategischen Neuausrichtung erkennen und die Vergangenheit angemessen bewältigen.

Strategisches Ziel 1

Die Stabilität und die Krisenresistenz des Schweizer Finanzplatzes werden durch konstant eingehaltene und international anerkannte prudenzielle Standards gestärkt. Geordnete und rasch umgesetzte Marktaustritte erfolgen möglichst ohne Schädigung für die Finanzmarktkunden.

Geschäftsverhalten

Integrität, Transparenz und Kundenschutz im Geschäftsverhalten fördern

Das geltende Recht gewährleistet keinen angemessenen Kundenschutz, was das Geschäftsverhalten (Business Conduct) von Finanzintermediären anbelangt. Diesbezüglich hinkt die Schweiz internationalen Regulierungsstandards hinterher. Erstens werden Schweizer Kunden gegenüber jenen im Ausland benachteiligt, indem sie oft nicht ausreichend und transparent informiert werden. Zweitens besteht das Risiko, dass der Schweizer Finanzplatz zu einem Anziehungspunkt für unerwünschte Marktteilnehmer wird. Drittens kann sich eine nicht gleichwertige Kundenschutzregulierung nachteilig auf den Zugang von Schweizer Finanzdienstleistern zu anderen Märkten auswirken.

Regulierungen, die einen angemessenen, international anerkannten Mindeststandard nicht erfüllen, schwächen die Reputation eines qualitätsorientierten Finanzplatzes. Die lückenhaften Kundenschutzbestimmungen am Verkaufspunkt (Point of Sale) sind ein solches Beispiel.

Die Aufsichtsgesetze sehen verschiedene Bewilligungsträger mit je unterschiedlichen Bewilligungsvoraussetzungen vor. Nicht jede Bewilligung führt zu einer laufenden staatlichen Überwachung. Hinsichtlich Qualität und Intensität von Bewilligung und Aufsicht durch die FINMA mangelt es an ausreichender Transparenz für die Finanzmarktkunden.

Strategisches Ziel 2

Zur Stärkung der Reputation des Finanzplatzes und zur Förderung von fairem Geschäftsverhalten und der Integrität der Finanzmarktakteure führt die FINMA Bewilligungsverfahren konsequent, schafft Transparenz über die unterschiedlichen Überwachungsintensitäten und setzt sich ein für international anerkannte Vorschriften im Kunden- und Anlegerschutz.

Nationale und internationale Zusammenarbeit

International Kräfte bündeln und national effizient zusammenarbeiten

Die internationalen Tätigkeiten wurden intensiver und deutlich aufwendiger. Dieser Trend wird sich in naher Zukunft fortsetzen. Die FINMA muss ihren Ressourceneinsatz für internationale Initiativen wirksam priorisieren. Vor diesem Hintergrund ist die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene mit anderen Institutionen und Behörden noch effizienter auszugestalten, um die Interessen der Schweiz auf internationaler Ebene wirkungsvoll einbringen zu können. Eine Herausforderung ergibt sich aus den unterschiedlichen Mandaten der beteiligten Behörden, da die damit verbundenen Aufgaben je nach Situation unter Umständen eine andere Priorisierung erfordern:

- Das Eidgenössische Finanzdepartement setzt sich für den Wirtschaftsstandort ein. Das Staatssekretariat für internationale Finanz-

fragen dient der Stärkung der internationalen Stellung der Schweiz im Finanz- und Steuerbereich. Gegenüber dem Ausland vertritt es die Interessen der Schweiz in internationalen Finanz- und Steuerfragen und führt die internationalen Verhandlungen in diesen Bereichen.

- Die FINMA nimmt ihre internationale Tätigkeit aus der Optik der Ziele und der Praxis der Finanzmarktaufsicht wahr.

Auf dem Gebiet der Finanzstabilität arbeitet die FINMA mit der Schweizerischen Nationalbank zusammen. Die Aufsichtsverantwortung für die einzelnen Finanzinstitute liegt bei der FINMA. Die Wahrung der unterschiedlichen gesetzlichen Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen ist von zentraler Bedeutung.

Strategisches Ziel 3

Bei den internationalen Tätigkeiten bündelt die FINMA ihre Kräfte und setzt sich für die wichtigen Kernthemen ein. In der nationalen Zusammenarbeit funktioniert der Informationsfluss effizient, und die Kompetenzen der Behörden sind klar.

Regulierung

Fachkompetenz einbringen und mit Blick auf die Aufsichtsziele regulieren

Das Finanzmarktaufsichtsgesetz definiert, welche Kompetenzen die FINMA bei der Regulierung hat. Sie reguliert vor allem mit Rundschreiben und konkretisiert damit die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung. Ferner reguliert sie auch über Verordnungen, wo dies in den Finanzmarktgesetzen vorgesehen ist. Die Finanzmarktgesetzgebung hingegen ist Aufgabe der Politik. Der Gesetzgeber entscheidet über die regulatorischen Rahmenbedingungen, die für die FINMA verbindlich sind. Die Finanzmarktgesetze sind somit das Resultat eines politischen Prozesses und deshalb Gegenstand von politischen Diskussionen und Kompromissen. Die FINMA mit ihrem aufsichtsrechtlichen Mandat lässt sich von ihren Aufsichtszielen leiten und legt ihre Positionen frühzeitig und transparent dar, ohne sich jedoch in die parteipolitische Debatte einzubringen.

Strategisches Ziel 4

Die FINMA analysiert bestehende Regulierungen und Rechtsentwicklungen aus Sicht der Finanzmarktaufsicht, schlägt relevante Änderungen vor, unterstützt mit ihrer fachlichen Expertise die prioritären Regulierungsvorhaben und legt ihre eigenen Anliegen frühzeitig und transparent dar. In ihrem Zuständigkeitsbereich reguliert die FINMA nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele notwendig ist.

Die FINMA als Behörde

Als Behörde leistungsfähig und dialogbereit handeln

Die FINMA legt dem Parlament, dem Bundesrat, den Beaufsichtigten und der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Dabei wird zu Recht erwartet, dass die Grundsätze einer guten Corporate Governance und wirtschaftlicher Betriebsführung eingehalten werden. Insbesondere muss die FINMA in der Lage sein, den zielgerichteten und effizienten Einsatz ihrer Mittel glaubwürdig darzustellen.

Die FINMA verfolgt in einem Spannungsfeld sich widersprechender Interessen eine klare und respektvolle Kommunikation mit den

Beaufsichtigten. Sie lässt sich von den Aufsichtszielen leiten und ist sich stets ihrer Rolle als hoheitliche Aufsichtsbehörde bewusst, die im öffentlichen Interesse tätig ist. Im Gegenzug erwartet die FINMA, dass ihre Funktion respektiert und der Dialog sachlich, offen und direkt geführt wird.

Die FINMA braucht ein gut durchmischtes Personal. Damit wird sichergestellt, dass die FINMA neben dem unentbehrlichen Aufsichts-Know-how auch aktuelle Marktexpertise und frische Impulse von jungen Fachleuten erhält.

Strategisches Ziel 5

Die FINMA erbringt ihre Leistung mithilfe von kompetenten und integren Mitarbeitenden und auf der Grundlage effizienter Prozesse. Sie führt einen sachlichen und offenen Dialog mit ihren Anspruchsgruppen und informiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit.

