



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

EBK-Strategie 2004 - 2008

Kurzfassung

Beschluss der EBK vom 28. Oktober 2004



Inhalt

| | |
|---|----------|
| 1. Mission..... | 3 |
| 2. Umfeldentwicklungen | 4 |
| 3. Strategische Schwerpunkte 2004 – 2008 | 6 |
| 4. Institutional Governance | 9 |



1. Mission

1. Die Aufsichtstätigkeit der EBK soll die Gläubiger und Anleger schützen, das Funktionieren der Finanzmärkte fördern und die Reputation des Finanzplatzes wahren.
2. Die EBK beachtet in all ihren Aktivitäten die internationale Entwicklungen und die Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes.
3. Die EBK hat die gesetzliche Aufgabe, Banken, Effekthändler, Anlagefonds, Börsen und (teilweise) die Effektenmärkte in der Schweiz zu überwachen.
4. Die EBK nimmt ihre Aufgabe als Bundesbehörde nach den Vorgaben der Aufsichtsgesetze selbständig und weisungsungebunden wahr.
5. Die EBK überwacht marktnah und risikoorientiert. Sie stützt sich auf ständig weiter zu entwickelnde Analyseinstrumente.
6. Die EBK reguliert wo nötig, aber nur soweit nötig. Sie differenziert und trägt den Bedürfnissen kleinerer Institute nach einfachen Lösungen Rechnung.
7. Die EBK beteiligt die Betroffenen an der Regulierung und berücksichtigt ihre Umsetzungslasten. Sie reguliert transparent und fördert die Selbstregulierung.
8. Die EBK setzt sich in der Schweizer Gesetzgebung und international für vernünftige, marktnahe und koordinierte Finanzmarktregeln ein und setzt diese mit Augenmass um.
9. Die EBK ahndet Verstösse gegen Aufsichtsregeln bestimmt, fair und immer mit Blick auf die Aufsichtsziele.
10. Für ihre gesamte Tätigkeit setzt die EBK Schwerpunkte und Prioritäten und prüft, ob ein Handeln notwendig, angemessen und mit Blick auf den Aufwand vertretbar ist.
11. Die EBK pflegt eine offene und von Vertrauen geprägte Diskussionskultur und fördert auf allen Stufen die Fähigkeit, mit Kritik umzugehen und aus Fehlern zu lernen.
12. In Krisen reagiert die EBK überlegt, zeitgerecht und bestimmt. Sie stellt sofort die nötigen Ressourcen frei und passt ihre Organisation vorübergehend an.
13. Die EBK informiert stetig und voraussehbar. Sie schweigt, wo geschützte Geheimhaltungsinteressen dies erfordern, und erklärt die Gründe ihres Schweigens.



2. Umfeldentwicklungen

Das für die EBK relevante ökonomische, rechtliche, politische und internationale Umfeld wandelt sich rasch. Neben den Bemühungen um eine integrierte Finanzmarktaufsicht schätzt die EBK folgende Entwicklungen als strategisch besonders bedeutsam ein und plant deshalb eine entsprechende *Reaktion*:

Ausdehnung der Aufsichtsaufgaben

Sowohl international wie national neigt die Politik dazu, die Aufgaben der Aufsicht über den Finanzmarkt auszuweiten. Es steigt die Regulierungs- und Aufsichtsdichte. Entsprechende Schritte unternahm die EU in der Umsetzung ihres Aktionsplans. Dadurch werden die in einzelnen Bereichen bestehenden Regulierungsunterschiede noch verstärkt. Dies betrifft sowohl die Aufsicht über Institute (z.B. Vermögensverwalter), aber auch die Aufsicht über die Märkte (z.B. Emittentenaufsicht, Marktmissbrauchsregeln). Immer mehr werden prudenzielle Aufsichtsbehörden mit Konsumentenschutzaufgaben betraut. Die Schweiz ist (in vielen Bereichen zu Recht) zurückhaltender, wird sich aber dem Trend nicht oder nicht ganz entziehen können oder wollen (z.B. Aufsicht über Revisoren von Publikumsgesellschaften).

Die EBK setzt sich für eine nüchterne Prüfung der Frage ein, ob neue Aufgaben notwendig und umsetzbar sind. Werden ihr neue Aufgaben zugewiesen, drängt sie auf eine realistische Ausgestaltung und ausreichende Ressourcen unter Vermeidung der Bürokratisierung der EBK. Sie bereitet sich organisatorisch und personell auf wahrscheinliche neue Aufgaben vor.

Höhere und zu hohe Erwartungen an die Aufsicht

Die bereits hohen Erwartungen an die Aufsicht werden noch steigen, ebenso der Glaube an staatliche Machbarkeit oder gar Allmacht. Die Toleranzschwelle für Fehler und Unsicherheiten seitens der medialen Öffentlichkeit, der Politik, der Beaufsichtigten und den von der Aufsicht Geschützten sinkt. Kleiner wird auch die Hemmschwelle für Haftungsklagen gegen den Staat wegen behaupteter Aufsichtsfehler oder Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende der Aufsicht. Tatsächliche oder vermeintliche Finanzskandale werden in den Medien personalisiert und emotional bewirtschaftet.

Die EBK stellt selbst höchste Ansprüche an die Professionalität ihrer Organisation, ihrer Mitglieder und ihres Personals. Sie entwickelt ihren risikoorientierten Aufsichtsansatz unter Einbezug der Beaufsichtigten und Revisionsunternehmen weiter und macht diesen bekannt. Sie legt Möglichkeiten, aber auch Grenzen der Aufsicht offen. Sie legt höchsten Wert auf saubere und faire Verfahren und engagiert sich für eine nach internationalen Standards notwendige gesetzliche Haftungsbeschränkung. Sie reagiert ruhig und überlegt auf Skandalvorwürfe und kommuniziert stetig und voraussehbar.



Steigendes Bewusstsein für Regulierungs- und Aufsichtslasten

Die Regulierungs- und Aufsichtslasten bleiben ein zentrales Thema für die Beaufsichtigten und Grund ihrer Besorgnis. Dazu zählen die einmaligen Umsetzungskosten, der dauernde Complianceaufwand und allenfalls Opportunitätskosten durch wegfallende oder eingeschränkte Geschäftsmöglichkeiten. Der Handlungsspielraum in der Regulierung ist jedoch vielfach durch die zwar mit Augenmass, aber grundsätzlich im Interesse des Finanzplatzes zwingend umzusetzenden internationalen Mindeststandards beschränkt. Diese werden sich kaum gebremst weiterentwickeln.

Regulierungsprojekte in der Federführung der EBK müssen sich an einer mit anderen Akteuren koordinierten mittelfristigen Planung und an festgelegten Grundsätzen orientieren, welche Kosten/Nutzen-Überlegungen Rechnung tragen. Die geltenden Regulierungen werden periodisch überprüft, ob sie noch nötig sind. Die EBK schafft die organisatorischen Voraussetzungen für eine noch stärker dem Verursacherprinzip verpflichtete Finanzierung ihrer Tätigkeit. Durch Steigerung der Produktivität, Verzichtsplannung und Festlegen von Schwerpunkten und Prioritäten versucht sie, den nötigen Spielraum für neue Anforderungen zu schaffen.



3. Strategische Schwerpunkte 2004 – 2008

Die EBK setzt im Zeitraum 2004 – 2008 strategische Schwerpunkte, deren Realisierung allerdings teilweise von politischen Rahmenbedingungen abhängen. Die folgenden Schwerpunkte betreffen entsprechend des breiten Tätigkeitsfelds der EBK unterschiedliche Bereiche: Überwachung, Regulierung und Regulierungsumsetzung, Vollstreckung und Kommunikation.

Risikoorientierte Aufsicht, Frühwarnsystem und Optimierung des dualen Aufsichtssystems

Die gesteigerten Anforderungen und Erwartungen an die Aufsicht, das verstärkte Bewusstsein für die Aufsichtslasten und beschränkte Ressourcen bedingen einen an den unterschiedlichen Aufsichtsrisiken orientierten, differenzierten Ansatz bei der Beaufsichtigung von kleineren und mittleren Banken und die Entwicklung eines Systems zur Nutzbarmachung statistischer Wirtschaftsdaten und mehrjähriger Datenreihen als Frühwarnindikatoren in der Bankenaufsicht. Durch Qualitätskontrollen und moderne Anforderungen an die Prüfungsgesellschaften ist das bewährte duale Aufsichtssystem zu optimieren.

Verstärkung der Grossbankenaufsicht

Die EBK hat im Jahre 1997 beschlossen, zusätzliche Ressourcen zur vertieften Überwachung der Grossbanken aufzubauen. Diese Vertiefung der Aufsicht war auch international unabdingbar und soll punktuell in den Bereichen Vor-Ort Reviews, Krisenmanagement und Risikomanagement fortgesetzt werden.

Umsetzung des geplanten Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen

Das geplante „Bundesgesetz über kollektive Kapitalanlagen“ (KAG) steigert die Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes für Anbieter und Investoren. Die EBK unterstützt deshalb das Vorhaben, beschleunigt es nach Kräften und erarbeitet die nötigen Ausführungsbestimmungen. Das Gesetz erweitert nach den vorliegenden Entwürfen den Aufsichtsbereich der EBK auf neue Kategorien von Beaufsichtigten wie Investmentgesellschaften, Anlagegesellschaften (SICAV) sowie Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlage und schafft neue Kontrollpflichten wie bei der Werbung für strukturierte fondsähnliche Finanzinstrumente. Diese neuen Aufgaben bedingen zusätzliches Personal und ergänzende Ausbildung für die bisherigen Mitarbeitenden.



Umsetzung von Basel II unter Aufrechterhaltung des Eigenmittelniveaus

Die Umsetzung der im Sommer 2004 vom Basler Ausschuss verabschiedeten Eigenkapitalstandards für internationale Banken bildet das grösste hängige Regulierungsprojekt unter der Federführung der EBK. Sie richtet sich nach folgenden Leitlinien:

- Wahrung von Sicherheit und Stabilität des Bankensystems durch Erhalt des schweizerischen Eigenmittelniveaus.
- Angebot einer je nach Grösse, Risiken und Geschäftstätigkeit (Komplexität; internationale/nationale Ausrichtung) einer Bank differenzierten Regulierung.
- Hohe Standards für die Bewilligung der von Basel II vorgesehenen bankinternen Verfahren zur Ermittlung von Kreditrisiken (IRB) und operationellen Risiken (AMA).
- Keine Diskriminierung des Hypothekengeschäfts und der Finanzierung von KMU.
- Intensiver Einbezug der direktbetroffenen Banken in den Umsetzungs- und Regulierungsprozess.

Transparente Regulierungsplanung und -grundsätze unter Einbezug der Regulierten und unter Wahrung der Standortattraktivität für den Finanzplatz

Die im internationalen Vergleich immer noch bescheidene, aber zunehmende Zahl und Dichte von Regulierungsprojekten und das erhöhte Bewusstsein für die Aufsichtslasten bedingen einen transparenten Regulierungsprozess unter frühem und dauernden Einbezug der Regulierten. Dieser muss sich nach Grundsätzen richten, welche einerseits eine Aufsichtsregulierung nach internationalen Standards und andererseits Mass und Vernunft hinsichtlich der Aufsichtslasten sicherstellen.

Effizienz und Schwerpunkte bei Vollstreckungsverfahren in der Markt- und Institutsaufsicht

Verfahren zur Durchsetzung des Aufsichtsrechts in der Aufsicht über Institute und über den Effektenmarkt sind zum Teil sehr aufwändig, teuer und beanspruchen viele Ressourcen. Dies erfordert klare Ziele, Setzen von Schwerpunkten, Konzentration von Kräften auf wesentliche Verfahren und eine Beschleunigung derselben. Entsprechend ist auf Verfahren in unwesentlichen oder weniger wichtigen Fällen zu verzichten. Die Verfahren sind jederzeit fair, aber bestimmt zu führen und Verfahrensgrundsätze strikte zu beachten.

Förderung der institutionellen Unabhängigkeit bei Anerkennung der Rechenschaftspflicht

Die bereits heute weisungsungebundene EBK strebt entsprechend den internationalen Standards eine hohe institutionelle, administrative und ressourcenmässige Unabhängigkeit an, sei es im Rahmen des geplanten Finanzmarktaufsichtsgesetzes, sei es ohne FINMA im Rahmen ihres bisherigen Aufgabenbereichs. Sie anerkennt ihre Rechenschaftspflicht ge-



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

genüber den politischen Behörden und der Öffentlichkeit als Gegenstück zur Unabhängigkeit.

Vertiefung der Kommunikation

Der Schutz und die Förderung des Ansehens und der Glaubwürdigkeit der EBK bedingen einen einheitlichen und zielgerichteten Auftritt bei Unterstellten, Behörden, Meinungsführer sowie der Öffentlichkeit im In- und Ausland. Diese sollen die Aufsichtstätigkeit der EBK auch jenseits von tatsächlichen oder angeblichen Skandalen wahrnehmen, was das Vertrauen in die Behörde auch im Hinblick auf mögliche Krisen zusätzlich stützt. Die EBK informiert nach innen wie nach aussen aktiv, wenn es ihre Tätigkeit bedingt, oder passiv auf Anfrage hin zielgruppengerecht, zeitnah, sachlich und so transparent wie möglich. Durch aktives Monitoring werden Krisen möglichst frühzeitig erkannt und angegangen.



4. Institutional Governance

Alle wichtigen Entscheide in der EBK trifft die Kommission auf Antrag ihres Sekretariates unter Führung von dessen Direktion. Dieser Funktionentrennung ist im Sinne von „checks and balances“ von grosser Bedeutung für qualitativ hochstehende und abgewogene Entscheide unter Berücksichtigung der verschiedenen möglichen Blickwinkel. Dies gilt heute für die EBK und sollte nach Auffassung der EBK auch für eine künftige FINMA gelten. Folgende Elemente sind zentral für die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Sekretariat der EBK, eine wirkungsvolle Führung der Behörde und einen qualitativ hohen professionellen Arbeitsstandard.

Entscheide über Strategie und Grundsätze durch die EBK

Die EBK entscheidet als Kommission über Fragen von strategischer oder grundsätzlicher Bedeutung im gesamten Aufgabenbereich. Erfahrung und Fachwissen der Mitglieder der EBK gepaart mit ihrem Abstand vom operativen Tagesgeschäft sollen erreichen, dass diese Entscheide in Abwägung aller wesentlicher Aspekte erfolgen. Die einzelnen Kommissionsmitglieder leiten keine Departemente oder Abteilungen der EBK. Sie sind deshalb frei, ihre Entscheide einzig mit Blick auf das Ganze in kollegialer Verantwortung zu treffen.

Verantwortung des Sekretariates

Das Sekretariat führt die EBK operativ, bereitet die strategische Entscheidungsfindung der Kommission vor und setzt getroffene Entscheide um. Die Kommission wahrt den Handlungsspielraum des Sekretariates in operativen Fragen und in der Vorbereitung der Geschäfte. In ausgewählten strategischen Geschäften begleiten Fachreferenten der Kommission die Vorbereitung eines Geschäfts. Die Ideen der Kommission sollen dadurch so früh wie möglich integriert werden. Die Fachreferenten können wenn nötig frühzeitig eine Diskussion in der Kommission über strategische Weichenstellungen bewirken.

Offene, kritische und von Vertrauen geprägte Diskussionskultur

Eine offene und von Vertrauen geprägte Diskussionskultur erlaubt auch die Äusserung abweichender Meinungen im Meinungsbildungsprozess, was die Qualität der Entscheide erhöht. Die EBK delegiert Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung soweit wie möglich. Fehler sind offen darzulegen und nicht zu vertuschen. Aus ihnen sind jedoch Lehren zu ziehen.



Offener Hinweis auf Handlungsoptionen und umstrittene Punkte

Anträge und Berichte auf allen Stufen stellen Handlungsoptionen dar und nehmen dazu Stellung. Heikle und umstrittene Punkte werden offen gelegt. Dies erlaubt eine Entscheidungsfindung unter Abwägung der wesentlichen Gesichtspunkte.

Klare Regelung und Handhabung von Ausstandsvorschriften

Bereits ein Anschein möglicher Befangenheit führt zum Ausstand eines Kommissionsmitglieds oder eines Mitarbeiters des Sekretariates. Im Zweifel ist die Befangenheit zu bejahen. Allenfalls Befangene werfen von sich aus die Frage eines möglichen Interessenkonfliktes auf oder akzeptieren entsprechende Fragen. Wer sich im Ausstand befindet, ist in keiner Weise an der Vorbereitung oder Entscheidung eines Geschäfts beteiligt und wird darüber grundsätzlich nicht informiert.

Regelmässige Berichterstattung über die Tätigkeit der Geschäftsbereiche

Die EBK als Kommission delegiert in wesentlichem Umfang und in allen Aufsichtsbereichen operative Aufgaben und Entscheide an das Sekretariat. Dies erfordert eine regelmässige Berichterstattung der einzelnen Geschäftsbereiche über die Erfüllung ihrer Aufgaben gegenüber der EBK als Kommission.

Vorgaben und Kontrolle der Fortschritte in Geschäftsdossiers und Projekten

Die Grösse der EBK verlangt nach einer regelmässigen Kontrolle des Fortschritts in allen wichtigeren Dossiers. Diese erfolgt je nach Bedeutung des Geschäfts auf verschiedenen Stufen (Kommission, Direktion und Geschäftsbereich).

Funktionentrennung innerhalb des Sekretariates der EBK

Insbesondere die dauernde Aufsicht über Institute ist auf ein Vertrauensverhältnis mit den Beaufsichtigten angewiesen. Der dauernde Kontakt birgt die Gefahr einer zu grossen Nähe. Deshalb achtet die EBK auf eine regelmässige Rotation bei den einzelnen Mandaten. Ebenfalls besteht mit Ausnahme der Marktaufsicht im Bereich Börsen und Märkte eine funktionelle Trennung zwischen Vollstreckung und Aufsicht.