

# Ex-post-Evaluations- und Erläuterungsbericht

**Bericht über die Evaluation vom 19. Juli bis 13. September  
2019 zum Rundschreiben 2017/6 „Direktübermittlung“ und  
Erläuterungen zum Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens**

20. August 2020

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kernpunkte.....</b>	<b>4</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Eingegangene Stellungnahmen .....</b>	<b>7</b>
<b>3 Regulierungsbedarf .....</b>	<b>8</b>
<b>4 Ergebnisse der Ex-post-Evaluation und Beurteilung durch die FINMA.....</b>	<b>8</b>
4.1 Anwendungsbereich von Art. 42c Abs. 1 und 2 FINMAG .....	8
4.1.1 Beschränkung von Art. 42c FINMAG auf den Anwendungsbereich von Art. 271 StGB .....	8
4.1.2 Anwendung von Art. 42c FINMAG auf Übermittlungen von institutseigenen Informationen oder im ausdrücklichen Kundenauftrag (Rz 3, 19) .....	9
4.1.3 Anwendung von Art. 42c FINMAG auf im Ausland belegene Daten (Rz 4–6) .....	10
4.2 Art. 42c Abs. 1 FINMAG .....	11
4.2.1 Direktübermittlungen an ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden auf Basis von privatrechtlichen Verträgen (Rz 10) .....	11
4.2.2 Liste der amtshilfefähigen Behörden (Rz 20 ff.) .....	12
4.2.3 Abklärungen zu Vertraulichkeit und Spezialität (Rz 26) .....	15
4.3 Verhältnis von Art. 42c Abs. 1 FINMAG zu Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 33) .....	15
4.3.1 Abgrenzung von Art. 42c Abs. 1 und Abs. 2 FINMAG (Rz 33.1 und 33.2) .....	15
4.3.2 Spezialität und Vertraulichkeit sind keine ungeschriebenen Voraussetzungen von Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 33.3) ..	17
4.4 Art. 42c Abs. 2 FINMAG .....	18

4.4.1	Keine Übermittlung an Straf- und Steuerbehörden (Rz 35, 37).....	18
4.4.2	Stellenbegriff in Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 36) .....	19
4.4.3	Zusammenhang mit dem Geschäft im Sinne von Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 39).....	19
4.5	Meldungen nach Art. 42c Abs. 3 FINMAG .....	20
4.5.1	Meldepflicht und Amtshilfedorbehalt.....	20
4.5.2	Wesentlichkeit gemäss Art. 42c Abs. 3 und Art. 29 Abs. 2 FINMAG .....	22
4.5.3	Zeitpunkt zur Bestimmung der Wesentlichkeit (Rz 46) .....	23
4.5.4	Beispiele meldepflichtiger Sachverhalte (Rz 43 ff.) .....	24
4.5.5	Informationsübermittlungen zur Organisation der Gesellschaft (Rz 62) und zu Lizenz- und Registrierungs-Anträgen (Rz 65) .....	30
4.5.6	Meldeprozess (Rz 70 ff.).....	31
4.6	Amtshilfedorbehalt nach Art. 42c Abs. 4 FINMAG (Rz 75 ff.) .....	33
4.7	<i>White List</i> sowie Austausch zwischen den Beaufsichtigten und der FINMA .....	34
4.8	Kooperation mit ausländischen Behörden unter Art. 42c FINMAG .....	35
4.9	Zusammenfassung der Änderungen im Rundschreiben .....	36
<b>5</b>	<b>Regulierungsprozess.....</b>	<b>38</b>
<b>6</b>	<b>Regulierungsgrundsätze .....</b>	<b>38</b>
<b>7</b>	<b>Wirkungsanalyse.....</b>	<b>39</b>
<b>8</b>	<b>Weiteres Vorgehen.....</b>	<b>39</b>

## Kernpunkte

1. Wie bereits bei der Einführung des Rundschreibens 2017/6 „Direktübermittlung“ angekündigt, unterzog die FINMA dieses Rundschreiben im Sommer 2019 einer Überprüfung (Ex-post-Evaluation). Damit will sie den praktischen Erfahrungen in der Anwendung und den Entwicklungen im internationalen Umfeld Rechnung tragen. Die Interessierten waren eingeladen, ihre Erfahrungen mit dem Rundschreiben aufzuzeigen. Die Zusammenarbeit mit der FINMA wird in den Stellungnahmen positiv bewertet und der Nutzen und die Notwendigkeit des Rundschreibens anerkannt. Allerdings werden etliche Punkte auch kritisch beurteilt.
2. Viele bereits aus dem Anhörungsverfahren bekannte Anregungen wurden erneut vorgebracht. Dies gilt insbesondere für Forderungen der Beaufsichtigten nach einer Einschränkung des Anwendungsbereichs von Art. 42c FINMAG auf Fälle von Art. 271 StGB, der einheitlichen Auslegung der Wesentlichkeit unter Art. 29 Abs. 2 und Art. 42c Abs. 3 FINMAG sowie der Abgrenzung von Art. 42c Abs. 1 zu Abs. 2 FINMAG nach Art der zu übermittelnden Information.
3. Die Evaluationsteilnehmer regen ferner insbesondere die Ergänzung der aus ihrer Sicht noch zu wenig umfangreichen Liste amtshilfefähiger ausländischer Behörden an. Zudem solle der zu umfassende Beispiel-Katalog von meldepflichtigen Übermittlungen gekürzt werden. Die FINMA entspricht der Forderung nach einer umfangreicheren Liste amtshilfefähiger Behörden und erweitert diese um voraussichtlich rund 25 Behörden. Die FINMA berücksichtigt dabei nach ihrem eigenen Ermessen neu Finanzmarktaufsichtsbehörden, mit welchen sie eine für die Amtshilfe hinreichende bilaterale Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hat. Im Beispiel-Katalog meldepflichtiger Sachverhalte wird Rz 47 gestrichen.
4. Weiter haben die eingegangenen Stellungnahmen gezeigt, dass gewisse im Rundschreiben festgehaltene Punkte missverstanden werden. Die FINMA nimmt dies zum Anlass, das Rundschreiben an den entsprechenden Stellen zu präzisieren. So hält der Änderungserlass insbesondere fest, dass Meldungen gemäss Art. 42c Abs. 3 FINMAG der Information der FINMA dienen, aber keinen Genehmigungsprozess im engeren Sinne auslösen (Rz 74). Weiter wird klargestellt, dass bei Direktübermittlungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG das Spezialitäts- und Vertraulichkeitsprinzip keine einzuhaltenden Voraussetzungen darstellen (Rz 33). Schliesslich wird präzisiert, dass bei Meldungen zur Direktübermittlungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG keine Rückmeldung der FINMA mehr abzuwarten ist (Rz 72).

5. Die FINMA gibt den Änderungserlass zum Rundschreiben mit diesem Ex-post-Evaluations- und Erläuterungsbericht vom 20. August 2020 bis 15. Oktober 2020 in die Anhörung.

## Abkürzungsverzeichnis

bzgl.	bezüglich
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
EDÖB	Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)
IAIS-MMoU	International Association of Insurance Supervisors – Multilateral Memorandum of Understanding
IOSCO-MMoU	International Organization of Securities Commissions – Multilateral Memorandum of Understanding
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
u. a.	unter anderem
VDSG	Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.11)

## 1 Einleitung

Am 1. Januar 2016 trat Art. 42c FINMAG in Kraft. Die FINMA publizierte hierzu ein Jahr später das Rundschreiben "Direktübermittlung 2017/6 " (nachfolgend „Rundschreiben“). Wie im Anhörungsbericht zum Rundschreiben angekündigt, führte die FINMA nach zwei Jahren vom 19. Juli bis 13. September 2019 eine Ex-post-Evaluation des Rundschreibens durch. Die Einladung zur Teilnahme an der Ex-post-Evaluation erfolgte über die Webseite der FINMA und wandte sich an alle interessierten Kreise.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Ex-post-Evaluation zusammen und erläutert die Auffassung der FINMA zu den Vorschlägen der Ex-post-Evaluationsteilnehmer.

Die FINMA sieht unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen eine Teilrevision des Rundschreibens vor. Die entsprechenden Erläuterungen zu den geplanten Anpassungen sind dem vorliegenden Bericht zu entnehmen und grau hinterlegt.

## 2 Eingegangene Stellungnahmen

Folgende Personen und Institutionen haben an der Ex-post-Evaluation teilgenommen und sich nicht gegen eine Publikation ihrer Stellungnahme ausgesprochen (in alphabetischer Reihenfolge):

- Association of Foreign Banks in Switzerland (AFBS)
- Helvetia Versicherungen (Helvetia)
- Lenz & Staehelin
- MS Amlin AG
- Schweizerische Bankiervereinigung (Swissbanking; SBVg)
- Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)
- Swiss Re AG (Swiss Re)
- UBS AG (UBS)
- Zürcher Kantonalbank (ZKB)
- Zürich Versicherungs-Gesellschaft AG (Zürich)

### 3 Regulierungsbedarf

Ziel der FINMA ist es, für die Beaufsichtigten bei deren Kooperation mit ausländischen Behörden sowie Stellen Rechtssicherheit zu schaffen und eine einheitliche Anwendung von Art. 42c FINMAG zu gewährleisten. Auf Basis der Stellungnahmen im Rahmen der Ex-post-Evaluation schlägt die FINMA eine Teilrevision ihres Rundschreibens zur Direktübermittlung vor. Die vorgeschlagenen Anpassungen im Rundschreiben dienen einerseits dazu, den Informationsaustausch im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und unter Wahrung des Aufsichtsinteresses weiter zu konkretisieren. Andererseits fördern diverse Klarstellungen im Rundschreiben die einheitliche Umsetzung der Norm.

### 4 Ergebnisse der Ex-post-Evaluation und Beurteilung durch die FINMA

Die Ergebnisse der Ex-post-Evaluation und die Beurteilung durch die FINMA werden nachfolgend entlang der Absätze von Art. 42c FINMAG gegliedert dargestellt. Die Verweise auf Randziffern beziehen sich auf die am 1. Januar 2017 in Kraft getretene Version des Rundschreibens.

#### 4.1 Anwendungsbereich von Art. 42c Abs. 1 und 2 FINMAG

##### 4.1.1 Beschränkung von Art. 42c FINMAG auf den Anwendungsbereich von Art. 271 StGB

###### *Stellungnahmen*

SBVg und UBS bringen vor, Art. 42c FINMAG sei seinem Zweck nach als Ausnahmetatbestand zu Art. 271 StGB geschaffen worden. Daher komme Art. 42c FINMAG nur in den Fällen zur Anwendung, die auch von Art. 271 StGB erfasst seien. Zweck von Art. 42c FINMAG sei die Erleichterung der Informationsübermittlung an ausländische Behörden. Wenn die Norm aber auch auf Übermittlungen ausserhalb von Art. 271 StGB Anwendung fände, erschwere sie die Kooperation mit den ausländischen Behörden. Sinngemäss definiere Art. 271 StGB somit den Anwendungsbereich von Art. 42c FINMAG.

###### *Würdigung*

Im Anhörungsbericht vom 8. Dezember 2016 zum Rundschreiben (nachfolgend „Anhörungsbericht“) (vgl. Ziff. 3.1.3) lehnte die FINMA eine Beschränkung des Art. 42c FINMAG auf Anwendungsfälle von Art. 271 StGB ab. Die

damalige Beurteilung hat aus Sicht der FINMA nach wie vor Gültigkeit. Gemäss der Botschaft zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) vom 3. September 2014 (BBI 2014 7620, nachfolgend „Botschaft FinfraG“) war Art. 271 StGB zwar auch Grund für den Erlass von Art. 42c FINMAG, weil mit der aufsichtsrechtlichen Norm auch die negativen Auswirkungen der Strafnorm auf die internationale Kooperation der Beaufsichtigten mit ausländischen Behörden und Stellen beseitigt werden sollten, wie etwa das komplizierte Bewilligungsverfahren. Hiervon abgesehen sind die beiden aus verschiedenen Rechtsgebieten stammenden Normen voneinander unabhängig und nehmen keinen Bezug aufeinander: Zum einen dienen sie unterschiedlichen Zwecken. Die Strafnorm bezweckt die Abwehr von Angriffen auf die schweizerische Gebietshoheit und die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz<sup>1</sup>. Die Regelung im FINMAG hingegen zielt auf die Kooperation zwischen Schweizer Finanzmarktteilnehmern und ausländischen Behörden respektive Stellen ab. Zum anderen ergibt sich die Selbständigkeit von Art. 42c FINMAG aus seiner systematischen Stellung und dem Wortlaut: Das Recht zur Direktübermittlung wurde im Abschnitt „Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen“ als Unterform von und mit Verweis auf die Amtshilfe (Art. 42c Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 42 Abs. 2 FINMAG) konzipiert. Sie steht somit im engen Kontext zu den übrigen Amtshilfebestimmungen des FINMAG. Auch daher stellt der Gesetzgeber gemäss Wortlaut des Art. 42c FINMAG allein auf die direkte Übermittlung nicht öffentlicher Informationen durch Beaufsichtigte an ausländische Behörden und Stellen ab. Eine Eingrenzung auf den Anwendungsbereich des Art. 271 StGB wird weder direkt formuliert noch angedeutet.

#### *Fazit*

Art. 42c FINMAG ist eine eigenständige aufsichtsrechtliche Norm. Ihr Geltungsbereich wird nicht durch Art. 271 StGB definiert.

#### **4.1.2 Anwendung von Art. 42c FINMAG auf Übermittlungen von institutseigenen Informationen oder im ausdrücklichen Kundenauftrag (Rz 3, 19)**

##### *Stellungnahmen*

SBVg regt an, die Übermittlung eigener, nicht öffentlicher Informationen durch die Beaufsichtigten seien explizit vom Anwendungsbereich von Art. 42c FINMAG auszunehmen. Diese Konstellation läge ausserhalb des Bereichs der Amtshilfe und sei somit nicht von Art. 42c FINMAG erfasst.

Ferner würden gemäss SBVg auch Übermittlungen im ausdrücklichen Kundenauftrag nicht in den Anwendungsbereich von Art. 42c FINMAG fallen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Basler Kommentar - StGB/JStG, 4. Auflage, 2019, Markus Husmann, Art. 271, Rz 5.

Dies ergäbe sich aus der EFD-Praxis zu Art. 271 StGB, wonach einem solchen Informationstransfer an ausländische Behörden kein amtlicher Charakter zukomme.

### *Würdigung*

Gemäss Botschaft<sup>2</sup> zu Art. 42c Abs. 1 FINMAG sollen „Beaufsichtigte (...) den für sie zuständigen ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden nicht öffentlich zugängliche Informationen übermitteln dürfen, *sofern die Voraussetzungen der Amtshilfe*<sup>3</sup> erfüllt sind (...)“. Diese Voraussetzungen werden in Art. 42 Abs. 2 FINMAG konkretisiert, welcher nicht zwischen eigenen und institutsfremden Informationen differenziert. Massgebend ist somit einzig, dass es sich bei den Informationen um nicht öffentlich zugängliche Informationen handelt. Zudem ist es ständige Praxis, im Rahmen der internationalen Amtshilfe institutsbezogene Informationen zu übermitteln<sup>4</sup>. Daher fallen auch Übermittlungen im Kundenauftrag oder von institutseigenen Informationen in den Anwendungsbereich von Art. 42c Abs. 1 FINMAG. Je nach Verwendungszweck und Empfänger der Information kann auch eine Direktübermittlung nach Abs. 2 in Betracht kommen.

Wie bereits ausgeführt (vgl. oben Ziff. 4.1.1), definiert Art. 271 StGB nicht den Anwendungsbereich von Art. 42c FINMAG.

### *Fazit*

Art. 42c FINMAG findet auch auf die Direktübermittlung von institutseigenen Informationen und auf Übermittlungen im Kundenauftrag Anwendung.

## **4.1.3 Anwendung von Art. 42c FINMAG auf im Ausland belegene Daten (Rz 4–6)**

### *Stellungnahmen*

Gemäss UBS sei im Rundschreiben klarzustellen, dass sich Art. 42c FINMAG nicht auf Daten auswirke, die sich bereits im Ausland befänden. Art. 271 StGB, welcher den Anwendungsbereich von Art. 42c FINMAG bestimme, sei nur hinsichtlich der in der Schweiz belegenen Daten einschlägig.

### *Würdigung*

Bezüglich Art. 271 StGB wird auf das Vorstehende (vgl. oben Ziff. 4.1.1) verwiesen. Im Übrigen ist zutreffend, dass Art. 42c FINMAG nur auf in der Schweiz belegene Informationen Anwendung findet. Das Rundschreiben

---

<sup>2</sup> Botschaft FinfraG, 7620.

<sup>3</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>4</sup> Botschaft FinfraG, 7615.

kommt nur zur Anwendung, wenn nicht öffentliche Informationen grenzüberschreitend aus der Schweiz heraus übermittelt werden (vgl. Rz 4 ff.). Bei einer Übermittlung von Daten, die gleichzeitig in der Schweiz und im Ausland vorhanden sind, findet Art. 42c FINMAG nur dann Anwendung, wenn die Daten grenzüberschreitend aus der Schweiz heraus übermittelt werden<sup>5</sup>.

#### *Fazit*

Rz 4–6 sind nicht anzupassen.

## 4.2 Art. 42c Abs. 1 FINMAG

### 4.2.1 Direktübermittlungen an ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden auf Basis von privatrechtlichen Verträgen (Rz 10)

#### *Stellungnahmen*

SBVg beantragt in Rz 10 die Klarstellung, wonach Art. 42c FINMAG nicht zur Anwendung komme, wenn die Beaufsichtigten Informationen auf Basis von privatrechtlichen Vertragsbeziehungen an eine ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörde übermitteln würden<sup>6</sup>. In dieser Konstellation sei der Vollzug von Finanzmarktrecht nicht Zweck der Übermittlung.

#### *Würdigung*

Die Amtshilfebestimmungen von Art. 42 ff. FINMAG regeln die Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen zum Vollzug der Finanzmarktgesetze. Dasselbe gilt für Art. 42c Abs. 1 FINMAG. Dient die Übermittlung von Informationen nicht dem Vollzug von Finanzmarktrecht, sondern ist sie bspw. privatrechtlich veranlasst, findet Abs. 1 keine Anwendung und es gelten für die Übermittlung die übrigen anwendbaren Regeln ausserhalb von Art. 42c FINMAG. Es dürften allerdings äusserst seltene Fälle sein, bei welchen nicht öffentliche Informationen an ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden gar nicht oder auch nicht teilweise zum Zwecke der Finanzmarktaufsicht übermittelt werden, weshalb die vorliegende Klarstellung in diesem Bericht ausreicht und auf eine explizite Regelung im Rundschreiben verzichtet wird.

<sup>5</sup> Zur Ausnahme, wenn die Informationen zwecks Umgehung von Art. 42c FINMAG ins Ausland verbracht werden, vgl. Rz 6 des Rundschreibens.

<sup>6</sup> SBVg nennt als Beispiel das Federal Reserve System der USA (FED), welches u.a. die Aufgabe habe, das Bankwesen zu überwachen und zu regulieren, also grundsätzlich hoheitlich handle. Gleichzeitig biete es aber auch via seinem «FBICS Program» gewissen ausländischen Banken an, in direkter Beziehung USD-Banknoten zu handeln. Hier trete das FED – gemäss eigener Bestätigung – nicht hoheitlich auf.

### *Fazit*

Art. 42c Abs. 1 FINMAG regelt die Übermittlung von Informationen zum Vollzug des Finanzmarktrechts, nicht aber solche zur Umsetzung privatrechtlicher Vereinbarungen. Die FINMA teilt insofern die Auffassung der Evaluati-onsteilnehmer, erachtet aber eine Klarstellung im Rundschreiben nicht für notwendig.

## **4.2.2 Liste der amtshilfefähigen Behörden (Rz 20 ff.)**

### *Stellungnahmen*

SBVg, Swiss Re, UBS und Zürich sind der Ansicht, die Liste der amtshilfefähigen Behörden sei auszuweiten. Sinngemäss wird argumentiert, dass bei der Übermittlung von nicht öffentlichen Informationen an nicht aufgelistete Behörden Rechtsunsicherheit betreffend die Einhaltung von Vertraulichkeit und Spezialität bestehen würde.

Die UBS regt bspw. die Aufnahme aller ausländischen und für Schweizer Institute zuständigen Aufsichtsbehörden in die Liste an. Auch sämtliche EU-Aufsichtsbehörden sowie alle ausländischen Zentralbanken, welche dem Basler Komitee für Bankenüberwachung angehören würden, seien in die Liste aufzunehmen, um sie zu erweitern. SBVg und UBS schlagen einzelne Behörden vor, die nach ihrer Praxiserfahrung in die Liste aufzunehmen seien.

Swiss Re und Zürich fordern eine Erweiterung der Liste durch den Abschluss von weiteren Memoranda of Understanding („MoU“).

SBVg und UBS verlangen ferner die Erweiterung der Vermutungswirkung auf solche Behörden, welche zwar nicht explizit aufgelistet sind, allerdings einer bereits aufgelisteten Behörde zu- bzw. untergeordnet werden können oder aus derselben Jurisdiktion stammen und vergleichbaren Regeln hinsichtlich Vertraulichkeit und Spezialität unterliegen.

Daneben beantragt Swiss Re, die Vermutungswirkung der Liste sei aufzuheben. Die Liste müsse vielmehr eine bestätigende Wirkung haben und hinsichtlich der aufgeführten Behörden für die Beaufsichtigten eine Vertrauensgrundlage schaffen, wonach Übermittlungen an diese in Bezug auf die Vertraulichkeit und Spezialität uneingeschränkt zulässig seien.

### *Würdigung*

Wie bereits im Anhörungsbericht ausgeführt (vgl. Ziff. 3.2.4.5), ist der FINMA die teilweise anspruchsvolle Abklärungsarbeit zu Vertraulichkeit und Spezialität bewusst, die der Gesetzgeber den Beaufsichtigten in Art. 42c Abs. 1

FINMAG i.V.m. Art. 42 Abs. 2 FINMAG auferlegt hat. Dies war der Grund für die Veröffentlichung der Liste der amtshilfefähigen Behörden.

Bei den aufgelisteten ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden gilt bekanntlich die Vermutung, dass die Voraussetzungen von Art. 42 Abs. 2 FINMAG erfüllt sind. Die Beaufsichtigten können sich bei der Beurteilung der Amtshilfefähigkeit der ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörde vollständig auf die Liste abstützen, soweit im Einzelfall keine gegenteiligen Anhaltspunkte vorliegen (vgl. Rz 25). Nach der Erfahrung der FINMA im Rahmen ihrer eigenen Amtshilfetätigkeit liegen nur in Ausnahmefällen entsprechende gegenteilige Anhaltspunkte vor, die berechnete Zweifel an der Amtshilfefähigkeit einer ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörde bzw. der aufgelisteten Behörden begründen. Es ist davon auszugehen, dass dies auch bei der Direktübermittlung zutrifft. Vor diesem Hintergrund ist ein Wechsel von einer Vermutungs- zu einer Bestätigungswirkung der Liste nicht angezeigt. Dagegen spricht ebenfalls die Konzeption von Art. 42c FINMAG, der es den Beaufsichtigten ermöglicht, eigenverantwortlich vertrauliche Informationen ins Ausland übermitteln zu können. Die entsprechende Kompetenz beinhaltet gleichzeitig aber auch die Verantwortlichkeit bezüglich der Frage der Amtshilfefähigkeit im konkreten Fall. Ein Wechsel von der Vermutungs- hin zu in einer Bestätigungswirkung der Liste wird aus diesen Gründen abgelehnt.

Die FINMA anerkennt anhand der übereinstimmenden Rückmeldungen den Bedarf nach einer Ausweitung der Liste. Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen und aufgrund der Erfahrungen der FINMA in der Amtshilfe ist es vertretbar, zusätzliche Behörden aufzunehmen, mit welchen eine nach Beurteilung der FINMA hinreichende bilaterale Kooperationsvereinbarung getroffen wurde. Dieser Ansatz geht deutlich weiter als bisher, da in diesen Fällen die Amtshilfenvoraussetzungen nicht mehr durch ein schweizerisches Gericht und/oder anhand einer spezifischen Datenlieferung durch die FINMA geprüft respektive ihr gegenüber zugesichert wurden.

Wo die Einhaltung der Prinzipien gegenüber der FINMA allerdings in keiner Weise, d.h. weder anlässlich einer konkreten Amtshilfeleistung noch im Rahmen von bilateralen Kooperationsvereinbarungen, zugesichert wurde, kann die Amtshilfefähigkeit einer ausländischen Behörde nicht generell vermutet werden. Die FINMA hat im Rahmen der behördlichen Amtshilfe ihrerseits sicherzustellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen bei der Empfängerbehörde gegeben sind. Für einen Eintrag in die FINMA-Liste kann vor diesem Hintergrund nicht alleine die Tatsache ausreichen, dass eine Finanzmarktbehörde beispielsweise aus dem EU-Raum stammt. Die FINMA wird im Weiteren keine Prüfungen der Amtshilfefähigkeit von ausländischen Behörden einzig zum Zweck der Eintragung in die Liste für Direktübermittlungen vornehmen.

Die FINMA passt vor diesem Hintergrund die Aufnahmekriterien in Rz 20 wie folgt an: Die beiden ersten Bullets beinhalten grundsätzlich die bestehende Regelung von Rz 20. Mit der neuen Formulierung werden diese Kriterien (erbrachte Amtshilfe; gerichtliche Feststellung) nun aber voneinander getrennt bzw. es wird sprachlich präzisiert, dass diese alleine anwendbar sind.<sup>7</sup> Neu hinzugefügt wird als dritter Bullet die Möglichkeit, wonach eine Behörde in die Liste aufgenommen wird, wenn die FINMA mit dieser eine für die Amtshilfe hinreichende bilaterale Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hat. Die bilateralen Kooperationsvereinbarungen müssen für die „Amtshilfe hinreichend“ geeignet sein. Dieser Einschränkung bedarf es unter anderem deshalb, weil die FINMA auch diverse internationale Vereinbarungen zu anderen Zwecken als der Amtshilfe abgeschlossen hat. Das neue Aufnahmekriterium liegt auf einer Linie mit dem bisher und auch weiterhin geltenden Kriterium, wonach eine Behörde in die Liste aufgenommen wird, nachdem an diese Amtshilfe geleistet wurde. Dies, weil die FINMA in beiden Fällen die Vertraulichkeit und Spezialität geprüft hat bzw. sich diese von der ausländischen Behörde hat zusichern lassen.

In Rz 21 wird ferner unterstrichen, dass es sich bei den Aufnahmekriterien nach Rz 20 um Grundsätze handelt und sich die FINMA vorbehält, im Einzelfall nach eigenem Ermessen gewisse Behörden nicht in die Liste aufzunehmen bzw. aus der Liste zu entfernen.

Das neue Aufnahmekriterium führt zu einer Erweiterung der Liste um voraussichtlich rund 25 Behörden.

Im Übrigen wird hinsichtlich der Abklärungen der Beaufsichtigten zu Vertraulichkeit und Spezialität der ausländischen Empfängerbehörden auf den Anhörungsbericht (vgl. Ziff. 3.2.4.5) verwiesen. Wenn eine Finanzmarktaufsichtsbehörde A-Signatarin des IOSCO<sup>8</sup>- oder IAIS-MMoU ist, kann dies bei der Prüfung von Vertraulichkeit und Spezialität als wesentliches positives Indiz gewertet werden. Dies, weil die Behörden vor Erhalt des Signatarstatus ein strenges Screening durchlaufen, in welchem u.a. auch die Vertraulichkeit und Spezialität geprüft werden.

## Fazit

Die Liste der amtshilfefähigen Behörden wird um weitere Behörden erweitert, mit welcher die FINMA eine für die Amtshilfe hinreichende bilaterale

<sup>7</sup> Die bisherige Formulierung implizierte mit dem Wort „zudem“, dass bei einer gerichtlichen Feststellung der Vertraulichkeit und Spezialität immer auch Amtshilfe geleistet wird bzw. wurde. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass im Rahmen der Amtshilfe bei einer streitigen Übermittlung zwar gerichtlich festgestellt worden ist, Vertraulichkeit und Spezialität seien erfüllt, die FINMA im Nachgang trotz dieser gerichtlichen Feststellung keine Amtshilfe leistet (bspw., weil das Bundesverwaltungsgericht sich aufgrund anderer Gründe gegen eine Übermittlung von Informationen aussprach oder die ausländische Behörde ihr Amtshilfegesuch zwischenzeitlich zurückzog).

<sup>8</sup> Hier ist auch das IOSCO-EMMoU mitgemeint.

Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hat. Die Aufnahmekriterien werden in Rz 20 in diesem Sinne angepasst. In Rz 21 stellt die FINMA klar, dass sie sich trotz erfüllter Aufnahmekriterien gemäss Rz 20 eine Nichtaufnahme einer Behörde vorbehalten kann.

#### **4.2.3 Abklärungen zu Vertraulichkeit und Spezialität (Rz 26)**

##### *Stellungnahmen*

Swiss Re beantragt die Ergänzung von Rz 26, wonach Abklärungen zu Art. 42 Abs. 2 FINMAG bspw. auch unternehmensintern durch eine qualifizierte Person getroffen werden könnten.

##### *Würdigung*

Rz 26 hält in seiner aktuellen Version fest, dass die Abklärungen beispielsweise durch einen im „Finanzmarktrecht spezialisierten lokalen Anwalt“ durchgeführt werden können. Sie können auch durch unternehmensinterne Mitarbeitende vorgenommen werden, die über eine ausreichende Qualifikation verfügen. Rz 26 wird entsprechend ergänzt.

##### *Fazit*

Rz 26 wird wie beantragt ergänzt.

#### **4.3 Verhältnis von Art. 42c Abs. 1 FINMAG zu Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 33)**

##### **4.3.1 Abgrenzung von Art. 42c Abs. 1 und Abs. 2 FINMAG (Rz 33.1 und 33.2)**

##### *Stellungnahmen*

SBVg und UBS wünschen sich eine klarere Abgrenzung von Fällen des Art. 42c Abs. 1 FINMAG zu Konstellationen des Art. 42c Abs. 2 FINMAG. In der Praxis bereite die Rz 33 des Rundschreibens Schwierigkeiten. Hinsichtlich der Abgrenzung vertreten SBVg und UBS die Auffassung, dass Abs. 1 die Direktübermittlung von Informationen betreffe, welche die Aufsicht der Beaufsichtigten umfasse (Finanzkennzahlen, Organisation, Personal usw.), während Abs. 2 auf die Übermittlung von Informationen aus dem Verhältnis von der Beaufsichtigten zu ihren Kunden, mithin auf sog. „niederschwellige Informationen“, Anwendung finde. Anders als in Rz 33 festgehalten, würden Abs. 1 und 2 somit zwei unterschiedliche Sachverhalte regeln. Sie seien daher nicht subsidiär, sondern komplementär zu verstehen.

Die Beaufsichtigten argumentieren in dieser Hinsicht, dies ergebe sich einerseits bereits aus dem Wortlaut (UBS), andererseits aber auch aus dem Willen des Gesetzgebers und der Entstehungsgeschichte der Norm (SBVg, UBS und ZKB). Betreffend Wortlaut wird angeführt, dass in Abs. 2 der weitere Begriff der „Behörde“, in Abs. 1 aber der engere Begriff „Aufsichtsbehörden“ verwendet würden. Sinngemäss sei die „Aufsichtsbehörde“ somit vom weiteren Begriff der „Behörde“ mitumfasst, weshalb die „Aufsichtsbehörde“ nicht vom Anwendungsbereich des Abs. 2 ausgeklammert werde und die Abgrenzung nicht über den Behördenbegriff erfolgen könne. In Bezug auf den Willen des Gesetzgebers und die Entstehungsgeschichte führen die Beaufsichtigten sinngemäss aus, dass Abs. 2 noch in der parlamentarischen Diskussion als Auffangtatbestand eingebracht worden sei, sodass im Interesse der Kunden schnell und unkompliziert auf Anfragen ausländischer Behörden sowie Stellen reagiert und (niederschwellige) Informationen übermittelt werden könnten. Rz 33 laufe in ihrer aktuellen Version diesem Ziel aber zuwider.

Ferner wünscht UBS eine Klarstellung im Rundschreiben, wonach Art. 42c Abs. 2 FINMAG nicht nur auf standardisierte Massenmeldungen (z.B. Meldung an ein Transaktionsregister), sondern auch auf individuelle Anfragen in Bezug auf einzelne Transaktionen oder Kunden anwendbar sei.

#### *Würdigung*

Die FINMA legte das Verhältnis bzw. die Abgrenzung von Art. 42c Abs. 1 und 2 FINMAG bereits eingehend im Erläuterungsbericht (vgl. dort Ziff. 4.3.1.) und im Anhörungsbericht (vgl. dort Ziff. 3.3) dar. Sie teilte die Auffassung, wonach Abs. 2 als genereller Auffangtatbestand von Abs. 1 konzipiert ist, nicht.

Wie im Anhörungsbericht ausgeführt, entspricht Abs. 1 dem Standardfall der Direktübermittlung. Abs. 2 wurde erst spät im Gesetzgebungsprozess für den „darüber hinaus“ gehenden Fall eingefügt, wonach Übermittlungen an Finanzmarktaufsichtsbehörden zu anderen Zwecken als der Finanzmarktaufsicht und/oder an eine andere Behörde bzw. Stelle als eine Finanzmarktaufsichtsbehörde erfolgen sollen. Die klar formulierten Anwendungsvoraussetzungen des Abs. 1 wurden durch den nachträglich eingeführten Abs. 2 nicht (mehr) abgeändert oder eingeschränkt. Systematisch und inhaltlich knüpft Art. 42c Abs. 1 FINMAG an die Amtshilfe der FINMA nach Art. 42 FINMAG an. Beide Normen sehen zwingend die Einhaltung des Spezialitäts- und Vertraulichkeitsprinzips bei Übermittlungen von nicht öffentlich zugänglichen Informationen an ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden vor, gänzlich unabhängig vom Typ der zu übermittelnden Information. Der Anwendungsbereich von Art. 42c Abs. 1 FINMAG ist damit eindeutig und lässt auch mit Blick auf Abs. 2 widerspruchsfrei keine andere Auslegung zu. Dies hat zur Konsequenz, dass alle Direktübermittlungen an Finanzmarktaufsichtsbehörden zum Zwecke der Finanzmarktaufsicht nach Abs. 1 und nach

dessen Regeln zu erfolgen haben. Übermittlungen nach Abs. 2 sind nur möglich, wenn nicht eine Übermittlungskonstellation nach Abs. 1 vorliegt (Subsidiarität), und wenn die übrigen spezifischen Voraussetzungen von Abs. 2 erfüllt sind.

Die Abgrenzung von Art. 42c Abs. 1 zu Abs. 2 erfolgt somit über die Empfängerbehörde und/oder den Verwendungszweck der Information. Für eine Abgrenzung nach dem Informationstyp („niederschwellige Information“ o.ä.) besteht de lege lata aufgrund des Wortlauts, der Systematik und des Zwecks der Norm keine Grundlage. Der Gehalt der zu übermittelnden Informationen ist vielmehr für die Beurteilung relevant, ob die Direktübermittlung wegen des Zusammenhangs mit einem bewilligten Geschäft (Rz 39) und der Erforderlichkeit der Übermittlung (Rz 40) unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG zulässig ist.

Art. 42c Abs. 2 FINMAG ist nicht auf standardisierte Massenmeldungen (z.B. Meldungen an ein Transaktionsregister) beschränkt. Bei Vorliegen der Voraussetzungen können auch andere Übermittlungen vorgenommen werden, wozu auch Antworten auf individuelle Anfragen betreffend einzelne Transaktionen oder Kunden fallen können. Weder das Gesetz noch das Rundschreiben schränken das Recht auf Direktübermittlung auf Fälle von Massenmeldungen ein. Entsprechende Direktübermittlungen können unter Abs. 2 somit vorgenommen werden, soweit kein Fall von Abs. 1 vorliegt, der potentielle Empfänger nicht als Straf- bzw. Steuerbehörde qualifiziert und die übrigen Voraussetzungen, wie etwa die Wahrung von Kunden- und Drittrechte, erfüllt sind.

#### *Fazit*

Die in Rz 33 vorgenommene Abgrenzung von Art. 42c Abs. 1 zu Abs. 2 FINMAG bleibt inhaltlich unverändert, wird aber in Rz 33.1 und 33.2 präziser formuliert.

#### **4.3.2 Spezialität und Vertraulichkeit sind keine ungeschriebenen Voraussetzungen von Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 33.3)**

##### *Stellungnahmen*

SBVg und ZKB halten in ihren Stellungnahmen fest, dass bei Übermittlungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG die Voraussetzungen von Art. 42 Abs. 2 FINMAG richtigerweise nicht zur Anwendung kommen. Das Rundschreiben impliziert in Rz 33 allerdings das Gegenteil.

##### *Würdigung*

Das Vertraulichkeits- und Spezialitätsprinzip (Art. 42 Abs. 2 FINMAG) muss bei Direktübermittlungen nach Art. 42c Abs. 2 FINMAG nicht erfüllt sein, dies

geht aus dem Gesetzestext hervor. Rz 33 behandelt ausschliesslich das Verhältnis zwischen Abs. 1 und 2 von Art. 42c FINMAG und macht keine gegenteilige (implizite) Aussage zum Vertraulichkeits- und Spezialitätsprinzip.

#### *Fazit*

Die Anforderungen von Art. 42 Abs. 2 FINMAG sind nur bei Direktübermittlungen gemäss Art. 42c Abs. 1 FINMAG einzuhalten. Rz 33 wird zwecks Klarstellung ergänzt (vgl. 33.3).

## 4.4 Art. 42c Abs. 2 FINMAG

### 4.4.1 Keine Übermittlung an Straf- und Steuerbehörden (Rz 35, 37)

#### *Stellungnahmen*

Nach Auffassung der ZKB steht das in Rz 35 und 37 statuierte pauschale Verbot von Übermittlungen an ausländische Straf- und Steuerbehörden in klarem Widerspruch zur formalgesetzlichen Bestimmung von Art. 42c Abs. 2 FINMAG. Mit dem gesetzgeberischen Konzept der niederschweligen Informationsübermittlung sei ein Verbot von direkten Informationsflüssen an diese Behörden nur im Rahmen bereits eröffneter formeller Amts- und Rechtshilfeverfahren vereinbar (ZKB und sinngemäss SBVg). Ob eine ausländische Behörde oder Stelle im Auftrag der dortigen Steuer- oder Strafbehörden handle, sei zudem – wenn überhaupt – nur durch aufwändige Abklärungen im Einzelfall beurteilbar. SBVg und ZKB unterbreiten in ihren Stellungnahmen konkrete Vorschläge zur Anpassung der Randziffern.

#### *Würdigung*

Die FINMA bleibt bei ihrer Auffassung (vgl. Anhörungsbericht Ziff. 3.4.2), wonach der Gesetzgeber mit dem noch nach Verabschiedung der Botschaft<sup>9</sup> kurzfristig eingefügten Abs. 2 keine Einschränkung der nationalen Bestimmungen und internationalen Abkommen der Schweiz zur Amtshilfe in Steuer- und Strafsachen bezweckte. Daher ist Art. 42c Abs. 2 FINMAG entsprechend so auszulegen, dass er nicht zur Umgehung von Vorgaben der Rechts- und Amtshilfe in Steuer- und Strafsachen führt. Dies gilt für alle Behördenanfragen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um solche vor, während oder nach Abschluss eines (formellen) Verfahrens handelt.

Gemäss Rz 37 sind nur dann Abklärungen erforderlich, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ausländische Behörden im Auftrag der dortigen Straf- und Steuerbehörden handeln. Bei einer solchen, nicht dem

---

<sup>9</sup> Botschaft FinfraG, 7620.

Regelfall entsprechenden Ausgangslage, sind weitere Abklärungen notwendig und zumutbar. Ein allgemeiner Abklärungsbedarf ohne konkrete Anhaltspunkte besteht nicht.

#### *Fazit*

Die Rz 35 und 37 werden nicht angepasst.

#### **4.4.2 Stellenbegriff in Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 36)**

##### *Stellungnahmen*

ZKB stellt in ihrer Stellungnahme sinngemäss fest, dass es die Absicht des Gesetzgebers sei, auch den Informationsfluss an Stellen, die keine Behörden sind, zu vereinfachen. Sie regt an, den Stellenbegriff auf „alle an internationalen Finanzmarktgeschäften direkt oder indirekt Beteiligte[n]“ zu erweitern und das Rundschreiben entsprechend anzupassen.

##### *Würdigung*

Der Begriff der Stellen ist in Rz 36 des Rundschreibens weit gefasst. Es handelt sich dabei um eine exemplarische und nicht abschliessende Auflistung, die genügend Raum für Direktübermittlungen an weitere, im Rundschreiben nicht explizit genannte Einheiten bietet.

#### *Fazit*

Es besteht kein Anpassungsbedarf für Rz 36.

#### **4.4.3 Zusammenhang mit dem Geschäft im Sinne von Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 39)**

##### *Stellungnahmen*

SBVg und ZKB bringen vor, dass der Anwendungsbereich von Art. 42c Abs. 2 FINMAG weit auszulegen sei und sämtliche Geschäftsvorgänge erfassen müsse. Der Begriff des Geschäfts dürfe daher inhaltlich nicht auf einzelne Phasen im Geschäftsverlauf wie Transaktion oder Vertragsabschluss eingeschränkt werden, sondern müsse die Gesamtheit einer Geschäftsbeziehung oder Dienstleistungserbringung erfassen. ZKB hält mit Verweis auf den Erläuterungsbericht (S. 10 f.) zum Rundschreiben fest, dass der FINMA die Kompetenz fehle „die bewusste gesetzgeberische Absicht eines weiten Anwendungsbereichs durch Ersetzen des Begriffs ‚Geschäfte‘ durch ‚Transaktion‘ über Gebühr einzuengen“.

### *Würdigung*

Gemäss aktueller Fassung des Rundschreibens dürfen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG sämtliche Informationen übermittelt werden, die im Zusammenhang mit bewilligten Geschäften für Kunden oder für die Beaufsichtigte stehen. Damit ist die Gesamtheit von Geschäftsbeziehungen, Dienstleistungen oder auch Transaktionen erfasst. Der noch im Entwurf des Rundschreibens enthaltene Transaktionsbegriff wurde daher nach dem Anhörungsverfahren durch den Begriff „Geschäft“ ersetzt (vgl. Anhörungsbericht Ziff. 3.4.3).

Nach Auffassung der FINMA ist der Geschäftsbegriff weit auszulegen, was sich auch in ihrer Aufsichtspraxis widerspiegelt. Um diesen Aspekt zu betonen, wird das potentiell missverständliche Wort „ausschliesslich“ in Rz 39 gestrichen.

### *Fazit*

Der Begriff des Geschäfts ist weit auszulegen. Um dies zu verdeutlichen, wird das Wort „ausschliesslich“ in Rz 39 gestrichen.

## 4.5 Meldungen nach Art. 42c Abs. 3 FINMAG

### 4.5.1 Meldepflicht und Amtshilfedorbehalt

#### *Stellungnahmen*

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass insbesondere ausländische Behörden die gesetzlich statuierte Meldepflicht und den möglichen Amtshilfedorbehalt so verstehen, meldepflichtige Übermittlungen würden vorab von der FINMA im Detail geprüft und nur teilweise genehmigt. Auch Lenz & Staehelin betont, dass Art. 42c Abs. 3 und 4 FINMAG bei ausländischen Behörden zu Zweifel an den Kooperationsmöglichkeiten der Schweizer Beaufsichtigten führen würde. Aus verschiedenen Stellungnahmen geht ferner hervor, dass Beaufsichtigte eine Meldung an die FINMA ebenfalls als einen Genehmigungsantrag im engeren Sinne interpretieren.

#### *Würdigung*

Bei der nach Art. 42c Abs. 3 FINMAG erforderlichen Meldung handelt es sich um eine Informationspflicht. Sie dient einerseits dem Interesse der FINMA, über wichtige Informationen zu von ihr beaufsichtigten Institute im gleichen Masse informiert zu sein wie die ausländische Behörde. Andererseits ermöglicht sie der FINMA die Einschätzung, ob ein Amtshilfedorbehalt anzubringen ist.

Vor diesem Hintergrund kann eine meldepflichtige Informationsübermittlung erst erfolgen, wenn sich die FINMA bei der Beaufsichtigten zurückgemeldet hat und keinen Amtshilfedorvorbehalt anbringt (Rz 72). Entgegen der Lesart einiger ausländischer Behörden und Finanzmarktteilnehmer genehmigt die FINMA die geplanten Übermittlungen aber nicht. Die Beurteilung, ob die Voraussetzungen einer direkten Übermittlung gemäss Art. 42c Abs. 1 oder 2 FINMAG gegeben sind und ob die Beaufsichtigte liefern will oder nicht, liegt – auch in den Fällen von Abs. 3 – in der Verantwortung und im Ermessen der Beaufsichtigten. Dies berücksichtigend, teilt die FINMA in ihren Rückmeldungen an die Beaufsichtigten deshalb lediglich mit, ob sie den Amtshilfeweg (ausnahmsweise) vorbehält oder nicht (vgl. dazu Erläuterungsbericht<sup>10</sup>, S. 12).

Es ist anzunehmen, dass die Anzahl der Meldungen unter Art. 42c Abs. 3 FINMAG im Vergleich zur Summe sämtlicher Direktübermittlungen<sup>11</sup> aller Beaufsichtigter gering ist. Im Jahr 2017 erreichten die FINMA 169 Meldungen. Im nachfolgenden Kalenderjahr halbierte sich die Zahl auf 87. Die Zahl sank 2019 nochmals geringfügig auf 83. Die FINMA brachte bei den gemeldeten Sachverhalten nur in Ausnahmefällen einen Amtshilfedorvorbehalt an (2017: 8; 2018: 3; 2019: 0).<sup>12</sup> Die Zahlen zeigen auf, dass die FINMA die Kooperationsmöglichkeiten der Beaufsichtigten bei der Direktübermittlung durch einen Vorbehalt der Amtshilfe äusserst selten einschränkt.

Die Meldung selbst verzögert den Informationsfluss zwischen Beaufsichtigten und ausländischen Behörden/Stellen nur in geringem bzw. vertretbarem Masse. Die dadurch verursachte zeitliche Verzögerung von grds. maximal fünf Arbeitstagen soll gemäss Entwurf des teilrevidierten RS zudem zukünftig auf Fälle des Abs. 1 beschränkt werden (vgl. unten, Ziff. 4.5.6.2).

### Fazit

Die vorgängige Meldung beabsichtigter Direktübermittlungen ist eine Informationspflicht der Beaufsichtigten und stösst keinen Genehmigungsprozess an. Die FINMA prüft nicht, ob die Voraussetzungen von Art. 42c FINMAG erfüllt sind. Dies liegt in der Verantwortung und im Ermessen der Beaufsichtigten. Die FINMA prüft lediglich, ob sie einen Amtshilfedorvorbehalt anbringen will, wobei seitens der Beaufsichtigten die entsprechende Rückmeldefrist

<sup>10</sup> Erläuterungsbericht zum Rundschreiben vom 7. Juli 2016.

<sup>11</sup> Ziel des Art. 42c FINMAG ist die direkte Kooperation zwischen den Beaufsichtigten und ausländischen Behörden bzw. Stellen. Die FINMA ist im Regelfall nicht in die Direktübermittlung involviert und daher über das konkrete Volumen der Direktübermittlungen nicht informiert.

<sup>12</sup> Vgl. Enforcementbericht 2017, S. 39; Enforcementbericht 2018 und am Ende der „Enforcementstatistik 2019“, s. [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Dokumentation > Archiv > Enforcementbericht sowie unter [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Dokumentation > FINMA-Publikationen > Statistiken und Kennzahlen > Statistiken > Enforcement (Stand 26. April 2020).

von 5 Tagen abzuwarten ist. Dies wird zur Klarstellung im Entwurf des revidierten Rundschreibens unter Rz 74 entsprechend festgehalten.

#### **4.5.2 Wesentlichkeit gemäss Art. 42c Abs. 3 und Art. 29 Abs. 2 FINMAG**

##### *Stellungnahmen*

Vertreter der Versicherungsbranche (Swiss Re, Zürich, SVV) bringen vor, der Gesetzgeber habe in Art. 42c Abs. 3 FINMAG auf Art. 29 Abs. 2 FINMAG verwiesen. Deshalb müsse Art. 42c Abs. 3 FINMAG i.S.v. Art. 29 Abs. 2 FINMAG ausgelegt werden. Die Meldepflicht nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG sei für die Versicherungsbranche im Rundschreiben 2008/25 „Auskunftspflicht Versicherer“ konkretisiert worden, weshalb dieses auch im Rahmen von Art. 42c Abs. 3 FINMAG Anwendung finde. Zu melden seien damit „insbesondere gravierende finanzielle, personelle oder organisatorische Probleme, Schwierigkeiten mit ausländischen Behörden oder Änderungen der Geschäftsstrategie, welche sich wesentlich auf die Risiken einer oder eines Beaufsichtigten auswirke“<sup>13</sup> (Zürich).

##### *Würdigung*

Gemäss Art. 42c Abs. 3 FINMAG bedarf eine Informationsübermittlung von wesentlicher Bedeutung nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG der vorgängigen Meldung an die FINMA. Die Frage zur Bedeutung der Wesentlichkeit nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG im Rahmen der Direktübermittlung wurde bereits im Anhörungsbericht (Ziff. 3.5.1) eingehend behandelt.

Bei der Direktübermittlung sind unter Informationsübermittlungen von wesentlicher Bedeutung zunächst jegliche Übermittlungen von „[...] Vorkommnisse[n] [...]“, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung [...]“ i.S.v. Art. 29 Abs. 2 FINMAG sind, zu verstehen. Dies umfasst Informationen, die der FINMA unabhängig von jeglicher Kommunikation ins Ausland zur Kenntnis gebracht werden sollten (vgl. Rundschreiben, Rz 44). Sie beinhalten u.a. auch die im Rundschreiben 2008/25 „Auskunftspflicht Versicherer“ aufgeführten Beispiele, welche die Meldepflicht an die FINMA bzw. die Wesentlichkeit nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG konkretisieren. Darüber hinaus kann eine *Übermittlung aber auch als solche* von wesentlicher Bedeutung sein. Eine zu übermittelnde Information kann somit i.S.v. 42c Abs. 3 FINMAG und Art. 29 Abs. 2 FINMAG auch einzig aus dem Grund wichtig bzw. wesentlich werden, weil ihre Kommunikation ins Ausland vorgesehen ist<sup>14</sup> (vgl. Rund-

<sup>13</sup> Dies entspricht den Ausführungen in der Botschaft zu Art. 29 Abs. 2 FINMAG, Botschaft FINMAG, 2880.

<sup>14</sup> Vgl. Basler Kommentar FINMAG/FinfraG, 3. Auflage, 2019, Shelby du Pasquier/Valérie Menoud, Art. 42c, Rz 52 f.

schreiben, Rz 45). In dieser Hinsicht ist zu betonen, dass für eine funktionierende Aufsicht durch die FINMA ihre Kenntnis darüber unerlässlich ist, welche (relevanten) Informationen an eine ausländische Behörde übermittelt werden sollen. Nur so kann sichergestellt werden, dass ausländische Behörden gegenüber der FINMA nicht über einen Informationsvorsprung verfügen, der einer angemessenen und reibungslosen internationalen Kooperation der Aufsichtsbehörden auf Augenhöhe entgegensteht. Dies ist namentlich dann von erhöhter Bedeutung, wenn die FINMA als „Homeregulator“ eines Beaufichtigten für dessen globale Tätigkeit im Rahmen der konsolidierten Überwachung zuständig ist und dabei die Schutzziele der schweizerischen Finanzmarktregulierung zu überwachen hat.

#### *Fazit*

Art. 29 Abs. 2 FINMAG stellt auf die *Wesentlichkeit für die Aufsicht* ab. Die FINMA muss für eine funktionierende Aufsicht und internationale Kooperation mit ausländischen Behörden über deren relevanten Kenntnisstand aufgrund von Direktübermittlungen aus der Schweiz angemessen informiert sein und bleiben. Im Anwendungsbereich von Art. 42c FINMAG kann für die Aufsichtstätigkeit der FINMA deshalb neben der Wesentlichkeit der zu übermittelnden Informationen auch die Wesentlichkeit der Übermittlung selbst entscheidend sein. Rz 45 wird nicht angepasst.

### **4.5.3 Zeitpunkt zur Bestimmung der Wesentlichkeit (Rz 46)**

#### *Stellungnahmen*

Helvetia führt aus, Rz 46 halte zwar fest, dass es bei der Beurteilung der Wesentlichkeit auf den Zeitpunkt der Übermittlung ankomme. Der nachfolgende Beispielskatalog greife diesen Aspekt aber nicht mehr auf. Es sei daher hilfreich, auf dieses Kriterium im Rundschreiben noch etwas näher einzugehen, wobei Helvetia keine konkreten Änderungsvorschläge anbringt.

#### *Würdigung*

Das Rundschreiben definiert den relevanten Zeitpunkt zur Beurteilung der Wesentlichkeit einheitlich (Rz 46). Entscheidend ist der Moment, in dem die Information übermittelt respektive versandt wird.

## Fazit

Rz 46 wird nicht angepasst.

### 4.5.4 Beispiele meldepflichtiger Sachverhalte (Rz 43 ff.)

Die FINMA muss bzgl. Schweizer Beaufsichtigten zu relevanten Punkten über den gleichen Informationsstand wie ihre ausländischen Partnerbehörden verfügen, um auf Augenhöhe kooperieren zu können (näher vgl. oben Ziff. 4.5.2). Welche Informationen und Sachverhalte aus Aufsichtsperspektive für die FINMA in diesem Sinne wesentlich sind, geht aus den Beispielen meldepflichtiger Sachverhalte hervor. Viele Evaluationsteilnehmer begrüßen die Konkretisierung der Meldepflicht von Art. 42c Abs. 3 FINMAG in den Rz 43 ff. grundsätzlich. Lenz & Staehelin, SBVg, SVV, Swiss Re, UBS und Zürich regen allerdings an, die Meldepflicht sei insgesamt zu reduzieren bzw. zu vereinfachen. Gewisse Evaluationsteilnehmer schlagen vor, die Liste der meldepflichtigen Beispiele sei grundsätzlich ganz zu löschen (SBVg und UBS).

#### 4.5.4.1 Streichen (nahezu) sämtlicher Beispiele für meldepflichtige Sachverhalte

##### *Stellungnahmen*

SBVg und UBS regen an, grundsätzlich die gesamte Liste einschliesslich der Beispiele für nicht meldepflichtige Übermittlungen (Rz 48–69) zu streichen. Damit würde es den Beaufsichtigten überlassen, was sie der FINMA melden. Die Beaufsichtigten müssten ohnehin nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG aktiv werden und die Situation selber beurteilen.

Zürich ist der Meinung, die Meldepflicht nach Art. 42c Abs. 3 FINMAG sei die Ausnahme bei der Direktübermittlung. Gemäss ihrer Erfahrung werde Abs. 3 im Rundschreiben zu extensiv ausgelegt und solle auf „gravierende Situationen gemäss der Botschaft zu Art. 29 FINMAG (BBL 2006, S. 2880)“ beschränkt werden (vgl. dazu auch oben, Ziff. 4.5.2). Eine Meldung sei daher nur erforderlich, wenn die FINMA zur Erfüllung ihres Aufsichtsmandats auf die Kenntnis der Informationsübermittlung angewiesen sei.

Nach Auffassung der Swiss Re wie auch SVV würden in Rz 47–57 Beispiele aufgeführt, die keine wesentliche Bedeutung nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG darstellten. Die Liste sei somit nicht im Einklang mit dem Willen des Gesetzgebers und gehe weit über die Anforderungen des Rundschreibens 2008/25 „Auskunftspflicht Versicherer“ hinaus (vgl. dazu auch oben, Ziff. 4.5.2). Daher sei die Liste anzupassen (vgl. konkrete Vorschläge unter Ziff. 4.5.4).

Lenz & Staehelin regt an, die Liste noch klarer bzw. detaillierter zu gestalten, gleichzeitig aber die Meldepflichten zu reduzieren.<sup>15</sup> Mitunter würden die Meldepflichten und die mögliche Anordnung eines Amtshilfervorbehalts durch die FINMA von den ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden als Zeichen fehlenden Kooperationswillens seitens FINMA gewertet (vgl. dazu auch oben, Ziff. 4.5.1 und unten, Ziff. 4.8). Konkrete Änderungsvorschläge werden nicht unterbreitet.

### *Würdigung*

Die Meldepflicht ist nicht Zeichen fehlenden Kooperationswillens, sondern im Gegenteil eine wichtige Grundlage für eine sachkundige internationale Kooperation zwischen der FINMA und den ausländischen Behörden (vgl. hierzu oben Ziff. 4.5.2). Nur wenn die FINMA über geplante Direktübermittlungen von wesentlicher Bedeutung informiert ist, kann mit der ausländischen Behörde bzw. dem Home und Host Regulator ein konstruktiver und effizienter Austausch stattfinden, was letztlich im Interesse der Beaufsichtigten und des Finanzplatzes Schweiz ist.

Detaillierten Ausführungen zu einzelnen Meldepflichten steht die FINMA dort, wo es den Informationsfluss erleichtert, grundsätzlich offen gegenüber. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass ein zu hoher Detaillierungsgrad dem Sinn und Zweck der beispielhaft aufgezählten meldepflichtigen Sachverhalte widerspricht. Es wurden keine konkreten Vorschläge unterbreitet, die eine entsprechende Abwägung erlaubt hätten.

### *Fazit*

Die Liste der Beispiele für melde- und nicht-meldepflichtige Sachverhalte wird weder gesamthaft gestrichen noch im Einzelnen detaillierter ausgestaltet.

#### 4.5.4.2 Behörden, die nicht auf der Liste stehen (Rz 47)

### *Stellungnahmen*

Swiss Re und Zürich beantragen, die Rz 47 ersatzlos zu streichen. Schliesslich seien auch bei nicht aufgelisteten Behörden die Voraussetzungen von Art. 42c Abs. 1 und Abs. 2 FINMAG zu prüfen. In Fällen, in denen keine Meldepflicht bestünde (vgl. Rz 58–68), mache eine Meldung an die FINMA daher keinen Sinn (Swiss Re).

<sup>15</sup> Für die Beaufsichtigten, insbesondere solche, die in den USA bei der SEC als Investment Advisor registriert seien oder eine Registrierung anstreben, sei es schwierig aufzuzeigen, welche Dokumente die Beaufsichtigten direkt übermitteln können.

### *Würdigung*

Es trifft zu, dass den Beaufsichtigten die Prüfung der Übermittlungsvoraussetzungen obliegt und sie unter Rz 47 auch dann eine Meldepflicht trifft, wenn die Information für sich genommen nicht wesentlich im Sinne der Rz 48 ff. ist. Rz 47 wird daher wie vorgeschlagen gestrichen.

### *Fazit*

Rz 47 wird gestrichen.

4.5.4.3 Für den konkreten Zweck offensichtlich nicht erforderliche oder unverhältnismässige Informationen (Rz 48)

### *Stellungnahmen*

SBVg, Swiss Re, UBS und Zürich beantragen, Rz 48 sei ersatzlos zu streichen. Insbesondere nach Auffassung von SBVg und UBS komme den Fällen der Rz 48 nicht zwingend eine wesentliche Bedeutung zu. Die Beaufsichtigten, so Swiss Re und Zürich, müssten ohnehin die Voraussetzungen von Art. 42c Abs. 1 und Abs. 2 FINMAG prüfen. Hierzu gehöre auch die Spezialität, womit Rz 48 gemäss Swiss Re redundant sei. Eine Meldung an die FINMA sei deshalb nicht sachgerecht.

### *Würdigung*

Eine Aufhebung von Rz 48 wird aus folgenden Gründen abgelehnt: Zum einen sollen die Beaufsichtigten bei allzu weitreichenden Informationsanfragen die Möglichkeit haben, die FINMA um Unterstützung zu ersuchen und sich dabei gegenüber den ausländischen Behörden auf das RS berufen zu können. Zum anderen ist die FINMA zur Wahrnehmung der schweizerischen Interessen in der internationalen Kooperation darauf angewiesen, über unverhältnismässige Anfragen und damit ggfs. über Behörden, die sich nicht an die internationalen Gepflogenheiten halten, informiert zu sein. Grenzfälle, in denen nur die ausländische Behörde beurteilen kann, ob die Verhältnismässigkeit gewahrt ist, sind der FINMA im Übrigen nicht zu melden (Anhörungsbericht, Ziff. 3.5.3.2).

Die Feststellung, Rz 48 sei redundant, da die Beaufsichtigten ohnehin die Spezialität und damit die Verhältnismässigkeit prüfen müssten, trifft nicht in jedem Fall zu. Das Spezialitätsprinzip kann auch bei unverhältnismässigen Direktübermittlungen erfüllt sein, solange die „Informationen ausschliesslich

zum Vollzug des Finanzmarktrechts verwendet oder zu diesem Zweck an andere Behörden, Gerichte oder Organe weitergeleitet werden“.<sup>16</sup>

### Fazit

Rz 48 wird unverändert beibehalten.

4.5.4.4 Zentrale Informationen zur Schweizer Einheit, welche nicht unmittelbar die ausländische Geschäftstätigkeit betreffen (Rz 52, 53, 55 f.)

### Stellungnahmen

MS Amlin AG, SBVg, SVV, Swiss Re, UBS und Zürich äussern sich – wie nachstehend sinngemäss festgehalten – kritisch zu den Meldepflichten unter Rz 52, 53, 55 und 56:

- Es erscheine fraglich, ob die unter Rz 53 (Berichte zur aktuellen Beurteilung des bestehenden internen Kontrollsystems sowie der Risikolage) und 56 (Informationen zur Kapitalplanung inklusive Resultate von Stresstests) genannten Informationen per se als wesentlich im Sinne von Art. 29 Abs. 2 FINMAG qualifizieren würden (Zürich und SVV) (vgl. dazu auch oben, Ziff. 4.5.2);
- Um die Meldepflichten insbesondere hinsichtlich Bilanz- und Erfolgsrechnung (Rz 52), Internes Kontrollsystem und Risiken (Rz 53) sowie betreffend Informationen zur Kapitalplanung (Rz 56) zu vermeiden, müssten für die ausländische Behörde separate und angepasste Berichte erstellt werden, was zu Mehraufwand führe und im Ergebnis die Direktübermittlung eher erschwere als erleichtere (MS Amlin AG);
- Gastlandbehörden seien auf die umfassenderen Informationen und Berichte des Mutterhauses angewiesen, um Gegenparteirisiken bzw. Intragroup Gegenparteirisiken identifizieren zu können, sodass sie sinngemäss ohne Weiteres übermittelbar sein müssten (Swiss Re und Zürich);
- Ein Teil der meldepflichtigen Informationen, wie bspw. Solvenzangaben, seien aufgrund des neuen FINMA-RS 2016/2 „Offenlegung – Versicherer (*Public Disclosure*)“ ohnehin zu publizieren (Swiss Re);
- Für Bestätigungen der FINMA im Rahmen der jährlichen Erneuerungen von Lizenzen und Registrierungen im Ausland (sog. Certification Non-life insurance (Non-EU)) sollten nicht nochmals separate Meldungen

<sup>16</sup> Werden bspw. Informationen betreffend eine Zeitdauer von 10 Jahren angefordert, könnte dies im Vergleich zu einer 5-jährigen Periode unverhältnismässig sein, wobei in beiden Fällen die Informationen ausschliesslich zum Vollzug von Finanzmarktrecht verwendet würden und somit das Spezialitätsprinzip erfüllt wäre. Rz 48 und weitere Randziffern sollen im Ergebnis die Unterbindung von unverhältnismässigen Informationsübermittlungen durch Beauftragte an ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden sicherstellen. So kann die FINMA aufgrund der Meldung einer unverhältnismässigen Informationsanfrage einen Amtshilfedorbehalt anbringen und im Rahmen der Amtshilfe die Verhältnismässigkeit gewährleisten oder hinsichtlich der geplanten Direktübermittlung einschränkende Auflagen machen (Rz 73).

unter Art. 42c Abs. 3 FINMAG für deren Übermittlung an die ausländische Behörde erforderlich sein (Helvetia);

- Die relevanten Daten stünden in der Regel in der alleinigen Verfügungsmacht der Beaufsichtigten. Damit läge auch die Entscheidung über eine allfällige Offenlegung bei den Beaufsichtigten und wären somit ohnehin der Informationsübermittlung der Amtshilfe entzogen. Für die in Rz 52 (Informationen zu Bilanz und Erfolgsrechnung oder Risiko, die nicht unmittelbar die Geschäftsaktivität jener Einheit betreffen, für welche die ausländische Behörde zuständig ist), 55 (Informationen, welche für die Aufgabenerfüllung der Geschäftsleitung und/oder des Verwaltungsrats erstellt oder gesammelt werden), und 56 (Informationen zur Kapitalplanung inklusive Resultate von Stresstests) statuierten Fälle sei eine Meldepflicht sinngemäss ungerechtfertigt (SBVg und UBS) (vgl. dazu auch oben, Ziff. 4.1.2).

Die Beaufsichtigten regen vor diesem Hintergrund an, die entsprechenden Rz zu streichen und/oder in den Katalog der nicht-meldepflichtigen Übermittlungen zu verschieben (Rz 58 ff).

#### *Würdigung*

Zur Frage der Wesentlichkeit von Informationen unter Rz 53 und 56 wird auf Ziff. 4.5.2 verwiesen.

Die FINMA ist der Auffassung, dass die Aufsichtsbehörde einer ausländischen Niederlassung zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe nur derjenigen Informationen bedarf, welche die Tätigkeit dieser ausländischen Niederlassung betreffen. Informationen, die darüber hinausgehen und nicht unmittelbar mit dieser Tätigkeit im Zusammenhang stehen, mithin in der Regel den Kern der Schweizer Beaufsichtigten bzw. die Konzernmutter der ausländischen Einheit betreffen, sind in ihrer Gesamtheit für die ausländische Aufsicht nicht per se relevant. Wegen solcher überschüssenden Informationsbegehren besteht insbesondere auch für die unter Rz 53 aufgezählten Dokumente eine Meldepflicht. Soweit die ausländische Behörde für ihre Aufsicht bspw. einzelne spezifische Informationen auf Gruppenstufe benötigt, sind sie in separaten Berichten zur Verfügung zu stellen, die nicht alle sensiblen Informationen der gesamten Gruppe enthalten. Hiermit ist zwar ein gewisser Mehraufwand verbunden, entspricht jedoch internationalen Gepflogenheiten. Auch die FINMA fordert von den Muttergesellschaften der von ihr beaufsichtigten Niederlassungen ausländischer Beaufsichtigten keine Gruppenreports ein. Im Übrigen teilt die FINMA auch im Rahmen der Colleges Informationen an die ausländische Behörde auf Gruppenstufe mit, sodass sich insoweit eine Direktübermittlung erübrigt.

Die oben angesprochenen Informationen zu Bilanz- und Erfolgsrechnung sind aufgrund des Rundschreibens 2016/2 „Offenlegung – Versicherer

(*Public Disclosure*)“ ohnehin öffentlich und damit unter Rz 52 gar nicht meldepflichtig. Gleiches gilt für Daten, die etwa aufgrund des FINMA-RS 16/2 zu publizieren sind. Sofern nicht publizierte Daten unter Rz 52 und 56 übermittelt werden, hat die FINMA auch ein Aufsichtsinteresse daran, die Übermittlung dieser Informationen zu kennen. Wo ein solches Aufsichtsinteresse im Einzelfall nicht besteht, kann mittels Verzicht nach Rz 69 die Meldepflicht ganz oder teilweise eingeschränkt werden.

Wenn eine Beauftragte die FINMA um eine Bestätigung bspw. im Rahmen einer Lizenzierung oder Registrierung ersucht, kann sie gleichzeitig festhalten, dass es sich um eine Meldung gemäss Art. 42c Abs. 3 FINMAG handle. Eine separate Meldung ist dann nicht mehr nötig, sofern neben der Bestätigung keine weiteren meldepflichtigen Informationen übermittelt oder an andere Behörden/Stelle adressiert werden als im Bestätigungsgesuch an die FINMA angegeben.

Ferner wurde auch die Auffassung geäussert, dass Instituts-Daten in der alleinigen Verfügungsmacht der Beauftragten stehen würden und deshalb nicht vom Anwendungsbereich der Amtshilfe bzw. von Art. 42c FINMAG erfasst seien. Diese Auffassung ist unzutreffend. Entscheidendes Kriterium dafür, ob Informationsübermittlungen in den Anwendungsbereich der Amtshilfebestimmungen bzw. der Direktübermittlung fallen, ist, ob die Informationen öffentlicher oder nicht öffentlicher Natur sind. Solange die zu übermittelnden Daten nicht öffentlich sind, findet Art. 42c FINMAG bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen Anwendung (vgl. dazu oben, Ziff. 4.1.1 und 4.1.2).

In der Praxis ist verschiedentlich die Frage aufgeworfen worden, welche Stresstests von Rz 56 erfasst seien. Rz 56 soll nur die geplante Direktübermittlung von Schweizer Stresstests regeln. Nur hier ist das Aufsichtsinteresse der FINMA berührt. Rz 56 wird entsprechend präzisiert.

Aus Sicht der FINMA und basierend auf den Erfahrungen der letzten Jahre ist der Beispielkatalog zur Meldepflicht richtig kalibriert, indem darin die wesentlichen Informationen und Sachverhalte aufgelistet werden, über welche die FINMA zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe informiert sein muss. Der Beispielkatalog wird somit grundsätzlich in der bestehenden Form beibehalten.

### *Fazit*

Rz 56 soll nur die geplante Direktübermittlung von *Schweizer* Stresstests regeln. Dies wird im Rundschreiben in der entsprechenden Rz präzisiert. Im Übrigen werden die Meldepflichten unter Rz 52 ff. nicht angepasst.

## **4.5.5 Informationsübermittlungen zur Organisation der Gesellschaft (Rz 62) und zu Lizenz- und Registrierungs-Anträgen (Rz 65)**

### *Stellungnahmen*

Swiss Re beantragt, die in Rz 62 genannten Beispiele um den Zusatz „Angaben zu den Verantwortlichen der Gesellschaft“ zu ergänzen. Die Übermittlung von nicht öffentlichen Angaben zu Verwaltungsrat und Geschäftsleitung etwa in Form von Passkopien seien von der Meldepflicht auszunehmen.

Weiter regt Swiss Re die Ergänzung von Rz 65 um Informationen betreffend „Lizenz/ Registrierungs-Anträgen/ Erneuerungen“ an, damit der „(Rück)versicherungs-Hub Schweiz“ durch die Meldepflicht nicht gegenüber anderen Ländern benachteiligt werde. Es sei auch im Interesse der FINMA, dass die Beaufsichtigten die lokalen gesetzlichen Anforderungen erfüllen können.

### *Würdigung*

Die Übermittlung von Passkopien und vergleichbaren Angaben zu den Verantwortlichen der Gesellschaft ist aus Sicht der FINMA nicht zu melden, da solche Informationen für ihre Aufsichtstätigkeit nicht relevant sind. Zur Klarstellung wird die Rz 62 wie beantragt ergänzt.

Die Anregung zu Rz 65 hinsichtlich „Lizenz/ Registrierungs-Anträgen/ Erneuerungen“ wird nicht übernommen. Allein die Tatsache, dass eine Information, bspw. ein Bericht der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft (Rz 53), im Rahmen eines Lizenz- oder Registrierungs-Antrags bzw. dessen Erneuerung übermittelt wird, macht sie aus Aufsichtsperspektive nicht irrelevant, sodass solche Direktübermittlungen nicht pauschal von der Meldepflicht ausgenommen werden. Im Gegenteil zeigte sich in der Vergangenheit, dass gerade Übermittlungen im Zusammenhang mit einer Lizenzierung oder Registrierung kritische Informationen enthielten, in denen ein Amtshilfedorbehalt erwogen und teilweise dann auch angebracht wurde.

Sofern bei der Erneuerung von Lizensierungen oder Registrierungen Angaben wiederholt übermittelt werden, die im Einzelnen für die Aufsichtstätigkeit der FINMA nicht von Interesse sind, kann die Meldepflicht gemäss Rz 69 ausgesetzt werden.

### *Fazit*

Rz 62 wird um das Beispiel „Angaben zu den Verantwortlichen der Gesellschaft“ erweitert. Rz 65 bleibt unverändert.

#### **4.5.6 Meldeprozess (Rz 70 ff.)**

MS Amlin AG, SVV und Swiss Re begrüßen, dass sich bei den Meldungen mittlerweile eine Praxis eingespielt hat und die FINMA vermehrt von der Möglichkeit des Verzichts nach Rz 69 Gebrauch macht. Auch die Einhaltung der Rückmeldefrist von fünf Tagen wird positiv hervorgehoben.

##### **4.5.6.1 Meldungen in englischer Sprache und unvollständige Meldungen (Rz 70, 71)**

### *Stellungnahmen*

Gemäss Swiss Re sollen Meldungen, die oft von internationalen Teams erarbeitet werden, auch in englischer Sprache möglich sein und dies ergänzend in Rz 70 festgehalten werden.

### *Würdigung*

Sprachregelungen zum Schriftverkehr mit der FINMA werden nicht in einem Rundschreiben festgehalten. Die FINMA wird aber Meldungen zu geplanten Direktübermittlungen in englischer Sprache entgegennehmen.

Die FINMA erhielt auch unvollständige Meldungen, in denen bspw. die zu übermittelnden Informationen nur sehr allgemein umschrieben wurden, weshalb die FINMA bei den Beaufsichtigten nachfragen musste. Vor diesem Hintergrund wird darauf hingewiesen, dass die fünftägige FINMA-Rückmeldefrist erst bei Vorliegen einer vollständigen Meldung (was soll an wen übermittelt werden) beginnt.

### *Fazit*

Rz 70 wird nicht um eine Sprachregelung ergänzt. Meldungen in englischer Sprache werden entgegengenommen.

##### **4.5.6.2 Meldeprozess bei beabsichtigten Direktübermittlungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG (Rz 72)**

### *Stellungnahmen*

In den Rückmeldungen wird die zeitnahe Rückmeldung der FINMA auf Meldungen zwar einerseits positiv hervorgehoben. Andererseits wird aber die

Meldung bzw. das Abwarten auf die FINMA-Rückmeldung grundsätzlich als Hürde bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden wahrgenommen.

#### *Würdigung*

Um den Informationsfluss zwischen Beaufsichtigten und ausländischen Behörden sowie entsprechenden Stellen weiter zu erleichtern, passt die FINMA den Meldeprozess an. Künftig können in Fällen von Art. 42c Abs. 2 FINMAG Direktübermittlungen zeitgleich mit der Meldung an die FINMA erfolgen, weil die FINMA in diesen Fällen ohnehin keinen Amtshilfedorbehalt anbringen könnte. Die Beaufsichtigten müssen jedoch auf der Meldung vermerken, dass es sich um eine Direktübermittlung gemäss Abs. 2 handelt.

#### *Fazit*

Gemäss ergänzter Rz 72 muss bei Meldungen von Direktübermittlungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG neu keine Rückmeldung der FINMA abgewartet werden.

#### 4.5.6.3 Zeitkritische Übermittlungen und Zustimmungsvorbehalt (Rz 72, 73)

##### *Stellungnahmen*

Gemäss SVV verlangen ausländische Behörden oft Auskünfte innerhalb von weniger als den fünf Arbeitstagen, die sich die FINMA unter Rz 71 für ihre Rückmeldung maximal eingeräumt habe.

##### *Würdigung*

Rz 71 regelt bereits für dringende Fälle, dass die Beaufsichtigte unverzüglich Kontakt mit der FINMA aufnehmen soll, sodass in zeitkritischen Situationen eine flexible und pragmatische Lösung getroffen werden kann. Dies bspw. dann, wenn eine Verletzung von ausländischen Meldepflichten wegen Nichteinhaltung einer entsprechenden Frist drohen würde. Gemäss Auffassung der FINMA sind nahezu keine Situationen vorstellbar, in denen die ausländische Frist dermassen kurz bemessen ist, dass selbst ein kurzes Telefonat mit der FINMA nicht mehr möglich ist. Fälle, in denen das ausländische Recht eine Meldefrist von wenigen Stunden oder nur einem Tag vorsieht, werden zudem in der Regel nicht nur zeit-, sondern insgesamt kritische Situationen betreffen. Über diese muss die FINMA informiert sein.

Ist zudem absehbar, dass die fünftägige Rückmeldungsfrist der FINMA mit der ausländischen Frist kollidieren könnte, können die Beaufsichtigten vorgängig das Vorgehen mit der FINMA aufnehmen und für sich wiederholende Fälle einen Waiver gemäss Rz 69 beantragen.

Der Hinweis in Rz 73, wonach die FINMA die Übermittlung von Akten aus dem Aufsichtsverhältnis gemäss Art. 42c Abs. 5 FINMAG ins Ausland untersagen kann („Supervisory Privilege“), wird gestrichen. Die kurze Erwähnung von Abs. 5 erweist sich als unvoreilhaft, da ausländische Behörden dahinter eine restriktive Informationspolitik der FINMA vermuten könnten, während von diesem Aufsichtsinstrument tatsächlich nur sehr selten Gebrauch gemacht wird<sup>17</sup>. Die Übermittlung von relevanten Akten aus dem Aufsichtsverhältnis ins Ausland ist der FINMA zudem gemäss Rz 51 ohnehin vorgängig zu melden.

#### *Fazit*

Der Verweis auf den Zustimmungsvorbehalt in Rz 73 wird gestrichen.

### 4.6 Amtshilfedorbehalt nach Art. 42c Abs. 4 FINMAG (Rz 75 ff.)

#### *Stellungnahmen*

Swiss Re und Zürich äussern den Wunsch, die FINMA möge nur in Ausnahmefällen vom Amtshilfedorbehalt gemäss Art. 42c Abs. 4 FINMAG Gebrauch machen.

#### *Würdigung*

Wie bereits im Erläuterungsbericht ausgeführt<sup>18</sup>, nimmt die FINMA den gesetzgeberischen Willen zur Schaffung eines die behördliche Amtshilfe ergänzenden, raschen Übermittlungskanals ernst und macht von der Möglichkeit der Anordnung eines Amtshilfedorbehalts nur zurückhaltend Gebrauch<sup>19</sup> (vgl. hierzu vorne Ziff. 4.5.1).

Vor dem Hintergrund der Anpassungen in Rz 72 (vgl. oben Ziff. 4.5.6.2) wird in Rz 75 präzisierend nachvollzogen, dass die FINMA den Amtshilfedorbehalt nur in Fällen von Art. 42c Abs. 1 FINMAG anbringen kann.

<sup>17</sup> Zum restriktiven Gebrauch des Supervisory Privileges, vgl. <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/brancheneuebergreifende-themen/zustimmungsvorbehalt-supervisory-privilege/> (Stand 6. Mai 2020).

<sup>18</sup> Erläuterungsbericht zum Rundschreiben vom 7. Juli 2016, Ziff. 2.

<sup>19</sup> Im Kalenderjahr 2017 wurden acht Amtshilfedorbehalte angeordnet, im Jahr 2018 drei und in 2019 keiner.

### Fazit

Rz 75 wird präzisiert. Im Übrigen macht die FINMA vom Amtshilfedorbehalt nur in Ausnahmefällen Gebrauch.

## 4.7 White List sowie Austausch zwischen den Beaufsichtigten und der FINMA

### Stellungnahmen

ZKB schlägt vor, die FINMA möge im Interesse der Rechtssicherheit eine nicht abschliessende, sogenannte *White List* zu Fallkonstellationen erstellen, bei denen Informationen an ausländische Behörden/Stellen übermittelt werden dürfen.<sup>20</sup> Die Beaufsichtigte verweist auf die vom Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) publizierte Liste zu Staaten, in denen ein i.S.d. DSGVO angemessener Datenschutz gewährleistet sei (Art. 6 Abs. 1 DSGVO i.V.m. Art. 7 VDSG)<sup>21</sup>. Sie genieße keinen öffentlichen Glauben und setze so den EDÖB als erlassende Behörde auch keinen unangemessenen Risiken aus.

Sofern keine *White List* erstellt werde, solle zumindest ein periodischer Austausch mit der FINMA stattfinden. Auch SBVG regt einen regelmässigen Austausch zwischen FINMA und Branche an, um ein gemeinsames Verständnis für typische Fallkonstellationen zu entwickeln.

### Würdigung

Der Gesetzgeber erteilte dem EDÖB den expliziten Auftrag zur Erstellung der Liste gemäss Art. 31 Abs.1 Bst. d DSGVO i.V.m. Art. 7 VDSG. Für den Anwendungsbereich von Art. 42c FINMAG traf der Gesetzgeber keine vergleichbare Anordnung, da er die Verantwortung für die Einhaltung der Übermittlungsvoraussetzungen unter Art. 42c FINMAG bei den Beaufsichtigten sieht. Zur Forderung nach einer *White List* wurde bereits unter Ziff. 3.1.12 des Anhörungsberichts (vgl. dort S. 16 f.) Stellung genommen. Die FINMA gibt im Rundschreiben die für eine einheitliche Umsetzung der Norm erforderlichen Grundlinien vor. Die granulare Einordnung von Einzelkonstellationen respektive von spezifischen Informationsübermittlungen (bspw. von Reportingpflichten bei Derivatgeschäften nach den unterschiedlichen Rechtsordnungen) eignet sich nicht für eine Abbildung im Rundschreiben oder in einer angehängten FINMA-Liste.

<sup>20</sup> Die ZKB macht ihre Ausführungen unter dem Titel „Rz 58 ff. (Praxisbeispiele)“ und führt sinngemäss aus, der Beispielskatalog unter Rz 58 sei mit einer *White List* zu ergänzen bzw. eine solche sei aus Transparenz- und Übersichtlichkeitsgründen idealerweise als Anhang zum Rundschreiben auszugestalten und auf der FINMA-Webseite zu publizieren.

<sup>21</sup> Bzgl. der aufgeführten Staaten ist eine problemlose Datenübermittlung weitestgehend möglich.

Die FINMA würde nach wie vor die Erstellung einer *White List* durch die Beaufsichtigten respektive ihre Branchenverbände begrüssen. Im Gegensatz zur FINMA verfügen sie über langjährige Praxiserfahrung bei der Erfüllung zahlreicher Melde- und Informationsanforderungen nach unterschiedlichen Rechtsordnungen in den jeweils für sie relevanten Märkten. Damit können sie besser als die FINMA beurteilen, welche praktischen Anwendungsfälle in welchem Detaillierungsgrad eine *White List* beinhalten sollte.

Die FINMA begrüsst den Vorschlag für einen regelmässigen Austausch mit der Branche über typische Fallkonstellationen und zu weiteren allgemeinen Fragen betreffend Art. 42c FINMAG. Sie steht einem entsprechenden Dialog offen gegenüber.

#### *Fazit*

Die FINMA publiziert keine *White List*, ist aber offen für einen Austausch mit der Branche zu typische Fallkonstellationen die keiner Meldung bedürfen und zu weiteren Fragen im Zusammenhang mit der Direktübermittlung.

## 4.8 Kooperation mit ausländischen Behörden unter Art. 42c FINMAG

### *Stellungnahmen*

Die Versicherungsbranche sowie Lenz & Staehelin machen in ihren Stellungnahmen<sup>22</sup> auf Herausforderungen bei der Kooperation mit ausländischen Behörden aufmerksam. Sinngemäss sei seitens der ausländischen Behörden teilweise spürbar, dass an der Kooperationsbereitschaft bzw. -möglichkeit der Beaufsichtigten und der FINMA gezweifelt werde<sup>23</sup>.

### *Würdigung*

Art. 42c FINMAG dient der raschen und rechtssicheren Übermittlung von nicht öffentlichen Informationen durch Beaufsichtigte an ausländische Behörden und Stellen. Im Vergleich zur Rechtslage vor Inkraftsetzung von Art. 42c FINMAG bedeutet die Möglichkeit der Direktübermittlung eine grosse Erleichterung. Das Rundschreiben konkretisiert die Norm und erhöht die Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer. Die von den Beaufsichtigten

<sup>22</sup> Vgl. oben bspw. Ziff. 4.5.1 und 4.5.4.1.

<sup>23</sup> Nach Angaben der Swiss Re haben lokalen Aufsichtsbehörden begonnen, die gute Zusammenarbeit und das Vertrauen gegenüber der FINMA in Frage zu stellen. Zürich hält fest, sie beobachte bei ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden Irritationen in Bezug auf die Kooperationsbereitschaft der Schweizer Aufsicht und damit auch indirekt der Schweizer Versicherungsgruppen, was nach ihrer Erfahrung die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden erschwere und mitunter zu erhöhten regulatorischen Anforderungen ausländischer Behörden führen würde. Gemäss Lenz & Staehelin funktioniere die Zusammenarbeit von Beaufsichtigten mit ausländischen nicht immer reibungslos, was sich auf die ausserschweizerischen Geschäftsmöglichkeiten dieser Finanzinstitute negativ auswirke. Gemäss SVV wünschen sich ihre Mitgliedgesellschaften von der FINMA generell eine weniger restriktive Grundhaltung.

angesprochenen Hürden bei der Direktübermittlung nimmt die FINMA zur Kenntnis. Diese als solche wahrgenommenen Erschwernisse beruhen teilweise allerdings auch auf Fehlannahmen bei den Beaufsichtigten und den ausländischen Behörden.

Im vorliegenden Ex-post-Evaluations- und Erläuterungsbericht respektive im teilrevidierten Rundschreiben werden insbesondere folgende Missverständnisse adressiert und ausgeräumt:

- Bei der grossen Mehrheit der Direktübermittlungen ist die FINMA gar nicht involviert. Nur in Fällen, in welchen ihr Aufsichtsinteresse berührt ist, muss die FINMA in gleicher Weise informiert sein wie die ausländische Behörde, weshalb dort eine Meldepflicht gegenüber der FINMA besteht (vgl. oben Ziff. 4.5.1). Der gleiche Informationsstand der ausländischen Behörden und der FINMA ist auch im Interesse der Beaufsichtigten und des Finanzplatzes Schweiz. Die monierte Meldepflicht schränkt die Weitergabe der Informationen zudem nur minim ein, d.h. bis zur Rückmeldung der FINMA innerhalb von i.d.R. maximal fünf Arbeitstage<sup>24</sup>.
- Die Meldung an die FINMA leitet ferner keinen Genehmigungsprozess ein (vgl. oben Ziff. 4.5.1); vielmehr dient sie in erster Linie der Information der FINMA. In den bereits limitierten meldepflichtigen Sachverhalten bringt die FINMA nur in den seltensten Fällen einen Amtshilfedorbehalt an. Seit Inkraftsetzung des Rundschreibens machte sie in nur elf Fällen vom Amtshilfedorbehalt Gebrauch, 2019 hat die FINMA gar keinen Amtshilfedorbehalt angebracht (vgl. oben Ziff. 4.6).
- Vertraulichkeit und Spezialität sind entgegen der Annahme einiger Beaufsichtigten nicht bei jeder Direktübermittlung zu prüfen. Unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG sind diese Voraussetzungen nicht einzuhalten (vgl. oben Ziff. 4.3.2).
- Die FINMA legt die Übermittlungsvoraussetzungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG nicht restriktiv aus, indem sie angeblich sowohl den Begriff des Geschäfts als auch denjenigen des Zusammenhangs eng interpretiere. Tatsächlich legt die FINMA die beiden Voraussetzungen weit und vor allem weiter aus als von den Beaufsichtigten teilweise angenommen (vgl. oben Ziff. 4.4.2 und 4.4.3).

#### 4.9 Zusammenfassung der Änderungen im Rundschreiben

Zusammengefasst sollen folgende Anpassungen im Rundschreiben vorgenommen werden:

- *Liste der amtshilfefähigen Behörden, Rz 20 f.:* Rz 20 wird ergänzt, sodass auch Finanzmarktaufsichtsbehörden, mit welchen die FINMA

<sup>24</sup> Darüber hinaus nur, wenn ein Amtshilfedorbehalt angebracht wird, was in der Praxis höchst selten und im vergangenen Kalenderjahr bspw. gar nicht der Fall war (vgl. oben Ziff. 4.6).

eine für die Amtshilfe hinreichende bilaterale Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hat, in die Liste der amtshilfefähigen Behörden aufgenommen werden. Rz 21 hält neu zusätzlich fest, dass die FINMA auch bei Erfüllung eines Aufnahmekriteriums nach eigenem Ermessen über die Aufnahme einer Finanzmarktaufsichtsbehörde entscheidet.

- *Abklärungen Spezialität und Vertraulichkeit, Rz 26:* Gemäss der ergänzten Rz 26 können Vertraulichkeit und Spezialität auch unternehmensintern durch eine qualifizierte Person abgeklärt werden.
- *Abgrenzung von Abs. 1 zu Abs. 2 des Art. 42c FINMAG, Rz 33.1 und 33.2:* Das Verhältnis von Abs. 1 zu Abs. 2 von Art. 42c FINMAG wird in Rz 33.1 und 33.2 präziser festgehalten. Inhaltlich ergeben sich durch die Anpassungen keine Änderungen gegenüber der aktuell geltenden Rz 33. Die Änderungen dienen nur der Klarstellung.
- *Keine Anwendbarkeit von Art. 42 Abs. 2 FINMAG auf Art. 42c Abs. 2 FINMAG, Rz 33.3:* Rz 33.3 stellt klar, dass Spezialität und Vertraulichkeit keine ungeschriebenen Voraussetzungen von Art. 42c Abs. 2 FINMAG sind.
- *Weite Auslegung des Begriffs „Zusammenhang“ in Art. 42c Abs. 2 FINMAG, Rz 39:* Die FINMA legt den Begriff des Zusammenhangs in Art. 42c Abs. 2 FINMAG weit aus. Um dies zu betonen, wird das Wort „ausschliesslich“ in Rz 39 gestrichen.
- *Liste der Beispiele für melde- und nichtmeldepflichtige Direktübermittlungen, Rz 47 ff.:* Rz 47 wird gestrichen. Geplante Direktübermittlungen unter Art. 42c Abs. 1 FINMAG an Finanzmarktaufsichtsbehörden, die nicht auf der Liste amtshilfefähiger Behörden (Rz 20 f) stehen, sind daher nicht mehr zu melden. In Rz 56 wird präzisiert, dass es sich um Schweizer Stresstests handelt. Angaben zu den Verantwortlichen der Gesellschaft sind in Rz 62 neu explizit als nicht-meldepflichtige Informationen aufgeführt.
- *Meldungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG, Rz 72 ff.:* Rz 72 regelt, dass bei Meldungen zu Direktübermittlungen unter Art. 42c Abs. 2 FINMAG, die als solche gekennzeichnet sind, die Informationen ohne Abwarten der FINMA Rückmeldung übermittelt werden dürfen. Rz 73 wird entsprechend auf Fälle des Art. 42c Abs. 1 FINMAG eingeschränkt. Der Verweis auf Art. 42c Abs. 5 FINMAG (Supervisory Privilege) wird gestrichen. Rz 74 hält klarstellend fest, dass es sich bei einer Meldung um die Erfüllung einer Anzeigepflicht handelt.
- *Amtshilfedorvorbehalt, Rz 75:* In Rz 75 wird präzisiert, dass sich die FINMA nur bei geplanten Übermittlungen unter Art. 42c Abs. 1 FINMAG den Amtshilfeweg vorbehalten kann.

## 5 Regulierungsprozess

Wie im Anhörungsbericht zum Rundschreiben angekündigt, führte die FINMA eine Ex-post-Evaluation durch, um allfälligen Anpassungsbedarf zu eruieren. Dies erschien aufgrund der begrenzten Praxiserfahrung bei der Umsetzung des Art. 42c FINMAG und auch den sich wandelnden Anforderungen im internationalen Umfeld sinnvoll.

Die Analyse der Stellungnahmen durch die FINMA zeigte den Bedarf nach einer Teilrevision auf (vgl. oben Ziff. 3). Es wurde ein entsprechender Änderungserlass ausgearbeitet. Zu diesem führte die FINMA vom 1. Juli bis 22. Juli 2020 eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch.

Die FINMA eröffnet die Anhörung zum Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens 17/6 „Direktübermittlung“. Der Verwaltungsrat der FINMA wird nach Abschluss der öffentlichen Anhörung die eingegangenen Stellungnahmen gewichten, auswerten und im Rahmen eines Ergebnisberichts darlegen, inwiefern diese umgesetzt werden.

## 6 Regulierungsgrundsätze<sup>25</sup>

Das Finanzmarktgesetz gibt in Art. 42c FINMAG die Möglichkeiten und Schranken der Direktübermittlung von nicht öffentlichen Daten durch Beaufsichtigte an ausländischen Behörden und Stellen vor. Mit dem Erlass des Rundschreibens Direktübermittlung und dessen Anpassung übt die FINMA den ihr zustehenden Ermessensspielraum im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben aus, schafft damit Rechtssicherheit für die Anwender und ermöglicht eine effiziente sowie eigenständige Informationsübermittlung durch die Betroffenen. Im Rahmen der durchgeführten Evaluation hat die FINMA stets jene Varianten verfolgt, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entsprochen haben. So werden mit der vorliegenden Teilrevision des Rundschreibens in erster Linie Erleichterungen und Präzisierungen in der Direktübermittlungspraxis vorgeschlagen. Soweit einschlägig, hat die FINMA dabei die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes berücksichtigt. Die getroffenen Regulierungen sind wettbewerbs- und technologie-neutral ausgestaltet. Bei der Thematik der Direktübermittlung von Daten durch Beaufsichtigte an ausländische Behörden und Stellen besteht das Ziel darin, die selbstständige, internationale Kooperation der Beaufsichtigten zu ermöglichen. Damit soll dem Bedürfnis von privaten, international tätigen Unternehmen, direkt mit ausländischen Behörden zusammenarbeiten und ihnen Informationen übermitteln

---

<sup>25</sup> Gemäss Art. 6 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

zu können, nachgekommen werden. Eine Differenzierung nach unterschiedlicher Grössen, Komplexität, Struktur, Geschäftstätigkeit und Risiken der Beaufsichtigten ist bei der vorliegenden Materie vor diesem Hintergrund nicht geboten.

Internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten wurden, soweit relevant, berücksichtigt. Für die Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.

## **7 Wirkungsanalyse<sup>26</sup>**

Die Rahmenbedingungen der Direktübermittlung werden durch Art. 42c FINMAG vorgeben. Betreffend der vom Gesetzgeber mit dieser Bestimmung angestrebten Ziele und Auswirkungen auf die Betroffenen wird auf die entsprechende Botschaft des Bundesrats verwiesen.<sup>27</sup>

Die vorgeschlagenen Anpassungen im Rundschreiben zielen auf einen rechtssicheren, effizienten und direkten Informationsaustausch zwischen Beaufsichtigten sowie ausländischen Behörden und Stellen ab. Es erfolgen Klarstellungen im Rundschreiben (vgl. oben Ziff. 4.2.3, 4.3.1, 4.3.2 und 4.5.1) womit auch eine effizientere und rasche Kooperationsfähigkeit erreicht werden soll. Weiter wird die Liste der amtshilfefähigen Behörden ausgeweitet (vgl. oben Ziff. 4.2.2). Dies reduziert den Abklärungsaufwand der Beaufsichtigten bei der Kooperation mit ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden und vereinfacht so ihre Prozesse. Neu können Direktübermittlungen gemäss Art. 42c Abs. 2 FINMAG zeitgleich mit der Meldung an die FINMA erfolgen, ohne dass eine Rückmeldung abgewartet werden muss (vgl. oben Ziff. 4.5.6.2). Auch diese Vereinfachung ermöglicht eine effizientere und raschere Kooperation mit ausländischen Behörden und Stellen.

## **8 Weiteres Vorgehen**

Die FINMA eröffnet die Anhörung zum Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens „Direktübermittlung“. Interessenten sind eingeladen, bis zum Ablauf der Eingabefrist am 15. Oktober 2020 Stellung zu nehmen.

---

<sup>26</sup> Gemäss Art. 7 Verordnung vom 13. Dezember 2019 zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.11).

<sup>27</sup> Botschaft zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) vom 3. September 2014 (BBl 2014 7620).