



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Durchforstung des Aufsichtsrechts

**Bericht der Eidg. Bankenkommission
zur Überprüfung der bestehenden Finanzmarktregulierung
auf Stufe Verordnung und Rundschreiben**

Juli 2006



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Vorwort	3
1 Übersicht	4
2 Ausgangslage	5
3 Überprüfungskreis	5
3.1 Verordnungen und Rundschreiben.....	5
3.2 Nur ältere Regulierungen.....	6
4 Überprüfungsmethode	6
5 Ergebnis	7
5.1 Nach Sachbereichen	7
5.1.1 Banken	7
5.1.2 Börsen und Effektenhandel.....	7
5.1.3 Anlagefonds	7
5.1.4 Übergreifend.....	7
5.2 Nach Regulierungsstufe	8
5.3 Nach Intensität.....	8
6 Würdigung	8



Vorwort

Die Finanzmarktregulierung hat in den letzten Jahren zugenommen. Dies hat dazu beigetragen, dass in der Folge öffentlich über Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung und Überregulierung debattiert wurde.

Die Bankenkommission hat diese Debatte zum Anlass genommen, ihren Regulierungsprozess und ihre Regulierungstätigkeit zu hinterfragen und zu optimieren. Sie beteiligte sich daher auch massgeblich an der Erarbeitung der Richtlinien für Finanzmarktregulierung vom September 2005.

Ein zentraler Grundsatz dieser Richtlinien ist, nur so weit als nötig zu regulieren. Nicht nur neue, sondern auch bestehende Regulierungen müssen auf ihre Notwendigkeit überprüft werden. Die Bankenkommission hat daher einen grossen Teil der in ihren Aufsichtsbereich fallenden Regulierungen überprüft und schlägt mit dem vorliegenden Bericht vor, sieben ältere Regulierungen abzuschaffen.

Weitere Vorschläge zur Deregulierung – auch auf Gesetzesstufe – werden von uns entgegengenommen und geprüft. Wir haben zudem vor, uns mit den unserer Aufsicht Unterstellten inskünftig regelmässig über die Frage der Notwendigkeit der bestehenden Finanzmarktregulierung auszutauschen.

Dr. Eugen Haltiner
Präsident der Eidg. Bankenkommission



1 Übersicht

Im Juni 2005 beschloss die Bankenkommission, bestehende Finanzmarktregulierungen auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Entsprechendes sehen auch die Richtlinien für Finanzmarktregulierung vom September 2005 vor (Kapitel 2).

In den Überprüfungskreis fielen Verordnungen und Rundschreiben sowie zwei Mitteilungen mit normativem Gehalt, die vor Ende 2004 in Kraft traten (Kapitel 3). Hiervon wurden jene Regulierungen ausgeklammert, die voraussichtlich demnächst ohnehin überprüft, revidiert oder aufgehoben werden (Kapitel 4).

Bei der Überprüfung wurde ein Vergleich angestrengt zwischen dem Szenario der Beibehaltung der Regulierung bzw. Regelungsmaterie und jenem ihrer hypothetischen Abschaffung. Dieser Vergleich sollte beantworten, ob an der Regulierung bzw. Regelungsmaterie nach wie vor festzuhalten ist, oder ob sie insgesamt oder teilweise aufgehoben werden soll. Letzteres bemass sich nach den positiven und negativen Auswirkungen bzw. der Nutzen- und Kostenintensität der beiden Szenarien (Kapitel 4).

Ein Reduktions- oder Abschaffungsbedarf konnte bei sieben von dreiundzwanzig überprüften Regulierungen auf Stufe Rundschreiben und Mitteilung festgestellt werden. Dabei würde eine Reduktion oder Abschaffung allerdings nicht zu einer signifikanten quantitativen Entlastung der Betroffenen führen (Kapitel 5). Für dieses Ergebnis gibt es zwei Erklärungen. Erstens wird das aufsichtsrechtliche Instrumentarium – und damit die Intensität für die Betroffenen – aufgrund des Legalitätsprinzips regelmässig in erster Linie auf Stufe Gesetz geregelt. Zweitens gingen der vorliegenden systematischen Überprüfung in jüngerer Zeit verschiedene individuelle Überprüfungen und Anpassungen voraus (Kapitel 6).



2 Ausgangslage

Im Dezember 2004 vereinbarten die Bankenkommission und die Bankiervereinigung, dass sie sich anlässlich ihrer halbjährlichen Aussprachen gegebenenfalls zu bestehenden Finanzmarktregulierungen äussern, die ihres Erachtens reduziert oder abgeschafft werden können. Im Juni 2005 beschloss die Bankenkommission, bestehende Finanzmarktregulierungen auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Entsprechendes sehen auch die Richtlinien für Finanzmarktregulierung vom September 2005 in ihrem sechsten Grundsatz vor. Im September 2005 wurde zudem vom Bundesrat die Überprüfung des Bundesrechts als eines der Kernprojekte der Verwaltungsreform festgelegt.

3 Überprüfungskreis

3.1 Verordnungen und Rundschreiben

Überprüft wurden Verordnungen¹ und Rundschreiben sowie zwei Mitteilungen, die normativen Gehalt aufwiesen.

Ausgeklammert wurde die Gesetzesstufe. Die Aufsichtsgesetze werden zwar durch das beabsichtigte Finanzmarktaufsichtsgesetz FINMAG nicht integral neu geregelt, jedoch sollen auf Wunsch der Bankenkommission diverse veraltete Bestimmungen abgeschafft werden. Die Anpassungen betreffen das Banken-, das Börsen- und das Anlagefondsgesetz (vgl. EBK-Jahresbericht 2005 S. 28, 33, 69, 79). Weitere Vorschläge zu Anpassungen werden von der Bankenkommission entgegengenommen und geprüft sowie gegebenenfalls an das Finanzdepartement mit dem Antrag auf Weiterverfolgung weitergeleitet (vgl. auch Kapitel 6).

Ebenfalls nicht einbezogen wurde die aufsichtsrechtlich anerkannte Selbstregulierung. Obschon diese als Mindeststandard anerkannt wird und die Prüfgesellschaften über die Einhaltung Bericht erstatten müssen (vgl. EBK-Rundschreiben 04/2 Selbstregulierung als Mindeststandard), sollte hier die Initiative zu einer möglichen Reduktion oder Abschaffung in erster Linie von den Selbstregulatoren ausgehen (vgl. EBK-Jahresbericht 2005 S. 31 f.). Aus Sicht der Bankenkommission stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Richtlinien der Bankiervereinigung betreffend die Behandlung von Falschgeld und falschen Edelmetall-Münzen und -Barren von 1990 weiterhin als aufsichtsrechtlich verbindliche Selbstregulierung anerkannt sein sollen.

¹ An Verordnungen wurden nicht nur von der Bankenkommission erlassene, sondern auch vom Bundesrat erlassene überprüft. Hier ist zu betonen, dass die Bankenkommission bundesrätliche Verordnungen zwar nicht aufheben kann, es aber als ihre Pflicht erachtet, dem Bundesrat Verordnungen, die von ihm erlassen wurden und mittlerweile nicht mehr notwendig sind, zur Aufhebung vorzuschlagen.



3.2 Nur ältere Regulierungen

In zeitlicher Hinsicht erfolgte eine Beschränkung auf Regulierungen, die vor Ende 2004 in Kraft traten. Bei seither beschlossenen oder revidierten Regulierungen wurde deren Notwendigkeit erst vor kurzem ge- bzw. überprüft sowie bejaht. Es darf daher von der Vermutung ausgegangen werden, dass diese Notwendigkeit nach wie vor besteht. Regulierungen, die ab 2005 in Kraft traten oder revidiert wurden, wurden daher nicht überprüft. Dies gilt für die Bankenkonzernverordnung, die EBK-Rundschreiben 05/1 Prüfung, 05/2 Prüfbericht, 05/3 Prüfgesellschaften und 05/4 Aufsichtsreporting sowie das 2006 revidierte EBK-Rundschreiben 03/1 Öffentliche Werbung bei Anlagefonds.

4 Überprüfungsmethode

Bei den gemäss Kapitel 3 grundsätzlich in den Überprüfungsreis fallenden Regulierungen wurden in einem *ersten* Schritt zusätzlich jene Regulierungen ausgeklammert, die – z.B. im Zusammenhang mit dem Kollektivanlagengesetz oder Basel II – voraussichtlich demnächst überprüft, revidiert oder aufgehoben werden. Derartige Regulierungen wurden keiner Überprüfung unterzogen. Dies gilt für die Anlagefondsverordnung, die EBK-Anlagefondsverordnung, die EBK-Rundschreiben 95/1 Interne Revision, 96/5 Trennung von Fondsleitung und Depotbank, 97/1 Eigenmittelunterlegung Marktrisiken, 98/3 Rating-Agenturen, 99/1 Zinsrisiko, 00/1 Kurzfristige Interbank-Forderungen und 03/2 Kreditderivate sowie die EBK/SNB-Mitteilung von 2003 betreffend Gesamtliquidität.

Die zu überprüfenden Regulierungen wurden in der Folge nicht auf einzelne Bestimmungen untersucht. Vielmehr ging es darum, die betreffenden Regulierungen in einem *zweiten* Schritt soweit erforderlich in für sich allein abgeschlossene Regelungsmaterien zu untergliedern und die Frage einer Reduktion oder Abschaffung mit Blick auf die einzelnen Regelungsmaterien zu prüfen, soweit diese nicht ohnehin demnächst neu geregelt werden sollen. Letzteres trifft etwa für die Liquiditätsvorschriften der Bankenverordnung zu. Eine Regelungsmaterie konnte dabei mehrere rechtliche Bestimmungen umfassen, so dass dann eine blockweise Überprüfung stattfand.

In einem *dritten* Schritt wurde ein Vergleich angestrengt zwischen dem Szenario der Beibehaltung der Regulierung bzw. Regelungsmaterie und jenem ihrer hypothetischen Abschaffung. Dieser Vergleich sollte beantworten, ob an der Regulierung bzw. Regelungsmaterie nach wie vor festzuhalten ist, oder ob sie insgesamt oder teilweise aufgehoben werden soll. Letzteres bemass sich nach den positiven und negativen Auswirkungen bzw. der Nutzen- und Kostenintensität der beiden Szenarien. Sprachliche Verbesserungsmöglichkeiten o.ä. spielten bei diesem Entscheid keine Rolle.

Für den Fall, dass die beiden Szenarien sich die Waage hielten, wurde in einem *vierten* Schritt als Entscheidungsregel formuliert, dass die Regulierung bzw. Regelungsmaterie im Zweifel aufgehoben werden soll.



5 Ergebnis

5.1 Nach Sachbereichen

Ein Inventar des überprüften Aufsichtsrechts nach Sachbereichen findet sich im Anhang zum Bericht. Insgesamt wurden dreiundzwanzig Regulierungen überprüft und es konnte bei sieben Regulierungen ein Reduktions- oder Abschaffungsbedarf festgestellt werden. Für eine genaue und detaillierte Übersicht wird auf den Anhang verwiesen.

5.1.1 Banken

Von den zwölf überprüften Regulierungen ist aus Sicht der Bankenkommission bei folgenden fünf Regulierungen ein anhaltender Regulierungsbedarf für die Zukunft fraglich und diese können entsprechend aufgehoben werden (vgl. Anhang, Nrn. 4, 5, 6, 7, und 12):

- EBK-Rundschreiben 72/1 Privatbankiers: Öffentliche Empfehlung
- EBK-Rundschreiben 81/1 Edelmetallgeschäfte
- EBK-Rundschreiben 86/1 Vorsorgegelder
- EBK-Rundschreiben 93/1 Bankengesetz / Aktienrecht
- EBK-Mitteilung 6 (1998) betreffend Rechnungslegungsrichtlinien

5.1.2 Börsen und Effektenhandel

Überprüft wurden sieben Regulierungen. Aus Sicht der Bankenkommission kann einzig folgende Regulierung aufgehoben werden (vgl. Anhang, Nr. 17):

- EBK-Rundschreiben 97/2 Banken-Rundschreiben und Effektenhändler

5.1.3 Anlagefonds

Die vorgesehene Überprüfungsmethode hatte zur Folge, dass im Anlagefondsbereich keine Regulierungen zu überprüfen waren. Jedoch sollen die Anlagefondsverordnung, die EBK-Anlagefondsverordnung und das EBK-Rundschreiben 96/5 Trennung von Fondsleitung und Depotbank im Zusammenhang mit dem Kollektivanlagengesetz überprüft und voraussichtlich revidiert werden (vgl. Kapitel 4).

5.1.4 Übergreifend

Mit Blick auf die vier überprüften Regulierungen kann aus Sicht der Bankenkommission einzig folgende Regulierung aufgehoben werden (vgl. Anhang, Nr. 23):

- EBK-Mitteilung 3 (1998) betreffend Direktaufträge



5.2 Nach Regulierungsstufe

Sämtliche sieben Regulierungen, die zur Aufhebung vorgeschlagen werden, sind EBK-Rundschreiben oder EBK-Mitteilungen. Verordnungen, insbesondere solche des Bundesrates, befinden sich nicht darunter.

5.3 Nach Intensität

Die gewählte Überprüfungsmethode sah vor, dass ein Vergleich zwischen dem Szenario der Beibehaltung der Regulierung bzw. Regelungsmaterie und jenem ihrer hypothetischen Abschaffung darüber entscheiden sollte, ob an einer Regulierung bzw. Regelungsmaterie nach wie vor festzuhalten ist, oder ob sie insgesamt oder teilweise aufgehoben werden soll. Dabei sollte auf die positiven und negativen Auswirkungen bzw. die Nutzen- und Kostenintensität der beiden Szenarien abgestellt werden (vgl. Kapitel 4).

Die in Kapitel 5.1 aufgeführten sieben Vorschläge kamen aufgrund der in Kapitel 4 formulierten Entscheidungsregel zustande, wonach Regulierungen bzw. Regelungsmaterien im Zweifel aufgehoben werden sollen. Folglich würde ihre Realisierung zwar nicht zu einer signifikanten quantitativen Entlastung der Betroffenen führen, aber immerhin zu einer nominalen Entlastung der Regulierungsdichte beitragen. Umgekehrt ist mit jeder Deregulierung der Verlust eines gewissen Masses an Rechtssicherheit verbunden. Dies gilt es jeweils zu bedenken, wenn die beiden Szenarien gegeneinander gewogen werden. Bei den aufgeführten sieben Vorschlägen erachtet die Bankenkommission den Verlust an Rechtssicherheit als marginal und nicht ausschlaggebend.

6 Würdigung

Für dieses Ergebnis gibt es mit Blick auf die Regulierungsstufe (vgl. Kapitel 5.2) und die Intensität (vgl. Kapitel 5.3) zwei Erklärungen:

Erstens ist die Diskrepanz zwischen einer bestehenden Regulierung und dem (hypothetischen) Szenario keiner Regulierung umso grösser, je schärfer das aufsichtsrechtliche Instrumentarium im Rahmen der bestehenden Regulierung ausfällt. Hier sind insbesondere zu nennen: Verbot; Bewilligungspflicht mit laufender Überwachung (Institut, Prüfungsgesellschaft, Anlagefonds); Meldepflicht; Informationspflicht (gegenüber Kunden). Aufgrund des Legalitätsprinzips wird das aufsichtsrechtliche Instrumentarium regelmässig in erster Linie auf Stufe Gesetz geregelt. Je nach Intensität der Beeinträchtigung von Grundrechten, der finanziellen Auswirkungen und der politischen Umstrittenheit ist eine Regulierung auf Stufe Gesetz zu erlassen. Verordnungen wiederum basieren auf einer Delegation durch das Gesetz und vollziehen es in der Folge. Rundschreiben schliesslich informieren über die Anwendung von Gesetz und Verordnung durch die Behörden (vgl. Art. 11 des EBK-Reglements) und führen daher für sich allein grundsätzlich nicht zu quantitativen Belastungen der Betroffenen. Letzteres gilt auch für Mitteilungen.

Folglich bedingte eine quantitative Entlastung der Betroffenen eine Deregulierung auf Gesetzesstufe, indem etwa einzelne Meldepflichten aus dem Gesetz gestrichen wür-



den. Hier gilt es jedoch zu bedenken, dass sich solche Pflichten aufgrund ausländischer Vorgaben für den Marktzugang schweizerischer Produkthanbieter durchaus als notwendige Regulierungen erweisen können. Wie erwähnt werden Deregulierungsvorschläge auf Gesetzesstufe von der Bankenkommission entgegengenommen. Gleiches gilt für Vorschläge auf Stufe der anerkannten Selbstregulierung (vgl. Kapitel 3.1).

Zweitens gingen der vorliegenden systematischen Überprüfung in jüngerer Zeit verschiedene individuelle Überprüfungen und Anpassungen voraus. 2004 wurde Art. 3a Abs. 4 Bst. d der Bankenverordnung revidiert (Ausnahme vom Verbot der Entgegennahme von Publikumseinlagen für gewisse Vereine, Stiftungen und Genossenschaften) und Rz 18^{bis} in das EBK-Rundschreiben 96/4 eingefügt (Ausnahme vom Verbot der Entgegennahme von Publikumseinlagen bei gewissen Zahlungsmitteln und Zahlungssystemen). Seit 1. April 2006 sind Rz 16a und 16b des EBK-Rundschreibens 03/1 in Kraft (keine öffentliche Werbung bei der Vermögensberatung durch Banken und Effekthändler bei gewissen sog. High Net Worth Individuals).