



**School of  
Management and Law**

# **Evaluation von FINMA-Rundschreiben**

**Regulierungskostenanalyse im Auftrag des  
Staatssekretariats für internationale  
Finanzfragen**

**Institut für Verwaltungs-Management  
Zentrum für Unternehmens- und Steuerrecht  
Abteilung Banking, Finance, Insurance**

## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber**

ZHAW School of Management and Law  
Stadthausstrasse 14  
Postfach  
8401 Winterthur  
Schweiz

Abteilung Public Sector  
Institut für Verwaltungs-Management  
[www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm](http://www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm)

### **Projektleitung, Kontakt**

Dr. Achim Lang  
[achim.lang@zhaw.ch](mailto:achim.lang@zhaw.ch)

Dezember 2019

Copyright © 2019,  
ZHAW School of Management and Law

Alle Rechte für den Nachdruck und die  
Vervielfältigung dieser Arbeit liegen bei der  
Abteilung Public Sector der  
ZHAW School of Management and Law.  
Die Weitergabe an Dritte bleibt ausgeschlossen.

# Management Summary

## Ausgangslage und Auftrag

Das Finanzmarktaufsichtsgesetz [FINMAG] sieht vor, dass die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] den Finanzmarkt beaufsichtigt und durch Verordnungen sowie Rundschreiben reguliert. Rundschreiben ergehen über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung. Sie konkretisieren unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Regulierung durch die FINMA in der Form von Rundschreiben stösst mitunter auf Kritik. Es wird unter anderem geltend gemacht, dass der den Finanzinstituten verursachte Aufwand unklar und mutmasslich zu hoch sei. Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat durch ein am 19. September 2017 im Ständerat (17.3620)<sup>1</sup> und ein am 6. März 2018 im Nationalrat (17.3566)<sup>2</sup> angenommenes Postulat eingeladen worden, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Kosten den betroffenen Finanzinstituten durch Rundschreiben der FINMA entstehen. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen [SIF] hat in der Folge die ZHAW School of Management and Law [ZHAW SML] als unabhängige Stelle damit beauftragt, eine Kostenschätzung auf Basis der Methode der Regulierungsfolgenabschätzung (vgl. Handbuch des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO *Regulierungs-Checkup* in der Fassung vom 21.12.2011) in spezifischen Bereichen zu erstellen, um eine quantitative Grundlage für den Bericht des Bundesrates zu schaffen.

## Regulierungs-Akteure im Finanzplatz Schweiz und rechtliche Stellung der FINMA-Rundschreiben

Auf nationaler Ebene sind das Parlament (Bundesversammlung) und der Bundesrat die zentralen Gesetzgebungsorgane, indem sie rechtsetzende Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen bzw. Verordnungen erlassen. Die FINMA beaufsichtigt den Finanzmarkt nach Massgabe des Finanzmarktaufsichtsgesetzes und der Finanzmarktgesetze. Im Rahmen dieser Aufgabe verfügt die FINMA ihrerseits über gewisse Kompetenzen zur Regulierung. Die Regulierung des schweizerischen Finanzmarktes wird stark von internationalen Standards geprägt, die oft einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung in nationales Recht gewähren.

Aus der Bundesverfassung ergibt sich, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen von der Bundesversammlung in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Bundesversammlung darf Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen. Gestützt darauf kann der Bundesrat Verordnungen erlassen. Vollziehungsverordnungen des Bundesrates bedürfen keiner spezifischen gesetzlichen Grundlage. Diese führen bloss gesetzlich verankerte Pflichten näher aus. In Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, darf der Bundesrat die FINMA zum Erlass von Verordnungen ermächtigen.

Die Rundschreiben der FINMA unterscheiden sich von den bundesrätlichen Verordnungen dadurch, dass sie direkt von der Aufsichtsbehörde erlassen werden. Weil die Rundschreiben darauf ausgerichtet sind, sich zur Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung zu äussern, haben den entsprechenden Anordnungen Bestimmungen eines Bundesgesetzes oder einer bundesrätlichen Verordnung zugrunde zu liegen. Die Abstützung der Rundschreiben auf Gesetze und Verordnungen ist für eine Kostenevaluation relevant: Wer die Kosten der Finanzinstitute infolge der FINMA-Rundschreiben ermitteln will, müsste diejenigen Kosten ausblenden können, welche bereits Normen der übergeordneten Regulierung für die betroffenen Finanzinstitute unmittelbar verursachen.

## Methodisches Vorgehen

Typischerweise werden bei einer Regulierungsfolgenabschätzung die Kosten der Regulierung in einem mehrstufigen Verfahren geschätzt. Zuerst werden die wichtigsten belastenden Handlungsanweisungen bzw. -pflichten be-

---

<sup>1</sup> Eingereicht am 16. Juni 2017 von Ständerat Hannes Germann.

<sup>2</sup> Eingereicht gleichentags durch Nationalrat Karl Vogler.

stimmt. Da zumeist nicht für alle Handlungsanweisungen eine Kostenabschätzung durchgeführt werden kann, müssen vor der Durchführung der Kostenschätzung diejenigen Anweisungen, die für die Unternehmen die wesentlichen Kosten verursachen, ermittelt werden. Im Anschluss werden die Unternehmen, die von der Regulierung betroffen sind, in Segmente eingeteilt. Segmentierungskriterien können Unternehmensgrösse, Rechtsform oder Geschäftsmodell sein. Für jedes Segment ist die Anzahl der zum Segment gehörenden Unternehmen zu bestimmen. Anschliessend sollen die laufenden Kosten durch eine Expertenschätzung oder eine Befragung von Unternehmen bestimmt werden. Von diesen Kosten werden die Sowieso-Kosten abgezogen, etwa die Kosten der Umsetzung von übergeordnetem Recht oder aus intrinsischer Motivation bzw. aus Kundenoptik. Die verbleibenden Kosten pro Handlungsanweisung und Segment werden im letzten Schritt auf die gesamte Anzahl der Unternehmen in diesem Segment hochgerechnet.

Vorliegend wurde dieses ursprünglich geplante Vorgehen in einem Pre-Test überprüft. Insgesamt wurden dafür sechs Banken und fünf Versicherungen zu den laufenden Kosten ausgewählter FINMA-Rundschreiben befragt. Dabei stellte sich heraus, dass sich eine Regulierungskostenanalyse in der geplanten Form nicht durchführen liesse:

- *Datenverfügbarkeit:* Die Finanzinstitute berichteten von erheblichen Schwierigkeiten, die laufenden Kosten zu den FINMA-Rundschreiben zu erheben, da bei kaum einem befragten Finanzinstitut eine getrennte Erfassung der laufenden Kosten der Regulierung hinsichtlich einzelner Rundschreiben möglich war.
- *Abgrenzung der FINMA-verursachten Kosten in den Rundschreiben:* Die Finanzinstitute berichteten von erheblichen Schwierigkeiten, die Kosten nach der Quelle der Regulierung, namentlich einem Gesetz, einer Verordnung oder einem bestimmten Rundschreiben, abzugrenzen. Dies gilt für die laufenden und auch für Finanz- und Kapitalkosten.
- *Initialkosten:* Ein erheblicher Teil der Kosten fällt oft in der Phase vor Erlass einer Total- oder Teilrevision des Rundschreibens an. Aus zeitlichen Gründen bereiten die Finanzinstitute die Umsetzung bisweilen bereits auf der Basis des blossen Entwurfs geplanter Änderungen vor. Dies spricht gegen eine Kostenermittlung anhand von Kalenderjahren. Eine mehrjährige Projektbetrachtung wurde von manchen Finanzinstituten als sinnvoller empfunden.
- *Sowieso-Kosten:* Die Abgrenzung von durch die Rundschreiben bedingten Regulierungs- und Sowieso-Kosten ist kaum durchführ- und quantifizierbar. Ob sich eine Pflicht direkt aus dem Gesetz, einer Ordnungsbestimmung oder lediglich aus einem Rundschreiben ergibt, spielt für das Finanzinstitut kaum eine Rolle. Und vieles wird bereits im Wissen der Erwartungshaltung der FINMA vorgenommen.
- *Relevanz der ausgewählten Handlungsanweisungen:* Die Handlungsanweisungen im erstellten Fragebogen decken nur ein kleines Spektrum der Handlungsanweisungen pro Rundschreiben ab. Die genannten Handlungsanweisungen sind nicht für alle Finanzinstitute gleich relevant.
- *Weitere Kostentreiber:* Aufwände entstehen auch durch die Prüfung (Vernehmlassungen) und die Auslegung der Rundschreiben (bspw. Expertengruppen, Beratungskosten) sowie durch die Anpassung der Prüfkataloge seitens der Prüfgesellschaften.

Aufgrund dieser Umstände musste das Vorgehen nach dem Pre-Test fast vollständig umgestellt werden.

*Auswahl der Finanzinstitute und Datenerhebung:* Aufgrund der skizzierten Ausgangslage wurde eine punktuelle Kostenabschätzung auf Basis der Initialkosten durchgeführt. Die Studie basiert auf den Resultaten einer standardisierten Befragung von 17 ausgewählten Banken und Bankengruppen sowie neun ausgewählten Versicherungsunternehmen<sup>3</sup>. Bei den Befragten handelte es sich typischerweise um Geschäftsleitungsmitglieder und um leitende Personen der ersten Ebenen v.a. der Bereiche Finanzen, Risikocontrolling, Compliance, Legal, Business Development, interne Revision bzw. Gesamtverantwortung (CEO). Eine Erhebung unter Krankenversicherern war nicht Teil des Auftrags. Stakeholder ausserhalb der Finanzindustrie wurden nicht befragt. Auf eine Zufallsstichprobe wurde verzichtet, um sicherzustellen, dass verschiedenste Gruppen gemäss der Einteilung der Schweizerischen

---

<sup>3</sup> Zwei Unternehmen gehören zur gleichen Unternehmensgruppe.

Nationalbank [SNB] sowie Grössen- bzw. Aufsichtskategorien in der Erhebung vertreten sind. Dies sollte die Varianz der in der Stichprobe befindlichen Institute maximieren. Die Anzahl der befragten Institute entspricht dem üblichen Stichprobenumfang bei einer Regulierungsfolgenabschätzung. Er ist indessen zu klein, um die Kosten hinreichend genau schätzen zu können. Jedoch gestattet die grosse Varianz der untersuchten Finanzinstitute das Erkennen von Tendenzen in der Entstehung der Kosten.

*Überblick über die untersuchten Banken und Versicherer*

Bankenkategorie	Anzahl	Versicherungsunternehmen-Kategorie	Anzahl
Systemrelevante Banken	4	Lebensversicherungen	3
Universalbanken	8	Schadenversicherungen	3
Privatbanken	3	Rückversicherungen	3
Spezialinstitute	2		

*Auswahl der Rundschreiben:* In Absprache mit dem Auftraggeber wurden insgesamt zehn FINMA-Rundschreiben im Bankenbereich sowie sechs Rundschreiben im Versicherungsbereich ausgewählt und im Detail analysiert. Auf eine Vollerhebung wurde aus Gründen der Datenverfügbarkeit und der Kosten der Datenbeschaffung verzichtet. Die Befragung der betroffenen Finanzinstitute bestätigte, dass es sich bei den ausgewählten FINMA-Rundschreiben um kostenintensive Rundschreiben handelt und diese einen signifikanten Anteil an den gesamten Regulierungskosten verursachen.

*Auswahl der Handlungsanweisungen:* Die Kosten wurden gesamthaft für die ausgewählten FINMA-Rundschreiben errechnet, jedoch nicht auf Ebene der individuellen Handlungsanweisungen in den Rundschreiben. Den Banken und Versicherungen wurde im Rahmen der Befragung die Möglichkeit gegeben, diejenigen Handlungsanweisungen zu benennen, welche die grössten Belastungen für sie verursachen. Auf dieser Basis erfolgte eine vertiefte qualitative Erörterung zur Frage, ob diese Handlungsanweisungen der FINMA zugerechnet werden können.

*Kostenbegriff:* Die Studie fokussiert auf die mit den ausgewählten Rundschreiben verbundenen Initialkosten, unterteilt in die Kostenkategorien Personalkosten, IT-Kosten, übrige Sachkosten sowie externe Kosten. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 2014 bis 2018. Laufende Kosten sowie Finanz- und Kapitalkosten wurden nicht berücksichtigt. Im Rahmen des Pre-Tests hat sich gezeigt, dass Finanz- und Kapitalkosten im Zusammenhang mit verschiedenen FINMA-Rundschreiben einen gewichtigen Anteil aufweisen, deren vergleichbare Identifikation aber im aktuellen Kontext der Studie nicht möglich ist.

*Sowieso-Kosten:* Die Fokussierung der Regulierungsfolgenabschätzung auf Initialkosten vereinfacht die Erfassung der Sowieso-Kosten. Diese müssen im Falle der Initialkosten nicht erhoben werden, da der Erlass oder die Revision eines Rundschreibens Umsetzungsaktivitäten bei den Finanzinstituten auslöst. Hätten die Institute äquivalente Strukturen/Systeme/Aktivitäten, wie sie im Rundschreiben gefordert werden, bereits implementiert, dann müssten folglich keine weiteren Umsetzungsaktivitäten im Zuge des Inkrafttretens des Rundschreibens unternommen werden. Ob sich das Institut später ähnlich reorganisiert hätte, ist unerheblich und bleibt auf der Ebene der Spekulation.

*Nutzen:* Welcher Nutzen den ermittelten Kosten gegenübersteht, lässt sich nicht exakt bestimmen, da der Nutzen von einzelnen Rundschreiben nur schwer vom generellen Nutzen der Regulierung abgegrenzt werden kann. Folglich wurde auf eine vertiefte Diskussion des Nutzens der Rundschreiben verzichtet. Gleichwohl findet sich eine summarische Betrachtung des Nutzens der Finanzmarkregulierung im Allgemeinen und des Nutzens von FINMA-Rundschreiben im Besonderen in Kapitel 4.3. In der Detailanalyse zu den einzelnen Rundschreiben wird ebenfalls der Nutzen kurz aufgegriffen. Auch das Stimmungsbarometer enthält einzelne Items zum Nutzen eines Rundschreibens aus Sicht der Beaufsichtigten.

*Methodik der Hochrechnung:* Für jedes analysierte FINMA-Rundschreiben wurde auf Basis der verfügbaren Daten eine Kostenfunktion in Abhängigkeit der Bilanzsumme des Jahres 2018 (Banken) bzw. 2017 (Versicherer) mittels robuster Regression geschätzt. In einem zweiten Schritt wurden – ausgehend von der Regressionsgleichung – die

gesamten Initialkosten pro FINMA-Rundschreiben (ohne laufende Kosten und ohne Finanz- und Kapitalkosten) geschätzt, indem für alle Banken oder Versicherer die Bilanzsumme in die Gleichung eingefügt wurde (bei den befragten 17 Banken und neun<sup>4</sup> Versicherern wurden die Originaldaten verwendet). In einem dritten Schritt wurden die gesamten geschätzten Initialkosten pro Rundschreiben über alle untersuchten Rundschreiben summiert. Zusammenfassend ergibt sich die Aggregationsbasis durch die Initialkosten (ohne laufende Kosten und ohne Finanz- und Kapitalkosten) der zehn FINMA-Rundschreiben im Bankenbereich sowie der sechs FINMA-Rundschreiben im Versicherungsbereich. Eine Aussage zu den Gesamtkosten, welche sämtliche FINMA-Rundschreiben für Banken und Versicherer sowie laufenden Kosten und Finanz- und Kapitalkosten umfasst, kann aus genannten Gründen nicht getätigt werden.

### Stimmungsbarometer zur Regulierung der Finanzindustrie

Im Rahmen der Befragung wurden die Institute gebeten, allgemeine Aussagen durch Zustimmung oder Ablehnung zu bewerten. Dieses «Stimmungsbarometer» zur Regulierung der Finanzindustrie enthält allgemeine Aussagen im Zusammenhang mit der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben und gibt die Sicht der Regulierten wieder. Die Items basieren zum grossen Teil auf Aussagen aus den Pre-Test-Interviews, die anschliessend einem grösseren Teilnehmerkreis zur Beurteilung vorgelegt wurden. Diese Einschätzungen geben einen Überblick über Kostentreiber sowie Nutzenaspekte der Regulierung durch Rundschreiben.

Im ersten Teil des Stimmungsbarometers wurden den Banken und Versicherern **Aussagen zu den Effekten der Regulierung** vorgelegt und der Grad der Zustimmung abgefragt.

Im Bankenbereich erhielten jene Aussagen die **höchste Zustimmung**, welche den Kosteneffekt der Rundschreiben thematisierten. In einer Aussage wird auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Rundschreiben abgestellt. Hier neigen die meisten befragten Banken eher zu der Ansicht, dass die Kosten tendenziell höher als der Nutzen sind. In Bezug auf die Kosten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben wurde nach dem Einfluss auf die Höhe der Eigenkapital- und Finanzkosten der Finanzinstitute gefragt. Eine Mehrheit der befragten Banken stimmt der Aussage zu, dass diese Kosten durch die Rundschreiben erhöht werden. Auch sind die befragten Banken mehrheitlich der Meinung, dass die Kosten, die aus FINMA-Rundschreiben resultieren, einen hohen Anteil an den gesamten Regulierungskosten ausmachen. Am **wenigsten zugestimmt** wird Aussagen, die die Geschäftsaktivitäten betreffen. Im Bereich der Geschäftsaktivitäten sehen die befragten Banken keinen grossen Einfluss der Rundschreiben.

Bei den Versicherern zeigt sich, dass Aussagen zu den Kosten der Rundschreiben **am meisten Zustimmung fanden**. So neigen die überwiegende Zahl der befragten Versicherer eher der Ansicht zu, dass die Kosten tendenziell höher sind als der Nutzen. In Bezug auf die Kosten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben wurde nach dem Einfluss auf die Erhöhung der Eigenkapital- und Finanzkosten der Finanzinstitute gefragt. Die Mehrheit der befragten Versicherungsunternehmen stimmt der Aussage zu, dass diese Kosten durch die Rundschreiben erhöht werden. Zu den Aussagen mit den **geringsten Zustimmungswerten** gehören Aussagen zu den Geschäftsaktivitäten und deren Beeinflussung durch die Rundschreiben. So sehen Versicherungsunternehmen kaum einen Einfluss der Rundschreiben auf die Geschäftsaktivitäten. Die meisten Versicherer stehen den Rundschreiben insgesamt kritisch gegenüber, da der Nutzen aus Sicht der befragten Personen nicht zu überwiegen scheint.

Im zweiten Teil des Stimmungsbarometers wurden **Aussagen zu den Regulierungsaktivitäten der FINMA** und zum Regulierungsprozess durch Rundschreiben zusammengestellt.

Die **höchste Zustimmung** bei den **Banken** erfuhr die Aussage, dass die Rundschreiben stärker nach Grösse und geschäftlicher Ausrichtung der Finanzinstitute differenzieren sollten. Zudem werden die Rundschreiben als zu umfangreich angesehen. Auch sind verschiedene Banken der Ansicht, dass die internationalen Standards durch die FINMA-Rundschreiben häufig verschärft werden. Zu den Aussagen, denen am meisten zugestimmt wurde, gehören

---

<sup>4</sup> Zwei Unternehmen gehören zur gleichen Unternehmensgruppe. Bei den Kosten wurden die Unternehmen getrennt berücksichtigt, bei den Aussagen zum Stimmungsbarometer jedoch nicht.

auch Aussagen zur Planbarkeit und zur Änderungshäufigkeit. Die Banken stimmen der Aussage mehrheitlich zu, dass der Erlass neuer Rundschreiben eher kurzfristig erfolgt, so dass wenig Zeit zur Umsetzung bleibt, und dass die Rundschreiben zu häufig Änderungen unterzogen werden. Ausserdem stimmen die befragten Banken der Aussage überwiegend zu, dass die zentralen Pflichten nicht in Rundschreiben, sondern in Gesetz und Verordnung geregelt werden sollten. Eine Mittelfristplanung wird von fast allen befragten Personen als hilfreich erachtet. Nur **geringe Zustimmung** erfahren haben Aussagen zur Partizipation im Vernehmlassungsprozess und zu einem möglicherweise fehlenden Praxisbezug der Rundschreiben.

Bei den **Versicherern** erhielt die Aussage, dass die Rundschreiben stärker nach Grösse und geschäftlicher Ausrichtung der Finanzinstitute differenzieren sollten, die **meiste Zustimmung**. Ebenfalls stimmen die befragten Versicherer der Aussage mehrheitlich zu, dass die zentralen Pflichten nicht in Rundschreiben, sondern in Gesetz und Verordnung geregelt werden sollten. Eine Mittelfristplanung wird von fast allen Befragten als hilfreich erachtet. Aussagen mit **geringer Zustimmung** betreffen den Vernehmlassungsprozess und die Änderungshäufigkeit. Die Versicherer stimmen der Aussage, dass der Erlass neuer Rundschreiben eher kurzfristig erfolgt, im Gegensatz zu den Banken nur teilweise zu. Zudem stimmen die Befragten mehrheitlich der Aussage eher nicht zu, dass die Rundschreiben zu häufig Änderungen unterstellt sind.

### **Regulierungsanlässe von Rundschreiben**

Die für die Banken und Versicherungen untersuchten FINMA-Rundschreiben unterliefen im Zeitraum 2014-2018 verschiedenste Anpassungen (Erlasse, Totalrevisionen und Teilrevisionen).

Eine Dokumentenanalyse der Erläuterungsberichte zu den Rundschreiben im Bankenbereich zeigt, dass ein Grossteil der untersuchten Rundschreiben direkt oder indirekt aufgrund von Angleichungen an internationale Standards – namentlich Basel III – erlassen oder angepasst wurde. Dies entspricht der Strategie des Bundesrats, dass die Schweiz als Mitgliedsland des Basler Ausschusses die Basel III Standards in nationales Recht umsetzt. Insgesamt wurden 13 der 19 untersuchten Revisionen von Rundschreiben direkt oder indirekt von Basel III ausgelöst.

Angepasste und neu erlassene Verordnungen auf Bundesebene (Eigenmittelverordnung, Bankenverordnung, Finanzmarktprüfverordnung, Liquiditätsverordnung) sind häufig direkte Anlässe für den Erlass oder die Anpassung von Rundschreiben. Es gilt dabei anzumerken, dass die Verordnungen mehrheitlich selbst aufgrund der Umsetzung von Basel III angepasst wurden. Insgesamt gehen 11 von 19 Revisionen von Rundschreiben direkt auf eine Revision des übergeordneten Rechts zurück.

Die Erläuterungsberichte zu den untersuchten Rundschreiben der Versicherungen zeigen, dass diese fast ausschliesslich aufgrund der Anpassung der Aufsichtsverordnung revidiert oder erlassen wurden. Die entsprechenden Anpassungen der Aufsichtsverordnung basieren auf der bundesrätlichen Strategie zur Anerkennung der Äquivalenz zwischen den schweizerischen Solvenzregeln und der europäischen Solvabilität-II-Richtlinie.

### **Nutzen der «Regulierung» durch Rundschreiben**

Die Kommunikation einer einheitlichen Aufsichtspraxis durch Rundschreiben soll *Rechtssicherheit* für die Beaufichtigten schaffen. Rundschreiben sind eine transparente, öffentlich einsehbare Grundlage, wie die Regulierung in der Praxis von der FINMA umgesetzt wird. Würde das Gesetz (Art. 7 Abs. 1 lit. b FINMAG) kein öffentliches Instrument kennen, mit dem die FINMA die «Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung» spezifiziert, wären Details der Aufsichtspraxis lediglich anhand der nicht öffentlichen Handhabung der Vorschriften *im Einzelfall* feststellbar. Dies wäre weder für das Publikum noch für die anderen Marktteilnehmer transparent.

Zahlreiche FINMA-Rundschreiben setzen internationale Standards um. Dies dient der Verhinderung oder Minimierung der regulatorischen Arbitrage. Dass die FINMA diese Standards in der Schweiz im Rahmen von Rundschreiben konkretisiert und umsetzt, ist für die Banken und Versicherungen von Nutzen. Auf diese Weise soll ein *level playing field* sichergestellt werden. Überdies wird gewährleistet, dass die Regeln international kompatibel sind.

Daneben existieren Rundschreiben, die rein auf der Basis von Schweizer Gesetzen und Verordnungen die Umsetzungspraxis in traditionellen aufsichtsrechtlichen Feldern beschreiben, z.B. im Prüfungsbereich. Damit soll die Integrität des Finanzplatzes gesichert werden.

Eigene Akzente können von der Finanzmarktaufsicht national mittels Rundschreiben gesetzt werden, indem sie auf neue Anforderungen reagiert, seien sie markt- oder technikgetrieben. Mit dem Instrument des Rundschreibens kann so relativ schnell und flexibel auf neue Rahmenbedingungen der Beaufsichtigten reagiert werden. Dies stärkt grundsätzlich die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes.

In denjenigen Fällen, in denen die FINMA mit Revisionen von Rundschreiben auf von ihr in der Beaufsichtigung erkannte Mängel und deren Beseitigung abzielt, leistet sie einen Beitrag zum Risikomanagement der Institute und damit zur Finanzplatzstabilität.

### **Kostentreiber in den Rundschreiben: Relevante Handlungsanweisungen**

Im Folgenden werden Handlungsanweisungen erörtert, welche in den untersuchten Rundschreiben enthalten sind und von den befragten Finanzinstituten als kostenintensiv genannt werden. Die Darstellung ist nicht notwendigerweise repräsentativ. Inwieweit sich Kosten infolge konkretisierender Bestimmungen eines Rundschreibens als «FINMA-bedingt» qualifizieren lassen, kann nicht exakt bemessen werden.

#### *Rundschreiben 2008/21 Operationelle Risiken – Banken*

- Der **Anhang 3** des Rundschreibens regelt das Management von Risiken im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit elektronischer Kundendaten, wobei für Banken der Kategorien 4 und 5 gewisse Erleichterungen gelten. Dieser Anhang 3 wird von rund der Hälfte der befragten Institute als kostenintensivste Anforderung des Rundschreibens betrachtet. Es erscheint vertretbar, die Umsetzungskosten dieses Anhangs als FINMA-bedingt einzustufen, weil die entsprechenden Bestimmungen des übergeordneten Rechts unspezifisch ausfallen und der FINMA Ermessensspielraum gewähren.
- Im quantitativen Bereich stehen bei der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen für operationelle Risiken drei Ansätze zur Auswahl. Die Wahl eines **institutsspezifischen Ansatzes** (*Advanced Measurement Approach*) kann zusätzliche Kosten verursachen, steht aber im Ermessen des betreffenden Finanzinstitutes. Aus dem Rundschreiben ergibt sich, dass dessen Verwendung zusätzlich die Erfüllung von gewissen weiteren qualitativen Anforderungen voraussetzt. Diese können als FINMA-bedingt betrachtet werden, weil die in der Eigenmittelverordnung erwähnten Voraussetzungen unspezifisch ausfallen.

#### *Rundschreiben 2011/02 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung – Banken*

- Mehrfach wird bei diesem Rundschreiben die darin verlangte schriftlich dokumentierte **Kapitalplanung** auf Einzelinstitutsbasis und konsolidiert als kostenintensiv betrachtet. Da die Kapitalplanung in der Eigenmittelverordnung nicht ausdrücklich angesprochen wird, können die entsprechenden Kosten als FINMA-bedingt qualifiziert werden. Das Bankengesetz enthält eine generische Ermächtigung der FINMA, Ausführungsvorschriften über angemessene Eigenmittel zu erlassen, doch sind die Mindestanforderungen nach Massgabe der Geschäftstätigkeit und der Risiken vom Bundesrat festzulegen.

#### *Rundschreiben 2013/01 Anrechenbare Eigenmittel – Banken*

- Besonderheiten bei der Umschreibung der anrechenbaren Eigenmittel können bei den Instituten Kostenfolgen verursachen. Allerdings haben nur wenige der befragten Institute kostenintensive Handlungsanweisungen genannt.

#### *Rundschreiben 2013/03 Prüfwesen (Ergebnisse hinsichtlich Banken)*

- Das Rundschreiben regelt die Prüfung der beaufsichtigten Institute durch die Prüfgesellschaften. Das Gesetz erlaubt dem Bundesrat, die FINMA zu ermächtigen, «Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten» zu erlassen. Ungeachtet dieser Delegationsbefugnis sind die aus dem Rundschreiben resultierenden



Kosten grundsätzlich FINMA-bedingt. Wie bei sämtlichen analysierten Rundschreiben verursachen neue Bestimmungen oder vorgenommene Anpassungen bei den betroffenen Instituten Kosten, selbst wenn es sich um **Erleichterungen** handelt.

- Als Kostenfaktor wird auch eher generisch das «Studium des neuen Rundschreibens und die Erarbeitung eines Verständnisses für die neuen Anforderungen» erwähnt, daneben die Anpassungen der Prüfungsplanung.

#### *Rundschreiben 2015/02 Liquiditätsrisiken – Banken*

- Als Kostenfaktor erwähnen die befragten Institute mehrfach die **Berechnung der Liquidity Coverage Ratio** samt der entsprechenden Umsetzung in den IT-Systemen. Die Grundanforderungen ergeben sich direkt aus der Liquiditätsverordnung des Bundesrates; insoweit sind die Kosten nicht FINMA-bedingt.
- Ebenfalls genannt werden im Zusammenhang mit der *Liquidity Coverage Ratio* die vorgeschriebenen **Meldungen** an die FINMA mittels Formularen sowie generell die Dokumentation aller Liquiditätsrisiken und -prozesse. Gestützt auf die Liquiditätsverordnung des Bundesrates kann die FINMA von den Banken verlangen, über die Liquidität nach den Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht Bericht zu erstatten. Soweit die FINMA von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, sind die verursachten Kosten FINMA-bedingt.

#### *Rundschreiben 2016/01 Offenlegung – Banken*

Das Rundschreiben umfasst im Hauptteil bloss etwa fünf Seiten Text, jedoch rund 120 Seiten Anhänge hauptsächlich mit Tabellen. Die Offenlegung stellt die dritte Säule des Regelwerks **Basel III** dar. Das Rundschreiben stützt sich auf die Standards und Prinzipien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Die Vorgaben auf Verordnungsebene sind demgegenüber sehr vage.

- Als hauptsächlichster und grosser Kostentreiber wird übereinstimmend die zusätzliche Dichte der Informationen genannt, welche die Tabellen und die Berichterstattung erfordern.

#### *Rundschreiben 2017/01 Corporate Governance – Banken*

Das Rundschreiben erläutert die Anforderungen an die *Corporate Governance*, das Risikomanagement, das interne Kontrollsystem und die interne Revision. Die entsprechenden Vorgaben auf gesetzlicher Ebene sind allgemein gehalten. Insoweit können die entsprechenden Kosten zumindest teilweise als FINMA-bedingt qualifiziert werden.

- Häufig als kostenintensiv erwähnt wird von den befragten Instituten das **Rahmenkonzept** für das institutsweite Risikomanagement. Die Institute mussten hier zunächst analysieren, wie der Begriff des Rahmenkonzepts auszulegen ist.
- Mit Aufwand verbunden war nach der Einschätzung mehrerer Banken die Umsetzung in Form von internen **Reglementen**, Weisungen und ähnlichen formellen Dokumenten sowie die Einrichtung entsprechender Prozesse beispielsweise anhand von Checklisten. Hinzu kommen Kontrollen und das Reporting. Dies gilt nicht nur für das Rahmenkonzept, sondern auch für andere im Rundschreiben vorgesehene Regelungen.

#### *Rundschreiben 2017/07 Kreditrisiken – Banken*

Die FINMA wird vom Bundesrat in der Eigenmittelverordnung verschiedentlich angehalten, Ausführungsbestimmungen unter Beachtung der Basler Standards für die Berechnung der Eigenmittelanforderungen zu erlassen.

- Ein von den Instituten vielfach erwähnter hoher Kostenfaktor ist die Regelung bzw. Umsetzung des **Standardansatzes für die Berechnung der Kreditäquivalente von Derivaten**. Dieser findet seine Grundlage in der Verordnung, sodass höchstens Besonderheiten der technischen Ausführungsbestimmungen der FINMA nach Massgabe der Basler Standards der FINMA zugerechnet werden könnten.

#### *Rundschreiben 2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer (Ergebnisse hinsichtlich Banken)*

Das Outsourcing wird auf Gesetzes- oder Verordnungsebene bloss punktuell geregelt, sodass sich die entsprechenden Kosten als FINMA-bedingt betrachten lassen.

- Als Kostenfaktor erwähnt wird mehrfach die **Inventarisierung** der ausgelagerten Funktionen samt Nennung der Erbringer (einschliesslich Unterakkordanten) und der Empfänger sowie der unternehmensintern verantwortlichen Stelle. Auch die Dokumentationspflicht auf Prozessebene wird vorgebracht.
- Weiter angeführt werden verschiedentlich die erhöhten **Kontrollanforderungen**, wozu auch die Integration der ausgelagerten Funktion in das interne Kontrollsystem des Instituts und die Risikoerfassung gehören.

#### *Rundschreiben 2019/02 Zinsrisiken*

Das Rundschreiben beruht auf den Basler Standards zum Zinsrisiko im Bankenbuch. Die Verordnungsbestimmungen äussern sich jedoch nicht ausdrücklich und direkt zu Zinsrisiken, was für eine Qualifikation der durch das Rundschreiben bewirkten Kosten als FINMA-bedingt spricht.

- Die befragten Institute erwähnen namentlich **NII** (*Net Interest Rate Income*, Netto-Zinsertrag, zum Teil unter Hinweis auf die «unklare» Definition) und die Abbildung sowie Validierung der **Szenarien** bezüglich der Zinsertragssimulation samt den Zinsschockszenarien und *Reverse-Stresstests* als besonders kostenintensiv.
- Grössere Institute betrachten auch die im Rundschreiben aufgeführten **Grundsätze 4** (Internes Zinsrisikomesssystem), **5** (Modellannahmen) und **6** (Datenintegrität und Validierung) als besonders kostenrelevant.
- Erwähnt werden mehrfach die **Meldung der Zinsrisiken** bzw. die Offenlegung (Grundsatz 8) sowie die entsprechende technische Umsetzung (wegen der Komplexität der Risikomessung und Berichterstattung besteht der Bedarf nach einem adäquaten IT-System).

#### *Rundschreiben 2013/03 Prüfwesen (Ergebnisse hinsichtlich Versicherungen)*

- Als Kostenfaktor erwähnt werden allgemein die Kosten für die **aufsichtsrechtliche Prüfung**. Die aufsichtsrechtliche Prüfung wirkt sich intern aus und erfordert beispielsweise Anpassungen an internen Standards oder besondere Vorkehrungen bei der Dokumentation. So wird in diesem Zusammenhang auch das interne Kontrollsystem genannt.

#### *Rundschreiben 2016/03 ORSA*

Das Rundschreiben regelt die Durchführung der vorausschauenden Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (*Own Risk and Solvency Assessment*, ORSA) sowie die Berichterstattung an die FINMA.

- Als Kosten angeführt werden etwa die Ausarbeitung und Implementierung der **Szenarien** sowie die entsprechenden Analysen und Berechnungen. Die Pflicht zur mindestens jährlichen Durchführung der Selbstbeurteilung ergibt sich ausdrücklich aus der Verordnung. Die unmittelbar mit der Beurteilung zusammenhängenden Kosten lassen sich deswegen nicht der FINMA zurechnen.
- Weiter werden Kosten durch die **Berichterstattung** an die FINMA verursacht. Der Inhalt des Berichts wird im Rundschreiben näher geregelt. Die Berichterstattung wird indessen direkt in der Verordnung statuiert, sodass insoweit keine FINMA-bedingten Kosten anzunehmen sind.

#### *Rundschreiben 2017/02 Corporate Governance – Versicherer*

- Die Umsetzung des Rundschreibens erforderte interne Massnahmen bezüglich Organisation und Dokumentation, darunter die Änderung von **Reglementen** sowie die Anpassung oder Schaffung zusätzlicher Aufsichts- oder Kontrollfunktionen.
- Hervorgehoben wird das **interne Kontrollsystem**, das im Rahmen der Prüfung speziell untersucht wird. Verlangt wird auch eine besondere Dokumentation.

#### *Rundschreiben 2017/03 SST (Swiss Solvency Test)*

Bereits aus der Verordnung ergibt sich, dass die Solvabilität der Versicherungsunternehmen nach dem *Swiss Solvency Test* beurteilt wird. Insoweit entstehen keine FINMA-bedingten Kosten. Allerdings verweisen die Verordnungsbestimmungen verschiedentlich auf Ausführungsregeln der FINMA.

- Mehrere Unternehmen erwähnen, dass für die Kosten aus diesem Rundschreiben nicht eine einzelne Handlungsanweisung massgeblich sei, sondern der **Paradigmenwechsel** hinsichtlich des Modells im Zentrum

stehe. Neu wird bei Verwendung eines internen Modells eine Begründung verlangt, weshalb keines der Standardmodelle der FINMA die Risikosituation genügend widerspiegle. Es wurde auch hingewiesen auf die zusätzlichen Anforderungen, welche sich aus der **Wegleitung zum Validierungsbericht** für den Genehmigungsantrag für interne Modelle im SST ergeben.

- Andere Unternehmen erwähnen allgemein die Berechnungen, die Implementierung von Prozessen und Systemen, die Anforderungen an die Dokumentation bzw. die **SST-Berichterstattung**.

#### *Rundschreiben 2017/05 Geschäftspläne – Versicherer*

Das Anfang 2017 in Kraft getretene Rundschreiben spezifiziert die Anforderungen an die Geschäftspläne und ist relevant für Erstbewilligungen wie für spätere Änderungen des Geschäftsplans. Die wesentlichen Angaben und Unterlagen ergeben sich direkt aus der Aufzählung im Gesetz, doch enthält das Rundschreiben verschiedene Detailbestimmungen.

- Gemäss den befragten Instituten ist die einzureichende Dokumentation für Geschäftsplanänderungen aufwendiger geworden. Der Detaillierungsgrad wurde erhöht. Bestehende **Formulare** mussten angepasst und ergänzt werden, um die neue Struktur in den Dokumenten abzubilden. Die Abläufe im Zusammenhang mit der Ernennung von Mitgliedern des Oberleitungsorgans mussten modifiziert werden.

#### *Rundschreiben 2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer (Ergebnisse hinsichtlich Versicherer)*

- Das Outsourcing von wesentlichen Funktionen bzw. von Kontrollfunktionen ist **genehmigungspflichtig**. Die entsprechende Eingabe bei der FINMA ist mit Kosten verbunden.
- Als weiterer Kostenfaktor erwähnt wird die **Inventarisierung** der ausgelagerten Funktionen (Geschäftsplanformular J). Ebenfalls genannt wird die Pflicht, intern eine **verantwortliche Stelle** zu bestimmen, welche für die Überwachung und Kontrolle des Dienstleisters zuständig ist. Es mussten interne Prozesse und Vorgaben sowie Weisungen überprüft bzw. angepasst werden.

### **Regulierungskostenabschätzung: Ergebnisse**

Um die Kosten bestimmen zu können, welche durch Erlass, Total- oder Teilrevision der ausgewählten Rundschreiben entstehen, wurden die Finanzinstitute in einem standardisierten Fragebogen zu den Initialkosten der Rundschreiben befragt. Aus den Angaben zu den Kosten der Rundschreiben wurden die Gesamtkosten als Summe der Kosten der einzelnen Rundschreiben gebildet. Basis der Schätzung bildeten robuste Regressionsmodelle.

*Kostenvergleich der Rundschreiben bei den Banken (n=226)*

Rundschreiben	Schätzung gesamte Initialkosten (in Mio. CHF)	Schätzung Ø-Initialkosten (in Tsd. CHF)
2008/21 Operationelle Risiken – Banken	495.0	2'190
2011/02 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken	4.2	18
2013/01 Anrechenbare Eigenmittel – Banken	5.2	23
2013/03 Prüfwesen	6.5	29
2015/02 Liquiditätsrisiken – Banken	83.0	367
2016/01 Offenlegung – Banken	48.0	212
2017/01 Corporate Governance – Banken	30.2	134
2017/07 Kreditrisiken – Banken	61.1	271
2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer	12.0	53
2019/02 Zinsrisiken – Banken	66.2	293

Die geschätzten Initialkosten für die einmalige Umsetzung des Erlasses bzw. aller Total- und Teilrevisionen der zehn untersuchten Rundschreiben im Bankensektor liegen für die Jahre 2014-2018 bei rund **CHF 811 Mio.** für alle Banken. Dies ergibt **durchschnittliche Initialkosten von CHF 3.59 Mio.** für eine Bank im Zeitraum der letzten fünf

Jahre. Diese Kosten umfassen die gesamten Kosten der Regulierung durch Rundschreiben und nicht nur den FINMA-bedingten Anteil. Der mit den Rundschreiben verbundene Nutzen wird nicht in Abzug gebracht. Die mit Abstand höchsten geschätzten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) weist das Rundschreiben Operationelle Risiken auf, gefolgt von den Rundschreiben Liquiditätsrisiken und Zinsrisiken. Die geringsten Kosten (Initialkosten ohne Finanz- und Kapitalkosten) fielen bei den Rundschreiben Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken, Prüfwesen und Anrechenbare Eigenmittel – Banken an.

*Initialkosten im Verhältnis zu Branchenkenzziffern: Banken*

Banken	Jahresergebnis (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Sachaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Total Personalaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	
Bankenbereich total	52'346	95'141	123'235	

Rundschreiben	Initialkosten gesamt (10 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale IT-Kosten (10 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale Personalkosten (10 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	
Bankenbereich total	811	127	464	

Verhältnis Kosten Rundschreiben zu branchenweiten Er- gebnis- und Auf- wandsgössen	Initialkosten/ Jahresergebnis (in%)	Initiale IT-Kosten/ Sachaufwand (in%)	Initiale Personal- kosten/ Personalaufwand (in%)	Initialkosten/ (Sach- und Perso- nalaufwand) (in%)
Verhältnis	1.55	0.13	0.38	0.37

Quelle für Branchenkenzzahlen: Datenportal der SNB<sup>5</sup>

Vergleicht man die entstandenen Initialkosten mit verschiedenen Branchenkenzzahlen, so ergibt sich eine differenziertere Einordnung, als dies mit den absoluten Kosten möglich ist. Bei den Banken machen die Initialkosten für diese zehn Rundschreiben 1.55% des kumulierten Jahresergebnisses<sup>6</sup> der letzten fünf Jahre aus. Die Initialaufwendungen für IT und Personal für die Umsetzung der betrachteten Rundschreiben liegen in einer vereinfachten Betrachtungsweise unter 1% der gesamten Sach- bzw. Personalaufwendungen in der Branche. Es muss an dieser Stelle jedoch deutlich hervorgehoben werden, dass in der Studie die laufenden sowie die Kapital- und Finanzkosten nicht berücksichtigt werden.

Zusätzlich wurden die Initialkosten der betrachteten Rundschreiben nach Kategorie der beaufsichtigten Banken ermittelt. Die absoluten Initialkosten sind durchgängig am höchsten bei Banken der Aufsichtskategorie 1&2. Deutlich weniger absolute Initialkosten entstehen den Banken der Kategorien 3 bis 5. Allerdings sind für Banken der Aufsichtskategorien 3 bis 5 die Initialkosten relativ zur Bilanzsumme in der Regel um ein Vielfaches höher als bei Banken der Kategorie 1&2. Dies deutet darauf hin, dass sich die Regulierungskosten nicht beliebig skalieren lassen, sondern einen hohen Anteil an Fixkosten aufweisen, der nicht mit der Grösse und Komplexität des Finanzinstituts variiert. Eine Ausnahme stellt das Rundschreiben Operationelle Risiken dar. Hier scheinen Komplexität und Grösse der Beaufsichtigten durchschnittlich zu weit überproportionalen Kosten zu führen.

Analog zum Bankensektor wurden auch die Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für sechs Versicherer-Rundschreiben als Summe der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der einzelnen Rundschreiben bestimmt. Die geschätzten Initialkosten für die einmalige Umsetzung des Erlasses bzw. aller Total- und Teilrevisionen der sechs untersuchten Rundschreiben in der Versicherungsbranche liegen für die Jahre 2014-2018 bei rund **CHF 177 Mio.** für alle Versicherer. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von rund CHF 1'424k** pro Versicherer im Zeitraum der letzten fünf Jahre. Diese Kosten umfassen die gesamten Kosten der Regulierung und nicht nur den

<sup>5</sup> [https://data.snb.ch/de/topics/banken#/cube/baerfrechua?fromDate=2014&toDate=2018&dim-Sel=D0\(ERZ1,WBZ,BE21,ZDK,ZDH,ZDF,ZAU,ERK1,KWA,KKG,KDL,KAU,ERH,UER1,ERV,BER,LER,AOE,AOA,GAU1,PAF1,GEH1,SOL,WAV,UEB,SAF,WBB,VRW,GER,AEG,AAU,VRB,STE,EGV\),BANKENGRUPPE\(A30\)](https://data.snb.ch/de/topics/banken#/cube/baerfrechua?fromDate=2014&toDate=2018&dim-Sel=D0(ERZ1,WBZ,BE21,ZDK,ZDH,ZDF,ZAU,ERK1,KWA,KKG,KDL,KAU,ERH,UER1,ERV,BER,LER,AOE,AOA,GAU1,PAF1,GEH1,SOL,WAV,UEB,SAF,WBB,VRW,GER,AEG,AAU,VRB,STE,EGV),BANKENGRUPPE(A30))

<sup>6</sup> Da für die Initialkosten keine jährlichen Abgrenzungen vorgenommen werden konnten, wurde dies auch bei Angaben zum Jahresergebnis unterlassen. Aus diesem Grunde wurde auf eine Inflationsbereinigung bzw. eine Indexbildung verzichtet.

FINMA-Anteil. Eine getrennte Erfassung des FINMA-Anteils ist aus den oben erwähnten Gründen nicht möglich. Die höchsten geschätzten Kosten weist mit grossem Abstand das Rundschreiben SST (Swiss Solvency Test) auf.

*Kostenvergleich der Rundschreiben bei den Versicherern (n=124)*

Rundschreiben	Schätzung gesamte Initialkosten (in Mio. CHF)	Schätzung Ø-Initialkosten (in Tsd. CHF)
2013/03 Prüfwesen	6.1	49
2016/03 ORSA	8.8	71
2017/02 Corporate Governance – Versicherer	8.1	65
2017/03 SST (Swiss Solvency Test)	139.3	1'124
2017/05 Geschäftspläne – Versicherer	6.6	53
2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer	7.7	62

Ein differenzierteres Bild der Initialkosten ergibt sich mit Blick auf die verschiedenen Branchenkennzahlen im Versicherungsbereich. Bei den Versicherern machen die Initialkosten für diese untersuchten sechs Rundschreiben unter 1% des kumulierten Jahresergebnisses der letzten fünf Jahre aus. Nochmals muss hervorgehoben werden, dass in dieser Studie die laufenden sowie die Kapital- und Finanzkosten nicht berücksichtigt werden. Die gesamten Regulierungskosten werden deshalb deutlich höher anzusetzen sein. Die Kosten beschränken sich allerdings nicht auf den FINMA-bedingten Anteil und bringen den mit den Rundschreiben verbundenen Nutzen nicht in Abzug.

Die absoluten Initialkosten sind durchgängig am höchsten bei Versicherern der Aufsichtskategorien 2&3. Deutlich weniger absolute Initialkosten entstehen den Versicherern der Kategorien 4&5. Bei den Versicherern der Aufsichtskategorien 4&5 sind die Initialkosten relativ zur Bilanzsumme um ein Vielfaches höher als bei Versicherern der Kategorien 2&3.

*Initialkosten im Verhältnis zu Branchenkennziffern: Versicherer*

Branche	Jahresergebnis (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Sachaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Total Personalaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)
Versicherer total	54'640	---	---
Rundschreiben	Initialkosten gesamt (6 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale IT-Kosten (6 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale Personalkosten (6 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)
Versicherer total	177	16	132
Verhältnis Kosten Rundschreiben zu branchenweiten Ergebnis- und Aufwandsgössen	Initialkosten/ Jahresergebnis (in%)	Initiale IT-Kosten/ Sachaufwand (in%)	Initiale Personalkosten/ Personalaufwand (in%)
Verhältnis	0.32	---	---

Quelle für Branchenkennzahlen: FINMA – Versicherer Report<sup>7</sup>

### Diskussionsfelder für Politik und Behörden

Aus den vorherigen Abschnitten ergeben sich verschiedene Punkte, die sich aus der Sicht der befragten Finanzinstitute im Zusammenhang mit der Regulierung durch Rundschreiben der FINMA als diskussionswürdig erweisen.

<sup>7</sup> <http://www.versichererreport.finma.ch/reportportal>.

### *Häufige Revisionen der Rundschreiben als Kostentreiber*

Die Erhebungen haben deutlich gemacht, dass jedwede Änderungen der Rundschreiben den Finanzinstituten Kosten verursachen. Gemäss den befragten Instituten gilt dies grundsätzlich selbst im Falle von gewährten Erleichterungen, weil die Analyse der Änderungen und die Vornahme der erforderlichen Anpassungen bei der Umsetzung mit Aufwand verbunden sind. Es steht somit nicht ohne Weiteres fest, dass der mit Erleichterungen erzielte Nutzen insgesamt überwiegt. Als häufig ungünstig erweist sich daneben der Aufschub einer Inkraftsetzung, welcher zusätzliche Kosten verursachen kann.

### *Kurzfristigkeit und geringe Planbarkeit*

Eine Mittelfristplanung der anstehenden regulatorischen Aufgaben ist hilfreich. Die befragten Vertreter der Finanzinstitute, insbesondere Banken, haben mehrheitlich zum Ausdruck gebracht, dass die Umsetzungsfristen oft kurz sind. Unter anderem benötigen Anpassungen im IT-Bereich Zeit. Namentlich kleinere Institute, welche nicht im dauernden direkten Austausch mit der Aufsichtsbehörde stehen und weniger stark an Vernehmlassungsverfahren beteiligt sind, vermissen einen mittel- und langfristigen Planungshorizont. Aber auch grössere Institute sind vielfach gezwungen, die Umsetzung regulatorischer Anforderungen anhand von blossen Vernehmlassungsentwürfen in Angriff zu nehmen. Um den Finanzinstituten genügend Zeit für die Umsetzung gewähren zu können, ist die FINMA ihrerseits darauf angewiesen, dass die übergeordneten Vorschriften, namentlich die Bundesgesetze und die bundesrätlichen Verordnungen, frühzeitig erlassen werden und genügend lange Umsetzungs- oder Übergangsfristen vorsehen.

### *Streitfrage des prinzipien- oder regelbasierten Regulierungsansatzes*

Während viele befragte Finanzinstitute grundsätzlich einen grossen Ermessensspielraum bei der Umsetzung von regulatorischen Vorgaben befürworten, den Umfang der Rundschreiben als zu hoch kritisieren und sich für eine prinzipienbasierte Regulierung aussprechen, haben die durchgeführten Interviews gleichzeitig gezeigt, dass eindeutige, wenig Spielraum belassende Vorgaben geschätzt werden. Compliance-Abteilungen, Verwaltungsräte und Prüfgesellschaften verhalten sich eher risikoavers und neigen zu einer strengen Auslegung der Vorschriften. Die Institute legen deshalb Wert darauf, dass die Erwartungshaltung der FINMA in der Regulierung klar zum Ausdruck kommt. Offene Formulierungen erfordern unter Umständen vertiefte interne oder externe Abklärungen zur Frage, wie die Vorgaben umgesetzt werden sollen und führen zu Diskussionen über die Art der Umsetzung. Auch im Verhältnis zu Outsourcing-Anbietern haben befragte Institute detaillierte regulatorische Vorgaben positiv hervorgehoben, weil dadurch Diskussionen über die einzuhaltenden Standards vermieden werden können.

### *Instrument der Regulierung für Kostenintensität eher irrelevant*

Die durchgeführten Befragungen haben gezeigt, dass die Institute wenig zwischen den verschiedenen Instrumenten oder Ebenen der Regulierung differenzieren. Handlungsanweisungen eines Rundschreibens werden genauso umgesetzt wie Pflichten, die sich direkt aus einem Bundesgesetz oder einer Verordnung des Bundesrats ergeben. Ebenfalls sind die Kostenfolgen nicht davon abhängig, ob Handlungsanweisungen eines Rundschreibens genügend durch übergeordnetes Recht abgedeckt sind. Immerhin hat das «Stimmungsbarometer» gezeigt, dass die zentralen Pflichten nach Auffassung der Finanzinstitute nicht in Rundschreiben, sondern in Gesetzen und Verordnungen geregelt werden sollten.

### *Nutzen von Folgenabschätzungen für Rundschreiben*

Um die Folgen neuer Vorschriften – sei es mittels Verordnung des Bundesrats bzw. der FINMA oder mittels Rundschreiben – für die unterstellten Finanzinstitute besser abschätzen zu können, erscheinen entsprechende Abklärungen im Vorfeld als sinnvoll. Die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz sieht für Regulierungsvorhaben Wirkungsanalysen vor, welche sich auf Regulierungsfolgenabschätzungen zu übergeordneten Rechtserlassen abstützen können. Neben qualitativen sind auch quantitative Angaben wünschenswert.

### *Kritik an Offenlegungspflichten*

Die Befragung hat gezeigt, dass die Institute den Nutzen der Pflichten, die sich aus den Anhängen zum Rundschreiben 2016/01 Offenlegung – Banken ergeben, recht einhellig kritisch beurteilen. Das Rundschreiben bezweckt, Vorgaben von Basel III umzusetzen. Die geforderten Offenlegungen werden aufgrund der verlangten Detailliertheit und Art der Informationen von den befragten Instituten als komplex und aufwendig empfunden. Gemäss überwiegender Meinung ist die Aussagekraft der zahlreichen Kennzahlen zudem beschränkt; es wird geltend gemacht, dass die Informationen, wenn überhaupt, nur von Experten verstanden und genutzt werden können. Das entsprechende Rundschreiben wurde im Versicherungsbereich nicht untersucht. Eine Studie (ZHAW & Mazars, 2018b) zur neuen Offenlegungspflicht zeigte aber ähnliche Ergebnisse.

### *Kritik am Paradigmenwechsel bei der Verwendung interner Modelle für die Eigenkapitalberechnung*

Die Streitfrage der prinzipien- versus regelbasierten Aufsicht widerspiegelt die Diskussion um die Verwendung von internen versus Standardmodellen in Bezug auf Eigenmittelanforderungen. Während Standardmodelle einfacher umzusetzen und zu prüfen sowie die Resultate vergleichbarer sind, so sind interne Modelle – für welche der Regulator Prinzipien vorgibt – vergleichsweise komplexer. Die Erwartung an interne Modelle ist aber unter anderem, dass diese das Risikoprofil des einzelnen Unternehmens präziser darstellen und rascher an Marktveränderungen angepasst werden können. Diese Streitfrage wurde mit dem gestützt auf die Aufsichtsverordnung durch das Rundschreiben 2017/3 SST implementierten Paradigmenwechsel hin zu Standardmodellen im Versicherungsbereich neu entfacht. Dazu kommt, dass Versicherer, die ein internes Modell beibehalten wollen, zwecks Erfüllung der regulatorischen Vorgaben neu auch ein Standardmodell unterhalten müssen, was entsprechende Mehrkosten verursacht.

## **Danksagung**

Allen befragten Finanzinstituten sei sehr gedankt für ihre Mitwirkung an dieser Studie und den hohen Aufwand, den sie für die Ermittlung der Kosten, das Ausfüllen des Fragebogens sowie die geführten Interviewgespräche in Kauf zu nehmen bereit gewesen sind.

Ebenso richtet sich unser Dank für vielfältige Unterstützung an die angefragten Branchenverbände.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary</b>	<b>3</b>
<b>Danksagung</b>	<b>15</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>16</b>
<b>1. Ausgangslage und Auftrag</b>	<b>17</b>
<b>2. Die Regulierung des Finanzmarkts in der Schweiz</b>	<b>19</b>
2.1. Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz	19
2.2. Regulierung im Finanzplatz Schweiz	20
2.3. Regulierungs-Akteure im Finanzplatz Schweiz	21
2.4. Kostenanalysen zur Finanzmarktregulierung in der Schweiz	21
2.5. Zur Stellung der FINMA-Rundschreiben im Besonderen	24
2.6. Abgrenzungen	27
<b>3. Methodisches Vorgehen</b>	<b>28</b>
3.1. Methodisches Vorgehen bis zum Pre-Test	28
3.2. Änderung des Vorgehens nach dem Pre-Test	32
<b>4. Einschätzungen zur Regulierung, zum Nutzen und zu den Kostentreibern</b>	<b>35</b>
4.1. Stimmungsbarometer zur Regulierung der Finanzindustrie	35
4.2. Regulierungsanlässe von Rundschreiben und Umfang der Revisionen	44
4.3. Nutzen der Rundschreiben	47
4.4. Kostentreiber in den Rundschreiben: Relevante Handlungsanweisungen	51
<b>5. Regulierungskostenabschätzung: Ergebnisse</b>	<b>62</b>
5.1. Initialkosten untersuchte FINMA-Rundschreiben	62
5.2. Detaildarstellung Banken	68
5.3. Detaildarstellung Versicherer	98
<b>6. Diskussionsfelder für Politik und Behörden</b>	<b>116</b>
<b>7. Schlussbemerkungen</b>	<b>119</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>121</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>123</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>124</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>125</b>
<b>Projektteam</b>	<b>127</b>



# 1. Ausgangslage und Auftrag

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] ist nicht nur für die Aufsicht über den schweizerischen Finanzmarkt zuständig, der FINMA kommt auch eine Rolle als Regulierungsbehörde zu. Das Finanzmarktaufsichtsgesetz [FINMAG] sieht vor, dass die FINMA durch Verordnungen und Rundschreiben reguliert. Rundschreiben ergehen über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung. Sie konkretisieren unbestimmte Rechtsbegriffe und enthalten Vorgaben für die Ermessensausübung, mit welchen sich die FINMA bei der Rechtsanwendung bindet. Bei ihrer Regulierungstätigkeit ist die FINMA gehalten, unter anderem die Kosten zu berücksichtigen, welche den Beaufsichtigten dadurch entstehen.

Die Regulierung durch die FINMA in der Form von Rundschreiben stösst mitunter auf Kritik. Es wird unter anderem geltend gemacht, dass der den Finanzinstituten verursachte Aufwand unklar und mutmasslich zu hoch sei. Vermisst wird mit anderen Worten Transparenz über die Kostenfolgen von Rundschreiben der FINMA. Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat durch ein am 19. September 2017 im Ständerat (17.3620)<sup>8</sup> und ein am 6. März 2018 im Nationalrat (17.3566)<sup>9</sup> angenommenes Postulat eingeladen worden, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Kosten den betroffenen Finanzinstituten durch Rundschreiben der FINMA entstehen.

Die Bestimmung dieser Kosten ist komplex und erfordert verschiedene Annahmen und Abgrenzungen. Zu ermitteln sind die Kosten infolge der Regulierung durch die FINMA, nicht Kosten aufgrund ihrer Aufsichtstätigkeit in Anwendung der bestehenden Finanzmarktgesetzgebung. Zu berücksichtigen sind ausschliesslich Rundschreiben. Dadurch entfallen einerseits Verordnungen der FINMA, die Anerkennung einer Selbstregulierung durch die FINMA als verbindliche Mindestanforderung sowie Kommunikationsformen der FINMA ohne normative Bedeutung. Andererseits ist auch der Erlass von Vorschriften durch die Bundesversammlung oder den Bundesrat nicht direkt relevant für diese Fragestellung. Die Rundschreiben bewegen sich in einem dichten Geflecht sich überlagernder Normen verschiedener Hierarchiestufen, darunter das Finanzmarktaufsichtsgesetz als Rahmenerlass, verschiedene Finanzmarktgesetze, andere Bundesgesetze sowie Verordnungen des Bundesrates. Oftmals wird die FINMA ausdrücklich verpflichtet oder ermächtigt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Aber auch ohne ausdrückliche Delegationsnorm lassen sich die Bestimmungen von Rundschreiben direkt oder indirekt auf Vorschriften von Gesetzen oder Verordnungen zurückführen. Die Regulierung des schweizerischen Finanzmarktes wird stark von internationalen Standards geprägt, die oft einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung in nationales Recht gewähren.

Um die Kostenfolgen von Rundschreiben der FINMA bestimmen zu können, müssten diejenigen Kosten ausgeblendet werden, die den Finanzinstituten aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen entstehen. Eine klare Grenzziehung erweist sich indessen weder in der Theorie noch in der Praxis als möglich.

Neben den Kostenfolgen von Rundschreiben werden auf der politischen Ebene überdies die Trennung zwischen den Verantwortlichkeiten des Bundesrates und der FINMA sowie eine verstärkte politische Steuerung der Tätigkeit der FINMA diskutiert (vgl. Motion 17.3317<sup>10</sup>). In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat am 13. Dezember 2019 eine neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz verabschiedet,<sup>11</sup> die jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bildet.

Das Staatsekretariat für internationale Finanzfragen [SIF] hat die ZHAW School of Management and Law [ZHAW SML] als unabhängige Stelle damit beauftragt, eine Kostenschätzung auf Basis der Methode der Regulierungsfolgenabschätzung (vgl. Handbuch des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO *Regulierungs-Checkup*<sup>12</sup>) in spezifischen Bereichen zu erstellen, um eine quantitative Grundlage für den Bericht des Bundesrates zu schaffen. Hierfür

<sup>8</sup> Eingereicht am 16. Juni 2017 von Ständerat Hannes Germann.

<sup>9</sup> Eingereicht gleichentags durch Nationalrat Karl Vogler.

<sup>10</sup> Eingereicht am 4. Mai 2017 von Nationalrat Martin Landolt, angenommen durch den Nationalrat am 13. Dezember 2017 und durch den Ständerat am 13. Dezember 2018.

<sup>11</sup> Vgl. [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77531.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77531.html).

<sup>12</sup> Fassung vom 21. Dezember 2011; abrufbar unter [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/Regulierungskosten/handbuch--regulierungs-checkup-.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/Regulierungskosten/handbuch--regulierungs-checkup-.html).

sind die geltenden Rahmenbedingungen in der Schweiz zu ausgewählten Bereichen vor allem des Banken- und Versicherungsrechts zu analysieren und die Kosten von FINMA-Rundschreiben zu evaluieren. Konkret beinhaltet der Auftrag, eine quantitative Untersuchung zu den effektiv anfallenden Regulierungskosten bei den Betroffenen für ausgewählte Rundschreiben durchzuführen. Eine vollständige Kostenerhebung wird nicht angestrebt und erscheint nicht realisierbar.

## 2. Die Regulierung des Finanzmarkts in der Schweiz

### 2.1. BEDEUTUNG DES FINANZPLATZES SCHWEIZ

Der unmittelbare Wertschöpfungsanteil des Finanzsektors an der Schweizer Wirtschaftsleistung beträgt knapp 10% oder rund CHF 60 Mrd. Per Ende 2017 trugen die Versicherungen dazu rund CHF 29 Mrd., die Banken CHF 31 Mrd. bei. Zusätzlich werden erhebliche indirekte Wertschöpfungseffekte durch die Finanzindustrie erzielt. Mit zunehmender Fragmentierung der Wertschöpfungsketten und vermehrtem Sourcing der Finanzdienstleistungsunternehmen steigt die Bedeutung des indirekten Wertschöpfungseffekts stetig an. In 2017 betrug er zusätzlich rund CHF 24 Mrd., ca. 70% davon aus banknahen Tätigkeiten. Der Beitrag des Finanzsektors am gesamten Schweizer Steueraufkommen betrug über 11%. Überdies ist der Finanzsektor ein wichtiger Arbeitgeber in der Schweiz; rund 12% aller Schweizer Vollzeitbeschäftigten arbeiteten 2017 direkt oder indirekt im Finanzsektor (Polynomics, 2018).

Die Bedeutung des Finanzsektors geht in modernen Volkswirtschaften allerdings über eine rein wirtschaftliche Betrachtung hinaus.

**Banken** nehmen als Finanzintermediäre eine zentrale Rolle ein und vermitteln zwischen Kapitalangebot und Kapitalnachfrage. Dieser Liquiditätsausgleich zwischen den Wirtschaftsteilnehmern einer Volkswirtschaft erfolgt durch verschiedene Transformationsleistungen, insbesondere Losgrössen-, Fristen- und Risikotransformation. Traditionell erbringen Banken zudem Umtausch-, Zahlungs- und Depotdienstleistungen, die für den Kreislauf einer Volkswirtschaft bedeutsam sind.

So versorgen Banken die Wirtschaft mit Krediten, indem sie Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors, Haushalten und der öffentlichen Hand Finanzmittel zur Verfügung stellen, die zuvor als Einlagen verschiedener Höhen (Losgrössentransformation) und Fristigkeiten (Fristentransformation) eingesammelt worden sind. Ermöglicht werden die Kredite damit von Wirtschaftssubjekten, die ihre Finanzüberschüsse bei Banken – in der Regel in Form von Depositen – anlegen. Typischerweise sind dies ebenfalls Haushalte und Unternehmungen. Für die Schweiz wird diese Finanzierungsfunktion im Rahmen der Finanzierungsrechnung der Schweizerischen Nationalbank [SNB] im Detail aufgezeigt (SNB, 2017). Trotz des immanenten Kreditausfallrisikos muss die Bank dabei die Sicherheit der Einlagen gewährleisten (Risikotransformation) (Hartmann-Wendels, Pfingsten & Weber, 2019).

Die zentrale volkswirtschaftliche Bedeutung der Banken hat aber auch eine Kehrseite. Gerät beispielsweise eine Bank in Schieflage, so drohen Ansteckungseffekte für andere Banken und damit für die gesamte Volkswirtschaft eines Landes. Die Ereignisse nach dem Ausbruch der Finanzmarktkrise 2007 haben gezeigt, wie durch Vertrauensverlust und infolge vielfältiger internationaler Verflechtungen zwischen den Banken das Szenario eines Systemversagens drohte. Daher ist der Finanzsektor in entwickelten Volkswirtschaften grundsätzlich stark reguliert und die Intensität der Regulierung hat seit der Finanzmarktkrise international stark zugenommen.

Auch **Versicherungen** sind zentraler Bestandteil einer entwickelten Volkswirtschaft. Durch die finanzielle Absicherung von Risiken ermöglichen sie wirtschaftliches Handeln. Für Haushalte und Privatpersonen leisten Versicherungslösungen einen wichtigen Beitrag zur sozialen Sicherung. Versicherungen bepreisen Risiken im Rahmen von Versicherungsverträgen und machen die Kosten von Risiken für die Entscheidungsfindung von Unternehmen und Politik sichtbar. Auch das Identifizieren und Handhaben von Risiken, beispielsweise von emergenten Risiken wie Cyberrisiken, gehört zur Kernkompetenz der Versicherer. Durch das rasche Bereitstellen von finanziellen Mitteln nach Katastrophen haben Versicherungen zudem eine wichtige Stabilisierungsfunktion. Darüber hinaus gehören Versicherungsgesellschaften zur grössten Gruppe der langfristig orientierten institutionellen Anleger.

Der Versicherungsmarkt lässt sich in die Kategorien Schadenversicherer, Lebensversicherer, Rückversicherer sowie Krankenversicherer einteilen. Rückversicherer fungieren als Versicherer der Versicherer und mindern die Auswirkungen von Grossereignissen auf deren Bilanz und Solvenz.

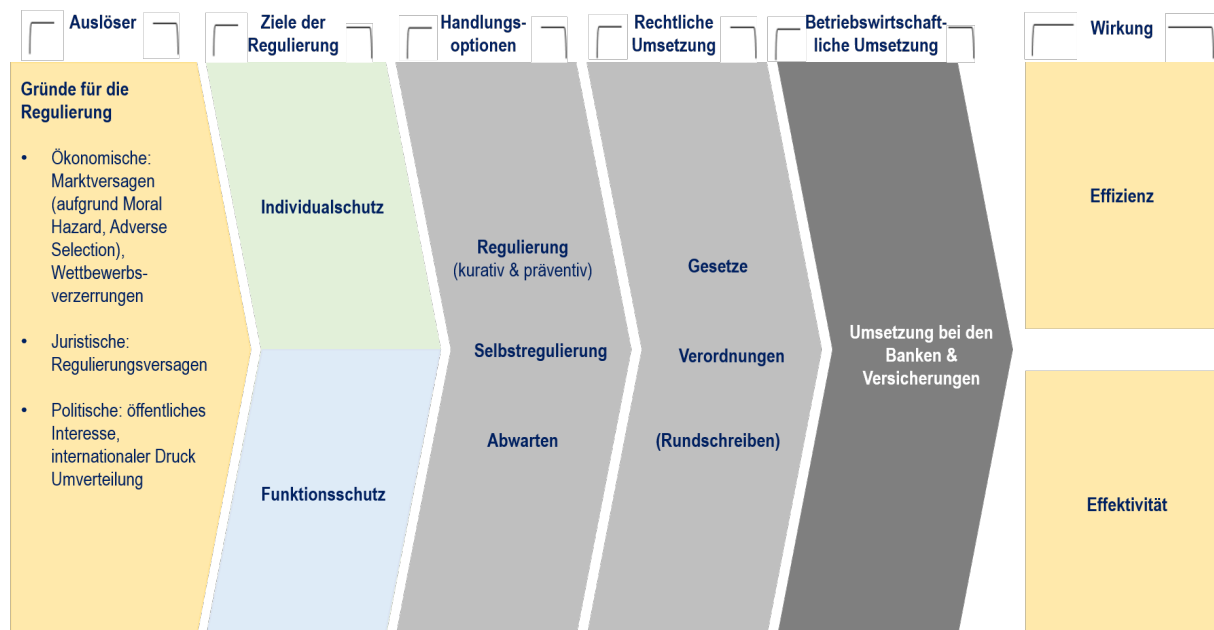
Die Versicherungsbranche gehört zu den am stärksten regulierten Branchen. Der Grund dafür ist die grosse volkswirtschaftliche Bedeutung sowie die Besonderheit von Versicherungsprodukten. Gegenstand des Versicherungsproduktes ist der Transfer einer Wahrscheinlichkeitsverteilung von Schäden des Versicherungsnehmers an den Versicherer gegen Zahlung einer fixen Prämie. Die langfristige finanzielle Stabilität und Zahlungsfähigkeit des Versicherers hängt daher nachhaltig vom Management der damit einhergehenden versicherungstechnischen, Finanz- sowie anderen Risiken ab, ist dabei aus Kundensicht aber schwer beurteilbar. Ein wichtiges Instrument, um die Kapitalisierung von Versicherungen zu beurteilen, ist der Schweizer Solvenztest (SST).

## 2.2. REGULIERUNG IM FINANZPLATZ SCHWEIZ

Der Begriff der Regulierung weist eine gewisse Unschärfe auf. Vorliegend wird darunter nicht nur die Rechtsetzung im Sinne des Erlasses materieller Gesetze verstanden, sondern es sollen auch anderweitige behördliche Anordnungen generell-abstrakter Natur mit dem Anspruch auf zumindest *mittelbare* Bindungswirkung erfasst werden.

Gemäss Art. 27 Bundesverfassung (BV) basiert die Wirtschaftsordnung in der Schweiz auf der Wirtschaftsfreiheit. Regulatorische Eingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Die Kompetenz des Bundes für den Erlass von Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen, Finanzdienstleistungen in anderen Bereichen sowie das Privatversicherungswesen basiert auf Art. 98 BV. Gesetzliche Vorschriften existieren auf Bundesebene für den Bankenbereich seit den 1930er-Jahren<sup>13</sup> und für die Versicherungen seit 1885. Die vom Parlament erlassenen Gesetzesbestimmungen werden in zahlreichen Verordnungen des Bundesrats konkretisiert. Auf diese Weise hat sich für den Schweizer Finanzplatz ein Regulierungssystem entwickelt, das den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit für die Branche einschränkt.

Abbildung 1: Regulierungsübersicht



Quelle: eigene Darstellung

<sup>13</sup> Das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen von 1934 (BankG) ist nicht die erste, aber die umfassendste regulatorische Massnahme auf Bundesebene für den Bankensektor. Bereits 1930 wurde das Bundesgesetz zur Ausgabe von Pfandbriefen erlassen. Ebenso schränkten regulatorische Bestimmungen, die für den gesamten Wirtschaftssektor Anwendung fanden, die wirtschaftliche Freiheit auch der Banken ein.

Auch wenn in der Theorie keine Einigkeit über die optimale Ausgestaltung des Regulierungssystems herrscht, so bezwecken die regulatorischen Massnahmen im Wesentlichen, die Risiken, die sich aus der Geschäftstätigkeit von Banken und Versicherungen ergeben, zu reduzieren und die Stabilität des Finanzsystems präventiv zu sichern (System- oder Funktionsschutz) sowie Gläubiger, Anlegerinnen und Versicherte zu schützen (Individualschutz). Bei Banken soll insbesondere das Risiko der Verletzlichkeit aufgrund eines *Bank Run* gemindert und «wegreguliert» werden (Dewatripont, Rochet & Tirol, 2010). Auf diese Weise setzt die Regulierung beim Anreiz der Banken an, sowohl die Liquidität als auch das Eigenkapital möglichst tief zu halten. Neben dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ist die Finanzmarktregulierung auch auf den Gläubiger- bzw. Anleger- und Versichertenschutz ausgerichtet. Die Regulierung ist dabei geprägt worden durch die Erfahrungen mit Zusammenbrüchen von Finanzinstituten während verschiedener Krisen.

Abbildung 1 fasst die Gründe, Ziele und Handlungsoptionen der Regulierung sowie die rechtliche und betriebswirtschaftliche Umsetzung derselben zusammen.

### 2.3. REGULIERUNGS-AKTEURE IM FINANZPLATZ SCHWEIZ

Auf nationaler Ebene sind der Bundesrat und das Parlament (Bundesversammlung) die zentralen Akteure im Regulierungsbereich, indem sie rechtsetzende Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen bzw. Verordnungen erlassen. Punktuell kommen auch der SNB Regulierungsfunktionen zu, namentlich mit Blick auf die Erhebung statistischer Daten und die vorgeschriebenen Mindestreserven sowie die Überwachung systemisch bedeutsamer Finanzmarktinfrastrukturen. Die FINMA beaufsichtigt den Finanzmarkt nach Massgabe des Finanzmarktaufsichtsgesetzes und der Finanzmarktgesetze. Im Rahmen dieser Aufgabe verfügt die FINMA ihrerseits über gewisse Kompetenzen zur Regulierung. Zudem nimmt die FINMA die mit ihrer Aufsichtstätigkeit zusammenhängenden internationalen Aufgaben wahr.

Die Regulierung des schweizerischen Finanzmarktes wird stark von internationalen Einflüssen geprägt. Dabei kommen internationalen Organisationen, wie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich mit dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), eine wichtige Rolle zu (dazu und zu weiteren internationalen Institutionen Abegg & Bärtschi, 2019, Rz. 184-262). Internationale Standards geben oft lediglich einen Rahmen vor und gewähren einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung in nationales Recht. Inwieweit die nationale Umsetzung weiter oder weniger weit als der internationale Standard geht, lässt sich nicht immer exakt bestimmen. Die internationale Harmonisierung reduziert die regulatorische Arbitrage bzw. das Risiko eines Wettbewerbs der Finanzplätze um möglichst tiefe regulatorische Anforderungen (*race to the bottom*) und schafft dadurch gleiche oder ähnliche Wettbewerbsbedingungen. Überdies können für Schweizer Finanzinstitute ausländische Vorschriften relevant sein, wenn sie grenzüberschreitend tätig sind bzw. private Kunden mit Wohnsitz im Ausland bedienen. Während grenzüberschreitend ausgerichtete Finanzinstitute die internationale Harmonisierung der hiesigen Vorschriften regelmässig begrüßen, kann die Übernahme von strengen internationalen Standards gemäss der Einschätzung regional bzw. inlandsorientierter Finanzinstitute Mehrkosten verursachen. Die Ausrichtung der schweizerischen Regulierung auf globale Entwicklungen erfolgt rechtlich betrachtet häufig auf freiwilliger Basis. Es existieren im Bereich des Finanzmarktes verschiedene internationale Standards, denen keine verbindliche Natur zukommt und die nicht staatsvertraglich ratifiziert worden sind. Ausserdem entfaltet eine etwaige völkerrechtliche Bindung typischerweise einzig Wirkung auf die Schweiz als Staat, nicht hingegen auf einzelne Finanzinstitute (*«non self-executing»*). Für die Finanzinstitute ist in diesem Fall allein die Umsetzung in das nationale Recht massgeblich.

### 2.4. KOSTENANALYSEN ZUR FINANZMARKTREGULIERUNG IN DER SCHWEIZ

Wie erwähnt weist der Begriff der Regulierung eine gewisse Unschärfe auf. Dies gilt sowohl für den Banken- als auch für den Versicherungsbereich. Entsprechend sind auch die Regulierungskosten nicht einfach zu erfassen – erst recht nicht, wenn die Kosten wie in der vorliegenden Studie nach dem eingesetzten Instrument der Regulierung

(namentlich Gesetz, Verordnung oder Rundschreiben) differenziert werden sollen. Die Schwierigkeiten einer Kostenevaluation für die Finanzmarktregulierung werden verschärft, wenn den Kosten der Nutzen der Regulierung gegenübergestellt werden soll. Verlässliche quantitative Erhebungen erweisen sich als schwierig. So erstaunt es kaum, dass sich Kosten-Nutzen-Analysen für die Finanzmarktregulierung in der Schweiz wie im Ausland im Gegensatz zu anderen Themenbereichen noch wenig etablieren konnten (vgl. zum US-amerikanischen Dodd-Frank Wall Street Reform Act Posner & Weyl, 2013). Für die vorliegende Ex-post-Analyse von Interesse sind spezifische Kosten- und Nutzenerhebungen, dies im Gegensatz zu allgemeinen wissenschaftlichen Untersuchungen zur Effizienz oder Effektivität der Regulierung (vgl. etwa Bernet & Zwahlen, 2005; Eling & Kilgus, 2014; Kilgus, 2007; Zwahlen, 2010). Sehr pauschal ist aber häufig zu lesen, dass die Regulierung den Banken (SwissBanking, 2018) und den Versicherern (SVV, 2019) steigende Kosten verursache.

Für den **Bankenbereich** zeigt ein Blick in die Literatur, dass unter Regulierungskosten sehr häufig nicht Regulierungskosten im Sinne dieses Projektes verstanden werden, sondern die Kosten, die durch die vorgeschriebene minimale Eigenkapitalhaltung verursacht werden. Entsprechend stellen Regulierungskosten Finanz- und Kapitalkosten dar. So untersuchen beispielsweise Junge & Kugler (2013) den Effekt höherer Eigenkapitalerfordernisse infolge Basel III auf die Banken aus einer Makroperspektive. Die Autoren wägen die Kosten (längerfristig höhere Kreditmargen und mögliche volkswirtschaftliche Outputreduktion) und den Nutzen (Reduktion der Wahrscheinlichkeit einer Bankenkrise verbunden mit ebensolchen volkswirtschaftlichen Outputreduktionseffekten) gegeneinander ab. Der Blickwinkel der Regulierungskosten liegt auf den reinen Eigenkapitalkosten. Im Prinzip denselben Ansatz wählt Rochet (2014), der jedoch auf die Zusatzkosten der systemrelevanten Schweizer Banken fokussiert. Thematisiert wird spezifisch die im Zuge der letzten Finanzkrise im Basler Standard (Basel III) neu eingeführte *Leverage Ratio*. Rochet kommt zum Schluss, dass präzise Kosten und der Nutzen schwierig zu schätzen seien. Er vermutet, dass der (soziale) Nutzen zusätzlicher regulatorischer Kapitalerfordernisse («Swiss Finish») längerfristig die höheren Eigenkapitalkosten übersteigt. Er sieht aber auch, dass die Finanzstabilität kein nationales Thema ist, sondern internationale Banken- und Finanzkrisen – unabhängig von der Stabilität der Schweizer Banken – Auswirkungen auf die Schweiz haben, dies u.a. wegen der internationalen Verflechtungen des Bankgeschäfts und der Ansteckungseffekte («contagion»). Sowohl Junge & Kugler (2013) als auch Rochet (2014) nehmen Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail) vom 31. März 2011, erstellt durch verschiedene Organe der Bundesverwaltung.

Der Ansatz, die Regulierungskosten primär als Kosten zu verstehen, die durch die vom Regulator vorgegebene minimale Eigenkapitalhaltung verursacht werden, ist in der Literatur nicht unumstritten. Gemäss Modigliani und Miller (1958) ist in einer Welt mit vollständigen Informationen und perfekten Märkten die Kapitalstruktur – das heisst die Aufteilung der Passivseite der Bilanz in Eigen- und Fremdkapital – irrelevant. Adaptiert auf den Bankbetrieb würden demnach höhere Eigenmittelanforderungen das Bankgeschäft kostenmässig nicht beeinträchtigen. Die Kritiker des Ansatzes von Modigliani und Miller argumentieren häufig mit der steuerlichen Bevorzugung von Fremdkapital. Kern dieser Überlegung ist, dass Fremdkapitalzinsen steuerlich als Abzug veranschlagt werden können, was die Steuerlast schmälert.

Nebst den theoretischen Arbeiten zu Regulierungskosten im Sinne von Kapitalkosten existieren Übersichtsstudien von Wirtschaftsprüfungs- und Consulting-Unternehmen zu Regulierungsthemen, beispielsweise der «Swiss Regulatory Update Banking 2018» von Ernst & Young [EY]. Studien oder Aufsätze, die sowohl die Regulierungskosten wie die Eigenkapital- oder Liquiditätskosten als auch die betrieblichen Aufwände zur Umsetzung der Regulierungsvorgaben berechnen, sind für die Schweiz bislang kaum verfügbar. Auch diese Untersuchung füllt diese Lücke nicht, da hier die Eigenkapitalkosten nicht einbezogen werden konnten und lediglich die einmaligen Kosten der betrieblichen Aufwände für die Umsetzung von ausgewählten Regulierungsvorgaben für Banken und Versicherungen erfasst werden.

Im **Versicherungsbereich** sind international zwei Ansätze von Kosten-Nutzen-Untersuchungen im Bereich der Regulierung zu finden: der Ansatz der Fallstudie und derjenige des Standardkostenmodells (vgl. Lorson, Schmeiser & Wagner, 2012). Während anhand von Fallstudien die Auswirkung einer spezifischen regulatorischen Massnahmengruppe auf die Unternehmen und Anspruchsgruppen untersucht wird, fokussiert sich der Standardkostenmodell-Ansatz auf Implementierungs- und laufende Kosten. International existieren nur wenige Untersuchungen im

Versicherungsbereich, davon umfassen die wenigsten nebst den Kosten auch den Nutzen. Ein Grund liegt darin, dass die Kosten und insbesondere der Nutzen schwer quantifizierbar sind (vgl. Posner & Weyl, 2013; Eling & Pankoke, 2016). Wenige Beispiele von neueren Untersuchungen sind Kostenabschätzungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) in Grossbritannien (vgl. Alfon & Andrews, 1999; Deloitte, 2006) und auf Kapitalkosten fokussierte Studien im Kontext von Solvency II (vgl. Boston Consulting Group, 2010; Morgan Stanley & Oliver Wyman, 2010). In Bezug auf Eigenmittelanforderungen widmet sich eine Vielzahl von Untersuchungen dem Vergleich aufsichtsrechtlicher Rahmenwerke (bspw. Holzmüller, 2009; Gatzert & Wesker, 2012; Siegel, 2013). Abgeleitet von den Zielen der Eigenmittelanforderungen entwickelten Cummins, Harrington und Niehaus (1993) sieben Kriterien für die Evaluation risiko-basierter Regime, die Holzmüller (2009) auch unter Berücksichtigung des Schweizer Solvenztests um vier Kriterien ergänzte.

In der Schweiz wurde im Zusammenhang mit der geplanten Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes eine Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt (vgl. Büro Bass, 2010). Deren Ziel war eine Prognose der Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt auf Basis eines Wirkungsmodells. Unter anderem wurden die Auswirkungen von Massnahmen-Gruppen (wie beispielsweise die Einführung eines Widerrufsrechts oder die Erweiterung vorvertraglicher Informationspflichten) auf die Schaden- und Transaktionskosten untersucht. Als Ergebnis wurde der Einfluss einer Massnahmen-Gruppe detailliert beschrieben, aber nicht quantifiziert. «Leider ist eine direkte Abschätzung der Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt nicht möglich, eine Quantifizierung fast ausgeschlossen» (S. 71), stellten die Autoren fest. Eine breiter angelegte Arbeit stellte die Kosten und den Nutzen von Versicherungsregulierungen einander gegenüber, und zwar nicht nur für die Branche insgesamt, sondern auch auf Ebene einzelner Versicherungsunternehmen (Eling & Pankoke, 2016). Der Fokus dieser Studie lag auf der Untersuchung des Proportionalitätsprinzips sowie dem Vergleich zwischen den untersuchten Ländern und Sparten. Die Erkenntnisse basieren auf einer standardisierten Befragung von Versicherungsunternehmen in Deutschland, der Schweiz und Österreich. Empirisch konnte die Studie entgegen des Proportionalitätsprinzips keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem Risikoprofil des Versicherungsunternehmens und der Höhe der Regulierungskosten feststellen. Ein Vergleich zwischen Aktiengesellschaften und Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit zeigte, dass erstere vergleichsweise geringere Regulierungskosten aufwiesen. Wie zu erwarten war, stiegen die effektiven Regulierungskosten mit der Grösse der Unternehmen, allerdings unterproportional. Dieser Skaleneffekt wird aber von den teilnehmenden Unternehmen selbst nicht gesehen, das heisst zwischen den wahrgenommenen Regulierungskosten und der Grösse der Unternehmen konnte kein systematischer Zusammenhang festgestellt werden. Der Ländervergleich deutet des Weiteren darauf hin, dass Schweizer Versicherer eine positivere Wahrnehmung der Regulierung haben als Unternehmensvertreter aus Deutschland und Österreich. Dies erklären die Autoren damit, dass die Kosten zwar von allen Vertretern als hoch eingestuft wurden, die Schweizer Versicherer der Regulierung aber einen höheren Nutzen attestierten und die Versicherer in Deutschland und Österreich aufgrund der mit Solvency II verbundenen Unsicherheit der Regulierung generell pessimistischer gegenüberstanden.

Des Weiteren existieren aktuelle Marktstudien zur Umsetzung des Rundschreibens zur Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (ORSA) sowie zur neuen Offenlegungspflicht (vgl. ZHAW SML & Mazars, 2017, 2018a; ZHAW SML & Mazars, 2018b). Die Studien hatten zum Ziel, den Status-quo der Implementierung, den Nutzen sowie zukünftige Handlungsfelder aufzuzeigen. Die Ergebnisse basieren auf einer standardisierten Befragung von Versicherungsunternehmen. In Bezug auf ORSA lassen die Antworten der Unternehmen darauf schliessen, dass der wahrgenommene Nutzen sehr unterschiedlich ausfällt. Deutliche Unterschiede zeigen sich in den Aussagen nach Geschäftsfeld. Bezüglich der Umsetzungskosten gaben Direktversicherer einen geringeren Durchführungsaufwand an als Rück- und Krankenversicherer. Die Aufwände wurden aber im Rahmen der Befragung nicht quantifiziert. Viele der befragten Unternehmen wünschten eine stärkere Praxisorientierung, mehr Konstanz und eine stärkere Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips seitens der Aufsicht. Im Rahmen einer Studie zur Offenlegungspflicht (ZHAW SML & Mazars, 2018b) lässt die Befragung von 47 Schweizer Versicherern vermuten, dass die Kosten der erstmaligen Umsetzung den Nutzen übersteigen. Insbesondere die kleineren Versicherer sahen keinen Mehrwert in der Veröffentlichung des Berichts über die Finanzlage. Der Initialaufwand sowie die laufenden Aufwände für die Erstellung des Berichts wurden auf Basis einer Selbsteinschätzung grob quantifiziert.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass im Zentrum der Untersuchungen im Versicherungsbereich die Analyse von Kapitalanforderungssystemen steht. Wenige Untersuchungen umfassen sowohl Kosten als auch Nutzen regulatorischer Massnahmen. Soweit ersichtlich existieren bislang keine Studien, welche alle durch Regulierung beeinflussten Kostenbereiche – Kapital, Betrieb, Vertrieb und Produkte (vgl. Lorson, Schmeiser & Wagner, 2012) – sowie auch den Nutzen umfassen.

## 2.5. ZUR STELLUNG DER FINMA-RUNDSCHREIBEN IM BESONDEREN

### 2.5.1. FUNKTION

In den Rundschreiben informiert die FINMA die Rechtsadressaten über ihre Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. b FINMAG). Sie hält darin ihre eigene Aufsichtspraxis fest und beschreibt, wie sie die geltenden Gesetze und Verordnungen auslegt, wodurch Rechtssicherheit geschaffen und eine effiziente Rechtsanwendung gewährleistet werden sollen (Leitlinien der FINMA zur Finanzmarktregulierung vom 5. Dezember 2019, Ziff. 2). Rundschreiben werden erlassen, wenn «sich die Aufsichtspraxis verfestigt hat oder ein ausgewiesener Bedarf der Beaufsichtigten nach Kodifizierung der Praxis besteht» (Leitlinien der FINMA zur Kommunikation vom 25. September 2014, S. 6, Ziff. 3.1.2). Auf diese Weise «kodifiziert und standardisiert die FINMA ihre Aufsichtspraxis» (a.a.O.). Indem die FINMA in den Rundschreiben darlegt, wie sie prinzipienbasierte Finanzmarktgesetze anwendet, kann sie eine möglichst rechtsgleiche sowie vorhersehbare Praxis etablieren und Transparenz bzw. eine bessere Planbarkeit für die Betroffenen sicherstellen (vgl. Stellungnahme der FINMA zur Vernehmlassung über eine Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 11. Juli 2019, S. 3, Ziff. 1.2). Die Rundschreiben schaffen Vorgaben für die Ermessensausübung der FINMA im Einzelfall (so sinngemäss die Umschreibung der FINMA auf <[www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben](http://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben)>).

### 2.5.2. RECHTSNATUR

Das Finanzmarktaufsichtsgesetz ermächtigt die FINMA zur Regulierung durch Verordnungen, soweit in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen, und durch Rundschreiben «über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung» (Art. 7 Abs. 1 FINMAG). Will die FINMA verbindlich Rechte und Pflichten der Beaufsichtigten festsetzen, hat sie zum Instrument der Verordnung zu greifen. Demgegenüber haben Rundschreiben formell betrachtet nicht den Charakter von unmittelbar verbindlichen Rechtserlassen (Botschaft FINMAG, BBI 2006, S. 2861); es kommt ihnen keine materielle Rechtswirkung zu. Folglich binden die Rundschreiben die Beaufsichtigten nicht unmittelbar (so noch ausdrücklich die früheren Leitlinien der FINMA zur Finanzmarktregulierung vom 3. Juli 2013, Ziff. 2). Zum Teil ist von «einer Art *soft law*» die Rede (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2091/2014 vom 23. März 2015 E. 4.2; Bericht des Bundesrates «Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit» vom 18. Dezember 2014, S. 27). Die zwangsweise Durchsetzung der im Rundschreiben zum Ausdruck gebrachten Rechtslage erfolgt im Einzelfall mittels Verfügung der FINMA. Hinsichtlich der Rundschreiben besteht kein eigenständiger Rechtsschutz. Die Regulierungsgrundsätze gemäss Art. 7 Abs. 2 FINMAG gelangen aufgrund einer systematischen Auslegung auch auf den Erlass von Rundschreiben zur Anwendung. Das FINMA-interne Verfahren zum Erlass eines Rundschreibens ist ähnlich wie bei Verordnungen der FINMA (vgl. Bericht des Bundesrates «Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit» vom 18. Dezember 2014, S. 28).

Rundschreiben werden von der Lehre und Rechtsprechung zumeist als **Verwaltungsverordnungen** (in der Regel mit Aussenwirkung) qualifiziert, welche keine neuen Rechte oder Pflichten für Private statuieren dürfen und an welche die Gerichte nicht gebunden sind (Hinweise bei Bärtschi, 2019). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann ein Gericht Verwaltungsverordnungen immerhin bei seiner Entscheidung berücksichtigen, sofern diese eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BGer 2C\_387/2018 vom 18. Dezember 2018 [PostFi-



nance, zum Organisationsreglement FINMA] E. 3.5.2). Verwaltungsverordnungen dürfen den Rahmen des zu konkretisierenden übergeordneten Rechts nicht sprengen (BGer a.a.O. E. 3.8). Dies führt zur Thematik der Einbettung der Rundschreiben in den bestehenden Rechtsrahmen.

### 2.5.3. VERHÄLTNISS ZUM ÜBERGEORDNETEN RECHT

Aus Art. 164 Abs. 1 BV ergibt sich, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen von der Bundesversammlung in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Bundesversammlung darf Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen (Art. 164 Abs. 2 BV). Gestützt auf eine derartige gesetzliche Ermächtigung kann der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen mittels Verordnung erlassen (Art. 182 Abs. 1 BV). Im Gegensatz zu solchen gesetzesvertretenden bzw. gesetzesergänzenden Verordnungen bedürfen Vollziehungsverordnungen des Bundesrates keiner spezifischen gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 182 Abs. 2 BV). Vollziehungsverordnungen führen die gesetzlich verankerten Pflichten näher aus und richten die Gesetzesbestimmung auf die konkreten Umstände aus. Nicht in Betracht fällt die Auferlegung neuer Pflichten. Der Bundesrat darf gemäss Art. 55 Abs. 2 FINMAG in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, die FINMA ermächtigen, Verordnungen zum Finanzmarktaufsichtsgesetz oder zu den Finanzmarktgesetzen zu erlassen.

Die Rundschreiben der FINMA lassen sich nicht ohne Weiteres in dieses Raster einordnen. Es geht jedenfalls nicht um eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, sondern eher um eine Art Vollziehungsverordnung, allerdings ohne materielle Rechtswirkung. Rundschreiben unterscheiden sich auch hinsichtlich der erlassenden Instanz von bundesrätlichen Verordnungen. Der Verwaltungsrat der FINMA als formeller Urheber der Rundschreiben (Art. 9 Abs. 1 lit. c FINMAG) wird nicht vom Volk oder Parlament, sondern durch den Bundesrat gewählt (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 FINMAG). Damit fehlt die demokratische Legitimation. Bei einer Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen würde dies nach der Auffassung des Bundesgerichts bedeuten, dass die Verankerung im formellen Gesetz umso bestimmter zu sein hätte (Bundesgerichtsentscheid 143 I 253 E. 6.2 S. 265 [zur Datenverordnung-FINMA]). Mangels inhaltlicher Konkretisierungen im formellen Gesetz würde sich die Delegation auf das zur Erreichung des gesetzlichen Zwecks Unabdingbare, das heisst das minimal Notwendige, beschränken; vom formellen Gesetz würde nur gedeckt, was sich unmittelbar darauf zurückführen liesse (Bundesgerichtsentscheid 143 I 253 E. 6.3 S. 265).

Einer ausdrücklichen Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen Rundschreiben der FINMA nach allgemeiner Auffassung nicht. Weil die Rundschreiben jedoch darauf ausgerichtet sind, sich zur Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung zu äussern, haben den entsprechenden Anordnungen Bestimmungen eines Bundesgesetzes oder einer bundesrätlichen Verordnung zugrunde zu liegen. Auch nach der Auffassung der FINMA müssen Rundschreiben «inhaltlich auf einen übergeordneten Erlass zurückgeführt werden können» (<[www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben](http://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben)>). Jedenfalls liegt es im Wesen der Rundschreiben, vorhandene Gesetzes- bzw. Verordnungsvorschriften auszulegen. Ausgeschlossen erscheint, ohne eine derartige Grundlage neue Anordnungen mit unmittelbarer Bindungswirkung auf die Beaufsichtigten zu statuieren. Doch wird zum Teil geltend gemacht, dass die Rundschreiben Handlungsanweisungen enthalten, welche über eine blosser Auslegung spezifischer Verordnungs- oder Gesetzesbestimmungen hinausreichen und sich nicht direkt auf eine übergeordnete Vorschrift zurückführen lassen. Regelmässig werden denn auch Zweifel daran geäussert, dass sämtliche Rundschreiben durch das übergeordnete Gesetzes- oder Ordnungsrecht genügend gedeckt seien (vgl. den Bericht des Bundesrates «Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit» vom 18. Dezember 2014, S. 33, unter Anführung von zwei Beispielen aus der Praxis des Bundesgerichts, wonach eine Verordnung bzw. ein Rundschreiben durch die zugrunde liegenden Gesetzesbestimmungen nicht genügend gedeckt waren, die FINMA somit eine Delegationsnorm bzw. einen unbestimmten Rechtsbegriff zu extensiv ausgelegt hatte; ferner Kunz, 2018).

Eine juristische oder rechtspolitische Beurteilung dieser Fragestellung braucht hier nicht vorgenommen zu werden. Die Thematik bildet zum Teil Gegenstand der neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Rundschreiben haben demnach ausschliesslich der Rechtsanwendung zu dienen und dürfen keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten, während der Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen durch die FINMA einer Ermächtigung (in einem

Bundesgesetz oder einer bundesrätlichen Verordnung) bedarf und in der Regel auf «Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung» beschränkt ist (Art. 5 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz).

Die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Regulierung durch Rundschreiben gegenüber den Vorschriften auf Stufe Gesetz oder Verordnung haben Auswirkungen auf die Kostenevaluation. Wer die eigentlichen Kosten der Finanzinstitute infolge der FINMA-Rundschreiben ermitteln will, müsste diejenigen Kosten ausblenden können, welche bereits Normen der übergeordneten Regulierung für die betroffenen Finanzinstitute unmittelbar verursachen. Auf diese Problematik ist zurückzukommen.

Um die Einbettung der FINMA-Rundschreiben im erwähnten Normengefüge des schweizerischen Rechts zu illustrieren, soll ein Beispiel aus dem Bereich der Offenlegungspflichten näher erläutert werden (unter Angabe der Rechtsgrundlagen und des für den Erlass zuständigen Organs; der Inhalt der Vorschriften wird nicht wörtlich, sondern lediglich sinngemäss wiedergegeben).

**Tabelle 1: Einbettung der FINMA-Rundschreiben im Normengefüge**

<b>Ebene der Normenhierarchie (zuständiges Organ):</b>	<b>Norm(en):</b>	<b>Inhalt der Norm(en):</b>
Verfassung (Volk und Stände)	Art. 98 Bundesverfassung	Der Bund ist zuständig für die Gesetzgebung im Bereich des Bankenwesens.
Bundesgesetz (Bundesversammlung)	Art. 29 Abs. 1 Finanzmarktaufsichtsgesetz, Art. 15 Abs. 1 Nationalbankgesetz und Art. 3g Abs. 1, Art. 4 Abs. 2, Art. 6a Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 6b Abs. 1 und Abs. 3 Bankengesetz	Die Banken müssen der FINMA die erforderlichen Auskünfte erteilen und Unterlagen herausgeben. Der Nationalbank sind statistische Angaben über die Tätigkeit zu liefern. Ihren Geschäftsbericht müssen die Banken (ausgenommen Privatbankiers) der Öffentlichkeit zugänglich machen, ebenso Zwischenabschlüsse, soweit die Verordnungsbestimmungen dies vorsehen. Der Bundesrat hat Ausführungsbestimmungen über die Form, den Inhalt und die Veröffentlichung von Geschäftsberichten und Zwischenabschlüssen zu erlassen. Dabei kann er die FINMA ermächtigen, in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Überdies ist die FINMA befugt, Vorschriften über Eigenmittel und Liquidität zu erlassen. Die Elemente der Eigenmittel und der Liquidität einschliesslich der Mindestanforderungen sind vom Bundesrat zu bestimmen. Die FINMA ist zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt.
Verordnung (Bundesrat)	Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 16 ERV und Art. 17e Abs. 1 und Abs. 4 LiqV	Die Banken (ausgenommen Privatbankiers) haben die Öffentlichkeit in angemessener Weise über ihre Risiken und Eigenmittel zu informieren. Die FINMA muss technische Ausführungsbestimmungen erlassen und bestimmen, welche Informationen zusätzlich zur Jahresrechnung bzw. zu den Zwischenabschlüssen offenzulegen sind. Ebenso haben Banken die Öffentlichkeit regelmässig in angemessener Weise über ihre Liquiditätssituation und ihre LCR (Quote für kurzfristige Liquidität, <i>Liquidity Coverage Ratio</i> ) zu informieren. Die FINMA hat die Einzelheiten der Offenlegung zu regeln und insbesondere zu bestimmen, welche LCR-relevanten Informationen zusätzlich zur LCR offenzulegen sind.
Rundschreiben (FINMA)	Rundschreiben 2016/01 Offenlegung – Banken	In diesem Rundschreiben konkretisiert die FINMA die Einzelheiten zur Offenlegung im Bereich der Eigenmittel und der Liquidität. Dabei orientiert sich die FINMA an den Standards und Prinzipien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht ( <i>[Revised] Pillar 3 disclosure requirements</i> und <i>Corporate governance principles for banks</i> ).

In diesem Beispiel ist eine Basis auf der Stufe des formellen Gesetzes vorhanden, doch erweist sich diese Grundlage als unbestimmt. Konkreter gefasst ist die Regelung auf Verordnungsebene. Dort wird die FINMA ausdrücklich

angehalten, die Einzelheiten zu konkretisieren. Entsprechende Delegationsnormen zugunsten der FINMA finden sich zusätzlich bereits im Gesetz, aber lediglich in unspezifischer Form. Ob die FINMA durch Verordnung oder Rundschreiben reguliert, geben die Delegationsnormen nicht ausdrücklich vor. Die Orientierung an den internationalen Standards (Basel III) schränkt den Spielraum der FINMA beim Erlass der Ausführungsbestimmungen faktisch ein.

## 2.6. ABGRENZUNGEN

Die vorliegende Studie beschränkt sich auftragsgemäss auf die Rundschreiben der FINMA. Die Rundschreiben sind von weiteren Veröffentlichungen der FINMA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit zu unterscheiden. Das primäre Instrument der Regulierung sind die bereits erwähnten **Verordnungen** gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a FINMAG, welche einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Gesetzesvertretende bzw. Gesetzesergänzende Verordnungen der FINMA benötigen eine Grundlage in der Form eines Bundesgesetzes, während bei Vollziehungsverordnungen – in Belangen von beschränkter Tragweite – auch eine bundesrätliche Verordnung als Basis genügt (vgl. Art. 55 Abs. 2 FINMAG). Innerhalb des vorgegebenen Rahmens darf die FINMA in ihren Verordnungen in verbindlicher Weise Rechte und Pflichten statuieren.

**Aufsichtsmitteilungen** richten sich an eine bestimmte Gruppe von Bewilligungsträgern und enthalten wichtige oder dringende Informationen, Erläuterungen zu relevanten Fragen für die Beaufsichtigten oder die Risikoeinschätzung der FINMA (Leitlinien der FINMA zur Kommunikation vom 25. September 2014, S. 7, Ziff. 3.1.3). Die FINMA gibt darin sachdienliche Hinweise über laufende Entwicklungen oder macht Beaufsichtigte auf Risiken aufmerksam. Soweit es um die «Auslegung des Finanzmarktrechts durch die FINMA» (a.a.O.) geht, besteht eine Überschneidung mit den Rundschreiben. Fest steht, dass die Aufsichtsmitteilungen keine Pflichten der Beaufsichtigten begründen sollen. Sie sind in den Worten der FINMA «auf den Taterfolg, nicht auf die Rechtswirkung ausgerichtet» (a.a.O.).

**Aufsichts-FAQ** geben Antworten auf häufig gestellte Fragen zu Aufsichtsthemen und sind als Arbeitshilfe für Beaufsichtigte gedacht (a.a.O.). Derartige Arbeitshilfen ergehen im Zusammenhang mit Bewilligungs- und Meldefragen auch in Form von **Wegleitungen**. Die FINMA kann im Rahmen von Vernehmlassungen anderer Behörden Stellung zu Regulierungsvorhaben nehmen (vgl. <[www.finma.ch/de/dokumentation/finma-stellungnahmen](http://www.finma.ch/de/dokumentation/finma-stellungnahmen)>). Die Gefässe der öffentlichen Kommunikation, etwa Diskussionspapiere oder Faktenblätter (vgl. Leitlinien der FINMA zur Kommunikation vom 25. September 2014, S. 5, Ziff. 3.1.1), sind nicht primär an die Beaufsichtigten gerichtet und werden hier nicht näher erörtert.

Im Einzelfall erlässt die FINMA verbindliche, individuell-konkrete **Verfügungen**. Auch ein an ein Finanzinstitut gerichtetes Schreiben der FINMA, das auf die Erzielung von Rechtswirkungen gerichtet ist, kann rechtlich als Verfügung gemäss Art. 5 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz qualifiziert werden (vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts 2C\_1184/2013 vom 17. Juli 2014 E. 2.2). Hinzu kommt das **informelle Verwaltungshandeln** der Aufsichtsbehörde, welches lediglich auf einen tatsächlichen Erfolg abzielt, jedoch die Rechtsstellung gleichwohl beeinträchtigen kann. Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann bei einem blossen Realakt eine Verfügung der zuständigen Behörde verlangen (Art. 25a Verwaltungsverfahrensgesetz).

## 3. Methodisches Vorgehen

Dieses Kapitel widmet sich der methodischen Ausgestaltung der Regulierungskostenabschätzung. Es fällt auch im Vergleich mit anderen bereits durchgeführten Regulierungsfolgen- bzw. -Regulierungskostenabschätzungen sehr umfangreich aus. Dies liegt nicht daran, dass ein besonders komplexes Forschungsdesign gewählt wurde, sondern es trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die Datenerhebung ausgesprochen schwierig gestaltete. So musste das methodische Vorgehen während der Regulierungskostenabschätzung mehrfach an die vorgefundenen Rahmenbedingungen angepasst werden. Nach dem Pre-Test musste das Vorgehen sogar fast vollständig umgestellt werden, da sich die Datenerhebung in der geplanten Form nicht realisieren liess. Zum besseren Verständnis, warum die Studie in der vorliegenden Form durchgeführt wurde, werden im folgenden Unterkapitel das ursprünglich geplante Vorgehen skizziert und die sich ergebenden Herausforderungen diskutiert.

### 3.1. METHODISCHES VORGEHEN BIS ZUM PRE-TEST

Die Regulierungskostenabschätzung, so wie sie ursprünglich geplant war, orientierte sich sehr stark an der standardisierten Vorgehensweise, wie sie im SECO Regulierungs-Checkup festgelegt wird. Bei einer Regulierungskostenabschätzung werden die Kosten der Regulierung in einem mehrstufigen Verfahren abgeschätzt. Zuerst werden die wichtigsten belastenden Handlungsanweisungen bzw. -pflichten bestimmt. Da zumeist nicht für alle Handlungsanweisungen eine Kostenabschätzung durchgeführt werden kann, müssen diejenigen Anweisungen, die für die Unternehmen die wesentlichen Kosten verursachen, vor der Durchführung der Kostenschätzung ermittelt werden. Im Anschluss werden die Unternehmen, die von der Regulierung betroffen sind, in Segmente eingeteilt. Segmentierungskriterien können Unternehmensgrösse, Rechtsformen oder Geschäftsmodelle sein. Für jedes Segment ist die Anzahl der zum Segment gehörenden Unternehmen zu bestimmen. Anschliessend sollen die Kosten durch eine Expertenschätzung oder eine Befragung von Unternehmen bestimmt werden (Kostenkategorien: Personal-, Investitions-, Sach- und finanzielle Kosten). Von diesen Kosten werden die Sowieso-Kosten abgezogen. Faktoren, die auf Sowieso-Kosten hinweisen, sind: Umsetzung von übergeordnetem Recht (auf Gesetzes- oder Verordnungsebene), Umsetzung aus intrinsischer Motivation, Umsetzung aus Kundenoptik. Die Kosten pro Handlungsanweisung und Segment werden im letzten Schritt auf die gesamte Anzahl der Unternehmen in diesem Segment hochgerechnet (Schlumpf, 2011).

Nachfolgend werden die wesentlichen Herausforderungen im Bereich der FINMA-Rundschreiben dargestellt.

#### 3.1.1. AUSWAHL DER RUNDSCHREIBEN UND BESTIMMUNG DER HANDLUNGSANWEISUNGEN

Eine Regulierungskostenabschätzung, die sämtliche FINMA-Rundschreiben im vorgesehenen Projektumfang analysiert, ist sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praktischer Perspektive nicht umsetzbar. Dies bedingte in einer ersten Phase, dass die FINMA-Rundschreiben nach den von ihnen *verursachten* Kosten analysiert werden. Dazu dienten Validierungsgespräche mit dem Auftraggeber. Es stellte sich jedoch heraus, dass eine solche A-priori-Einteilung kaum realisiert werden kann, ohne die eigentliche Untersuchung vorwegzunehmen, da weder Vergleichswerte noch sonstige Anhaltspunkte vorliegen, wie die Kosten bestimmt werden können.

Schliesslich wurden zehn Rundschreiben im Bankenbereich<sup>14</sup> und sechs Rundschreiben bei den Versicherern<sup>15</sup> ausgewählt, bei denen angenommen wurde, dass sie kostenintensive Handlungsanweisungen enthalten.

Für jedes der ausgewählten FINMA-Rundschreiben wurde versucht, nach Massgabe der SECO-Methode a priori *zwei bis drei* Handlungsanweisungen zu bestimmen, welche einen überdurchschnittlich hohen Teil der Kosten des betreffenden Rundschreibens verursachen. Diese Bestimmung der relevanten Handlungsanweisungen erwies sich wie erwartet als ein sehr komplexes Unterfangen. Denn jedes Rundschreiben enthält typischerweise zahlreiche verschiedene Regulierungen, welche sich ausserdem mit übergeordneten Gesetzes- sowie Verordnungsbestimmungen überschneiden, deren Umsetzungskosten für die Zwecke der vorliegenden Studie nicht relevant sind.

Bei der Bestimmung der Handlungsanweisungen in den FINMA-Rundschreiben ist zu berücksichtigen, ob diese Handlungsanweisungen auch *ohne Rundschreiben* in dieser *Form, Menge oder Qualität* befolgt bzw. umgesetzt worden wären. Diese Analyse erfordert einen Abgleich mit den Pflichten, welche sich bereits aus Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen ergeben. Die vorliegende Kostenevaluation zielt einzig auf Kosten, welche die *FINMA* bei den beaufsichtigten Finanzinstituten aufgrund ihrer Regulierung in Form von *Rundschreiben* verursacht. Hierzu ergaben sich unter anderem folgende Fragen:

1. Gesetzesdelegation: Wie sind Anordnungen von Rundschreiben zu behandeln, welche sich bereits aus *übergeordnetem Recht* (aus einer Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung) ergeben bzw. bei denen die FINMA im übergeordneten Recht zu bestimmten Detailvorschriften ermächtigt oder verpflichtet wird?
2. Besteht auch ohne spezifische Anordnung in einer Verordnungsbestimmung eine generelle Verpflichtung der FINMA, die Basler Standards umzusetzen? Inwieweit ist eine derartige Verpflichtung relevant?

Im Bereich der Gesetzesdelegation wurde für diese Studie eine eigene Auslegung erarbeitet. Es wurde von der Prämisse ausgegangen, dass soweit eine Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung die betreffende Handlungsanweisung an das Finanzinstitut enthält und diese genügend konkret ist, die Kosten nicht durch das Rundschreiben verursacht werden. Wird die FINMA in einer *Verordnungsbestimmung* ermächtigt oder verpflichtet, bestimmte Ausführungsbestimmungen zu erlassen, bedeutet dies nicht, dass die entsprechenden Handlungsanweisungen in FINMA-Rundschreiben nicht mehr der FINMA zuzurechnen wären. Inwieweit der Erlass von Handlungsanweisungen in Rundschreiben dank einer Delegationsnorm rechtlich zulässig ist und sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage abstützen lässt, erweist sich als komplexe juristische Fragestellung, welche einer wertenden Beurteilung im Einzelfall bedarf und nach Ansicht der Verfasser dieser Studie nicht Gegenstand einer Kostenevaluation bilden sollte.

Intensive Diskussionen innerhalb des Projektteams gab es zur Rolle der Basler Standards. So wird in den Bundesgesetzen – abgesehen von der generischen Bezugnahme auf internationale Standards – nicht ausdrücklich auf die Basler Standards verwiesen. Demgegenüber enthält bspw. die Eigenmittelverordnung zahlreiche Verweisungen darauf, welche in der Regel nicht an die Finanzinstitute, sondern an die FINMA gerichtet sind. Es liesse sich nun argumentieren, dass auf die Basler Standards abgestützte Handlungsanweisungen nicht der FINMA zugerechnet werden könnten, weshalb kostenrelevante Handlungsanweisungen für Basel-orientierte Rundschreiben integral zu *verneinen* wären. Wie bereits vorne angedeutet, können Verordnungen indessen nicht ohne Weiteres Rechtsetzungsbefugnisse an die FINMA delegieren, und Rundschreiben sind nicht darauf ausgerichtet, den Finanzinstituten – ob mit oder ohne Ermächtigung – neue Handlungsanweisungen aufzuerlegen. Der Umstand, dass Handlungsanweisungen auf die Basler Standards abgestützt sind, vermag deshalb gemäss dem hier verfolgten Ansatz die Kosten von FINMA-Rundschreiben *nicht zu neutralisieren*.

---

<sup>14</sup> Ausgewählt wurden folgende Banken-Rundschreiben: 2008/21 Operationelle Risiken – Banken, 2011/02 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken, 2013/01 Anrechenbare Eigenmittel – Banken, 2013/03 Prüfwesen, 2015/02 Liquiditätsrisiken – Banken, 2016/01 Offenlegung – Banken, 2017/01 Corporate Governance – Banken, 2017/07 Kreditrisiken – Banken, 2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer, 2019/02 Zinsrisiken – Banken.

<sup>15</sup> Ausgewählt wurden folgende Versicherer-Rundschreiben: 2013/03 Prüfwesen, 2016/03 ORSA, 2017/02 Corporate Governance – Versicherer, 2017/03 SST (Swiss Solvency Test), 2017/05 Geschäftspläne – Versicherer, 2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer.

Gestützt darauf wurde ein eigener Ansatz zur Bestimmung der Handlungsanweisungen entwickelt:

Massstab zur Bestimmung ist stets das Finanzinstitut als *Adressat* der Regulierung. Richtet sich eine Verordnungsbestimmung einzig an die FINMA, bleibt für das Finanzinstitut die Umsetzung durch die FINMA massgeblich. Denn ohne Umsetzung, das heisst den Erlass einer Ausführungsbestimmung durch die FINMA, müsste das Finanzinstitut noch keine kostenrelevanten Massnahmen ergreifen. Als Indiz bzw. theoretische Testfrage kann dienen, ob das Finanzinstitut wegen eines Gesetzesverstosses sanktioniert werden dürfte, würde es sich nicht an die direkt anwendbare Vorschrift des übergeordneten Rechts halten. Ist dies der Fall, werden die Kosten nicht durch das Rundschreiben verursacht. Bei einer *reinen Ausführungsbestimmung* oder der blossen Auslegung einer übergeordneten Vorschrift liegt keine eigenständige Handlungsanweisung des FINMA-Rundschreibens vor. Die Handlungsanweisung des Rundschreibens gilt als durch das Gesetz oder die Verordnung abgedeckt. Erweist sich die übergeordnete Handlungsanweisung im Gesetz oder in der Verordnung hingegen als sehr unbestimmt, ist die Vorschrift des FINMA-Rundschreibens für die Kosten massgeblich.

Auf der Grundlage dieser generischen Auslegeordnung wurden je Rundschreiben zwei bis drei Handlungsanweisungen mit mutmasslich hoher Kostenintensität ausgewählt, die der FINMA zuzurechnen sind. Bei der Auswahl wurden auch die Kritikpunkte berücksichtigt, welche betroffene Finanzinstitute im Rahmen der zu den Rundschreiben durchgeführten Vernehmlassungen äusserten. Kontroverse Stellungnahmen seitens der betroffenen Branche stellen ein Indiz für eine Handlungsanweisung dar, deren Umsetzung aufwendig ist und ohne Erwähnung im Rundschreiben nicht erfolgen müsste.

Sowohl die ausgewählten Rundschreiben als auch die für die weitere Regulierungskostenabschätzung selektierten Handlungsanweisungen wurden mit dem Auftraggeber abgesprochen.

### 3.1.2. PRE-TEST DES FRAGEBOGENS

Die Regulierungskosten sollten mittels einer standardisierten Befragung, die sich an alle Banken und Versicherungen richtet, erhoben werden. Ausgehend von den identifizierten Rundschreiben und Handlungsanweisungen wurde ein Fragebogen entwickelt, der verschiedenen Banken und Versicherungen zu einem Pre-Test der Fragen und Antwortkategorien vorgelegt wurde. Ziel dieser Befragung war neben der Ermittlung der Kosten auch die Identifikation der mit den Handlungsanweisungen verbundenen Kostentreiber (Personalaufwand, Sachaufwand, Beratungsaufwand etc.). Für die Handlungsanweisungen sollten die Unternehmen eine erste Kostenschätzung abgeben. Im Pre-Test des Fragebogens wurden noch die laufenden Kosten adressiert.

Es wurden verschiedene Fragebogenvarianten entwickelt und diese internen und externen Expertinnen und Experten zur Begutachtung vorgelegt. Schliesslich wurden insgesamt sechs Banken und fünf Versicherungen befragt.

Der Fragebogen in der Pre-Test-Version umfasste folgende Fragen:

- a) *«Welche laufenden Kosten entstanden Ihrem Unternehmen durch das Rundschreiben [bspw. Corporate Governance – Banken] im Jahr 2018?»*

Die befragten Personen wurden dabei gebeten, die Kosten nach den Kostenarten Personalkosten, externe Kosten, Sachkosten und weitere Kosten zu unterscheiden. Sollte dies nicht möglich sein, sollten die Gesamtkosten angegeben werden. Zudem erfolgte der Hinweis, dass Finanz- und Eigenkapitalkosten in einer separaten Frage erhoben werden.

- b) *«Schätzen Sie bitte den Anteil an den laufenden Kosten des Rundschreibens [bspw. Corporate Governance – Banken], die durch die unten genannten Handlungsanweisungen verursacht werden?»*

Für das Rundschreiben Corporate Governance – Banken wurden folgende Handlungsanweisungen als der FINMA zuzurechnende Handlungsanweisungen identifiziert:

- Bildung von Ausschüssen, namentlich eines Prüf- und (davon unter Umständen getrennten) Risikoausschusses sowie eines Vergütungs- und Nominationsausschusses (je nach Grösse der Bank, Rz 31 ff.)
- Anforderungen an die Ausgestaltung des internen Kontrollsystems [IKS] (Rz 60 ff.)

- Einrichtung der Risikokontrolle und Berücksichtigung der entsprechenden organisatorischen Vorgaben (Rz 69 ff.)

Die befragten Personen sollten den Anteil dieser Handlungsanweisungen an den gesamten laufenden Kosten des Rundschreibens abschätzen und einen Prozentwert vergeben (aufgeschlüsselt nach Kostenarten Personalkosten, externe Kosten, Sachkosten und weitere Kosten). Ein Prozentwert von 15% bei den Personalkosten bedeutet bspw., dass 15% der laufenden Personalkosten der Umsetzung des Rundschreibens der FINMA zuzurechnen sind.

- c) *«Hatte Ihr Unternehmen die konkreten Handlungsanweisungen des Rundschreibens [bspw. Corporate Governance – Banken] schon vor der Veröffentlichung des Rundschreibens umgesetzt?»*

Mit dieser Frage sollte abgeklärt werden, ob diese Handlungsanweisungen schon vor der Veröffentlichung des Rundschreibens umgesetzt worden sind und sich somit den Sowieso-Kosten zurechnen lassen. Das würde bspw. bedeuten, dass die 15% Personalkosten doch nicht der FINMA anzulasten wären, da sich das Finanzinstitut bereits vor der Veröffentlichung des Rundschreibens entschlossen hatte, diese Anforderungen umzusetzen.

- d) *«Welchen Nutzen haben diese Handlungsanweisungen im Rundschreiben [bspw. Corporate Governance – Banken] für Ihr Unternehmen?»*

Die letzte Frage, die im Zusammenhang mit den jeweiligen Rundschreiben gestellt wurde, betrifft den Nutzen der Handlungsanweisungen für das Unternehmen. Diese Frage wurde offen gestellt. Es wurden keine Antwortmöglichkeiten vorgegeben.

Es stellte sich im Laufe des Pre-Tests heraus, dass sich die Regulierungskostenanalyse in der geplanten Form nicht durchführen liesse. Die wesentlichen Gründe, die zu einer kompletten Überarbeitung des Forschungs- und Fragebogendesigns geführt haben, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### *Datenverfügbarkeit*

- **Datenverfügbarkeit:** Die Finanzinstitute berichteten von erheblichen Schwierigkeiten, die laufenden Kosten zu den FINMA-Rundschreiben zu erheben, da bei kaum einem befragten Finanzinstitut eine getrennte Erfassung der laufenden Kosten der Regulierung hinsichtlich einzelner Rundschreiben möglich war. Im Allgemeinen wird die Kostenschätzung auf Unternehmensebene von den Finanzinstituten als sehr komplex betrachtet, da viele Kosten institutsintern nicht gesondert erfasst werden.

#### *Handlungsanweisungen*

- **Relevanz der ausgewählten Handlungsanweisungen:** Die Handlungsanweisungen im Fragebogen decken nur ein kleines Spektrum der Handlungsanweisungen pro Rundschreiben ab. Die genannten Handlungsanweisungen sind nicht für alle Finanzinstitute gleich relevant.
- **Abgrenzung der Handlungsanweisungen:** Manche Finanzinstitute berichteten, dass die laufenden Kosten zu sehr konkreten Handlungsanweisungen grundsätzlich leichter zu erfragen und damit die Daten leichter zu beschaffen sind als bei einer Schätzung der gesamten durch das FINMA-Rundschreiben induzierten Kosten. Allerdings müssten die Handlungsanweisungen in einem sehr hohen Detaillierungsgrad vorliegen und auch die auszuführenden Tätigkeiten genau enthalten. Eine derartige Detaillierung der Handlungsanweisungen erwies sich als kaum realisierbar; eine bloss selektive Berücksichtigung ausgewählter Handlungsanweisungen würde jedoch den Umfang der zu ermittelnden Kosten erheblich reduzieren.

#### *Abgrenzung der Kosten*

- **Abgrenzung der FINMA-verursachten Kosten in den Rundschreiben:** Die Finanzinstitute berichteten von erheblichen Schwierigkeiten, die Kosten auf das Rundschreiben und auf das Gesetz bzw. Verordnungen abzugrenzen. Dies gilt für die laufenden und auch für Finanz- und Kapitalkosten.
- **Initialkosten:** Der erhebliche Teil der Kosten eines Rundschreibens fällt oft in der Vorbereitungsphase bei einer Total- oder Teilrevision des Rundschreibens an, aus zeitlichen Gründen bisweilen bereits auf der Basis

des blossen Entwurfs geplanter Änderungen. Laufende Kosten machen gemäss Einschätzung befragter Institute häufig nur einen kleineren Teil der Kosten der Rundschreiben aus. Eine Projektbetrachtung wurde von manchen Finanzinstituten als sinnvoller empfunden als eine Jahresbetrachtung.

- **Sowieso-Kosten:** Die Abgrenzung von Regulierungs- und Sowieso-Kosten ist trennscharf kaum durchführ- und quantifizierbar. Ob sich eine Pflicht direkt aus dem Gesetz, einer Verordnungsbestimmung oder lediglich aus einem Rundschreiben ergibt, spielt für das Finanzinstitut kaum eine Rolle. Und vieles wird bereits im Wissen der Erwartungshaltung der FINMA vorgenommen.
- **Weitere Kostentreiber:** Aufwände entstehen auch durch die Vernehmlassungen oder die Auslegung der Rundschreiben (bspw. Expertengruppen, Beratungskosten) oder durch die Anpassung der Prüfkataloge seitens der Prüfgesellschaften.

### 3.2. ÄNDERUNG DES VORGEHENS NACH DEM PRE-TEST

Im Anschluss an den Pre-Test musste das Vorgehen der Evaluation umgestellt werden. So wurde in Absprache mit dem Auftraggeber beschlossen, die laufenden Kosten sowie Finanz- und Kapitalkosten nicht mehr in der Evaluation abzubilden, sondern nur noch die Initialkosten einzubeziehen. Aufgrund der Komplexität der Bestimmung der «FINMA-bedingten» Handlungsanweisungen wurde auf ein exemplarisches Vorgehen umgestellt. Festgehalten wurde dagegen an der Auswahl der Rundschreiben. Der Untersuchungszeitraum wurde auf die Jahre 2014 bis 2018 begrenzt.

In den nachfolgenden Abschnitten wird das Vorgehen bei der Evaluation der Kosten der FINMA-Rundschreiben beschrieben und besonders auf die Anpassungen am Forschungsdesign und am Fragebogen eingegangen.

#### 3.2.1. NEUER FRAGEBOGEN

Im neu gestalteten Fragebogen wurden nur noch die Initialkosten für verschiedene Revisionen der Rundschreiben direkt abgefragt. Unter Initialkosten werden einmalige Implementierungskosten oder Projektkosten verstanden, die sich einem Rundschreiben zuordnen und von laufenden Kosten abgrenzen lassen. Kosten, die durch die Vernehmlassung entstehen, wurden soweit möglich nicht berücksichtigt. Soweit die befragten Personen die Kosten nicht auf einzelne Revisionen abgrenzen konnten, sollten die gesamten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für das Rundschreiben angegeben werden. Dabei wurden folgende Kosten unterschieden:

- Personalkosten (intern)
- IT-Kosten
- Übrige Sachkosten
- Externe Kosten (externe Beratung, Outsourcing etc.)

Beispielsweise wurde für das Rundschreiben Prüfwesen folgende Frage gestellt:

*Welche Initialkosten entstanden Ihrem Unternehmen durch die Umsetzung der verschiedenen Revisionen des Rundschreibens Prüfwesen?*

Initialkosten (in CHF)					
	Teilrevision (veröffentlicht am 28.11.2014)	Teilrevision (veröffentlicht am 18.11.2016)	Teilrevision (veröffentlicht am 20.06.2018)		Gesamte Initialkosten
<b>Personalkosten (intern)</b>					
<b>IT-Kosten</b>					
<b>Übrige Sachkosten</b>					
<b>Externe Kosten</b>					
<b>Gesamt</b>					



Zusätzlich sollten die befragten Finanzinstitute angeben, welche Handlungsanweisungen bzw. Verpflichtungen im entsprechenden Rundschreiben ihrem Unternehmen die höchsten Kosten verursachten. Eine Handlungsanweisung bzw. Verpflichtung ist eine Anweisung, die dem Normadressaten vorschreibt, welche Pflichten er befolgen muss, damit sein Verhalten normkonform ist. Es konnten maximal drei kostenintensive Handlungsanweisungen bzw. Verpflichtungen angegeben werden. Diese Handlungsanweisungen wurden nachfolgend daraufhin überprüft, inwieweit sie der FINMA zuzurechnen sind.

Der Fragebogen enthielt zusätzlich eine offene Frage zum Nutzen jedes Rundschreibens für die Unternehmen.

Der neue Fragebogen wurde schliesslich von insgesamt 17 ausgewählten Banken und Bankengruppen und neun ausgewählten Versicherungsunternehmen<sup>16</sup> beantwortet und teilweise ergänzend mit den Unternehmen diskutiert. Es wurde dabei darauf geachtet, dass möglichst alle SNB-Gruppen und Grössenkategorien in der Stichprobe vertreten sind (siehe Tabellen 2 und 3). Somit handelt es sich nicht um eine Zufallsstichprobe, sondern um eine bewusste Auswahl. Ziel war, eine möglichst grosse Varianz zu erzeugen, um Unterschiede besonders zwischen grossen und mittelgrossen auf der einen Seite bzw. kleinen Finanzinstituten auf der anderen Seite aufzeigen zu können. Der Stichprobenumfang ist jedoch zu klein, um die Kosten hinreichend genau schätzen zu können. Dennoch gestattet die grosse Varianz der untersuchten Finanzinstitute die Erkennung von Tendenzen in der Entstehung der Initialkosten.

Bei den Befragten handelte es sich typischerweise um Geschäftsleitungsmitglieder und um leitende Personen der ersten Ebenen v.a. der Bereiche Finanzen, Risikocontrolling, Compliance, Legal, Business Development, interne Revision bzw. Gesamtverantwortung (CEO). Stakeholder ausserhalb der Finanzindustrie wurden nicht befragt.

**Tabelle 2: Überblick über die untersuchten Banken**

Aufsichtskategorie	Anzahl
Kategorie 1&2: Äusserst grosse, bedeutende und komplexe Marktteilnehmer. Sehr hohes Risiko bzw. sehr bedeutende, komplexe Marktteilnehmer. Hohes Risiko.	4
Kategorie 3: Grosse und komplexe Marktteilnehmer. Bedeutendes Risiko.	2
Kategorie 4: Marktteilnehmer mittlerer Grösse. Durchschnittliches Risiko.	8
Kategorie 5: Kleine Marktteilnehmer. Tiefes Risiko.	3

Bankenkategorie	Anzahl
Systemrelevante Banken	4
Universalbanken	8
Privatbanken	3
Spezialinstitute	2

**Tabelle 3: Überblick über die untersuchten Versicherer<sup>17</sup>**

Aufsichtskategorie	Anzahl
Kategorie 2: Bilanzsumme > 50 Mrd. CHF & Kategorie 3: Bilanzsumme > 1 Mrd.	5
Kategorie 4: Bilanzsumme > 0.1 Mrd. CHF & Kategorie 5: Bilanzsumme < 0.1 Mrd. CHF	4

Versicherungsgruppe	Anzahl
Lebensversicherungen	3
Schadenversicherungen	3
Rückversicherungen	3

<sup>16</sup> Zwei Unternehmen gehören zur gleichen Unternehmensgruppe. Bei den Kosten wurden die Unternehmen getrennt berücksichtigt, bei den Aussagen zum Stimmungsbarometer jedoch nicht.

<sup>17</sup> Eine Erhebung unter Krankenversicherern war nicht Teil des Auftrags. Zur Wahrung der Anonymität wurden die Aufsichtskategorien zusammengefasst.

### 3.2.2. METHODIK DER HOCHRECHNUNG

Aufgrund der Heterogenität der Grundgesamtheit ist es notwendig, die Initialkosten anhand eines Gewichtungsfaktors zu berechnen. In Anlehnung an die EY-Studie für die Regulierungskosten in Luxemburg werden die Initialkosten als Funktion der Bilanzsumme der Finanzinstitute berechnet (EY, 2017). Die Kostenfunktion, die lediglich den Parameter Bilanzsumme enthält, wurde mittels einer robusten Regressionsanalyse geschätzt. Folgende Motivation liegt der Methodenwahl zugrunde: Die Verteilung der Bilanzsummen der Finanzinstitute lässt sich als «Fat-Tail»-Verteilung charakterisieren, da z.B. im Bankensektor im Jahr 2018 rund 49% der Banken eine Bilanzsumme von < CHF 1 Mrd. und rund 27% der Banken eine Bilanzsumme von > CHF 1 Mrd. < 5 Mrd. aufwiesen. Dagegen haben nur rund 3% der Banken eine Bilanzsumme > CHF 100 Mrd. und können deshalb als «Ausreisser» klassifiziert werden. Durch die Fallauswahl sind jedoch Banken aus der gesamten Verteilung der Bilanzsummen in der Stichprobe vertreten, wodurch die Möglichkeit besteht, dass die Banken mit grossen Bilanzsummen zu viel Gewicht in der Berechnung bekommen. Robuste Regressionsmethoden, die weniger sensitiv bezüglich solcher Ausreisser sind, werden in der Regel sinnvollere Schätzwerte liefern (Jann, 2010; Huber, 1965).

Da die Finanzinstitute nur in den seltensten Fällen eine periodische Abgrenzung der Regulierungskosten vornehmen konnten, wurde auf eine periodische Betrachtung der Kosten verzichtet. Das bedeutete aber, dass für die Berechnung nicht unterschiedliche Bilanzsummen herangezogen werden konnten, da sonst die Vergleichbarkeit zwischen den Rundschreiben nicht mehr gegeben wäre. Als Basis für die Berechnung wurden deshalb die jeweils aktuell verfügbaren Bilanzsummen der Finanzinstitute herangezogen (Quellen: Datenportal der SNB - <https://data.snb.ch/de> und Versicherer-Report der FINMA): bei den Banken die Bilanzsummen 2018 und bei den Versicherern die Bilanzsummen 2017. Es muss jedoch angemerkt werden, dass nicht für alle im SNB-Statistikportal aufgeführten Banken auch eine Bilanzsumme hinterlegt ist. Somit gehen tendenziell eher zu wenige Banken in die Analyse ein. Ein weiterer Nachteil dieses Vorgehens besteht darin, dass sich die Anzahl der Institute im Laufe der Jahre verändert hat und somit wahrscheinlich weniger Institute in die Berechnung eingehen. Bei den Banken wurde zudem Bankengruppen konsolidiert. Schliesslich verbleiben 226 Banken und 124 Versicherer in der Berechnung.

In Anlehnung an die EY-Studie für die Regulierungskosten in Luxemburg werden die Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) als Funktion der Bilanzsumme geschätzt. Zur Schätzung der Funktion wird ein robustes lineares Regressionsmodell verwendet, damit sehr hohe bzw. sehr niedrige Kostenangaben der Finanzinstitute kein zu grosses Gewicht bei der Schätzung der Initialkosten für die übrigen Institute bekommen. Für die Schätzung der Initialkosten wurde ein robuster MM-Schätzer mit 50% Bruchpunkt verwendet. Ein hoher Bruchpunkt bedeutet, dass der Schätzer nicht durch das Vorhandensein von vielen Ausreissern beeinflusst wird. So gibt ein Bruchpunkt von 50% an, dass sich der Schätzer an der Mehrheit der Datenpunkte orientiert, aber fast 50% der Datenpunkte ignorieren kann (Jann, 2010). Der verwendete Schätzer gehört zur Klasse der redescending M-Schätzern und verwendet eine Bisquare-Zielfunktion nach Yohai (1987) und Koller und Stahel (2011). Bei diesem Schätzer ist die Funktion nach oben begrenzt, das heisst grosse Abweichungen der Residuen werden weniger stark gewichtet als dies bei der Kleinsten-Quadrate-Funktion der linearen Regressionsanalyse der Fall ist. Mit anderen Worten: je grösser die Abweichung der Residuen, desto geringer die Gewichtung der Datenpunkte in der Analyse. Die Berechnung wurde mit dem Statistikpaket *robustbase* in der R-Statistikumgebung durchgeführt.

Im Anschluss an die Regressionsanalyse wird die Regressionsgleichung herangezogen, um die Kosten der nicht in der Stichprobe enthaltenen Institute zu bestimmen. Zudem wurden auf die gleiche Weise auch die Kosten für diejenigen Institute aus der Stichprobe bestimmt, die aufgrund fehlender Werte nicht in die Analyse eingegangen sind. Die Institute, welche die Initialkosten für dieses Rundschreiben ermitteln konnten, gingen mit ihrem tatsächlichen Wert in die Berechnung ein. Die Verwendung der tatsächlichen Kosten folgte der Motivation, dass das Konfidenzintervall der Schätzung besonders bei den systemrelevanten Banken häufig sehr gross ausfällt und somit die Kosten einer systemrelevanten Bank nicht gut vorhergesagt werden können. Da sich aber vier von fünf systemrelevanten Banken an der Umfrage beteiligt haben, ist die Erhebung in diesem Bereich fast eine Vollerhebung und gibt die tatsächlichen Kosten wieder. Bei den Versicherern ist ebenfalls eine grössere Varianz der Initialkosten bei steigenden Bilanzsummen feststellbar. Diese ist jedoch nicht so prononciert wie im Bankenbereich.

## 4. Einschätzungen zur Regulierung, zum Nutzen und zu den Kostentreibern

In diesem Kapitel werden die Einschätzungen der befragten Finanzinstitute zu den Effekten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben sowie zum Regulierungsprozess beschrieben. Diese Einschätzungen geben einen Überblick über die Kostentreiber sowie den Nutzen der Regulierung durch Rundschreiben.

In einem weiteren Unterkapitel werden auch konkrete Kostentreiber aus den Handlungsanweisungen, welche von den Finanzinstituten als massgeblich betrachtet werden, zusammengetragen und diskutiert.

### 4.1. STIMMUNGSBAROMETER ZUR REGULIERUNG DER FINANZINDUSTRIE

In diesem Unterkapitel sollen die Stimmungen und Einschätzungen der Finanzinstitute zur Regulierung durch FINMA-Rundschreiben eingefangen werden: Sie geben somit die Sicht der Regulierten wieder. Dieses Stimmungsbild beruht zum grossen Teil auf allgemeinen Aussagen, die während der Pre-Test-Interviews gemacht und die anschliessend einem grösseren Teilnehmerkreis vorgelegt wurden, um eine Tendenz bezgl. Zustimmung oder Ablehnung herauslesen zu können. Zudem wurden auch Fragen aus der EY-Studie zur Regulierung in Luxemburg in den Aussagenkatalog aufgenommen (EY, 2017).

Das Stimmungsbarometer zur Regulierung der Finanzindustrie enthält Aussagen im Zusammenhang mit der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben. Die befragten Banken und Versicherer wurden gebeten, den Grad der Zustimmung zu den Aussagen auf einer Likert-Skala anzugeben (5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu).

#### 4.1.1. STIMMUNGSBAROMETER BANKEN

Im ersten Teil des Stimmungsbarometers wurden Aussagen zu den Effekten der Regulierung den Banken vorgelegt und der Grad der Zustimmung abgefragt. In den Aussagen mit der **höchsten Zustimmung** wird besonders der Kosteneffekt der Rundschreiben thematisiert. In einer Aussage (Banken-A) wird auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Rundschreiben abgestellt. Mit einem Mittelwert von 3.6 neigen die meisten befragten Banken eher zu der Ansicht, dass die Kosten tendenziell höher als der Nutzen sind. Die häufigsten Antworten sind dabei «stimme eher zu» und «stimme teilweise zu». In Bezug auf die Kosten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben wurde nach dem Einfluss auf die Erhöhung der Eigenkapital- und Finanzkosten der Finanzinstitute gefragt (Aussage Banken-L, Mittelwert 4.1). Die Mehrheit der befragten Banken stimmt der Aussage zu, dass diese Kosten durch die Rundschreiben erhöht werden. Im Bereich der Gesetzgebung wird der Aussage eher zugestimmt, dass die Rundschreiben im Vergleich zu Verordnung und Gesetz einen gewichtigen Anteil an den Kosten haben (Aussage Banken-M, Mittelwert 3.9). Somit ist bei den Banken die Überzeugung verbreitet, dass die Rundschreiben einen erheblichen Teil der Regulierungskosten verursachen.

Am **wenigsten zugestimmt** werden Aussagen, die die Geschäftsaktivitäten betreffen. Im Bereich der Geschäftsaktivitäten sehen die befragten Banken keinen grossen Einfluss der Rundschreiben (Aussage Banken-B, Mittelwert 2.5). Eher nicht oder nur teilweise zugestimmt wird der Aussage, dass die Rundschreiben das Geschäftsmodell der Finanzinstitute verändern (Aussage Banken-I, Mittelwert 2.5). Die Rundschreiben begünstigen jedoch auch nicht die Entstehung neuer Geschäftsaktivitäten in den Finanzinstituten (Aussage Banken-J, Mittelwert 1.4). Somit scheint der Einfluss der Rundschreiben auf die Geschäftsaktivitäten und die Geschäftsmodelle der Finanzinstitute begrenzt zu sein, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne.

**Teilweise zugestimmt** wird Aussagen zum Nutzen der Regulierung durch Rundschreiben. Hier muss nochmals erwähnt werden, dass dies die Sicht der Regulierten und damit eine reine Branchensicht auf den Regulierungsnutzen darstellt. Die meisten Befragten stehen den Rundschreiben allgemein leicht kritisch gegenüber (Aussage Banken-D, Mittelwert 2.6), da der Nutzen aus Sicht der befragten Personen nicht zu überwiegen scheint. Zwei Fragen enthielten Aussagen zu den Geschäftsrisiken und deren Regulierung durch Rundschreiben. Nach Ansicht der befragten Banken können die Geschäftsrisiken weder besser noch schlechter durch die Rundschreiben gesteuert werden (Aussage Banken-C, Mittelwert 2.9). Auch einen Einfluss auf die Risikominimierung wird den Rundschreiben nur teilweise zugestanden (Aussage Banken-H, Mittelwert 2.9).

**Tabelle 4: Aussagen zu den Effekten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Banken**

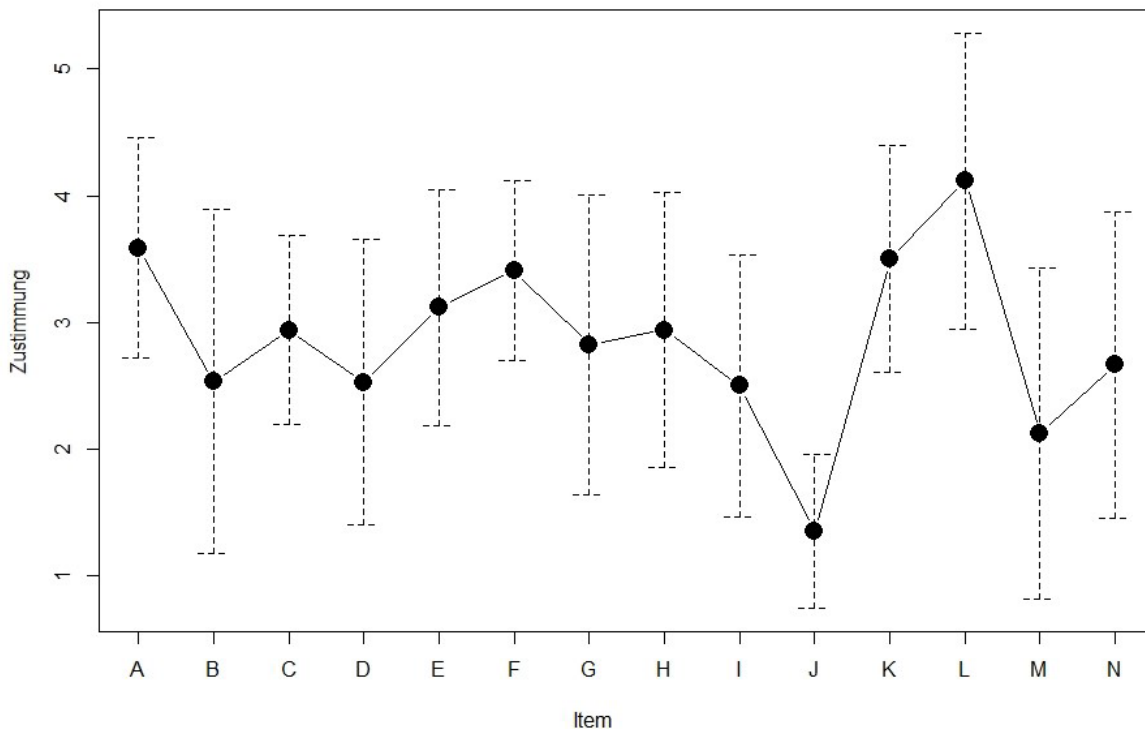
Item	Aussage	Banken	
		Zustimmung (Mittelwert)	n
<i>Aussagen mit hohen Zustimmungswerten</i>			
<b>L</b>	Die FINMA-Rundschreiben führen zu einer Erhöhung der Eigenkapital- und Finanzkosten in meinem Unternehmen.	4.1	17
<b>M</b>	Der Anteil der Kosten aus Rundschreiben an den Regulierungskosten insgesamt (Gesetze, Verordnungen, internationale Standards) ist vergleichsweise hoch.	3.9	16
<b>A</b>	Die durch die Rundschreiben verursachten Kosten sind zu hoch verglichen mit dem Nutzen, den sie stiften.	3.6	17
<i>Aussagen mit mittleren Zustimmungswerten</i>			
<b>K</b>	Die Rundschreiben erhöhen die Rechtssicherheit.	3.4	16
<b>F</b>	Die Rundschreiben führen zu mehr Rechtssicherheit und Transparenz hinsichtlich der Aufsichtspraxis der FINMA.	3.3	17
<b>E</b>	Die Rundschreiben sind oft unklar oder schwer umzusetzen.	3.1	17
<b>C</b>	Mit den Rundschreiben können die Risiken besser gesteuert werden.	2.9	17
<b>H</b>	Die Rundschreiben führen zu einer Risikominimierung.	2.9	17
<b>G</b>	Die Rundschreiben erschweren unsere Geschäftsmöglichkeiten.	2.8	17
<b>N</b>	Im Vergleich zu ausländischen Märkten sind die für unser Haus durch die FINMA verursachten Kosten vergleichsweise gering.	2.8	6
<b>D</b>	Wir stehen den Rundschreiben positiv gegenüber, weil der Nutzen insgesamt überwiegt.	2.6	17
<i>Aussagen mit geringen Zustimmungswerten</i>			
<b>B</b>	Einige unserer Geschäftsaktivitäten werden wegen der Rundschreiben eingeschränkt bzw. wurden eingestellt.	2.5	15
<b>I</b>	Die Rundschreiben verändern unser Geschäftsmodell.	2.5	16
<b>J</b>	Die Rundschreiben begünstigen neue Geschäftsaktivitäten in meinem Unternehmen.	1.4	17

**Skala:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

Aussagen zur Umsetzung der Rundschreiben in den Finanzinstituten wurden ebenfalls abgefragt. Die Befragten sollten dabei bestimmen, ob die Rundschreiben oft unklar und schwer umzusetzen sind. Diese Aussage erfährt nur teilweise Zustimmung bei den befragten Banken (Aussage Banken-E, Mittelwert 3.1). Ebenfalls nur teilweise Zustimmung erfährt die Aussage, dass die Rundschreiben zu mehr Rechtssicherheit und Transparenz führen (Aussage Banken-F, Mittelwert 3.3; Aussage Banken-K, Mittelwert 3.4).

Zwei Fragen dienten der Einordnung der Rundschreiben in den Zusammenhang der nationalen Gesetzgebung und der Regulierung in den internationalen Märkten. Nur teilweise zugestimmt wird der Aussage, dass im Vergleich zu internationalen Märkten die durch die FINMA verursachten Kosten gering sind (Aussage Banken-N, Mittelwert 2.8). Hier ist jedoch auffällig, dass 11 von 17 Banken keine Einschätzung auf die Aussage geben konnten oder wollten. Ein Vergleich kann somit nur zwischen den wenigsten Finanzinstituten angestellt werden.

Abbildung 2: Zustimmung zu Aussagen zu den Regulierungswirkungen – Banken



Die Abbildung stellt den Mittelwert der Aussagen dar. Gestrichelte Linien geben die Standardabweichung wieder.  
**Skala:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

Im zweiten Teil des Stimmungsbarometers wurden Aussagen zu den Regulierungsaktivitäten der FINMA und zum Regulierungsprozess durch Rundschreiben zusammengestellt. Die **höchste Zustimmung** erfuhr die Aussage, dass die Rundschreiben stärker nach Grösse und geschäftlicher Ausrichtung der Finanzinstitute differenzieren sollten (Aussage Banken-S, Mittelwert 4.5). Zudem werden die Rundschreiben als zu umfangreich angesehen. Dieser Aussage wird weitgehend zugestimmt (Aussage Banken-V, Mittelwert 3.8). Die befragten Unternehmen sind sich dabei aber durchaus bewusst, dass dies nicht einfach umzusetzen ist und dass eine rein prinzipienbasierte Regulierung erheblichen Abstimmungsbedarf auslösen kann (Auszug Interviewprotokolle). Zudem sind verschiedene Banken der Ansicht, dass die internationalen Standards durch die FINMA-Rundschreiben häufig verschärft werden (Swiss Finish). Dieser Aussage wird eher zugestimmt (Aussage Banken-W, Mittelwert 3.8).

Zu den Aussagen, denen am meisten zugestimmt wurde, gehören auch solche zur Planbarkeit und zur Änderungshäufigkeit. Die Banken stimmen der Aussage mehrheitlich zu, dass der Erlass neuer Rundschreiben eher kurzfristig erfolgt, so dass wenig Zeit zur Umsetzung bleibt (Aussage Banken-O, Mittelwert 3.8). Dies wurde auch in den Pre-Test-Interviews oft hervorgehoben und scheint durch häufige Änderungen der Rundschreiben bedingt zu sein. So stimmen die befragten Banken mehrheitlich der Aussage zu, dass die Rundschreiben zu häufig Änderungen unterzogen werden (Aussage Banken-T, Mittelwert 3.8).

Zur Regulierung mittels Rundschreiben wurden zwei Aussagen in den Fragebogen aufgenommen, denen auch überwiegend zugestimmt wird. So stimmen die befragten Banken der Aussage mehrheitlich zu, dass die zentralen Pflichten nicht in Rundschreiben, sondern in Gesetz und Verordnung geregelt werden sollten (Aussage Banken-U, Mittelwert 3.8). Eine Mittelfristplanung wird von fast allen befragten Personen als hilfreich erachtet (Aussage Banken-X, Mittelwert 4.5).

Tabelle 5: Aussagen zum Prozess der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Banken

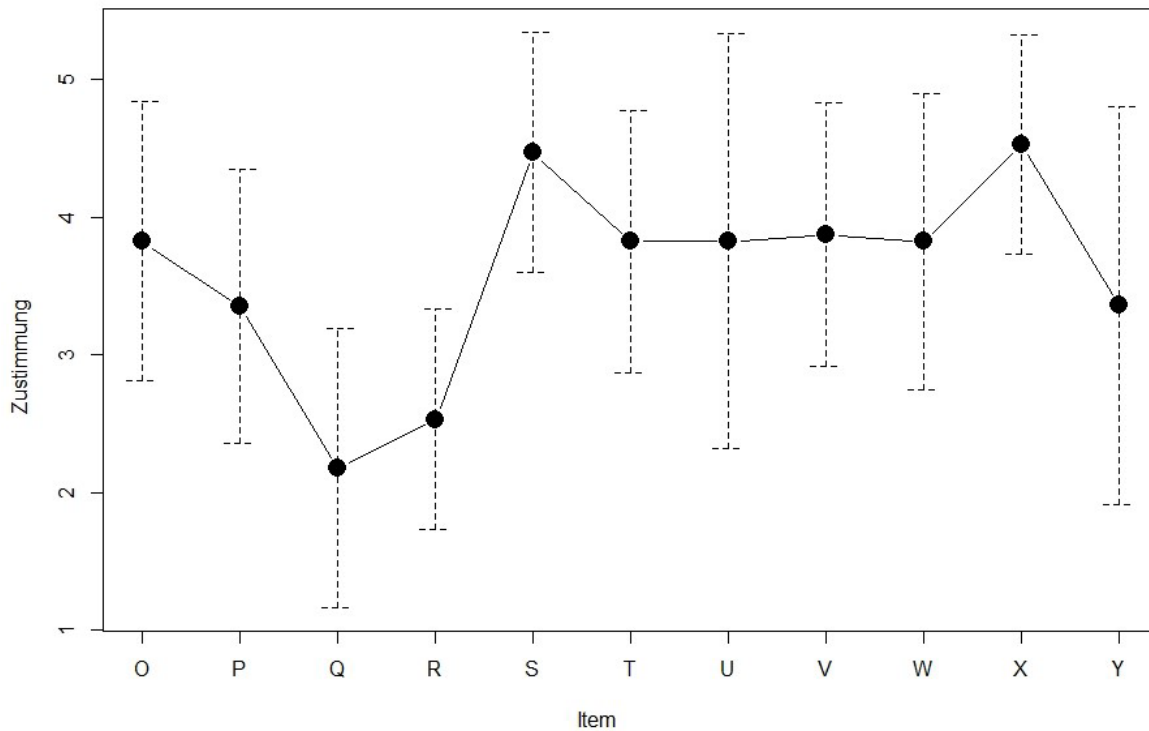
Item	Aussage	Banken	
		Zustimmung (Mittelwert)	n
<i>Aussagen mit hohen Zustimmungswerten</i>			
<b>S</b>	Die Rundschreiben sollten stärker nach der Grösse und der geschäftlichen Ausrichtung des Instituts (Aufsichtskategorie etc.) differenzieren.	4.5	17
<b>X</b>	Für Banken wäre hilfreich, wenn die FINMA Transparenz hinsichtlich ihrer Mittelfristplanung der Anpassung durch Rundschreiben schaffen würde.	4.5	17
<b>O</b>	Der Erlass von neuen oder geänderten Rundschreiben durch die FINMA erfolgt zu kurzfristig, sodass zu wenig Zeit für die Umsetzung besteht.	3.8	15
<b>V</b>	Die Rundschreiben sind zu umfangreich (Anzahl Randziffern) und sollten gekürzt werden, damit die Institute mehr Ermessenspielraum haben.	3.8	17
<b>T</b>	Die Rundschreiben werden zu häufig Änderungen unterzogen.	3.8	17
<b>U</b>	Mehr zentrale Pflichten sollten auf Stufe Gesetz oder Verordnung und nicht in Rundschreiben geregelt werden.	3.8	17
<b>W</b>	Internationale Standards werden von der FINMA in den Rundschreiben häufig verschärft (Swiss Finish).	3.8	17
<i>Aussagen mit mittleren Zustimmungswerten</i>			
<b>Y</b>	Die Äquivalenz mit den Basel-Vorschriften ist für unser Haus wichtig.	3.4	14
<b>P</b>	Es gibt einen hohen Abstimmungsbedarf mit der Prüfgesellschaft zu den Rundschreiben.	3.4	17
<i>Aussagen mit geringen Zustimmungswerten</i>			
<b>R</b>	Die Regulierung in Rundschreiben ist praxisfremd.	2.5	17
<b>Q</b>	Die Vernehmlassungen zu neuen Rundschreiben ermöglichen es meinem Unternehmen, auf den Inhalt des Rundschreibens sinnvoll Einfluss zu nehmen.	2.2	17

**Skala:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

Zu den Aussagen, die nur **geringe Zustimmung** erfahren haben, gehören solche zum Vernehmlassungsprozess und zum Praxisbezug der Rundschreiben. Die Mehrheit der befragten Banken stimmte der Aussage eher nicht zu, dass die Finanzinstitute sinnvoll Einfluss auf den Vernehmlassungsprozess nehmen können (Aussage Banken-Q, Mittelwert 2.2). Insbesondere Verzögerungen in der Einführung generieren Mehraufwände. Als Beispiel kann das Rundschreiben Kreditrisiken angeführt werden. Dessen Einführung war auf den 1. Januar 2017 geplant gewesen. Die FINMA verschob jedoch die Einführung zweimal. Die entsprechenden Vorbereitungen führten gemäss den Aussagen verschiedener Interviewpartner zu mehrmalig anfallenden Kosten (Quelle: Interview Bankenvertreter). Der Aussage, dass die Regulierung in Rundschreiben praxisfremd ist, wird von den Banken eher nicht bzw. nur teilweise zugestimmt (Aussage Banken-R, Mittelwert 2.5).

**Mittlere Zustimmungswerte** haben die Aussagen zur Rolle der Prüfgesellschaften und zur Relevanz der internationalen Standards. In den Pre-Test-Interviews wurde von den Banken mehrfach ein hoher Abstimmungsbedarf mit den Prüfgesellschaften konstatiert. Ein hoher Abstimmungsbedarf mit den Prüfgesellschaften wird jedoch von den befragten Unternehmen nur teilweise gesehen (Aussage Banken-P, Mittelwert 3.4). Teilweise zugestimmt wird der Aussage, dass die Äquivalenz mit den Basel-Vorschriften wichtig ist (Aussage Banken-Y, Mittelwert 3.4).

Abbildung 3: Zustimmung zu Aussagen zum Regulierungsprozess – Banken



Die Abbildung stellt den Mittelwert der Aussagen dar. Gestrichelte Linien geben die Standardabweichung wieder.  
**Skala:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

#### 4.1.2. STIMMUNGSBAROMETER VERSICHERER

Im ersten Teil des Stimmungsbarometers wurden Aussagen zu den Effekten der Regulierung den Versicherern vorgelegt und der Grad der Zustimmung abgefragt.

Zu den Aussagen, denen **am meisten zugestimmt** wurde, gehören solche zu den Kosten der Rundschreiben. Mit einem Mittelwert von 3.5 neigen die meisten Versicherer eher der Ansicht zu, dass die Kosten tendenziell höher als der Nutzen sind (Aussage Versicherer-A). Die häufigsten Antworten sind dabei «stimme eher zu» und «stimme teilweise zu». In Bezug auf die Kosten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben wurde nach dem Einfluss auf die Erhöhung der Eigenkapital- und Finanzkosten der Finanzinstitute gefragt (Aussage Versicherer-L, Mittelwert 4.0). Die Mehrheit der befragten Personen stimmt der Aussage zu, dass diese Kosten durch die Rundschreiben erhöht werden.

Zu den Aussagen mit den **geringsten Zustimmungswerten** gehören solche zu den Geschäftsaktivitäten und deren Beeinflussung durch die Rundschreiben. So sehen Versicherungsunternehmen kaum einen Einfluss der Rundschreiben auf die Geschäftsaktivitäten (Aussage Versicherer-B, Mittelwert 2.0). Auch wird der Aussage, dass die Geschäftstätigkeiten erschwert werden, eher nicht zugestimmt (Aussage Versicherer-G, Mittelwert 2.0). Eher nicht zugestimmt wird der Aussage, dass die Rundschreiben das Geschäftsmodell der Finanzinstitute verändern (Aussage Versicherer-I, Mittelwert 2.3). Die Rundschreiben begünstigen jedoch auch nicht neue Geschäftsaktivitäten in den Finanzinstituten (Aussage Versicherer-J, Mittelwert 1.4). Die meisten Versicherer stehen den Rundschreiben allgemein kritisch gegenüber (Aussage Versicherer-D, Mittelwert 2.3), da der Nutzen aus Sicht der befragten Versicherer nicht zu überwiegen scheint.

Zwei Fragen beinhalteten Aussagen zu den Geschäftsrisiken und deren Regulierung durch Rundschreiben. Die Versicherer sind der Meinung, dass die Geschäftsrisiken nicht besser wegen der Rundschreiben gesteuert werden (Aussage Versicherer-C, Mittelwert 2.5).

Tabelle 6: Aussagen zu den Effekten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Versicherer

Item	Aussage	Versicherer	
		Zustimmung (Mittelwert)	n
<i>Aussagen mit hohen Zustimmungswerten</i>			
L	Die FINMA-Rundschreiben führen zu einer Erhöhung der Eigenkapital- und Finanzkosten in meinem Unternehmen.	4.0	8
A	Die durch die Rundschreiben verursachten Kosten sind zu hoch verglichen mit dem Nutzen, den sie stiften.	3.5	8
<i>Aussagen mit mittleren Zustimmungswerten</i>			
E	Die Rundschreiben sind oft unklar oder schwer umzusetzen.	3.1	8
N	Im Vergleich zu ausländischen Märkten sind die für unser Haus durch die FINMA verursachten Kosten vergleichsweise gering.	3.1	7
F	Die Rundschreiben führen zu mehr Rechtssicherheit und Transparenz hinsichtlich der Aufsichtspraxis der FINMA.	2.8	8
K	Die Rundschreiben erhöhen die Rechtssicherheit.	2.8	8
H	Die Rundschreiben führen zu einer Risikominimierung.	2.6	8
M	Der Anteil der Kosten aus Rundschreiben an den Regulierungskosten insgesamt (Gesetze, Verordnungen, internationale Standards) ist vergleichsweise gering.	2.6	8
<i>Aussagen mit geringen Zustimmungswerten</i>			
C	Mit den Rundschreiben können die Risiken besser gesteuert werden.	2.5	8
D	Wir stehen den Rundschreiben positiv gegenüber, weil der Nutzen insgesamt überwiegt.	2.3	8
I	Die Rundschreiben verändern unser Geschäftsmodell.	2.3	8
B	Einige unserer Geschäftsaktivitäten werden wegen der Rundschreiben eingeschränkt bzw. wurden eingestellt.	2.0	8
G	Die Rundschreiben erschweren unsere Geschäftsmöglichkeiten.	2.0	8
J	Die Rundschreiben begünstigen neue Geschäftsaktivitäten in meinem Unternehmen.	1.4	8

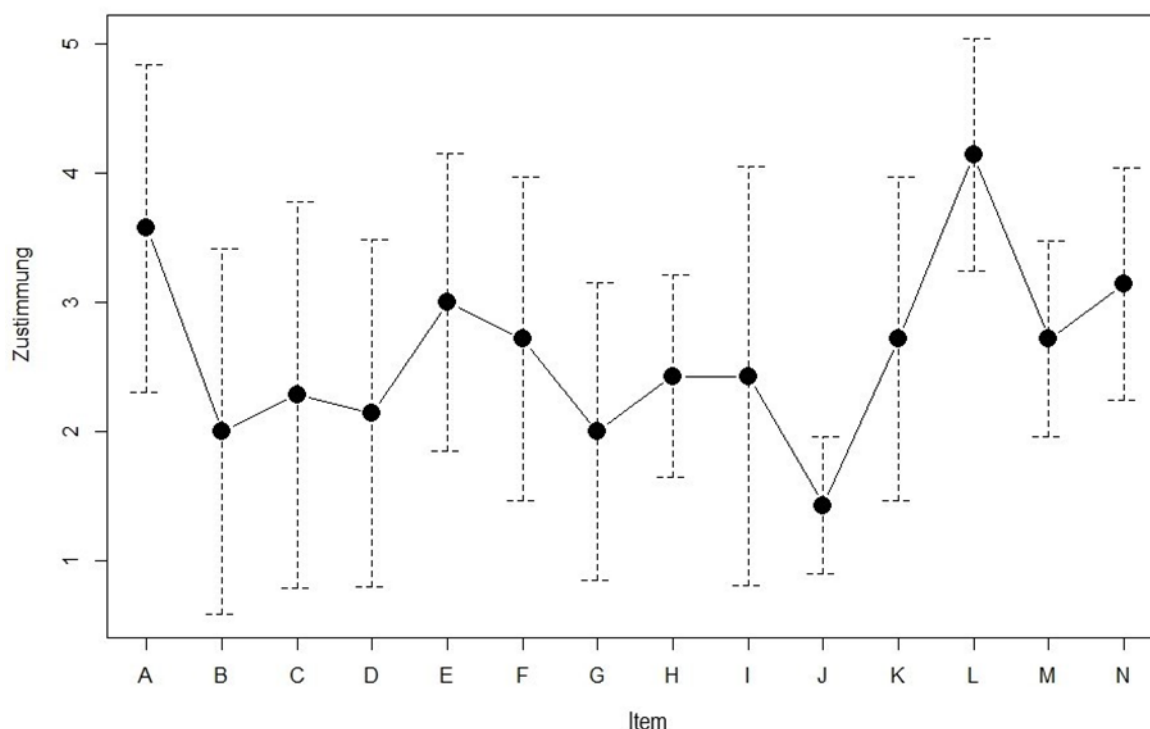
**Mittlere Zustimmung** erfahren Aussagen zum Nutzen der Rundschreiben. Dies stellt jedoch lediglich die Sicht der Regulierten und damit eine reine Branchensicht auf den Regulierungsnutzen dar. So wird der Aussage, dass die Rundschreiben zu mehr Rechtssicherheit und Transparenz führen, nur teilweise zugestimmt (Aussage Versicherer-F, Mittelwert 2.8; Aussage Versicherer-K, Mittelwert 2.8). Auch einen Einfluss auf die Risikominimierung wird den Rundschreiben nur teilweise bzw. eher nicht zugestanden (Aussage Versicherer-H, Mittelwert 2.6).

Die Versicherer stimmen der Aussage ebenfalls nur teilweise zu, dass die Rundschreiben im Vergleich zu Verordnung und Gesetz einen geringen Anteil an den Kosten haben (Aussage Versicherer-M, Mittelwert 2.6). In gleicher Weise wird auch der Aussage teilweise zugestimmt, dass im Vergleich zu internationalen Märkten die durch die FINMA verursachten Kosten gering sind (Aussage Versicherer-N, Mittelwert 3.1).

Aussagen zur Umsetzung der Rundschreiben in den Finanzinstituten wurden ebenfalls abgefragt. Die Befragten sollten dabei bestimmen, ob die Rundschreiben oft unklar und schwer umzusetzen sind. Bei den Versicherern erfährt die Aussage, dass die Rundschreiben oft unklar und schwer umzusetzen sind, ebenfalls nur teilweise Zustimmung (Aussage Versicherer-E, Mittelwert 3.1).



Abbildung 4: Zustimmung zu Aussagen zu den Regulierungswirkungen – Versicherer



Die Abbildung stellt den Mittelwert der Aussagen dar. Gestrichelte Linien geben die Standardabweichung wieder.  
**Skala:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

Im zweiten Teil des Stimmungsbarometers wurden die Aussagen zu den Regulierungsaktivitäten der FINMA und zum Regulierungsprozess durch Rundschreiben zusammengestellt. Zu den Aussagen mit der **meisten Zustimmung** bei den Versicherern gehört wie bereits bei den Banken die Aussage, dass die Rundschreiben stärker nach Grösse und geschäftlicher Ausrichtung der Finanzinstitute differenzieren sollten (Aussage Versicherer-S, Mittelwert 4.1). Ebenfalls eine hohe Zustimmung erzielen Aussagen zur Regulierung mittels Rundschreiben. So stimmen die befragten Versicherer der Aussage mehrheitlich zu, dass die zentralen Pflichten nicht in Rundschreiben, sondern in Gesetz und Verordnung geregelt werden sollten (Aussage Versicherer-U, Mittelwert 3.6). Eine Mittelfristplanung wird von fast allen befragten Personen als hilfreich erachtet (Aussage Versicherer-X, Mittelwert 3.9).

Aussagen mit **geringer Zustimmung** behandeln den Vernehmlassungsprozess und die Änderungshäufigkeit. Bei den Versicherern stimmt die Mehrheit der Befragten der Aussage eher nicht zu, dass die Finanzinstitute sinnvoll Einfluss auf den Vernehmlassungsprozess nehmen können (Aussage Versicherer-Q, Mittelwert 2.4). Die Versicherer, im Gegensatz zu den Banken, stimmen der Aussage, dass der Erlass neuer Rundschreiben eher kurzfristig erfolgt, nur teilweise zu (Aussage Versicherer-O, Mittelwert 2.5). Dies wurde auch in den Pre-Test-Interviews von den befragten Versicherern angesprochen, allerdings deutlich seltener als von den Bankenvertretern. So stimmen die befragten Personen mehrheitlich der Aussage eher nicht zu, dass die Rundschreiben zu häufigen Änderungen unterstellt sind (Aussage Versicherer-T, Mittelwert 2.3).

**Mittlere Zustimmungswerte** bekommen folgende Aussagen:

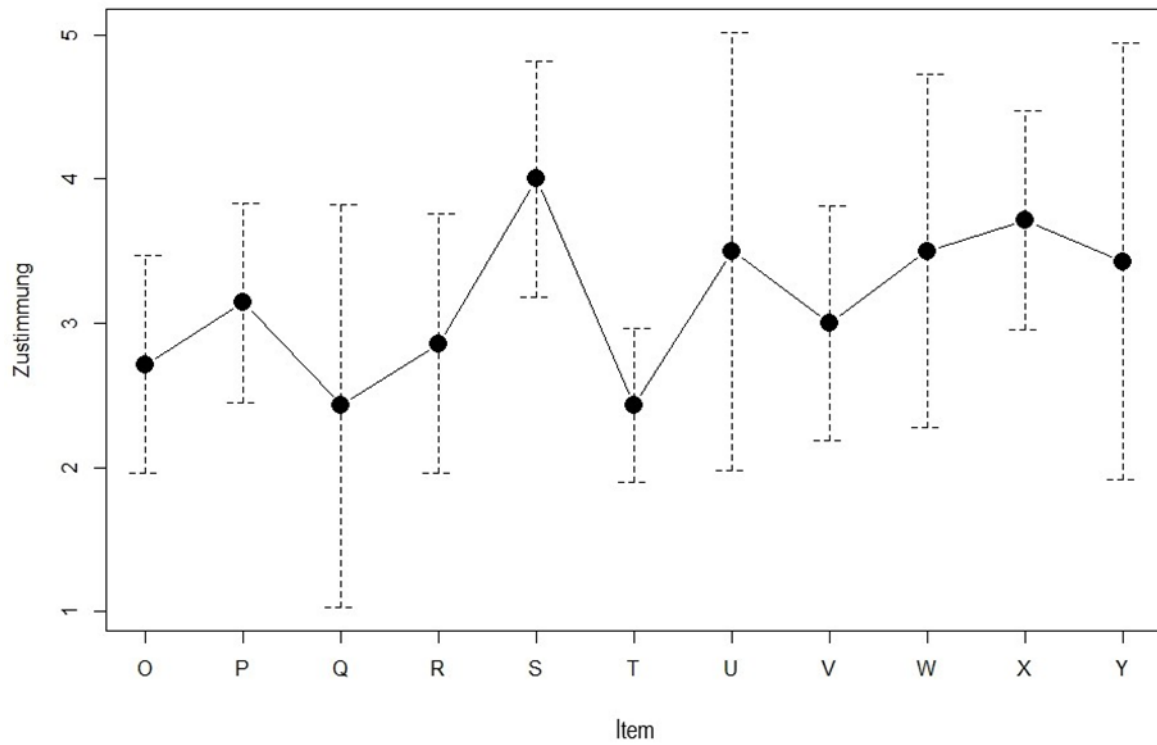
- In den Pre-Test-Interviews wurde von den Versicherern mehrfach ein hoher Abstimmungsbedarf mit den Prüfgesellschaften konstatiert. Ein hoher Abstimmungsbedarf mit den Prüfgesellschaften wird jedoch von den befragten Unternehmen nur teilweise gesehen (Aussage Versicherer-P, Mittelwert 3.1).
- Versicherer stimmen der Aussage teilweise oder eher zu, dass die internationalen Standards durch die FINMA in den Rundschreiben häufig verschärft werden (Aussage Versicherer-W, Mittelwert 3.4). Ebenfalls teilweise zugestimmt wird der Aussage, dass die Äquivalenz der Schweizer Regulierung mit der Solvency II-Richtlinie für die Versicherer wichtig ist (Aussage Versicherer-Y, Mittelwert 3.1).

- Die Versicherer stimmen der Aussage, dass die Regulierung in Rundschreiben praxisfremd ist, teilweise zu (Aussage Versicherer-R, Mittelwert 2.8). Die Rundschreiben werden teilweise als zu umfangreich angesehen (Aussage Versicherer-V, Mittelwert 2.8).

**Tabelle 7: Aussagen zum Prozess der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Versicherer**

Item	Aussage	Versicherer	
		Zustimmung (Mittelwert)	n
<i>Aussagen mit hohen Zustimmungswerten</i>			
<b>S</b>	Die Rundschreiben sollten stärker nach der Grösse und der geschäftlichen Ausrichtung des Instituts (Aufsichtskategorie etc.) differenzieren.	4.1	8
<b>X</b>	Für Versicherer wäre hilfreich, wenn die FINMA Transparenz hinsichtlich ihrer Mittelfristplanung der Anpassung durch Rundschreiben schaffen würde.	3.9	8
<b>U</b>	Mehr zentrale Pflichten sollten auf Stufe Gesetz oder Verordnung und nicht in Rundschreiben geregelt werden.	3.6	7
<i>Aussagen mit mittleren Zustimmungswerten</i>			
<b>W</b>	Internationale Standards werden von der FINMA in den Rundschreiben häufig verschärft (Swiss Finish).	3.4	7
<b>P</b>	Es gibt einen hohen Abstimmungsbedarf mit der Prüfgesellschaft zu den Rundschreiben.	3.1	8
<b>Y</b>	Die Äquivalenz der schweizerischen Regulierung mit der Solvency II-Richtlinie ist für unser Unternehmen wichtig.	3.1	8
<b>R</b>	Die Regulierung in Rundschreiben ist praxisfremd.	2.8	8
<b>V</b>	Die Rundschreiben sind zu umfangreich (Anzahl Randziffern) und sollten gekürzt werden, damit die Institute mehr Ermessenspielraum haben.	2.8	8
<i>Aussagen mit geringen Zustimmungswerten</i>			
<b>O</b>	Der Erlass von neuen oder geänderten Rundschreiben durch die FINMA erfolgt zu kurzfristig, sodass zu wenig Zeit für die Umsetzung besteht.	2.5	8
<b>T</b>	Die Rundschreiben werden zu häufig Änderungen unterzogen.	2.3	8
<b>Q</b>	Die Vernehmlassungen zu neuen Rundschreiben ermöglichen es meinem Unternehmen, auf den Inhalt des Rundschreibens sinnvoll Einfluss zu nehmen.	2.2	8

Abbildung 5: Zustimmung zu Aussagen zum Regulierungsprozess – Versicherer



Die Abbildung stellt den Mittelwert der Aussagen dar. Gestrichelte Linien geben die Standardabweichung wieder.  
**Skala:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

#### 4.2. REGULIERUNGSANLÄSSE VON RUNDSCHREIBEN UND UMFANG DER REVISIONEN

Die für die Banken und Versicherungen untersuchten FINMA-Rundschreiben unterliefen im Zeitraum 2014-2018 verschiedenste Anpassungen (Erlasse, Totalrevisionen, Teilrevisionen; siehe Abbildung 6 und 7). Diese Anpassungen der Rundschreiben wurden zumeist ausgelöst von Änderungen übergeordneter Rechtsnormen (v.a. Verordnungen), die durch den Bundesrat erlassen wurden. Diese Änderungen erfolgten häufig als Reaktion auf die weiterentwickelten internationalen Normen nach dem Basel III Regelwerk (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Regulierungsanlässe von Rundschreiben im Bankenbereich

Rundschreiben	Umfang	Erlassen am	Direkte Anlässe	Indirekte Anlässe
RS 2008/21 Operationelle Risiken	Teilrevision	27.03.2014	Int. Standards (Basel III) / IWF-Empfehlungen; Beseitigung von Schwachpunkten in der bisherigen Regulierung	
RS 2013/1 Anrechenbare Eigenmittel – Banken	Teilrevision	27.03.2014	Int. Standards (Basel III)	
RS 2015/2 Liquiditätsrisiken – Banken	Totalrevision	03.07.2014	Verordnung (LiqV)	Int. Standards (Basel III)
RS 2013/3 Prüfwesen	Teilrevision	20.11.2014	Verordnung (FINMA-PV)	
RS 2016/1 Offenlegung – Banken	Totalrevision	20.10.2015	Int. Standards (Basel III)	
RS 2017/1 Corporate Governance Banken	Totalrevision	22.09.2016	Int. Standards (Basel III)	
RS 2008/21 Operationelle Risiken	Teilrevision	22.09.2016	Int. Standards (Basel III)	
RS 2013/01 Prüfwesen	Teilrevision	18.11.2016	Gesetz (FinfraG)	
RS 2017/7 Kreditrisiken - Banken	Totalrevision	07.12.2016	Verordnung (ERV)	Int. Standards (Basel III)
RS 2016/1 Offenlegung – Banken	Teilrevision	07.12.2016	Verordnung (ERV)	TBTF/BCBS
RS 2018/3 Outsourcing – Banken und Versicherer	Totalrevision	21.09.2017	Marktbedingt: Anpassung an Veränderungen bei den Beaufichtigten / FSAP – Empfehlungen von IWF	Int. Standards (Basel III) / FSB-Leitlinien
RS 2016/1 Offenlegung – Banken	Teilrevision	21.09.2017	Verordnung (ERV, BankV)	Int. Standards (Basel III)
RS 2015/02 Liquiditätsrisiken Banken	Teilrevision	07.12.2017	Verordnung (LiqV)	Int. Standards (Basel III)
RS 2019/2 Zinsrisiken – Banken	Totalrevision	20.06.2018	Int. Standards (Basel III) / IFRS	
RS 2016/1 Offenlegung – Banken	Teilrevision	20.06.2018	Verordnung (ERV)	Int. Standards (Basel III)
RS 2013/1 Anrechenbare Eigenmittel – Banken	Teilrevision	20.06.2018	Verordnung (BankV, ERV)	Int. Standards (Basel III und IFRS)
RS 2011/2 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung – Banken	Teilrevision	20.06.2018	Verordnung (BankV, ERV)	Int. Standards (Basel III und IFRS)
RS 2017/7 Kreditrisiken - Banken	Teilrevision	20.06.2018	Verordnung (BankV, ERV)	Int. Standards (Basel III)
RS 2013/3 Prüfwesen	Teilrevision	20.06.2018	Vorstoss des Parlaments	

Eine Dokumentenanalyse der Erläuterungsberichte zu den Rundschreiben zeigt, dass ein Grossteil der untersuchten Rundschreiben direkt oder indirekt aufgrund von Angleichungen an internationale Standards – namentlich Basel III – erlassen oder angepasst wurden. Dies entspricht der Strategie des Bundesrats, dass die Schweiz als Mitgliedsland des Basler Ausschusses die Basel III Standards in nationales Recht umsetzt. Insgesamt wurden 13 von 19 Revisionen von Rundschreiben direkt oder indirekt von Basel III ausgelöst.

Angepasste und neu erlassene Verordnungen auf Bundesebene (Eigenmittelverordnung, Bankenverordnung, Finanzmarktprüfverordnung, Liquiditätsverordnung) sind häufig direkte Anlässe für den Erlass oder die Anpassung von Rundschreiben. Es gilt dabei anzumerken, dass die Verordnungen mehrheitlich selbst aufgrund der Umsetzung von Basel III angepasst wurden. Insgesamt gehen 11 von 19 Revisionen von Rundschreiben direkt auf eine Revision des übergeordneten Rechts zurück. Exemplarisch lässt sich die Anpassung eines Rundschreibens anhand des Rundschreibens 2015/02 Liquiditätsrisiken zeigen. Dieses Rundschreiben basiert auf der Anpassung an die Liquiditätsverordnung. Diese Verordnung wiederum wurde aufgrund der Anpassung an Basel III revidiert. Dabei wurden Normen zur Finanzierungsquote und dem Net Stable Funding Ratio übernommen. Das Rundschreiben übernimmt zudem Anpassungen betreffend des Liquidity Coverage Ratio. Dabei wurde im Rundschreiben auch ein separates Unterkapitel mit den zulässigen Vereinfachungen des Liquidity Coverage Ratio für kleine Institute geschaffen.

Weitere Gründe für Revisionen von Rundschreiben sind parlamentarische Vorstösse und Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds.

**Tabelle 9: Regulierungsanlässe von Rundschreiben im Versicherungsbereich**

Rundschreiben	Umfang	Erlassen am	Direkte Anlässe	Indirekte Anlässe
<b>2013/03 Prüfwesen</b>	Ist bei den Banken enthalten			
<b>2016/03 ORSA</b>	Erlass	03.12.2015	Verordnung (AVO)	Äquivalenzprüfung EU; Int. Standards (ICP 16, IAIS)
<b>2017/02 Corporate Governance – Versicherer</b>	Erlass	07.12.2016	Verordnung (AVO)	Äquivalenzprüfung EU
<b>2017/03 SST (Swiss Solvency Test)</b>	Erlass	07.12.2016	Verordnung (AVO)	Äquivalenzprüfung EU
<b>2017/05 Geschäftspläne – Versicherer</b>	Erlass	07.12.2016	Verordnung (AVO)	Äquivalenzprüfung EU
<b>2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer</b>	Totalrevision	21.09.2017	Marktbedingt: Anpassung an Veränderungen bei den Beaufsichtigten	
<b>2016/03 ORSA</b>	Teilrevision	23.08.2018	Kein Erläuterungsbericht vorhanden	

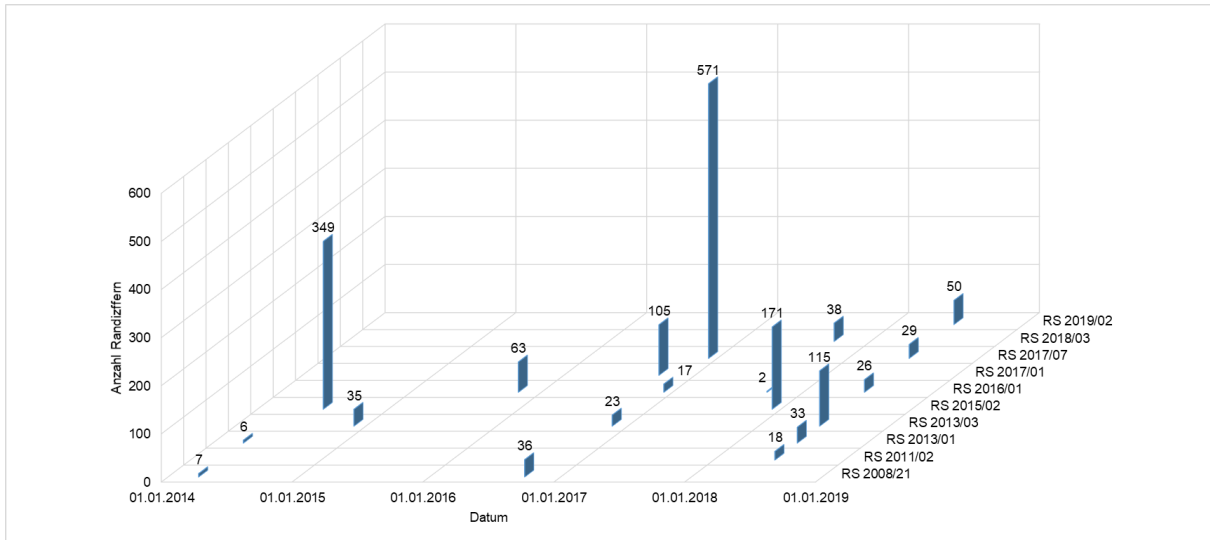
Die Erläuterungsberichte zu den untersuchten Rundschreiben der Versicherungen zeigen, dass diese fast ausschliesslich aufgrund der Anpassung der Aufsichtsverordnung revidiert oder erlassen wurden. Die entsprechenden Anpassungen der Aufsichtsverordnung basieren auf der bundesrätlichen Strategie zur Anerkennung der Äquivalenz zwischen den schweizerischen Solvenzregeln und der europäischen Solvabilität-II-Richtlinie und berücksichtigt auch Erkenntnisse aus der Umsetzung des SST. Zur Teilrevision des Rundschreibens 2016/03 ORSA existiert kein Erläuterungsbericht. Die Anpassung dieses Rundschreibens erfolgte, um die Berichterstattung der Versicherungsunternehmen zu erleichtern.

Exemplarisch zeigt sich eine solche Anpassung am Erlass des Rundschreibens 2016/03 ORSA. Dieses Rundschreiben basiert auf der Revision der Aufsichtsverordnung, welche in der Fassung vom 1. Juli 2015 die internationalen Anforderungen für die Äquivalenzanerkennung durch die EU erfüllt, indem eine Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (Own Risk and Solvency Assessment, ORSA) eingeführt wird.

Eine marktbedingte Anpassung wurde beim Rundschreiben Outsourcing vorgenommen, da im Zuge von Globalisierung, Digitalisierung und Kostendruck Auslagerungen an Bedeutung gewonnen haben. Da im Bereich der Versicherungsaufsicht die Anforderungen an Auslagerungen nicht auf Stufe Rundschreiben festgelegt waren, konkretisiert der Totalrevision des Rundschreibens 2018/03 *Outsourcing – Banken und Versicherer* die Auslagerung von Kernfunktionen durch Versicherungsunternehmen. Zudem sollen mit dem Rundschreiben die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Outsourcing-Vorhaben von Banken wie Versicherungsunternehmen gemeinsam in einem Rundschreiben konkretisiert werden.

Ein Rundschreiben für die Banken wird im untersuchten Zeitraum im Mittel 1.9 Mal angepasst.<sup>18</sup> Von einer solchen Anpassung sind im Mittel 89 Randziffern betroffen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Erlass der beiden Rundschreiben «Liquiditätsrisiken – Banken 2015/02» mit 349 Randziffern und «Kreditrisiken – Banken 2017/07» mit 571 Randziffern den Mittelwert nach oben verzerren. Im Median werden jeweils 35 Randziffern angepasst.

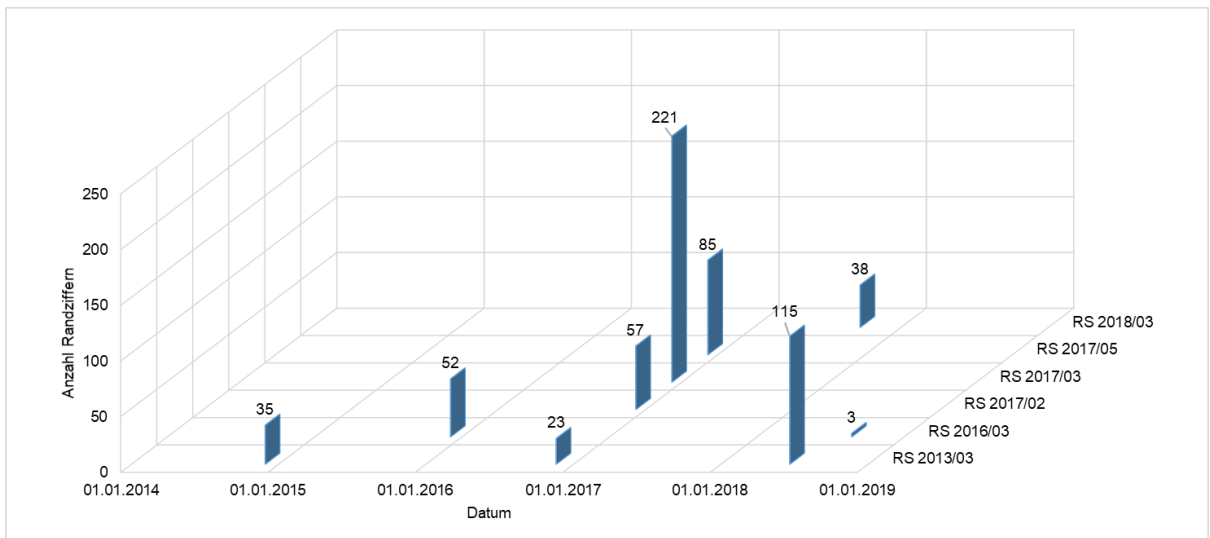
**Abbildung 6: Angepasste Randziffern Banken (2014-2018)**



Quelle: eigene Darstellung (Daten: FINMA, <https://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben/>)

Auf Seiten der Versicherungen wird ein Rundschreiben im untersuchten Zeitraum im Mittel 1.5 Mal angepasst. Dabei werden im Mittel 69 Randziffern angepasst. Der Erlass des Rundschreibens «SST 2017/03» mit 221 Randziffern verzerrt den Mittelwert etwas nach oben. Im Median werden jeweils 52 Randziffern angepasst.

**Abbildung 7: Angepasste Randziffern Versicherungen (2014-2018)**



Quelle: eigene Darstellung (Daten: FINMA, <https://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben/>)

<sup>18</sup> In die Zählung miteinbezogen werden neue und geänderte Randziffern. Unterrandziffern werden als eigene Randziffern mitgezählt. Erlasse und Totalrevisionen werden entsprechend dem Gesamtumfang des Rundschreibens zum Zeitpunkt der Anpassung erfasst. Änderungen am Anhang und entfernte Randziffern werden nicht berücksichtigt. Bei der Erfassung zählt jeweils das Datum, an welchem die Anpassung «beschlossen» wurde, da die Umsetzung faktisch häufig bereits ab oder sogar schon vor dem definitiven Erlass beginnt und die Initialkosten entsprechend zu einem bedeutenden Teil vor dem Inkrafttreten anfallen.

### 4.3. NUTZEN DER RUNDSCHEIBEN

#### 4.3.1. NUTZEN DER REGULIERUNG UND DER AUFSICHT INSGESAMT

Die vorliegende Evaluation der FINMA-Rundschreiben setzt ihren Fokus gemäss den beiden ihr zugrundeliegenden Postulaten auf die Erhebung der Kosten, die den betroffenen Finanzinstituten durch Rundschreiben der FINMA entstehen. Unbestrittenermassen erzeugen die Rundschreiben indessen auch einen Nutzen. Der Nutzen entsteht nicht nur oder primär bei den beaufsichtigten Finanzinstituten, sondern zusätzlich bzw. vorrangig etwa bei Kunden, weiteren Marktteilnehmern oder der gesamten Volkswirtschaft. Quantifizieren lässt sich der Nutzen kaum. Auch wenn der Nutzen somit nicht direkt den Kosten gegenübergestellt werden kann, soll er in diesem Abschnitt in qualitativer Hinsicht näher erörtert werden.

Die Finanzmarktregulierung insgesamt dient einerseits den Kundinnen und Kunden der Finanzinstitute, das heisst Gläubigern, Anlegerinnen und Versicherten, andererseits der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Die angestrebten Ziele können nur erreicht werden, wenn die Regulierung auch durchgesetzt wird. Die Einhaltung der Vorschriften wird hierzu durch die FINMA als Aufsichtsbehörde überwacht. Die in Art. 4 FINMAG umschriebenen Ziele der Finanzmarkt*aufsicht* überschneiden sich somit mit den Zielen der Finanzmarkt*regulierung*. Die Aufsicht ist eines der Mittel zur Erreichung der Regulierungsziele.

Werden die *Ziele* vollständig oder zumindest teilweise erreicht, entfaltet die Regulierung den erwarteten *Nutzen*. Die Ziele von Art. 4 FINMAG dienen folglich als Indikatoren des angestrebten Nutzens der Finanzmarktregulierung: des Schutzes der Kundinnen und Kunden, der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und überdies der Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des hiesigen Finanzplatzes. Neben dem Kundenschutz geht es um die Effizienz und Stabilität des Finanzsystems sowie die Verhinderung einer Finanzkrise. Angesichts der externen Effekte und der Bedeutung des Finanzsystems für das Funktionieren der Realwirtschaft ist die gesamte Volkswirtschaft betroffen.

Da die Überwachung der Finanzinstitute und die Aufsicht über die Einhaltung der Regulierung komplex, zeitaufwendig und teuer ist, nehmen Private diese Aufgabe ungenügend oder überhaupt nicht wahr. Bei einer erfolgreichen Aufsicht profitiert nicht nur diejenige Person, welche die erforderlichen Kosten und die notwendige Zeit auf sich genommen hat, vielmehr profitieren alle Marktteilnehmerinnen (Trittbrettfahrerproblem). Entsprechend ist es für die gesamte Wirtschaft von Nutzen und dient es der Effizienz, wenn eine *staatliche Behörde* wie die FINMA die Aufsichtsfunktion übernimmt. Die einzelne Kundin kann so auf die staatliche Überwachung vertrauen. Die Bewilligungsträger profitieren umgekehrt von einem amtlich verliehenen Gütesiegel und werden angesichts der damit verbundenen Markteintrittshürde teilweise vor Konkurrenz geschützt, haben im Gegenzug aber für die Regulierungskosten aufzukommen.

Ökonomisch betrachtet existieren unterschiedliche Sichtweisen zum Nutzen und somit zur Rechtfertigung der Finanzmarktregulierung. Normativ beurteilt besteht ein *öffentliches Interesse* an der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Märkte bzw. der Korrektur von Marktversagen (*public interest theory*). Gleichzeitig ist die Regulierung im Spielfeld von Politik, Verwaltung, Finanzinstituten, Kundinnen und weiteren Beteiligten dem Wettbewerb unterschiedlicher Interessen ausgesetzt (*private interest theory*), in welchem Fehlanreize oder Marktversagen auftreten können.

Weil die Tätigkeit der Finanzinstitute *international ausgerichtet* ist, arbeitet auch die FINMA eng mit ausländischen Behörden zusammen (vgl. Art. 6 Abs. 2 und Art. 42 ff. FINMAG). Hierzu hat die FINMA mit verschiedenen ausländischen Aufsichtsbehörden Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen. Gestützt darauf kann im Bedarfs- und Problemfall grenzüberschreitend zusammengearbeitet werden. Überdies nimmt die FINMA Einsitz in verschiedenen internationalen Gremien, welche sich internationalen Standards widmen. Die internationale Ausrichtung ist letztlich für den gesamten Finanzplatz von Nutzen. Dass internationale Einflüsse auch die Regulierung des schweizerischen Finanzmarktes stark prägen, ist bereits oben erwähnt worden.

### 4.3.2. NUTZEN DER RUNDSCHREIBEN

#### Vorteile der «Regulierung» durch Rundschreiben

Die Aufsicht der FINMA basiert auf den Finanzmarktgesetzen (Art. 1 Abs. 1 FINMAG) und den einschlägigen Verordnungen. Angesichts der generell-abstrakten Rechtsnatur der Gesetze und Verordnungen verbleibt der Behörde oft ein *Ermessensspielraum*. Dies gilt ebenso bei der Umsetzung internationaler Standards. Auch kann der Gesetzgeber nicht alle auftretenden Sachverhalte im Vorfeld voraussehen, zumal sich die regulierten Geschäftsbereiche dynamisch weiterentwickeln.

Am Beispiel des Begriffs der «Marktmanipulation» sei dies erläutert: Im Gesetz (Art. 143 Finanzmarktinfrastrukturgesetz) und in der einschlägigen Verordnung (Art. 122 ff. Finanzmarktinfrastrukturverordnung) ist der Begriff noch generell gehalten. Erst in einer beispielhaften Aufzählung von «verpönten» Handlungsweisen, wie z.B. «Painting the Tape», «Marking the Close» oder «Wash Trades», finden sich im FINMA-RS 2013/8 Marktverhaltensregeln (Rz. 16-40) Beschreibungen einzelner konkreter Fälle solcher Marktmanipulationen zur Veranschaulichung. Damit nutzt die FINMA den ihr zustehenden technischen Ermessensspielraum, um für die Marktteilnehmer Klarheit zu schaffen, welche einzelnen Sachverhalte zulässig bzw. unzulässig sind.

Mit den Rundschreiben erläutert die FINMA ihre aufsichtsrechtliche Praxis, d.h. wie die FINMA die Finanzmarktgesetzgebung in der Aufsichtspraxis anwendet. Die Kommunikation einer einheitlichen Aufsichtspraxis durch Rundschreiben soll *Rechtssicherheit* für die Beaufsichtigten schaffen. Diese Rundschreiben sind eine transparente, öffentlich einsehbare Grundlage, wie die Regulierung in der Praxis von der FINMA umgesetzt wird. Teilweise gewähren die Rundschreiben den Finanzinstituten auch Wahlmöglichkeiten. Indem die FINMA ihre Verwaltungspraxis in Rundschreiben konkretisiert, werden Informationen ausserhalb von vertraulichen Ermittlungsverfahren öffentlich zugänglich. Dies erspart den Beaufsichtigten gegebenenfalls eigene Abklärungen in Form von kostspieligen Gutachten oder externen Beratungsleistungen. Im Streitfall dienen Rundschreiben wie bereits erwähnt auch den Gerichten zur Orientierung.

Auch kann von einem gewissen *Rückkopplungseffekt im Gesetzgebungsprozess* als weiterem Zusatznutzen ausgegangen werden. Die Verwaltungspraxis der FINMA kann z.B. bei einer anstehenden Gesetzes-/Verordnungsrevision in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden, um die Kriterien auf Gesetzes-/Verordnungsrang zu konkretisieren, d.h. zu «kodifizieren».

Würde das Gesetz (Art. 7 Abs. 1 lit. b FINMAG) kein öffentliches Instrument kennen, mit dem die FINMA die «Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung» spezifiziert, wären Details der Aufsichtspraxis lediglich anhand der nicht öffentlichen Handhabung der Vorschriften *im Einzelfall* feststellbar. Dies wäre weder für das Publikum noch für die anderen Marktteilnehmer transparent. Zusammenfassend ist die Konkretisierung der regulatorischen Umsetzungspraxis der FINMA mit dem Instrument der Rundschreiben als sinnvoll gewählter Ansatz zu sehen, der insgesamt von gesamtwirtschaftlichem Nutzen ist. Denn die Rundschreiben bilden eine transparente Grundlage für die Umsetzungspraxis.

#### Umsetzung internationaler Standards

Zahlreiche Rundschreiben konkretisieren die Umsetzung internationaler Standards im nationalen Recht. Standards dienen der Verhinderung oder Minimierung der regulatorischen Arbitrage. Dass die FINMA diese Mindestanforderungen in der Schweiz im Rahmen von Rundschreiben konkretisiert und umsetzt, ist für die Banken und Versicherungen von Nutzen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Schweizer Banken und Versicherungen im internationalen Wettbewerb mit gleich langen Spiessen tätig sind (*level playing field*). Überdies wird gewährleistet, dass die Regeln international kompatibel sind. An zwei Rundschreiben sollen diese Zusammenhänge nachfolgend exemplarisch verdeutlicht werden.

So wurden beispielsweise mit der Totalrevision des Rundschreibens 2008/19 Kreditrisiken - Banken im Jahr 2016 auf der einen Seite die Modellanpassungen des internationalen Standards für Kreditäquivalente von Derivaten



nachvollzogen, zugleich wurden strengere Regeln für einzelne im Bankenbuch eingesetzte Finanzinstrumente formuliert. So wurden mit dem Nachvollzug der Basler Standards die Anforderungen an die Eigenmittelunterlegung für „alle Arten von Fonds“ verschärft (Look-Through auf die zugrundeliegenden Finanzinstrumente), ebenso erfolgten Präzisierungen bei der Bestimmung der Risikosensitivität von Verbriefungen (Einschränkung der mechanischen Verwendungsmöglichkeiten externer Ratings). Zudem werden neue Anforderungen zur Eigenmittelunterlegung von Ausfallrisiken zentraler Gegenparteien formuliert. Vereinfachte Verfahren gewährt die FINMA für kleine und kleinste Institute der Aufsichtskategorien 4 und 5.

Auch mit den letzten Totalrevisionen des Rundschreibens 2016/01 Offenlegung – Banken werden revidierte Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht in nationales Recht umgesetzt. Grundlegendes Ziel der Anpassungen ist die Stärkung der Marktdisziplin der Beaufsichtigten durch Schaffung erhöhter Transparenz und Standardisierung von Informationen. Die Basis dieses Rundschreibens ist auf Verordnungsstufe. So wird in der ERV und LiqV der FINMA die Kompetenz übertragen, technische Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Im Rundschreiben teilt die FINMA dann die Banken in zwei Kategorien ein: Banken der Kategorien 1 bis 3 und Banken der Kategorien 4 und 5. Den Banken der Kategorien 4 und 5 gewährt das Rundschreiben wiederum gewisse Erleichterungen. Die Offenlegungen in den Anhängen 1 bis 5 stimmen inhaltlich mit jenen in Pillar 3 von Basel III überein.

Die FINMA wirkt in den massgeblichen Gremien aktiv mit (etwa im bereits erwähnten Basler Ausschuss für Bankenaufsicht oder in der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden) und kann so besondere Anliegen des Schweizer Finanzplatzes einbringen. Mehrere der untersuchten Rundschreiben basieren mittelbar auf den Basler Standards. Der politische Grundsatzentscheid, die Basler Standards in der Schweiz umzusetzen, ist nicht von der FINMA gefällt worden, sondern ergibt sich namentlich aus dem Verordnungsrecht des Bundesrates. Auch viele Wahlmöglichkeiten gemäss Basler Standards werden auf Verordnungsstufe festgelegt.

Der Bundesrat stellt sich dabei auf den Standpunkt, dass es ein Gütesiegel für den Finanzplatz Schweiz ist, wenn die international breit akzeptierten Standards grundsätzlich für den gesamten Bankenplatz gelten. Eine Anwendung bloss auf international tätige Banken hätte nach Auffassung des Bundesrates den Nachteil, «dass die Regulierung komplexer und umfangreicher wäre und es keine gleich langen Spiesse im hartumkämpften Inlandgeschäft gäbe». <sup>19</sup>

### **Konkretisierung nationaler Vorgaben**

Neben den Rundschreiben, denen zumindest mittelbar oder teilweise internationale Standards zugrunde liegen, existieren Rundschreiben, die auf der Basis von Schweizer Gesetzen und Verordnungen die Umsetzungspraxis in traditionellen aufsichtsrechtlichen Feldern beschreiben, z.B. im Prüfungsbereich. Mit der letzten Teilrevision des Rundschreibens 2013/3 Prüfwesen wurde unter anderem auf die Revision der Finanzmarktprüfverordnung reagiert. Neu wurden damit die Prinzipien des Prüfwesens auf Verordnungsstufe verankert. Neben einigen kleineren Anpassungen wurden im Rundschreiben insbesondere die Anforderungen an die Unabhängigkeit von Prüfgesellschaften präzisiert. Daraus resultiert ein unmittelbarer Nutzen hinsichtlich der Integrität der Prüfung. Gemäss Angaben der FINMA zielte die Revision auch auf eine Effizienzsteigerung durch eine verstärkte Risikoorientierung in der Prüfung sowie eine Liberalisierung der Prüfkadenz.

Eine weitere Gruppe von Rundschreiben im nationalen Kontext befasst sich mit Regelungen im Zusammenhang mit Kundenprozessen. Die internationalen Einflüsse finden hier teilweise auf Gesetzesstufe ihren Niederschlag. Eigene Akzente können national von der Bankenaufsicht mittels Rundschreiben gesetzt werden. Die Revisionen dieser Rundschreiben sind häufig von neuen Marktentwicklungen in der Schweiz oder durch neue Technologien getrieben. Als Beispiele seien etwa die Anpassungen bei den Rundschreiben 2016/7 «Video- und Online-Identifizierung» bzw. 2009/1 «Eckwerte zur Vermögensverwaltung» genannt, die den Einsatz von neuen Technologien an

---

<sup>19</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2019 auf die Interpellation «Massgeschneiderte Umsetzung von «Basel III final» statt teurer Swiss Finish», eingereicht am 21. März 2019 von Ständerat Hannes Germann, Ziff. 2.

der Kundenschnittstelle der Beaufsichtigten regeln. Mit dem Instrument des Rundschreibens kann so relativ schnell und flexibel auf neue Rahmenbedingungen der Beaufsichtigten reagiert werden. Dies stärkt grundsätzlich die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes.

In denjenigen Fällen, in denen die FINMA mit Revisionen von Rundschreiben auf von ihr in der Beaufsichtigung erkannte Mängel und deren Beseitigung abzielt, leistet sie einen Beitrag zum Risikomanagement der Institute. Die Verschärfungen des Rundschreibens 2018/3 Outsourcing etwa im Zusammenhang mit den Regelungen zur Aufrechterhaltung von systemkritischen Funktionen im Krisenfall oder Auslagerungen innerhalb von Bankkonzernen können hier als Beispiel genannt werden. Die damit verbundene Stärkung der Notfallplanung sowie die Stärkung der Governance in Konzernen sollen einen Beitrag zur Finanzplatzstabilität leisten.

Die FINMA fühlt sich in Ihrer Aufsichtspraxis der Technologie- und Geschäftsmodellneutralität verpflichtet, zugleich aber auch dem Proportionalitätsgrundsatz und der Prinzipienorientierung. Der Proportionalitätsgrundsatz und die Prinzipienorientierung haben dazu geführt, dass in der jüngeren Vergangenheit Rundschreiben verschiedentlich verschlankt oder mit Erleichterungen versehen worden sind. Neue Rundschreiben, welche nicht bereits bestehende ersetzt hätten, sind kaum noch erlassen worden. Betrachtet man ausschliesslich die jüngsten Revisionen, kann sogar von einer kostensenkenden Wirkung ausgegangen werden, sofern man den mit jeder Änderung regulatorischer Anforderungen verbundenen Initialaufwand ausblendet. Darin liegt indessen kein eigenständiger Nutzen, vielmehr werden dadurch lediglich die regulierungsbedingten Kosten reduziert.

So geht die FINMA beispielsweise bei der Einführung des Kleinbankenregimes davon aus, dass die entsprechenden Institute «[a]ufgrund der Befreiungen und Erleichterungen [...] künftig direkt und indirekt Kosten einsparen können».<sup>20</sup> Von den in diesem Zusammenhang acht angepassten Rundschreiben haben die meisten auch in der vorliegenden Studie Berücksichtigung gefunden. Die Abfragung der Kosten bei den Finanzinstituten erfolgte allerdings vor der definitiven Umsetzung der mit dem Kleinbankenregime verbundenen Erleichterungen; letztere konnten deshalb in der Studie noch keine Berücksichtigung finden.

---

<sup>20</sup> Vgl. die Medienmitteilung der FINMA vom 27. November 2019 ([www.finma.ch/de/news/2019/11/20191127-mm-kleinbankenregime](http://www.finma.ch/de/news/2019/11/20191127-mm-kleinbankenregime)).

#### 4.4. KOSTENTREIBER IN DEN RUNDSCHREIBEN: RELEVANTE HANDLUNGSANWEISUNGEN

Im Folgenden werden für ausgewählte Rundschreiben **Anordnungen** und **Handlungsanweisungen** umschrieben, die von den befragten Finanzinstituten als besonders kostenintensiv empfunden werden. In der Regel nicht ausdrücklich angeführt sind die von den Finanzinstituten in den Fragebogen sowie den geführten Interviews regelmässig als aufwendig erwähnten, aber nicht näher spezifizierten Massnahmen, etwa die Umsetzung des Rundschreibens in allgemeiner Hinsicht, die Analyse eines geänderten Rundschreibens, die Dokumentation, die Anpassung interner Weisungen oder die Mandatierung externer Spezialisten bzw. die Prüfung der Einhaltung der Anforderungen des Rundschreibens durch die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft.

Die Beurteilung, inwieweit die erörterten Anordnungen und Handlungsanweisungen der FINMA zugeschrieben werden können, sodass es sich um unmittelbare «Kosten der Rundschreiben» handelt, bleibt zwingend ungenau. Denn die in den Rundschreiben enthaltenen Anforderungen lassen sich in der Regel zumindest teilweise auf übergeordnete Vorschriften zurückführen. Inwieweit sich Kosten infolge konkretisierender Bestimmungen eines Rundschreibens als «FINMA-bedingt» qualifizieren lassen, kann nicht exakt bemessen werden. Die rechtliche Perspektive würde höchstens eine wertende Beurteilung erlauben, ob eine Ausführungsbestimmung über eine genügende Grundlage auf einer übergeordneten Normenebene verfügt. Nicht möglich wäre eine Aussage, wonach eine Handlungsanweisung des Rundschreibens beispielsweise zu 35% durch eine Verordnungsbestimmung des Bundesrates oder eine Gesetzesnorm der Bundesversammlung abgedeckt ist, folglich im Umfang von 65% «FINMA-bedingt» wäre. Der Umgang mit sich überlagernden Vorschriften auf unterschiedlichen Ebenen der Normenhierarchie wird auch im SECO Regulierungs-Checkup nicht thematisiert. Letztlich würde es sich bei den nicht FINMA-bedingten Kosten von Handlungsanweisungen der Rundschreiben um Sowieso-Kosten handeln, welche bei der Kostenberechnung in Abzug zu bringen wären (vgl. SECO Regulierungs-Checkup, S. 32 f.). Indessen sahen sich die befragten Institute ihrerseits nicht in der Lage, bei den angegebenen Kosten entsprechende Differenzierungen vorzunehmen. Die Regulierung wird als Einheit wahrgenommen. Die mit den Kosten vertrauten befragten Experten unterscheiden in aller Regel weder zwischen dem erlassenden Organ (Bundesversammlung, Bundesrat oder FINMA) noch zwischen dem eingesetzten Instrument (Gesetz im formellen Sinn, Verordnung oder Rundschreiben) noch zwischen verschiedenen Motiven für die Umsetzung (formelle Verbindlichkeit von Rechtssätzen, drohende Verfügung der Aufsichtsbehörde bei Nichtbefolgung im Einzelfall, Harmonisierung mit internationalen Standards, eigene Reputation des Unternehmens). Infolgedessen muss die vorliegende Erhebung davon absehen, bei den von den Instituten angegebenen Kosten den FINMA-bedingten Anteil zu quantifizieren und separat auszuweisen. Hinzu käme das Problem, dass die Anzahl Handlungsanweisungen eines jeden Rundschreibens hoch ist und überdies die Rundschreiben zahlreich sind, sodass die Ermittlung der gesamten durch die Handlungsanweisungen aller FINMA-Rundschreiben verursachten laufenden und Initialkosten (einschliesslich Finanz- und Kapitalkosten) – selbst bei einer Beschränkung auf Banken und Versicherungen – Hochrechnungen mit immensen Unsicherheitsfaktoren voraussetzen würde. Der Grad der «FINMA-Bedingtheit» wird nachfolgend lediglich für Handlungsanweisungen umrissen, welche die befragten Finanzinstitute als besonders kostenintensiv erwähnt haben. Die Darstellung ist insoweit nicht notwendigerweise repräsentativ.

##### 4.4.1. RUNDSCHREIBEN 2008/21 OPERATIONELLE RISIKEN – BANKEN

Das Rundschreiben spezifiziert die Eigenmittelanforderungen für operationelle Risiken in Konkretisierung von Art. 89–94 ERV. Es definiert überdies qualitative Grundanforderungen an das Management der operationellen Risiken (Art. 12 BankV). Der **Anhang 3** des Rundschreibens regelt das Management von Risiken im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit elektronischer Kundendaten, wobei für Banken der Kategorien 4 und 5 gewisse Erleichterungen gelten. Es geht hauptsächlich um das Risiko von Vorfällen in Bezug auf die Vertraulichkeit von Kundendaten durch die Verwendung elektronischer Systeme (Anh. 3, Rz. 1).

Dieser Anhang 3 wird von rund der Hälfte der befragten Institute als kostenintensivste Anforderung des Rundschreibens betrachtet. Der Anhang lässt sich indirekt auf übergeordnetes Aufsichtsrecht abstützen (Anh. 3, Rz. 1, Fn. 25 erwähnt Art. 3 [Bewilligungsvoraussetzungen Banken] und Art. 47 BankG [Bankkundengeheimnis] sowie Art. 12

BankV [Risikomanagement], Art. 10 [Bewilligungsvoraussetzungen Effektenhändler] und Art. 43 BEHG [Berufsgeheimnis] sowie Art. 19 f. BEHV [Risikobegrenzung und internes Kontrollsystem]). Zum Teil basiert der Anhang auf dem Datenschutz- (verwiesen wird auf Art. 7 DSGVO [Datensicherheit] sowie Art. 8 ff. VDSG [Schutzmassnahmen]) und auf dem Zivilrecht. Es erscheint gleichwohl vertretbar, die Umsetzungskosten dieses Anhangs als FINMA-bedingt einzustufen, weil die entsprechenden Bestimmungen des übergeordneten Rechts unspezifisch ausfallen und der FINMA Ermessensspielraum gewähren. Ein Institut weist allerdings darauf hin, dass die Kosten der vom Institut vorgenommenen Überwachung und Steuerung der operationellen Risiken nicht notwendigerweise durch FINMA-Rundschreiben bedingt seien und dass sich der Umfang, in welchem sie dies sein könnten, nicht exakt bestimmen lasse. Gemäss der Auffassung dieses Instituts fallen für die operationellen Risiken neben den Personal- und IT-Kosten auch beträchtliche Eigenmittelkosten (für die risikogewichteten Positionen) an, welche durch die Schweizer Umsetzung der Basel III-Anforderungen noch erhöht werden. Das besagte Institut hält im Allgemeinen aber Anforderungen auf der Ebene von Gesetz und Verordnung als in erster Linie massgeblich für die verursachten Kosten, nicht die Rundschreiben, sodass die Kostenevaluation nach Auffassung des Instituts auf jener Ebene durchgeführt werden müsste.

Im quantitativen Bereich stehen bei der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen für operationelle Risiken drei Ansätze zur Auswahl. Die Wahl eines **institutsspezifischen Ansatzes** gemäss Art. 94 ERV (*Advanced Measurement Approach, AMA*) kann zusätzliche Kosten verursachen, steht aber im Ermessen des betreffenden Finanzinstitutes. Hierfür erforderlich ist eine Bewilligung der FINMA. Aus dem Rundschreiben (Rz. 51) ergibt sich, dass die Verwendung eines institutsspezifischen Ansatzes zusätzlich die Erfüllung von gewissen weiteren qualitativen Anforderungen (Rz. 52 ff.) voraussetzt. Diese können als FINMA-bedingt betrachtet werden, weil die in Art. 94 Abs. 2 ERV erwähnten Voraussetzungen unspezifisch ausfallen. Die detaillierten Spezifikationen eines institutsspezifischen Ansatzes werden demgegenüber im Rahmen des individuellen Bewilligungsprozesses geprüft (vgl. Rz. 69); entsprechende Kosten können insoweit nicht dem Rundschreiben zugeschrieben werden. Dasselbe gilt, falls die FINMA einem Institut nicht den gewünschten Ansatz erlaubt, sondern einen anderen Ansatz verlangt. Keine FINMA-Kosten liegen vor, falls ein Ansatz gestützt auf EU-Recht verwendet wird (vgl. Art. 312 ff. Verordnung [EU] Nr. 575/2013 vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen).

Als weitere kostenintensive Massnahme erwähnen mehrere Institute die vorgeschriebene Verwendung einer **Datenbank mit internen Verlustdaten** (Rz. 77). Nähere Anforderungen an eine solche bankinterne Datenbank für operationelle Verluste werden in Rz. 78 ff. aufgestellt. Entsprechende Kosten können als teilweise FINMA-bedingt eingestuft werden, weil Art. 94 Abs. 2 ERV lediglich generisch die «Verwendung interner und externer Verlustdaten» erwähnt.

Die qualitativen Anforderungen an den Umgang mit operationellen Risiken (Rz. 117 ff.) basieren auf den **Principles for the Sound Management of Operational Risk** vom Juni 2011 (<[www.bis.org/publ/bcbs195.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf)>) des *Basel Committee on Banking Supervision* (Rz. 120). Instituten, die sich ohnehin an diesen internationalen Standards ausrichten, entstehen durch die Umsetzung im Rundschreiben grundsätzlich keine zusätzlichen Kosten.

Mehrfach werden in diesem Zusammenhang die verlangte Ausdehnung des Risikomanagements auf die IT (Rz. 135 ff.) sowie der Umgang mit **Cyber-Risiken** (Rz. 135.6 ff.) einschliesslich der Implementierung entsprechender Konzepte sowie der Durchführung von Verwundbarkeitsanalysen und *Penetration Testings* (Rz. 135.12) als kostenintensiv betrachtet.

#### 4.4.2. RUNDSCHREIBEN 2011/02 EIGENMITTELPUFFER UND KAPITALPLANUNG – BANKEN

Das Rundschreiben konkretisiert die Anforderungen an den Eigenmittelpuffer, den antizyklischen Puffer und den erweiterten antizyklischen Puffer sowie an die zusätzlichen Eigenmittel gemäss Art. 43–45 ERV und umschreibt das interne Kapitalplanungsverfahren. Diese als «Säule 2» bezeichneten Massnahmen ergänzen die Mindesteigenmittel nach Art. 42 ERV für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken («Säule 1»). Bezweckt werden die Einhaltung der Mindestanforderungen und die geordnete Fortsetzung der Geschäftstätigkeit (*going concern*) auch unter ungünstigen Verhältnissen sowie die Vermeidung eines prozyklischen Verhaltens der Institute in Krisen (Rz. 3 f.). Für systemrelevante Institute gelten in Art. 124 ff. ERV geregelte erhöhte Anforderungen.

Mehrfach wird bei diesem Rundschreiben die darin verlangte schriftlich dokumentierte **Kapitalplanung** auf Einzelinstitutionsbasis und konsolidiert als kostenintensiv betrachtet. Diese wird in Rz. 34–45 geregelt und gilt ausdrücklich ungeachtet der Puffer (Rz. 34). Unter Berücksichtigung eines Dreijahreshorizonts müssen die Kapitalanforderungen auch unter Annahme eines wirtschaftlichen Abschwungs und eines markanten Rückgangs der Ertragslage erfüllt werden können (Rz. 36). Die Prüfgesellschaft hat in ihrem Prüfbericht zur Kapitalplanung Stellung zu nehmen (Rz. 44). Da die Kapitalplanung in der ERV nicht ausdrücklich angesprochen wird, können die entsprechenden Kosten als FINMA-bedingt qualifiziert werden. Art. 4 Abs. 2 BankG (vgl. auch Art. 3g BankG) enthält eine generische Ermächtigung der FINMA, Ausführungsvorschriften über angemessene Eigenmittel zu erlassen, doch sind die Mindestanforderungen nach Massgabe der Geschäftstätigkeit und der Risiken vom Bundesrat festzulegen.

#### 4.4.3. RUNDSCHREIBEN 2013/01 ANRECHENBARE EIGENMITTEL – BANKEN

Das Rundschreiben konkretisiert Art. 18–40 ERV mit technischen Ausführungsbestimmungen zu den aufsichtsrechtlich anrechenbaren Eigenmitteln auf Stufe Einzelinstitut und konsolidiert. Ausserdem enthält das Rundschreiben Spezialbestimmungen für Banken mit anerkannten internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS/IAS und US GAAP).

Besonderheiten bei der Umschreibung der anrechenbaren Eigenmittel oder sonstige Anforderungen des Rundschreibens können bei den Instituten Kostenfolgen verursachen. Allerdings haben nur wenige der befragten Institute kostenintensive Handlungsanweisungen genannt. Eine Bank, die ausschliesslich über hartes Kernkapital (Common Equity Tier 1) verfügt, sah ausdrücklich keine wesentlichen einzelnen Kostenfaktoren. Erwähnt wurden von einem Institut immerhin «Anpassungen des Erstellungsprozesses Statistik», von zwei anderen Instituten die Einführung der Eigenmittelzielgrösse sowie die Festlegung der Interventionsgrenzen durch die FINMA oder «IT-Anpassungen». Ein Institut nennt im Zusammenhang mit der Teilrevision des Rundschreibens von 2018 überdies «**LER**» (Reporting zur Risikoverteilung, «Large Exposure Reporting», vgl. dazu Art. 95–119 ERV und Rundschreiben 2019/1 Risikoverteilung – Banken sowie das *Supervisory framework for measuring and controlling large exposures* des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht), insbesondere hinsichtlich der Eigenmittel für Risiken der Finanzinfrastruktur unter dem Standardansatz oder die Berechnung und Zusammenfassung indirekter Risiken (zusammen mit direkten Risiken). Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass für systemrelevante Banken etwaige Abweichungen von den internationalen Standards im Wesentlichen bereits auf der Ebene der ERV erfolgten und das Rundschreiben als solches keine Kosten verursachte.

#### 4.4.4. RUNDSCHREIBEN 2013/03 PRÜFWESEN [ABGEFRAGT BEI BANKEN]

Das Rundschreiben regelt die Prüfung der beaufsichtigten Institute durch die Prüfgesellschaften. Verschiedene weitere Rundschreiben enthalten spezifische Aspekte, welche bei der Prüfung zu berücksichtigen sind. Die allgemeine gesetzliche Grundlage der aufsichtsrechtlichen Prüfung findet sich in Art. 24 FINMAG. Gestützt darauf hat der Bundesrat die Finanzmarktprüfverordnung vom 5. November 2014 erlassen, welche die frühere Fassung vom 15. Oktober 2008 ersetzt hat. Die Verordnung ist mit gut vier Seiten kurz gehalten. Die Einzelheiten werden von der FINMA geregelt. Art. 24 Abs. 4 Satz 2 FINMAG erlaubt dem Bundesrat, die FINMA zu ermächtigen, «Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten» zu erlassen. Das Rundschreiben ist in der jüngsten Vergangenheit in verschiedener Hinsicht angepasst worden (dazu und zur dagegen erhobenen Kritik Pfiffner, 2019). Die nachfolgenden Stellungnahmen beschränken sich auf Banken. Die Versicherungsunternehmen wurden zu diesem Rundschreiben separat befragt.

Wie bei sämtlichen analysierten Rundschreiben verursachen vorgenommene Anpassungen bei den betroffenen Instituten Kosten, selbst wenn es sich um **Erleichterungen** handelt. So wird als Kostenfaktor beispielsweise generisch das «Studium des neuen Rundschreibens und die Erarbeitung eines Verständnisses für die neuen Anforderungen» erwähnt, daneben die Anpassungen der Prüfungsplanung.

Weiter genannt werden die Auswirkungen der Möglichkeit zur Abstützung auf Arbeiten der internen Revision durch die Prüfgesellschaft (nach Rz. 47.1 kann sich die Prüfgesellschaft auf Arbeiten der internen Revision abstützen)

bzw. die später wieder rückgängig gemachte restriktive Auslegung der Abstützung auf die interne Revision, ausserdem das Fehlen des Wesentlichkeitsprinzips in der Aufsichtsprüfung und der **Koordinationsaufwand** mit der Prüfgesellschaft.

Gemäss Rz. 86.1 des Rundschreibens können Banken der Aufsichtskategorie 4 bei der FINMA eine zweijährige, solche der Kategorie 5 eine dreijährige **Prüfkadenz** beantragen, sofern keine erhöhte Risikolage und keine erheblichen Schwachstellen beim Institut bestehen. In der Folge entfallen in den entsprechenden Jahren die Erstellung der Standardprüfstrategie (Rz. 109.2) und der Kostenschätzung (Rz. 106) sowie etwaige Interventionen. Die Prüfung eines entsprechenden Antrags auf reduzierte Prüfkadenz wird von einem befragten Institut als Kostenfaktor angeführt.

Die in Rz. 87.2 ff. vorgesehene Lockerung der **Prüfzyklen** wird als kostenmindernd erwähnt. Dasselbe gilt generell für die vermehrte Risikoorientierung. Ein anderes Institut erkennt im Rundschreiben keine wesentlichen einzelnen Kostenfaktoren.

Die ebenfalls vorgebrachte vermehrte Anordnung von **Sonder- und Spezialprüfungen** durch die FINMA ist eine Frage der Handhabung der Aufsichtspraxis durch die FINMA und ergibt sich nicht direkt aus dem Rundschreiben.

#### 4.4.5. RUNDSCHREIBEN 2015/02 LIQUIDITÄTSRISIKEN – BANKEN

Das Rundschreiben umschreibt in Konkretisierung der LiqV und in Umsetzung der Vorgaben von Basel III die qualitativen Mindestanforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Rz. 2 ff.) und die quantitativen Anforderungen an die Liquiditätshaltung (*Liquidity Coverage Ratio*, Rz. 104 ff.). Für Banken der Kategorien 4 und 5 werden gewisse Erleichterungen vorgesehen. Die Grundanforderungen ergeben sich direkt aus der LiqV, darunter auch die Einrichtung von Risikomess- und Steuerungssystemen sowie die Entwicklung von Stressszenarien und die Durchführung von Stresstests (Art. 7 und Art. 9 LiqV). Eine allgemein gehaltene gesetzliche Ermächtigung der FINMA zum Erlass von Vorschriften über die Liquidität findet sich analog zu den Eigenmitteln in Art. 4 Abs. 2 BankG (vgl. auch Art. 3g BankG), wobei die Mindestanforderungen nach Massgabe der Geschäftstätigkeit und der Risiken wiederum vom Bundesrat festzulegen sind.

Als Kostenfaktor erwähnen die befragten Institute mehrfach die **Berechnung der *Liquidity Coverage Ratio*** samt der entsprechenden Umsetzung in den IT-Systemen. Die Kosten für die erforderlichen IT-Umstellungen werden als hoch bezeichnet. Konkret wird etwa hingewiesen auf die Unterteilung der Passivgelder gemäss den Kriterien des Rundschreibens und die Zuordnung der verschiedenen Abflussraten. In ähnlicher Weise nennt ein anderes Institut die Komplexität der Definitionen der *Outflows* für Retail- und Wholesale-Kunden oder der operationellen und nicht-operationellen *Inflows*. Die Grundanforderungen an die *Liquidity Coverage Ratio* ergeben sich direkt aus Art. 12 ff. LiqV; insoweit sind die Kosten nicht FINMA-bedingt.

Ebenfalls genannt werden im Zusammenhang mit der *Liquidity Coverage Ratio* die vorgeschriebenen **Meldungen** an die FINMA mittels Formularen sowie generell die Dokumentation aller Liquiditätsrisiken und -prozesse. Das Ausfüllen umfangreicher Templates mit Beobachtungskennzahlen wird zum Teil als wenig nützlich kritisiert. Konkret angeführt wird auch die Spiegelung der HQLA-Definition (*High Quality Liquid Assets*, qualitativ hochwertige Aktiva zur Deckung eines Mittelabflusses in einem Stressszenario) im Reportingsystem, wobei sich die besagte Definition bereits aus Art. 15 ff. LiqV ergibt. Gestützt auf Art. 3 Abs. 1 LiqV kann die FINMA von den Banken verlangen, über die Liquidität nach den Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht Bericht zu erstatten. Soweit die FINMA von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, sind die verursachten Kosten FINMA-bedingt. Global ausgerichtete Institute orientieren sich hingegen unabhängig vom Rundschreiben an den internationalen Vorgaben.

Ein Institut nennt die Erhebung der Finanzierungsquote (*Net Stable Funding Ratio*) und das entsprechende Reporting. Indessen hat die Schweiz die verbindliche Umsetzung dieser Kenngrösse mit Blick auf die internationale Situation noch aufgeschoben.

Vereinzelte weitere Aspekte, die von den befragten Instituten bei diesem Rundschreiben erwähnt werden, betreffen die Strukturierung der Refinanzierung (Vermeidung von Klumpenrisiken), die Regelung zur Nichtkündigungskommission, die Abbildung der Einlagensicherung oder die Sicherstellung, dass die Rückzugsbedingungen nicht umgangen werden.

#### 4.4.6. RUNDSCHREIBEN 2016/01 OFFENLEGUNG – BANKEN

Das Rundschreiben konkretisiert die Vorgaben von Art. 16 ERV und Art. 17e LiqV zu den Offenlegungspflichten im Bereich Eigenmittel und Liquidität. Es definiert ausserdem die Publikationspflichten bezüglich *Corporate Governance* (Anh. 5), Zinsrisiken sowie Vergütungen und regelt den Umfang der verlangten Offenlegung.

Das Rundschreiben umfasst im Hauptteil bloss etwa fünf Seiten Text, jedoch rund 120 Seiten Anhänge hauptsächlich mit Tabellen. Die Offenlegung stellt die dritte Säule des Regelwerks **Basel III** dar. Das Rundschreiben stützt sich auf die Standards und Prinzipien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (*Pillar 3 disclosure requirements*). Die Vorgaben auf Verordnungsebene sind demgegenüber sehr vage. Gemäss Art. 16 Abs. 1 Satz 1 ERV haben die Banken die Öffentlichkeit «in angemessener Weise über ihre Risiken und ihre Eigenmittel» zu informieren, wobei die FINMA technische Ausführungsbestimmungen erlässt und insbesondere bestimmt, welche Informationen zusätzlich zur Jahresrechnung oder zu den Zwischenabschlüssen offenzulegen sind (Art. 16 Abs. 3 LiqV). In ähnlicher Weise statuiert Art. 17e Abs. 1 und Abs. 4 LiqV, dass die Banken die Öffentlichkeit regelmässig in angemessener Weise über ihre Liquiditätssituation und ihre *Liquidity Coverage Ratio* (LCR) informieren und dass die FINMA die Einzelheiten der Offenlegung regelt, insbesondere, «welche LCR-relevanten Informationen zusätzlich zur LCR offenzulegen sind». Angesichts der bloss unbestimmten Vorgaben auf Verordnungsebene sind die wegen des Rundschreibens anfallenden Kosten als grundsätzlich FINMA-bedingt zu betrachten, obwohl die FINMA verpflichtet ist, konkretisierende Bestimmungen zu erlassen.

Das Rundschreiben ist in der jüngeren Vergangenheit **mehrmals geändert** worden, wie seitens der befragten Institute moniert wird. Dabei hatten die betroffenen Institute Abklärungen zu den verlangten Angaben und deren Beschaffungsort zu treffen. Überdies mussten Vorlagen erstellt bzw. angepasst und Tabellen automatisiert werden. Als hauptsächlichster Kostentreiber wird die zusätzliche Dichte der Informationen genannt, welche die Tabellen und die Berichterstattung erfordern.

Die Offenlegung ist einer **internen Kontrolle** zu unterziehen (Rz. 21), deren Durchführung und Dokumentation ihrerseits mit einem Aufwand verbunden ist. Ausserdem haben die Prüfgesellschaften die Einhaltung der Offenlegungspflichten zu prüfen und dazu in ihrem Bericht zur Aufsichtsprüfung Stellung zu nehmen (Rz. 54).

Im Einzelnen erwähnen befragte Institute, dass die Tabelle KM1 («Grundlegende regulatorische Kennzahlen») für alle wesentlichen **Gruppengesellschaften** und die Tabellen von Anhang 3 («Offenlegung systemrelevanter Banken») sowohl für die Finanzgruppe als auch für die untergeordneten Finanzgruppen und für systemrelevante Einzelinstitute (Rz. 14.4) erstellt und offengelegt werden müssen. Ein anderes Institut nennt die Konsolidierung der Daten bzw. Tabellen auf Stufe Konzern.

#### 4.4.7. RUNDSCHREIBEN 2017/01 CORPORATE GOVERNANCE – BANKEN

Das Rundschreiben erläutert die Anforderungen an die *Corporate Governance*, das Risikomanagement, das interne Kontrollsystem und die interne Revision. Die entsprechenden Vorgaben auf gesetzlicher Ebene sind allgemein gehalten, etwa die für Banken verlangte, der «Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation» und die Trennung von Verwaltungsrat und Geschäftsführung, soweit «der Geschäftszweck oder der Geschäftsumfang es erfordert» (Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG) und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit (Art. 3 Abs. 2 lit. c und Art. 3f Abs. 1 BankG). Insoweit ist es vertretbar, die entsprechenden Kosten zumindest teilweise als FINMA-bedingt zu qualifizieren.

Häufig als kostenintensiv erwähnt wird von den befragten Instituten das **Rahmenkonzept** für das institutsweite Risikomanagement. Dieses hat die Risikopolitik, die Risikotoleranz und die darauf basierenden Risikolimiten in

allen wesentlichen Risikokategorien zu enthalten (Rz. 53). Die Institute mussten hier zunächst analysieren, wie der Begriff des Rahmenkonzepts auszulegen ist.

Mit Aufwand verbunden war sodann nach der Einschätzung mehrerer Befragten die Umsetzung in Form von internen **Reglementen**, Weisungen und ähnlichen formellen Dokumenten sowie die Einrichtung entsprechender Prozesse beispielsweise anhand von Checklisten. Hinzu kommen Kontrollen und das Reporting. Dies gilt nicht nur für das Rahmenkonzept, sondern auch für andere im Rundschreiben vorgesehene Regelungen.

Die höheren Anforderungen an die Risikokontrolle und an das Compliance sowie die Aufgaben des Risikoausschusses führten zu erhöhten **Personalkosten**. Verschiedentlich mussten externe Beratungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden. Gemäss einem befragten Institut entsteht ein substanzieller Aufwand auf Stufe Verwaltungsrat und weniger operativ. Ein systemrelevantes Institut hat die Ernennung des *Chief Risk Officer* angeführt; dieser muss Geschäftsleitungsmitglied sein (Rz. 68). Auch Mehrkosten im Bereich der Revision werden erwähnt.

Weiter genannt werden die Gap-Analyse, die **vorgeschriebenen Aufgaben** des Prüf- und des Risikoausschusses (Rz. 34–39 und Rz. 40–46) sowie der Risikokontrolle, der *Compliance*-Funktion und der internen Revision (Rz. 69–76, Rz. 77–81 und Rz. 91–97) bzw. der Ausbau des internen Kontrollsystems und das *Three-Lines-of-Defense*-Modell für den Umgang mit Risiken.

Für grössere, **international ausgerichtete Institute** hat das Rundschreiben kaum Zusatzkosten bewirkt, weil diese – beispielsweise aufgrund der Vorgaben des *Financial Stability Board* – ohnehin gehalten wären, entsprechende Prinzipien umzusetzen.

#### 4.4.8. RUNDSCHREIBEN 2017/07 KREDITRISIKEN – BANKEN

Das Rundschreiben spezifiziert in Konkretisierung von Art. 18–77 ERV die Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken. Die Grundlage liegt in der Eigenkapitalvereinbarung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (vgl. Rz. 3–9). Für Banken der Kategorien 4 und 5 sowie unter Umständen 3 gelten gewisse Erleichterungen (vgl. Rz. 32 f. und Anh. 2 sowie Rz. 335). Die FINMA wird in der ERV verschiedentlich angehalten, Ausführungsbestimmungen unter Beachtung der Basler Standards für die Berechnung der Eigenmittelanforderungen (vgl. <[www.bis.org/basel\\_framework/standard/CRE.htm](http://www.bis.org/basel_framework/standard/CRE.htm)>) zu erlassen (vgl. etwa Art. 55 Abs. 2, Art. 57 Abs. 2, Art. 59 Abs. 1, Art. 66 Abs. 3<sup>bis</sup>, Art. 69 Abs. 4, Art. 70 Abs. 1 und Art. 77 Abs. 2 ERV).

Ein von den Instituten vielfach erwähnter hoher Kostenfaktor ist die Regelung bzw. Umsetzung des **Standardansatzes für die Berechnung der Kreditäquivalente von Derivaten** (das heisst von OTC-Derivaten, börsengehandelten Derivaten und Transaktionen mit langer Abwicklungsfrist; sog. «SA-CCR», vgl. Rz. 32 ff.). Dieser findet seine Grundlage in Art. 57 Abs. 1 ERV, sodass höchstens Besonderheiten der technischen Ausführungsbestimmungen der FINMA nach Massgabe der Basler Standards (vgl. Art. 57 Abs. 2 ERV) der FINMA zugerechnet werden könnten.

Zwei andere Institute erwähnen überdies die Regelung betreffend **Anteile an verwalteten kollektiven Vermögen** als kostenintensiv (Rz. 333 ff.). Art. 66 Abs. 3<sup>bis</sup> ERV enthält hierzu keine materielle Regelung, sondern verweist für die Gewichtung der Positionen auf die technischen Ausführungsbestimmungen, welche die FINMA gemäss den Basler Standards zu erlassen hat.

Ein befragtes Institut weist darauf hin, dass die häufigen Anpassungen an der Regulierung vom bestehenden **IT-Systemanbieter** nicht termingerecht und qualitativ einwandfrei umgesetzt werden konnten, sodass die Applikation gewechselt werden musste, was zu sehr hohen Implementierungskosten führte. Andere Institute erwähnen ebenfalls hohe IT-Kosten bzw. den Aufbau der notwendigen Datenhaltung oder das Testen der Systemanpassungen. Diesbezüglich lässt sich nicht abschliessend beurteilen, ob beziehungsweise bzw. inwieweit derartige Kosten teilweise der FINMA zugerechnet werden können.

Gemäss der Einschätzung eines Instituts geht das Rundschreiben nicht über die **internationalen Standards** hinaus und verursacht insofern kaum Zusatzkosten.



Ausserhalb des Rundschreibens wurde die angepasste **Selbstregulierung** der Schweizerischen Bankiervereinigung zu Hypotheken erwähnt, welche den Aufbau eines systematischeren Reporting erforderte.

#### 4.4.9. RUNDSCHREIBEN 2018/03 OUTSOURCING – BANKEN UND VERSICHERER [ABGEFRAGT BEI BANKEN]

Das Rundschreiben legt die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Outsourcing-Lösungen fest, statuiert die Anforderungen an eine angemessene Organisation und bezweckt die Risikobegrenzung. Angesprochen werden auch Funktionen, welche nicht auslagerbar sind (Rz 8 f.). Auf Gesetzes- oder Verordnungsebene wird das Outsourcing bloss punktuell geregelt, sodass sich die entsprechenden Kosten als FINMA-bedingt betrachten lassen.

Das Rundschreiben ist in der momentan aktuellen Fassung am **1. April 2018** in Kraft getreten (vormals Rundschreiben 2008/07) und dabei auf Versicherungsunternehmen ausgedehnt worden. Die in diesem Abschnitt zusammengefassten Einschätzungen stützen sich einzig auf befragte Banken und nicht auf Versicherungsunternehmen. Auf die Versicherungsunternehmen wird separat eingegangen.

Als Kostenfaktor erwähnt wird mehrfach die **Inventarisierung** der ausgelagerten Funktionen samt Nennung der Erbringer (einschliesslich Unterakkordanten) und der Empfänger sowie der unternehmensintern verantwortlichen Stelle (Rz. 14). Auch die Dokumentationspflicht auf Prozessebene wird vorgebracht.

Weiter angeführt werden verschiedentlich die erhöhten **Kontrollanforderungen**, wozu auch die Integration der ausgelagerten Funktion in das interne Kontrollsystem des Instituts und die Risikoerfassung gehören (Rz. 20). Ähnliches gilt für die vertragliche Festlegung von Sicherheitsanforderungen und deren Überwachung im Falle von sicherheitsrelevanten Auslagerungen (Rz. 24) und für die Sicherstellung des jederzeitigen Einsichts- und Prüfrechts beim Dienstleister (Rz. 26).

Gegenüber der früheren Fassung des Rundschreibens hat die vorgeschriebene Erfassung von **gruppeninternen Auslagerungen** teilweise zu Mehrkosten geführt (die noch vorgesehene Erleichterung in Rz. 22 ist eng beschränkt). Auch zusätzliche Kosten für Prüfungshandlungen seitens der **Prüfgesellschaft** werden geltend gemacht.

Der ebenfalls genannte Umgang mit **Kundenidentifikationsdaten** (*Client Identifying Data*) findet seine Grundlage nicht (mehr) direkt in diesem Rundschreiben (vgl. zum Bankkundengeheimnis etwa Art. 47 BankG sowie das Rundschreiben 2008/21 Operationelle Risiken – Banken, Anh. 3, Rz. 9 ff.; zum Schutz der Kundendaten überdies die frühere Fassung des Rundschreibens, Rz. 30 f.).

#### 4.4.10. RUNDSCHREIBEN 2019/02 ZINSRISIKEN

Das Rundschreiben beschreibt Mindeststandards zur Messung, Steuerung, Überwachung und Kontrolle von Zinsrisiken im Bankenbuch. Zinsrisiken im Bankenbuch werden definiert als die sich aus Zinsbewegungen ergebenden Risiken für die Eigenmittel und Erträge einer Bank (Rz. 8).

Das Rundschreiben versteht sich als Konkretisierung von Art. 12 BankV, Art. 19 BEHV sowie Art. 45 und Art. 96 ERV (Rz. 1). Die erwähnten **Verordnungsbestimmungen** äussern sich nicht spezifisch zu Zinsrisiken, was für eine Qualifikation der durch das Rundschreiben bewirkten Kosten als FINMA-bedingt spricht. Das Rundschreiben beruht auf den Basler Standards zum Zinsrisiko im Bankenbuch (*Interest rate risk in the banking book*). Es ist Anfang 2019 in Kraft getreten als Ersatz für das gleichnamige Rundschreiben 2008/06. Die neue Version des Rundschreibens differenziert stärker nach der Grösse der Bank und sieht für kleinere Banken gewisse Erleichterungen vor (vgl. etwa Rz. 31 f., Rz. 34, Rz. 38 oder Rz. 48).

Die befragten Institute erwähnen namentlich **NII** (*Net Interest Rate Income*, Netto-Zinsertrag, zum Teil unter Hinweis auf die «unklare» Definition) und die Abbildung sowie Validierung der **Szenarien** bezüglich der Zinsertragssimulation samt den Zinsschockszenarien (vgl. Rz. 22 ff. und Anh. 2) und *Reverse*-Stresstests (Rz. 31, Stresstests unter Annahme einer schwerwiegenden Verschlechterung der Erträge oder des Kapitals), die Datengewinnung für den Abgleich zwischen Buch und Risikosystemen, die Implementierung der Innenzins- und Aussenzinsmethode oder

die Ausreisserkriterien der FINMA (zur Identifikation von Instituten mit möglicherweise unangemessen hohen Zinsrisiken im Bankenbuch oder unzureichendem Zinsrisikomanagement; Anh. 1).

Als besonders kostenrelevant betrachtet werden auch von grösseren Instituten die im Rundschreiben aufgeführten **Grundsätze 4** (Internes Zinsrisikomesssystem), **5** (Modellannahmen, Rz. 33 f.) und **6** (Datenintegrität und Validierung, Rz. 35 ff.).

Erwähnt werden mehrfach die **Meldung der Zinsrisiken** bzw. die Offenlegung (Grundsatz 8) sowie die entsprechende technische Umsetzung, das heisst wegen der umfangreichen Komplexität der Risikomessung und Berichterstattung der Bedarf nach einem adäquaten IT-System. Dies führt zu hohen oder sehr hohen Implementierungs- und überdies zu wiederkehrenden Kosten. Die Meldung der Zinsrisiken war im früheren Rundschreiben 2008/06 in Rz. 48 f. geregelt. Heute statuiert Rz. 49 die periodische Übermittlung der Angaben über die Zinsrisiken auf Einzelinstituts- und Konzernbasis an die FINMA mittels des vorgeschriebenen Formulars. Die Offenlegung richtet sich nach dem Rundschreiben 2016/1 Offenlegung – Banken (vgl. Rz. 41 Rundschreiben 2019/02 Zinsrisiken – Banken; Rz. 1 Rundschreiben 2016/1 Offenlegung – Banken).

#### 4.4.11. RUNDSCHREIBEN 2013/03 PRÜFWESEN [ABGEFRAGT BEI VERSICHERERN]

Das Rundschreiben regelt die Prüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften und spezifiziert für Versicherungsunternehmen die Standardprüfstrategie (Anh. 10 bzw. 11), die Risikoanalyse (Anh. 14) sowie die ergänzenden Angaben in der Berichterstattung zur Rechnungsprüfung (Anh. 19). Zahlreiche weitere Rundschreiben enthalten besondere Aspekte, welche bei der Prüfung zu berücksichtigen sind. Die folgenden Erörterungen beschränken sich auf Versicherungsunternehmen. Die Banken sind zu diesem Rundschreiben gesondert befragt worden.

Kritisiert wird zum Teil die **Checklisten-Mentalität** mit den wiederkehrenden Aufgaben. Diese Entwicklung ist bedingt oder wird zumindest gefördert durch die von der FINMA vorgegebene Standardprüfstrategie, welche Prüfpunkte (das heisst die Prüffelder und die anwendbare Prüftiefe) verbindlich vorgibt (vgl. Anh. 10 zum Rundschreiben und die Erläuterungen auf der Webseite der FINMA, <[www.finma.ch/de/ueberwachung/branchenuebergreifende-themen/pruefwesen/pruefwesen-bei-versicherungen](http://www.finma.ch/de/ueberwachung/branchenuebergreifende-themen/pruefwesen/pruefwesen-bei-versicherungen)>).

Als Kostenfaktor erwähnt werden allgemein die Kosten für die **aufsichtsrechtliche Prüfung** und die Bindung personeller Ressourcen bei der Vorbereitung sowie bei Prüfungen vor Ort. Doch sieht bereits das Gesetz die Möglichkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfung durch externe Prüfgesellschaften vor, und der Umfang, inwieweit die FINMA davon Gebrauch macht, wird nur teilweise durch das Rundschreiben definiert.

Die aufsichtsrechtliche Prüfung wirkt sich intern aus und erfordert beispielsweise Anpassungen an internen Standards oder besondere Vorkehrungen bei der **Dokumentation**. So wird in diesem Zusammenhang auch das **interne Kontrollsystem** genannt. Denn gemäss Anh. 10 zum Rundschreiben nimmt die Prüfgesellschaft ihre Beurteilung «anhand der jeweils für das Berichtsjahr gültigen, von der FINMA vorgegebenen Prüfpunkte Internes Kontrollsystem IKS» vor (Prüfpunkte IKSE, Modul «unternehmensweite Kontrollen & IKS Framework»). Das IKS kann für die vorliegenden Zwecke dem Rundschreiben 2017/02 *Corporate Governance* – Versicherer zugeordnet werden. Analoges gilt für das von befragten Versicherungsunternehmen ebenfalls erwähnte GRC-Tool (*Governance, Risk Management, and Compliance*). Die entsprechenden Kosten hängen nur indirekt mit dem Rundschreiben 2013/03 Prüfwesen zusammen.

#### 4.4.12. RUNDSCHREIBEN 2016/03 ORSA

Das Rundschreiben regelt in Konkretisierung der AVO die Durchführung der vorausschauenden Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (*Own Risk and Solvency Assessment*, ORSA) sowie die Berichterstattung an die FINMA (Rz. 37 ff., ohne Institute der Kategorien 4 und 5, vgl. Rz. 51). Als dafür verantwortlich erklärt wird der Verwaltungsrat (Rz. 10). Für Rückversicherungscaptives erlaubt Rz. 6 Vereinfachungen.

Überdies sind Versicherungsunternehmen der Aufsichtskategorien 4 und 5 sowie Rückversicherungscaptives von der Berichterstattungspflicht an die FINMA bis auf Weiteres befreit. Die FINMA kann, wenn die individuelle Risikosituation dies erfordert, von diesen Versicherungsunternehmen einen Bericht über die Ergebnisse des ORSA verlangen. Somit erstellen kleinere Unternehmen einen entsprechenden Bericht, um diesen auf Nachfrage hin der FINMA vorlegen zu können.

Als Kosten angeführt werden etwa die Ausarbeitung und Implementierung der Szenarien sowie die entsprechenden Analysen und Berechnungen. Die Pflicht zur mindestens jährlichen Durchführung der Selbstbeurteilung ergibt sich ausdrücklich aus **Art. 96a AVO** (vgl. auch Art. 195 Abs. 1 und Art. 204 AVO). Die unmittelbar mit der Beurteilung zusammenhängenden Kosten lassen sich demzufolge nicht der FINMA zurechnen.

Weiter werden Kosten durch die **Berichterstattung** an die FINMA verursacht (Rz. 37 ff.). Der Inhalt des Berichts wird in Rz. 41 ff. näher geregelt. Die Berichterstattung wird direkt in Art. 96a Abs. 3 AVO statuiert, sodass insoweit keine FINMA-bedingten Kosten anzunehmen sind. Aus dem Rundschreiben ergibt sich hingegen, dass die konzernweit aggregierte Sicht und die wichtigsten Einheiten entweder in separaten Berichten oder getrennt im Konzernbericht darzustellen sind (vgl. Rz. 38). Die Separierung nach Ländereinheiten wird als Kostenfaktor erwähnt.

Am Rande kritisieren einzelne befragte Institute, dass die FINMA die «Selbstbeurteilung» nach einem **fixen Raster** zu prüfen scheine und Aspekte beurteilt oder zumindest erwähnt haben wolle, die im Falle des Instituts gar nicht relevant seien («*FINMA Risk and Solvency Assessment*» statt «*Own Risk and Solvency Assessment*»). Dieser Umstand kann zu höheren Kosten führen, welche sich allerdings nicht unmittelbar aus dem Rundschreiben ergeben.

#### 4.4.13. RUNDSCHREIBEN 2017/02 CORPORATE GOVERNANCE – VERSICHERER

Das Anfang 2017 in Kraft getretene Rundschreiben (vormals 2008/32) erläutert die Anforderungen an die *Corporate Governance*, das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem (IKS). Der verantwortliche Aktuar wird separat im Rundschreiben 2017/04 geregelt.

Die Umsetzung des Rundschreibens erforderte interne Massnahmen bezüglich Organisation und Dokumentation, darunter insbesondere interne Änderungen von Weisungen bzw. **Reglementen**, etwa Anpassungen am Organisations- und Geschäftsführungsreglement. Weiter genannt wird das Reporting an den Verwaltungsrat.

Hervorgehoben wird das **interne Kontrollsystem**, das in Rz. 29 ff. geregelt wird und im Rahmen der Prüfung mit den Prüfpunkten IKSE (Modul «unternehmensweite Kontrollen & IKS Framework») speziell untersucht wird. Verlangt wird zum IKS auch eine besondere Dokumentation (Rz. 32 ff.), was bei einem befragten Unternehmen Anpassungen erforderte. In diesem Zusammenhang weist ein Institut auf eine etwas unflexible Handhabung durch die FINMA hin, falls sich ein verlangter Inhalt in anderen Dokumenten finden liesse. Das bereits beim Rundschreiben 2013/03 Prüfwesen angeführte GRC-Tool (*Governance, Risk Management, and Compliance*) findet hier ebenfalls Erwähnung.

Des Weiteren wird auf Kosten verwiesen, die aufgrund von Anforderungen an die Unabhängigkeit von Aufsichts- und Kontrollfunktionen entstanden. Ein befragtes Institut erwähnt die Anforderungen an die **Unabhängigkeit**, welche bei einer schlanken Organisation nicht leicht zu erfüllen sind und die Schaffung einer zusätzlichen Stelle erforderte. Andere Institute erwähnen die Zusammensetzung des Verwaltungsrates und den Einsatz von externen Verwaltungsratsmitgliedern. Als Kostenfaktor genannt wurde von einem Unternehmen die Aufteilung in ein Audit und ein Risk Committee. Gemäss Rz. 25 richten Versicherungsunternehmen der Aufsichtskategorien 2 und 3 einen Prüfungsausschuss und einen Risikoausschuss ein, wobei solche der Kategorie 3 einen kombinierten Risiko- und Prüfungsausschuss bilden dürfen. Unabhängig sein muss auch die Risikoeinschätzung durch Risk und Compliance.

#### 4.4.14. RUNDSCHREIBEN 2017/03 SST (SWISS SOLVENCY TEST)

Das Anfang 2017 in Kraft getretene Rundschreiben (vormals 2008/44) konkretisiert die Grundlagen, Durchführung und Berichterstattung zum SST («Schweizer Solvenztest»). Dass die Solvabilität der Versicherungsunternehmen nach dem *Swiss Solvency Test* beurteilt wird, ergibt sich bereits aus Art. 22 Abs. 1 Satz 1 AVO. Eckpunkte zum *Swiss Solvency Test* statuieren insbesondere Art. 22 Abs. 2 und Art. 41 ff. AVO. Insoweit entstehen keine FINMA-bedingten Kosten. Allerdings verweisen die Verordnungsbestimmungen verschiedentlich auf Ausführungsregeln der FINMA, bei denen der FINMA ein gewisser Ermessensspielraum zusteht.

Mehrere Unternehmen erwähnen, dass nicht eine einzelne Handlungsanweisung massgeblich sei, sondern dass der – durch die Aufsichtsverordnung statuierte – Paradigmenwechsel hinsichtlich des Modells im Zentrum stehe. Neu wird bei Verwendung eines internen Modells eine Begründung verlangt, weshalb keines der Standardmodelle der FINMA die Risikosituation genügend widerspiegle (Rz. 91). Die teilnehmenden Unternehmen hinterfragen die Notwendigkeit, dass bereits bewilligte Versicherungsunternehmen mit bestehenden (bereits bewilligten) internen Modellen den Bedarfsnachweis für ein internes Modell nochmals erbringen müssen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die zusätzlichen Anforderungen, welche sich aus der **Wegleitung zum Validierungsbericht** für den Genehmigungsantrag für interne Modelle im SST ergeben, verwiesen (Ausgabe vom 17. Februar 2017, <[www.finma.ch/de/ueberwachung/versicherungen/spartenuebergreifende-instrumente/schweizer-solvenztest-sst](http://www.finma.ch/de/ueberwachung/versicherungen/spartenuebergreifende-instrumente/schweizer-solvenztest-sst)>, Interne Modelle; vgl. Rz. 97 und Art. 50c lit. b AVO), wobei die FINMA diese Anforderungen zu schemenhaft prüfe und den Unternehmen zu wenig eigenen Ermessensspielraum zugestehe.

Andere Unternehmen erwähnen allgemein die Berechnungen, die Implementierung von Prozessen und Systemen, die Anforderungen an die Dokumentation bzw. die **SST-Berichterstattung**. Ein befragtes Unternehmen weist darauf hin, dass die externen Kosten mit der Umstellung auf das Standardmodell reduziert werden konnten.

#### 4.4.15. RUNDSCHREIBEN 2017/05 GESCHÄFTSPLÄNE – VERSICHERER

Das ebenfalls Anfang 2017 in Kraft getretene Rundschreiben spezifiziert in Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen die Anforderungen an die Geschäftspläne und ist relevant für Erstbewilligungen (Art. 4 VAG) wie für spätere Änderungen des Geschäftsplans (Art. 5 VAG). Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden bereits existierende Versicherungsunternehmen befragt, sodass die Aussagen primär auf mögliche oder tatsächlich durchgeführte **Änderungen** des Geschäftsplans ausgerichtet sind. Die wesentlichen Angaben und Unterlagen ergeben sich direkt aus der Aufzählung von Art. 4 Abs. 2 VAG, doch enthält das Rundschreiben verschiedene Detailbestimmungen.

Gemäss den befragten Instituten ist die einzureichende Dokumentation für Geschäftsplanänderungen aufwendiger geworden. Der Detaillierungsgrad wurde erhöht. Bestehende **Formulare** mussten angepasst und ergänzt werden, um die neue Struktur in den Dokumenten abzubilden. Die Abläufe im Zusammenhang mit der Ernennung von Mitgliedern des Oberleitungsorgans mussten modifiziert werden. Es kam zu Erweiterungen in Bezug auf die Organisation des örtlichen Tätigkeitsbereichs.

#### 4.4.16. RUNDSCHREIBEN 2018/03 OUTSOURCING – BANKEN UND VERSICHERER [ABGEFRAGT BEI VERSICHERERN]

Das am 1. April 2018 in Kraft getretene Rundschreiben statuiert die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Outsourcing-Lösungen von Versicherungsunternehmen. Das frühere Rundschreiben 2008/07 (Outsourcing Banken) fand noch nicht auf Versicherungsunternehmen Anwendung. Die hier wiedergegebenen Beurteilungen basieren ausschliesslich auf befragten Versicherungsunternehmen und nicht auf Banken. Die bei Inkrafttreten des neuen Rundschreibens bereits bestehenden Outsourcingverhältnisse sind bis Anfang April 2023 so **anzupassen**, dass die Anforderungen des Rundschreibens eingehalten werden. Einzelne Aussagen der Versicherer lassen vermuten, dass die entsprechenden Kosten zum Zeitpunkt der Durchführung der vorliegenden Studie erst teilweise angefallen sind. Ein Institut nennt die korrekte Vertragserstellung als Kostenpunkt.

Das Outsourcing von wesentlichen Funktionen bzw. von Kontrollfunktionen ist gemäss Rz. 10 **genehmigungspflichtig**. Die entsprechende Eingabe bei der FINMA ist mit Kosten verbunden.

Als weiterer Kostenfaktor erwähnt wird wie bei den Banken die **Inventarisierung** der ausgelagerten Funktionen (Rz. 14 f., Geschäftsplanformular J). Ebenfalls genannt wird die Pflicht, intern eine **verantwortliche Stelle** zu bestimmen, welche für die Überwachung und Kontrolle des Dienstleisters zuständig ist (Rz. 20). Es mussten interne Prozesse und Vorgaben sowie Weisungen überprüft bzw. angepasst werden. Erwähnung findet auch das interne Kontrollsystem. Gemäss einem befragten Institut hat das Rundschreiben zu neuen, umfangreicheren Formularen geführt. Weiter als kostenrelevant genannt wird die physische Speicherung der Informationen in der Schweiz (vgl. Rz. 31).

Ein Institut musste ein Rechtsgutachten in Auftrag geben, um die Unklarheiten beim **Begriff** der Auslagerung auszuräumen. Ein anderes Institut erkennt einen Widerspruch zwischen dem tatsächlichen Verständnis der FINMA des Outsourcings und der im Rundschreiben zum Ausdruck gebrachten Auffassung, was ebenfalls Abklärungen erforderlich macht. Hingewiesen wird schliesslich auf die **Übergangsbestimmung**, wonach das Rundschreiben für Erstbewilligungen sofort, für Geschäftsplanänderungen ab der Gesuchseinreichung bei der FINMA gilt (Rz. 38).

## 5. Regulierungskostenabschätzung: Ergebnisse

### 5.1. INITIALKOSTEN UNTERSUCHTE FINMA-RUNDSCHREIBEN

Um die Kosten, welche durch Erlass, Totalrevision oder Teilrevision der Rundschreiben entstehen, bestimmen zu können, wurden die Finanzinstitute in einem standardisierten Fragebogen zu den Initialkosten der Rundschreiben befragt. Aus den Angaben zu den Kosten der Rundschreiben wurden die Gesamtkosten als Summe der Kosten für die einzelnen Rundschreiben gebildet. Um die Gesamtkosten für den ganzen Banken- und Versicherungssektor zu bestimmen, wurden – in Anlehnung an die EY-Studie für die Regulierungskosten in Luxemburg – die Gesamtkosten als Funktion der Bilanzsummen der Finanzinstitute geschätzt. Zur Schätzung der Kostenfunktion wird ein robustes lineares Regressionsmodell berechnet.

Die Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) über die ausgewählten Rundschreiben ergeben sich aus der Summe der Initialkosten je Rundschreiben (Detailanalysen zu den einzelnen Rundschreiben finden sich in den Kapiteln 5.2 und 5.3). Die geschätzten Initialkosten für die einmalige Umsetzung aller Erlasse, Total- und Teilrevisionen der zehn untersuchten Rundschreiben im Bankensektor liegen bei rund **CHF 811 Mio.** für alle Banken. Dies ergibt **durchschnittliche Initialkosten von CHF 3.59 Mio.** für eine Bank im Zeitraum der letzten fünf Jahre. Diese Kosten umfassen die gesamten Kosten der Regulierung und nicht nur den FINMA-Anteil. Eine getrennte Erfassung des FINMA-Anteils ist aus den eingangs erwähnten Gründen nicht möglich.

Tabelle 10: Kostenvergleich der Rundschreiben bei den Banken

Rundschreiben	Einschätzung (Mittelwert)	Schätzung gesamte Initialkosten (in Mio. CHF)	Schätzung Ø-Initialkosten (in Tsd. CHF)
<b>A</b> 2008/10 Selbstregulierung als Mindeststandard	2.9	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>B</b> 2008/14 Aufsichtsreporting – Banken	3.4	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>C</b> 2008/20 Marktrisiken – Banken	3.0	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>D</b> 2008/21 Operationelle Risiken – Banken	4.0	495.0	2'190
<b>E</b> 2010/01 Vergütungssysteme	2.1	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>F</b> 2011/02 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken	2.8	4.2	18
<b>G</b> 2012/01 Ratingagenturen	1.6	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>H</b> 2013/01 Anrechenbare Eigenmittel – Banken	2.8	5.2	23
<b>I</b> 2013/03 Prüfwesen	2.4	6.5	29
<b>J</b> 2015/01 Rechnungslegung – Banken	4.1	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>K</b> 2015/02 Liquiditätsrisiken – Banken	4.0	83.0	367
<b>L</b> 2015/03 Leverage Ratio – Banken	2.7	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>M</b> 2016/01 Offenlegung – Banken	3.6	48.0	212
<b>N</b> 2017/01 Corporate Governance – Banken	3.1	30.2	134
<b>O</b> 2017/07 Kreditrisiken – Banken	3.3	61.1	271
<b>P</b> 2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer	2.7	12.0	53
<b>Q</b> 2019/01 Risikoverteilung – Banken	3.4	Nicht erhoben	Nicht erhoben
<b>R</b> 2019/02 Zinsrisiken – Banken	3.9	66.2	293

**Skala Einschätzung:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

Die mit Abstand höchsten geschätzten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) weist das Rundschreiben Operationelle Risiken auf, gefolgt von den Rundschreiben Liquiditätsrisiken und Zinsrisiken. Die geringsten Kosten

(Initialkosten ohne Finanz- und Kapitalkosten) fielen bei den Rundschriften Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken, Prüfwesen und Anrechenbare Eigenmittel – Banken an.

**Tabelle 11: Initialkosten im Verhältnis zu Branchenkenzziffern: Banken**

Banken	Jahresergebnis (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Sachaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Total Personalaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)
Bankenbereich total	52'346	95'141	123'235

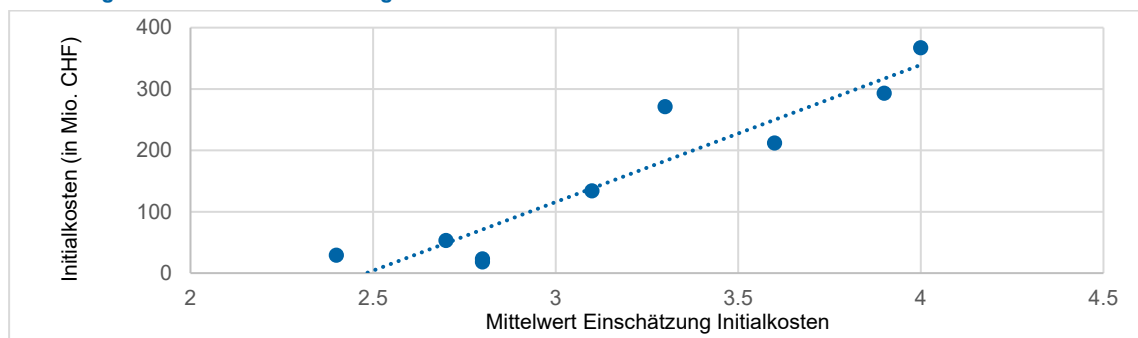
Rundschriften	Initialkosten gesamt (10 Rundschriften, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale IT-Kosten (10 Rundschriften, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale Personalkosten (10 Rundschriften, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)
Bankenbereich total	811	127	464

Verhältnis Kosten Rundschriften zu branchenweiten Er- gebnis- und Auf- wandsgössen	Initialkosten/ Jahresergebnis (in%)	Initiale IT-Kosten/ Sachaufwand (in%)	Initiale Personal- kosten/ Personalaufwand (in%)	Initialkosten/ (Sach- und Perso- nalaufwand) (in%)
Verhältnis	1.55	0.13	0.38	0.37

Quelle: eigene Berechnungen (Daten: SNB, <https://data.snb.ch/de>)

Vergleicht man die entstandenen Initialkosten mit verschiedenen Branchenkenzzahlen, so ergibt sich eine differenziertere Einordnung, als dies mit den absoluten Kosten möglich ist (siehe Tabellen 11 und 14). Bei den Banken machen die Initialkosten für diese zehn Rundschriften 1.55% des kumulierten Jahresergebnisses<sup>21</sup> der letzten fünf Jahre aus. Die Aufwendungen für IT und Personal für die Umsetzung der Rundschriften liegen unter einem Prozent der gesamten Aufwendungen für IT und Personal in der Branche. Es muss an dieser Stelle jedoch nochmals deutlich hervorgehoben werden, dass in der Studie die laufenden sowie die Kapital- und Finanzkosten nicht berücksichtigt werden. Die gesamten Regulierungskosten werden deshalb deutlich höher anzusetzen sein. Allerdings hat sich die Erhebung wie erwähnt nicht auf die rein FINMA-bedingten Kosten beschränkt.

**Abbildung 8: Verhältnis Einschätzung Kosten und tatsächliche Kosten bei den Banken**



Skala Einschätzung: 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu  
Trendlinie wurde ohne Rundschriften Operationelle Risiken bestimmt.

Die Banken wurden zu Beginn der Befragung zu ihrer Einschätzung hinsichtlich der Initialkosten verschiedener Rundschriften befragt. Diese Frage sollte die Rundschriften in Beziehung zueinander setzen und einen Überblick über den vermuteten Umfang der Kosten pro Rundschriften geben. Aus Abbildung 8 wird ersichtlich, dass die Einschätzung der Banken zu den Initialkosten der Rundschriften und deren erhobene Initialkosten grösstenteils übereinstimmen.

<sup>21</sup> Da für die Initialkosten keine jährlichen Abgrenzungen vorgenommen werden konnten, wurde dies auch bei Angaben zum Jahresergebnis unterlassen. Aus diesem Grunde wurde auf eine Inflationsbereinigung bzw. eine Indexbildung verzichtet.

Tabelle 12: Initialkosten nach Aufsichtskategorie: Banken

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
<b>RS 2008/21 Operationelle Risiken</b>			
1&2	5	88'587'366	218.0
3	29	464'752	17.5
4	61	231'352	54.1
5	131	186'945	160.7
<b>RS 2011/2 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung – Banken</b>			
1&2	5	124'391	0.3
3	29	14'766	0.6
4	61	16'947	4.0
5	131	15'784	13.6
<b>2013/01 Anrechenbare Eigenmittel – Banken</b>			
1&2	5	64'961	0.2
3	29	20'562	0.8
4	61	23'310	5.4
5	131	21'986	18.9
<b>2013/03 Prüfwesen</b>			
1&2	5	207'023	0.5
3	29	24'062	0.9
4	61	25'946	6.1
5	131	24'547	21.1
<b>2015/02 Liquiditätsrisiken – Banken</b>			
1&2	5	1'877'943	4.6
3	29	505'293	19.0
4	61	332'031	77.6
5	131	295'355	253.8
<b>2016/01 Offenlegung – Banken</b>			
1&2	5	487'861	1.2
3	29	196'936	7.4
4	61	212'414	49.6
5	131	205'235	176.4
<b>2017/01 Corporate Governance – Banken</b>			
1&2	5	1'581'359	3.9
3	29	124'850	4.7
4	61	99'217	23.2
5	131	96'130	82.6
<b>2017/07 Kreditrisiken – Banken</b>			
1&2	5	1'255'415	3.1
3	29	246'420	9.3
4	61	249'926	58.4
5	131	247'900	213.0
<b>2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer</b>			
1&2	5	136'837	0.4
3	29	55'299	2.1
4	61	51'068	11.9
5	131	50'214	43.2
<b>2019/02 Zinsrisiken – Banken</b>			
1&2	5	5'912'368	14.5
3	29	295'135	11.1
4	61	167'191	39.1
5	131	136'696	117.5

Anmerkungen: Den Berechnungen liegen die eingangs geschätzten Initialkosten zugrunde. Als Basis für die Berechnung wurden deshalb die aktuell verfügbaren Bilanzsummen des Jahres 2018 der Banken herangezogen (Quelle: Datenportal der SNB). Bei den Aufsichtskategorien wurde der Stand des Jahres 2018 berücksichtigt. Es wurden jeweils die Durchschnitte der Initialkosten der Banken pro Aufsichtskategorie gebildet und in der Tabelle dargestellt.



Zusätzlich wurden die Initialkosten der betrachteten Rundschreiben nach Kategorie der beaufsichtigten Banken ermittelt. Eine Übersicht über die durchschnittlichen absoluten Initialkosten und die durchschnittlichen Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme findet sich in Tabelle 12. Wenig überraschend sind die absoluten durchschnittlichen Initialkosten durchgängig am höchsten bei Banken der Aufsichtskategorie 1&2. Deutlich geringere absolute Initialkosten entstehen den Banken der Kategorien 3 bis 5. Allerdings sind für Banken der Aufsichtskategorien 3 bis 5 die Initialkosten relativ zur Bilanzsumme in der Regel um ein Vielfaches höher als bei Banken der Kategorie 1&2. Dies deutet darauf hin, dass sich die Regulierungskosten nicht beliebig skalieren lassen, sondern einen hohen Anteil an Fixkosten aufweisen, der nicht mit der Grösse und Komplexität des Finanzinstituts variiert. Die grösste Diskrepanz weist in diesem Zusammenhang das Rundschreiben Offenlegung aus. Bei diesem Rundschreiben sind die Initialkosten relativ zur Bilanzsumme bei Banken der Aufsichtskategorie 5 um rund das 140fache höher als bei Banken der Kategorie 1&2. Es folgt das Rundschreiben Outsourcing mit dem rund 110fachen der Kosten pro Mio. Bilanzsumme für Kategorie 5 im Vergleich zur Aufsichtskategorie 1&2. Eine Ausnahme stellt das Rundschreiben Operationelle Risiken dar. Hier scheinen Komplexität und Grösse von Beaufsichtigten durchschnittlich zu weit überproportionalen Kosten zu führen.

Analog zum Bankensektor wurden auch die Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für sechs Versicherer-Rundschreiben als Summe der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der einzelnen Rundschreiben bestimmt. Die geschätzten Initialkosten für die einmalige Umsetzung aller Erlasse, Total- und Teilrevisionen der sechs untersuchten Rundschreiben in der Versicherungsbranche liegen bei rund **CHF 177 Mio.** für alle Versicherer. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von CHF 1'424k** pro Versicherer während der letzten fünf Jahre. Diese Kosten umfassen die gesamten Kosten der Regulierung und nicht nur den FINMA-Anteil. Eine getrennte Erfassung des FINMA-Anteils ist aus den eingangs erwähnten Gründen nicht möglich.

**Tabelle 13: Kostenvergleich der Rundschreiben bei den Versicherern**

Nr.	Rundschreiben	Einschätzung (Mittelwert)	Schätzung gesamte Initialkosten (in Mio. CHF)	Schätzung Ø-Initialkosten (in Tsd. CHF)
A	2008/10 Selbstregulierung als Mindeststandard	2.0	Nicht erhoben	Nicht erhoben
B	2012/01 Ratingagenturen	2.0	Nicht erhoben	Nicht erhoben
C	2013/03 Prüfwesen	2.3	6.1	49
D	2016/02 Offenlegung – Versicherer	3.6	Nicht erhoben	Nicht erhoben
E	2016/03 ORSA	3.7	8.8	71
F	2017/02 Corporate Governance – Versicherer	3.3	8.1	65
G	2017/03 SST (Swiss Solvency Test)	4.4	139.3	1124
H	2017/05 Geschäftspläne – Versicherer	2.9	6.6	53
I	2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer	2.9	7.7	62

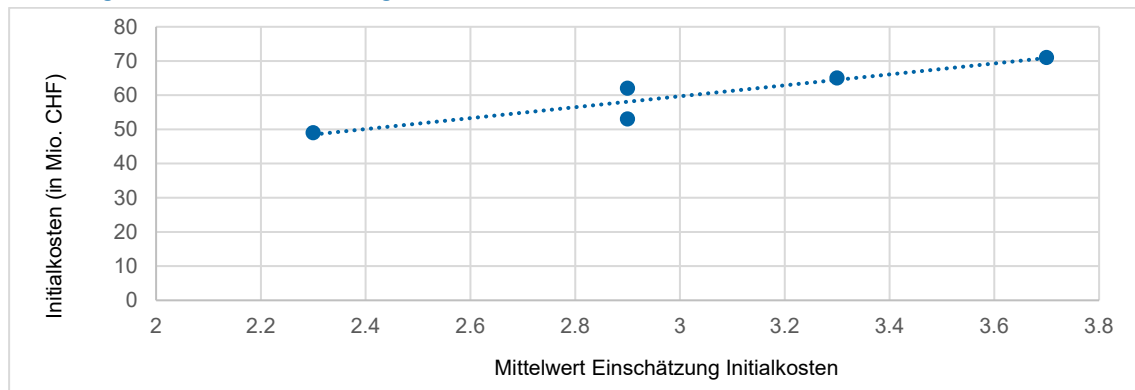
**Skala Einschätzung:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu

Die höchsten geschätzten Initialkosten weist mit grossem Abstand das Rundschreiben SST (Swiss Solvency Test) auf. Die anderen analysierten Rundschreiben verursachen Initialkosten, die deutlich darunter liegen.

Parallelen weisen die Einschätzungen zu den Rundschreiben Prüfwesen, Corporate Governance, Ratingagenturen und Offenlegung auf, die sowohl bei den Banken als auch bei den Versicherern abgefragt wurden. In beiden Gruppen wurden den Rundschreiben Corporate Governance und Offenlegung mittlere Werte vergeben, während die beiden anderen Rundschreiben nur geringe Werte bekamen. Bei den berechneten Kosten verhält es sich beim Rundschreiben Prüfwesen ebenfalls sehr ähnlich. So sind die berechneten Durchschnittskosten des Rundschreibens Prüfwesen mit CHF 29k zu 49k sehr nah beieinander.

In Abbildung 9 werden die vermuteten Kosten und die berechneten Kosten zueinander in Beziehung gesetzt. Es wird wie schon bei den Banken ersichtlich, dass die Einschätzungen zu den Kosten der Rundschreiben und deren berechnete Kosten grösstenteils übereinstimmen, wenn das Rundschreiben SST als Ausreisser nicht berücksichtigt wird.

Abbildung 9: Verhältnis Einschätzung Kosten und tatsächliche Kosten bei den Versicherern



**Skala Einschätzung:** 5 Stimme zu – 4 Stimme eher zu – 3 Stimme teilweise zu – 2 Stimme eher nicht zu – 1 Stimme nicht zu  
Trendlinie wurde ohne Rundschreiben SST bestimmt.

Ein differenzierteres Bild der Initialkosten ergibt sich mit Blick auf die verschiedenen Branchenkennzahlen im Versicherungsbereich (siehe Tabelle 14). Bei den Versicherern machen die Initialkosten für diese untersuchten sechs Rundschreiben unter einem Prozent des kumulierten Jahresergebnisses der letzten fünf Jahre aus. Nochmals muss hervorgehoben werden, dass in dieser Studie die laufenden sowie die Kapital- und Finanzkosten nicht berücksichtigt werden. Die gesamten Regulierungskosten werden deshalb deutlich höher anzusetzen sein, doch können diese nicht ausschliesslich der FINMA angerechnet werden.

Tabelle 14: Initialkosten im Verhältnis zu Branchenkenzziffern: Versicherer

Branche	Jahresergebnis (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Sachaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Total Personalaufwand (kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)
Versicherer total	54'640	---	---

Rundschreiben	Initialkosten gesamt (6 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale IT-Kosten (6 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)	Initiale Personalkosten (6 Rundschreiben, Kosten kumuliert 2014-2018, in Mio. CHF)
Versicherer total	177	16	132

Verhältnis Kosten Rundschreiben zu branchenweiten Ergebnis- und Aufwandsgössen	Initialkosten/ Jahresergebnis (in%)	Initiale IT-Kosten/ Sachaufwand (in%)	Initiale Personalkosten/ Personalaufwand (in%)
Verhältnis	0.32	---	---

Quelle: eigene Darstellung (Daten: FINMA, <http://www.versichererreport.finma.ch/reportportal/>)

In Tabelle 15 befindet sich eine Übersicht über die durchschnittlichen absoluten Initialkosten und die durchschnittlichen Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme für die einzelnen Versicherungs-Rundschreiben. Die durchschnittlichen Kosten wurden aus den gesamten geschätzten Kosten berechnet. Einzelne Angaben sind mit einer erheblichen Schätzungenauigkeit verbunden (zu den Details siehe die Darstellungen in Kapitel 5.3). Dies gilt vor allem für das Rundschreiben SST, bei dem die Kostenangaben der befragten Versicherer am weitesten auseinandergehen. Auch bei den Rundschreiben Prüfwesen und Geschäftspläne deuten die Konfidenzintervalle auf eine grosse Schätzungenauigkeit hin. Aus diesem Grunde ist es sehr wahrscheinlich, dass die Kostenschätzungen bei kleineren Versicherern nur sehr ungenau ausfallen.

Aus der Übersicht wird anschaulich, dass die absoluten durchschnittlichen Kosten durchgängig am höchsten bei Versicherern der Aufsichtskategorie 2&3 sind. Deutlich weniger absolute Initialkosten entstehen den Versicherern der Kategorien 4&5. Somit wird das Proportionalitätsprinzip bei der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben im Bereich der absoluten durchschnittlichen Kosten bei den untersuchten Versicherungs-Rundschreiben umgesetzt.

**Tabelle 15: Initialkosten nach Aufsichtskategorie: Versicherer**

Aufsichtskategorie	Anzahl Versicherer	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
<b>2013/03 Prüfwesen</b>			
2&3	35	83'095	4.4
4&5	89	35'967	182.2
<b>2016/03 ORSA</b>			
2&3	35	216'310	11.4
4&5	89	14'028	71.1
<b>2017/02 Corporate Governance – Versicherer</b>			
2&3	35	163'830	8.7
4&5	89	26'151	132.5
<b>2017/03 SST (Swiss Solvency Test)</b>			
2&3	35	2'197'553	116.2
4&5	89	701'231	3'551.8
<b>2017/05 Geschäftspläne – Versicherer</b>			
2&3	35	101'931	5.4
4&5	89	33'826	171.3
<b>2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer</b>			
2&3	35	158'550	8.4
4&5	89	23'607	119.6

Anmerkungen: Den Berechnungen liegen die eingangs geschätzten Initialkosten zugrunde. Als Basis für die Berechnung wurden deshalb die aktuell verfügbaren Bilanzsummen des Jahres 2017 der Versicherer herangezogen (Quelle: Versicherer-Report der FINMA). Bei den Aufsichtskategorien wurde der Stand des Jahres 2017 berücksichtigt. Es wurden jeweils die Durchschnitte der Initialkosten der Versicherer pro Aufsichtskategorie gebildet und in der Tabelle dargestellt.

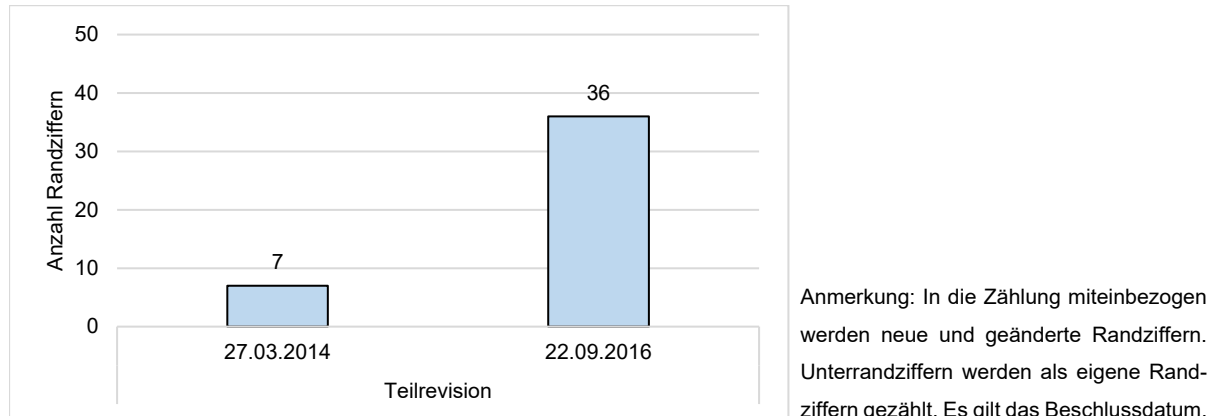
Bei den Kosten relativ zur Geschäftstätigkeit zeigt sich ein anderes Bild. Bei den Versicherern der Aufsichtskategorie 4&5 sind die Initialkosten relativ zur Bilanzsumme um ein Vielfaches höher als bei Versicherern der Kategorie 2&3. Dies deutet wie schon im Bankenbereich darauf hin, dass sich die Regulierungskosten nicht beliebig skalieren lassen.

## 5.2. DETAILDARSTELLUNG BANKEN

### 5.2.1. RUNDSCHREIBEN 2008/21 OPERATIONELLE RISIKEN – BANKEN

Das Rundschreiben 2008/21 Operationelle Risiken spezifiziert die Eigenmittelanforderungen für operationelle Risiken (drei mögliche Ansätze) in Konkretisierung von Art. 89-94 ERV. Es definiert überdies qualitative Grundanforderungen an das Management der operationellen Risiken (Art. 12 BankV). Anh. 3 regelt den Umgang mit elektronischen Kundendaten. Das Rundschreiben 2008/21 Operationelle Risiken – Banken durchlief seit 2014 zwei Revisionen (siehe Abbildung 10).

**Abbildung 10: Teilrevisionen des Rundschreibens 2008/21 – Betroffene Randziffern**



#### 5.2.1.1. Initialkosten

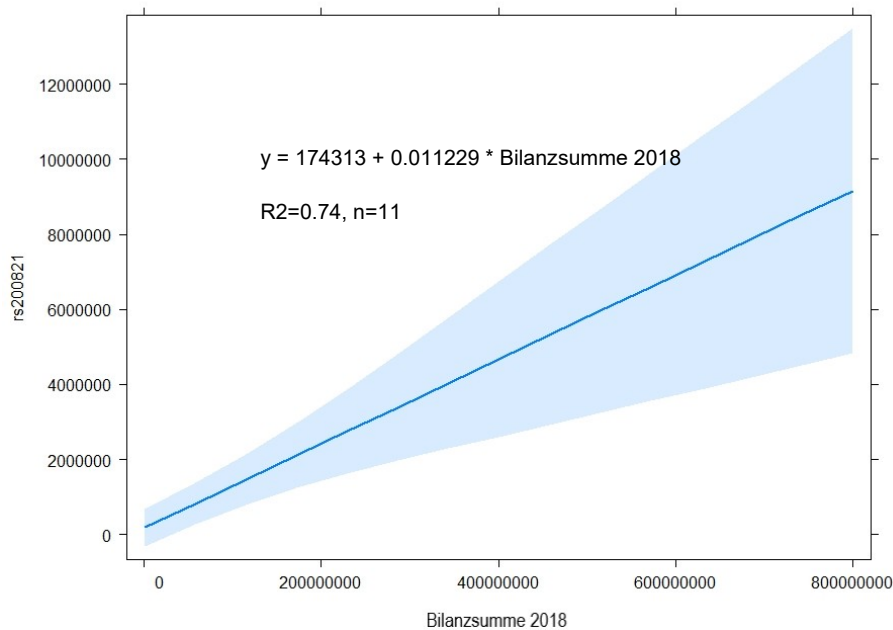
In Anlehnung an die EY-Studie für die Regulierungskosten in Luxemburg werden die Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) als Funktion der Bilanzsumme geschätzt. Zur Schätzung der Funktion wird ein robustes lineares Regressionsmodell verwendet (siehe Abbildung 11). Damit soll besonders dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es vereinzelt «Ausreisser» bei den Kostenangaben der Finanzinstitute gibt, das heisst, dass gelegentlich sehr hohe bzw. sehr niedrige Kosten angegeben wurden. Damit diese Ausreisser kein zu grosses Gewicht bei der Bestimmung der Kosten für die übrigen Institute bekommen, wurden diese entweder aus der Regressionsanalyse entfernt oder geringer gewichtet.

Aus Abbildung 11 wird ersichtlich, dass obwohl lediglich die Variable Bilanzsumme in das Modell aufgenommen wurde (n=11, sechs Banken mit fehlenden Werten), das Modell die Varianz der Kosten gut erklären kann. Es zeigt sich jedoch, dass die Zuverlässigkeit der Schätzung bei grösseren Bilanzsummen abnimmt. Somit können die Kosten für kleinere und mittelgrosse Finanzinstitute gut vorhergesagt werden, bei den grossen Instituten spielen jedoch sehr wahrscheinlich weitere bzw. andere Faktoren in die Kostenschätzung hinein, die in dieser Regulierungskostenanalyse keine Berücksichtigung finden.

Die Regressionsgleichung wurde nun dafür verwendet, die Kosten der nicht in der Stichprobe enthaltenen Banken zu bestimmen. Zudem wurden auf die gleiche Weise auch die Kosten für diejenigen Banken aus der Stichprobe bestimmt, die aufgrund fehlender Werte nicht in die Analyse eingegangen sind. Die Banken, welche die Initialkosten für dieses Rundschreiben ermitteln konnten, gingen mit ihrem tatsächlichen Wert in die Berechnung ein.

Nach der Durchführung der verschiedenen Berechnungen ergeben sich Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der zwei Teilrevisionen von rund **CHF 495 Mio.** für alle Banken, für die im Jahr 2018 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=226, Bankengruppen wurden zusammengefasst). Dies entspricht **durchschnittlichen Kosten von rund CHF 2'190k** für den Zeitraum von 2014 bis 2018 pro Bank.

Abbildung 11: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2008/21



### 5.2.1.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken haben sechs Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) zur ersten untersuchten Teilrevision vom März 2014 gemacht. Sieben Banken machten detaillierte Angaben zur zweiten untersuchten Teilrevision vom September 2016. Nach diesen Angaben entstanden den Instituten rund 1/3 bzw. 2/3 der Kosten für die jeweilige Teilrevision. Von diesen Initialkosten entfielen rund 55% der Kosten auf Personalkosten in beiden Teilrevisionen. IT-Kosten beliefen sich auf 16% bzw. 22%, während die externen Kosten rund 27% und 20% ausmachten (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2008/21

	Initialkosten (in %)	
	Teilrevision (veröffentlicht am 27.3.2014)	Teilrevision (veröffentlicht am 22.09.2016)
<b>Personalkosten (intern)</b>	54.3%	56.5%
<b>IT-Kosten</b>	16.3%	22.3%
<b>Übrige Sachkosten</b>	2.8%	0.8%
<b>Externe Kosten</b>	26.6%	20.4%
	100.0%	100.0%

### 5.2.1.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten in Tabelle 17 zeigt, dass sich das Proportionalitätsprinzip, zu dem sich die FINMA bekennt, in der Regulierungspraxis im Bankenbereich eingestellt hat, wenngleich die Initialkosten im Vergleich zur Bilanzsumme bei den kleineren Banken besonders hoch ist.

Tabelle 17: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	88'587'366	218.0
3	29	464'752	17.5
4	61	231'352	54.1
5	131	186'945	160.7

Tabelle 17 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 89 Mio. an, was rund CHF 218 je Million Bilanzsumme einer Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie 1&2 entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei Banken in Aufsichtskategorien 3,4 und 5 deutlich absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht den hohen Fixkostenanteil von Regulierung, der unabhängig von der Grösse der Bank besteht und der besonders die kleineren Banken belastet.

#### 5.2.1.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

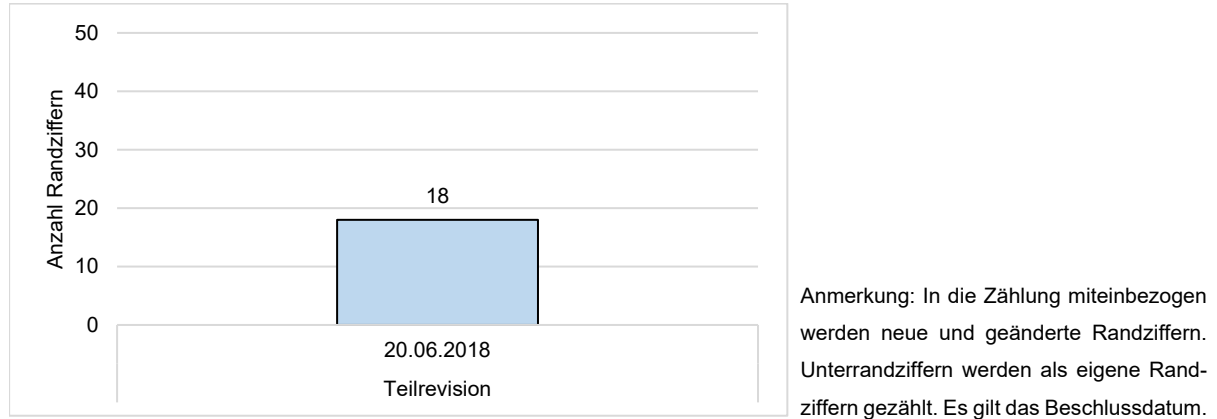
Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 14 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Kein wesentlicher Nutzen wird lediglich von einer Bank konstatiert. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen der Banken zusammen:

- **Bewusstsein schaffen für operationelle Risiken:** Einige der befragten Banken nannten die Schaffung oder Stärkung des Bewusstseins für operationelle Risiken einschliesslich Cyber-Risiken als einen wichtigen Nutzen der Teilrevisionen des Rundschreibens. Insbesondere die IT- bzw. Cyberrisiken erhielten höhere Prioritäten, da diese Risiken in den letzten Jahren einen markanten Anstieg erfuhren. Nach Ansicht der Befragten führt die regulatorische Anforderung dazu, dass die Bedingungen für alle Banken gleich sind und dadurch der Ruf der Banken insgesamt eine möglichst hohe Reputation in Bezug auf Datensicherheit wahr.
- **Strukturierte und regelmässige Überwachung der Risiken:** Nach Ansicht einiger Banken führt das Rundschreiben zu einer systematischeren Erhebung der operationellen Fehler in der Verlustdatenbank und zu einer besseren Dokumentation der Kontrollen.
- **Anreiz für ein besseres Risikomanagement:** Das Rundschreiben erhöht – gemäss den Aussagen einiger Banken – den Anreiz zum Aufbau eines besseren Risikomanagements durch die Sicherstellung eines entsprechenden Kapitalanreizes für Banken, welche risikosensitivere Ansätze verwenden.
- **Anforderungen an Outsourcing-Partner:** Interessen der Bank in Bezug auf Sicherheitsanforderungen im Umgang mit Daten können einfacher bei Outsourcing-Partnern (Datenhosting) durchgesetzt werden, da diese die regulatorischen Anforderungen zwingend umsetzen können müssen. Das war nach Meinung einiger Banken in der Vergangenheit jeweils eine schwierige Diskussion.
- **Good Practice:** Das Rundschreiben ergibt nach Ansicht mehrerer Banken eine Baseline/Good Practice und dient auch als Input-Quelle für neue Ansätze der Gesamtbankensteuerung. Das Rundschreiben beinhaltet demnach hilfreiche Leitplanken und Anforderungen und ist insofern Teil einer nützlichen Vereinbarung mit der FINMA.

## 5.2.2. RUNDSCHREIBEN 2011/02 EIGENMITTELPUFFER UND KAPITALPLANUNG BANKEN

Das Rundschreiben konkretisiert die Anforderungen der Eigenmittelverordnung an den Eigenmittelpuffer und die zusätzlichen Eigenmittel als "Säule 2" (in Ergänzung zu den Mindesteigenmitteln für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken im Sinne der "Säule 1"). Bezweckt werden die geordnete Fortsetzung der Geschäftstätigkeit (*going concern*) unter ungünstigen Verhältnissen sowie die Vermeidung eines prozyklischen Verhaltens in Krisen. Für die (global) systemrelevanten Banken (Kategorie 1) gelten erhöhte, nicht im Rundschreiben, sondern in Art. 124 ff. ERV geregelte Anforderungen. Das Rundschreiben 2011/02 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken durchlief seit 2014 eine Revision, deren Umfang in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt wird.

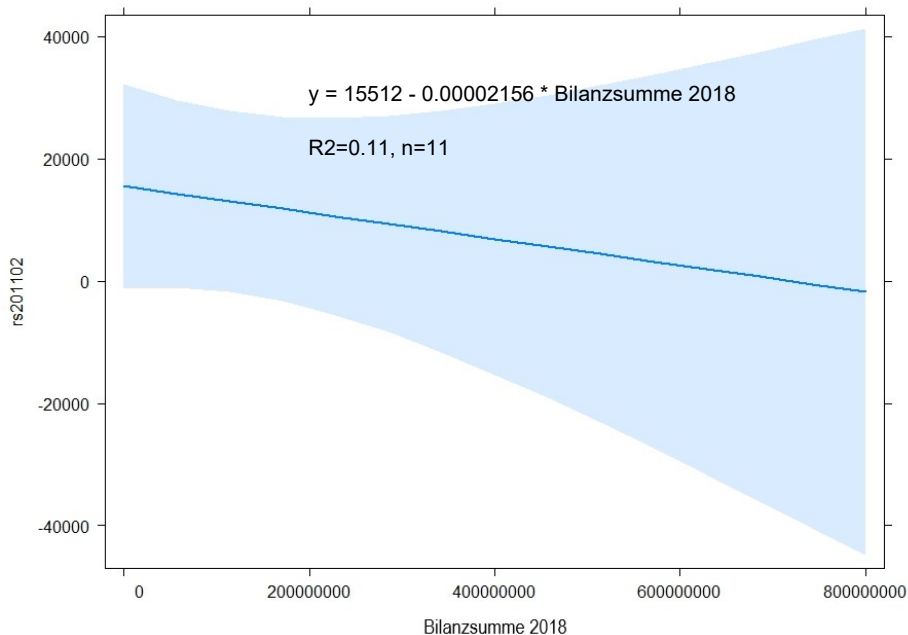
**Abbildung 12: Teilrevision des Rundschreibens 2011/02 – Betroffene Randziffern**



### 5.2.2.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell ( $n=11$ , sechs Banken mit fehlenden Werten) berechnet (siehe Abbildung 13). Von den 11 Banken wurden die Werte von zwei Banken sehr gering gewichtet, da diese als Ausreißer betrachtet werden können. Die Regressionsanalyse zeigt, dass die Variable Bilanzsumme die Varianz der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) nicht besonders gut erklären kann.

**Abbildung 13: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2011/02**



Insbesondere bei Banken mit hohen Bilanzsummen ist die Schätzung sehr ungenau, wie die Konfidenzbänder belegen. Deshalb können die tatsächlichen Kosten im Bankenbereich Kosten erheblich von den hier präsentierten Werten abweichen. Da die Steigung der Regressionsgeraden nur sehr gering ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der implizierte negative Zusammenhang in der Gesamtpopulation nicht anzutreffen ist.

Die geschätzten Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der Teilrevision liegen bei **rund CHF 4.2 Mio.** für alle Banken, für die im Jahr 2018 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=226). Dies entspricht **durchschnittlichen Kosten von rund CHF 18k** für den Zeitraum von 2014 bis 2018 pro Bank.

#### 5.2.2.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken machten zehn Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Teilrevision. Ein weiteres Institut machte Angaben zu den angefallenen gesamten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten), ohne nach Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten entfielen fast 83% auf Personalkosten. IT-Kosten beliefen sich auf 11%, während die externen Kosten rund 5% ausmachten (Tabelle 18).

**Tabelle 18: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2011/02**

Initialkosten (in %)	
	Teilrevision (veröffentlicht am 20.6.2018)
<b>Personalkosten (intern)</b>	82.5%
<b>IT-Kosten</b>	10.9%
<b>Übrige Sachkosten</b>	1.3%
<b>Externe Kosten</b>	5.2%
	100.0%

#### 5.2.2.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, sich in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 19: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	124'391	0.3
3	29	14'766	0.6
4	61	16'947	4.0
5	131	15'784	13.6

Tabelle 19 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 124k an, was rund CHF 0.3 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie 1&2 entspricht.



Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht den hohen Fixkostenanteil von Regulierung.

#### 5.2.2.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 11 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>22</sup> Kein wesentlicher Nutzen wird von fünf dieser 11 Banken konstatiert. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen aus den frei formulierten Eingaben zusammen:

- **Bewusstsein schaffen für Kapitalplanung:** Einige der befragten Banken geben an, dass das Rundschreiben ein höheres Bewusstsein für die Wichtigkeit der Themen Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung schafft. Dies geschieht vornehmlich dadurch, dass die Planung in diesem Bereich dem Verwaltungsrat vorgelegt werden muss.
- **Guidelines für Kapitalplanung:** Das Rundschreiben bietet zudem Ansätze zur Erstellung der Kapitalplanung und kann auch als Grundlage für die strategische Mittelfristplanung angesehen werden.

---

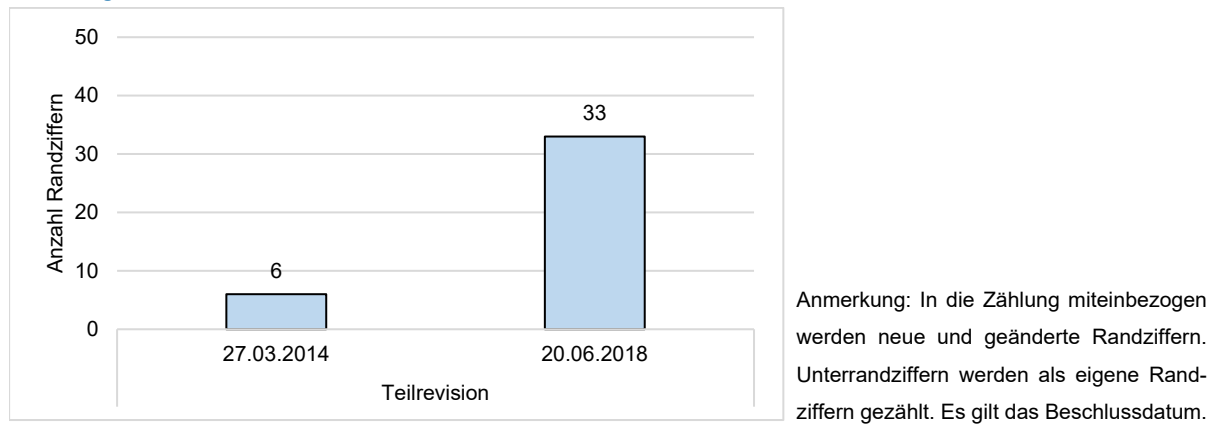
<sup>22</sup> Von einigen Banken werden auch kritische Punkte angegeben:

- Bei stark kapitalisierten Banken wird kein Nutzen in der jährlichen Durchführung der Kapitalplanung gesehen, da auch bei äusserst adversen Annahmen hinsichtlich der Ertragssituation die Mindest-Eigenmittelanforderungen erfüllt werden.
- Die Harmonisierung mit internationalen Normen ist nicht hilfreich für nicht international agierende Banken.
- Es wird argumentiert, dass die im Business abgebildeten Risiken durch das Rundschreiben nicht adäquat abgedeckt werden: Die Kreditrisiken werden stark über- und die Marktrisiken stark unterbewertet.

### 5.2.3. RUNDSCHREIBEN 2013/01 ANRECHENBARE EIGENMITTEL - BANKEN

Das Rundschreiben enthält technische Ausführungsbestimmungen zu den aufsichtsrechtlich anrechenbaren Eigenmitteln von Banken (Stufe Einzelinstitut und konsolidiert) in Konkretisierung von Art. 18 ff. ERV. Ausserdem enthält das Rundschreiben Spezialbestimmungen für Banken mit international anerkannten Rechnungslegungsstandards (IFRS/US-GAAP). Das Rundschreiben 2013/01 Anrechenbare Eigenmittel - Banken durchlief seit 2014 verschiedene Revisionen, deren Umfang in der nachfolgenden Abbildung 14 schematisch dargestellt wird.

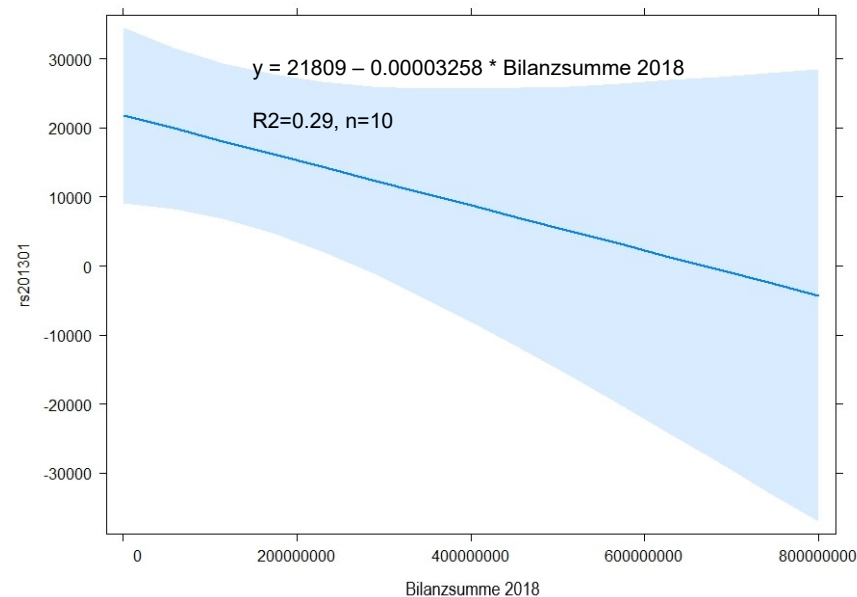
Abbildung 14: Teilrevisionen des Rundschreibens 2013/01



#### 5.2.3.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell (n=10, sieben Banken mit fehlenden Werten) berechnet (Abbildung 15). Die Regressionsanalyse zeigt, dass die Variable Bilanzsumme die Varianz der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) nicht besonders gut erklären kann. Insbesondere bei Banken mit hohen Bilanzsummen ist die Schätzung sehr ungenau, wie die Konfidenzbänder belegen. Deshalb können die tatsächlichen Kosten im Bankenbereich Kosten erheblich von den hier präsentierten Werten abweichen. Die geschätzten Kosten für die einmalige Umsetzung der beiden Teilrevisionen liegen bei **rund CHF 5.2 Mio.** für alle Banken (n=226). Dies entspricht **durchschnittlichen Kosten von rund CHF 23k** für den Zeitraum von 2014 bis 2018 pro Bank.

Abbildung 15: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2013/01



### 5.2.3.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken haben sieben Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Teilrevisionen gemacht. Drei weitere Institute machten Angaben zu den gesamten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne nach Teilrevisionen oder Kostenarten zu differenzieren. Nach diesen Angaben entfallen fast 78% bzw. 75% der Initialkosten auf Personalkosten. IT-Kosten beliefen sich auf 13% und knapp 17%, während die externen Kosten rund 8% und 7% ausmachten (Tabelle 20).

**Tabelle 20: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2013/01**

Initialkosten		
	Teilrevision (veröffentlicht am 27.03.2014)	Teilrevision (veröffentlicht am 20.06.2018)
<b>Personalkosten (intern)</b>	78.1%	75.3%
<b>IT-Kosten</b>	12.9%	16.7%
<b>Übrige Sachkosten</b>	0.8%	1.3%
<b>Externe Kosten</b>	8.1%	6.7%
	100.0%	100.0%

### 5.2.3.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, sich in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 21: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	64'961	0.2
3	29	20'562	0.8
4	61	23'310	5.4
5	131	21'986	18.9

Tabelle 21 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 65k an, was rund CHF 0.2 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht den hohen Fixkostenanteil von Regulierung.

#### 5.2.3.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

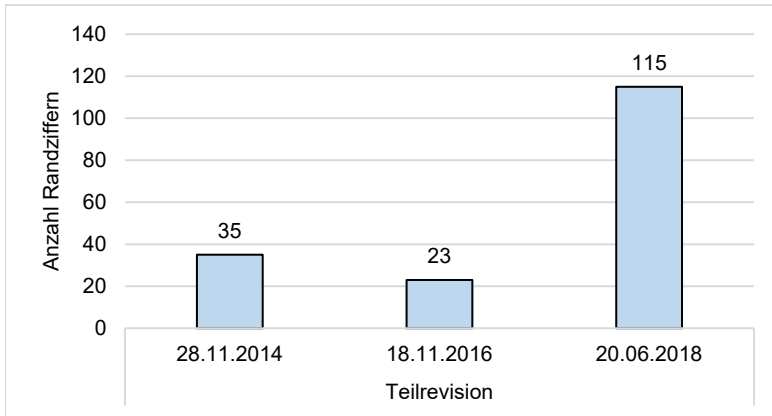
Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben neun von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Kein wesentlicher Nutzen wird von sechs dieser neun Banken konstatiert. Lediglich drei Banken nannten einen konkreten Nutzen des Rundschreibens. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen aus den frei formulierten Eingaben zusammen:

- **Rechtssicherheit und Transparenz:** Rechtssicherheit und Transparenz bezüglich der regulatorischen Anforderungen wurde von einigen Banken als einziger Nutzen des Rundschreibens genannt.
- **Übersetzung internationale Standards:** Ein weiterer Nutzen liegt in der Sicherstellung, dass internationale Standards der EU und des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht in der Schweiz im Rahmen einer FINMA-Publikation abgebildet werden.

#### 5.2.4. RUNDSCHREIBEN 2013/03 PRÜFWESEN

Das Rundschreiben regelt die Prüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften. Erfasst werden auch die Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen und weitere Bewilligungsträger. Zahlreiche weitere Rundschreiben enthalten spezifische Aspekte, welche bei der Prüfung zu berücksichtigen sind. Das Rundschreiben 2013/03 Prüfwesen durchlief seit 2014 verschiedene Revisionen, deren Umfang in der nachfolgenden Abbildung 16 schematisch dargestellt wird.

Abbildung 16: Teilrevisionen des Rundschreibens 2013/03 – Betroffene Randziffern



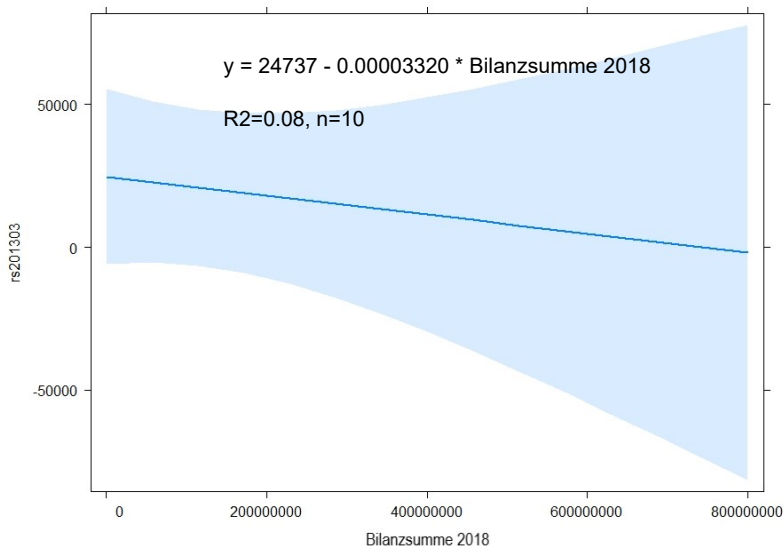
Anmerkung: In die Zählung miteinbezogen werden neue und geänderte Randziffern. Unterrandziffern werden als eigene Randziffern gezählt. Es gilt das Beschlussdatum.

##### 5.2.4.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell (n=10, sieben Banken mit fehlenden Werten) berechnet (Abbildung 17). Aus der dem Regressionsmodell geht hervor, dass sich die Kosten besonders bei Banken mit hohen Bilanzsummen nicht gut abschätzen lassen, wie die Konfidenzbänder belegen. Deshalb können die tatsächlichen Kosten im Bankenbereich Kosten erheblich von den hier präsentierten Werten abweichen. Da die Steigung der Regressionsgeraden nur sehr gering ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der implizierte negative Zusammenhang in der Gesamtpopulation nicht anzutreffen ist.

Aus den verschiedenen Berechnungen ergeben sich geschätzte Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die Umsetzung der drei Teilrevisionen von rund **CHF 6.5 Mio.** für alle Banken (n=226) im gesamten Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von CHF 29k** pro Bank.

Abbildung 17: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2013/03



#### 5.2.4.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken machten acht Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der drei Teilrevisionen. Zwei weitere Institute machten Angaben zu den gesamten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne diese nach Teilrevisionen aufzuschlüsseln. Von diesen Initialkosten entfällt der weit überwiegende Teil von 79% bzw. 72% und 93% auf Personalkosten. IT-Kosten und übrige Sachkosten fielen nicht an, während die externen Kosten rund 21% und 28% sowie 7% ausmachten (Tabelle 22).

**Tabelle 22: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2013/03**

	Initialkosten (in %)		
	Teilrevision (veröffentlicht am 28.11.2014)	Teilrevision (veröffentlicht am 18.11.2016)	Teilrevision (veröffentlicht am 20.06.2018)
<b>Personalkosten (intern)</b>	78.7%	72.0%	93.3%
<b>IT-Kosten</b>	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Übrige Sachkosten</b>	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Externe Kosten</b>	21.3%	28.0%	6.7%
	100.0%	100.0%	100.0%

#### 5.2.4.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 23: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	207'023	0.5
3	29	24'062	0.9
4	61	25'946	6.1
5	131	24'547	21.1

Tabelle 23 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 207k an, was rund CHF 0.5 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht den hohen Fixkostenanteil von Regulierung.

#### 5.2.4.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

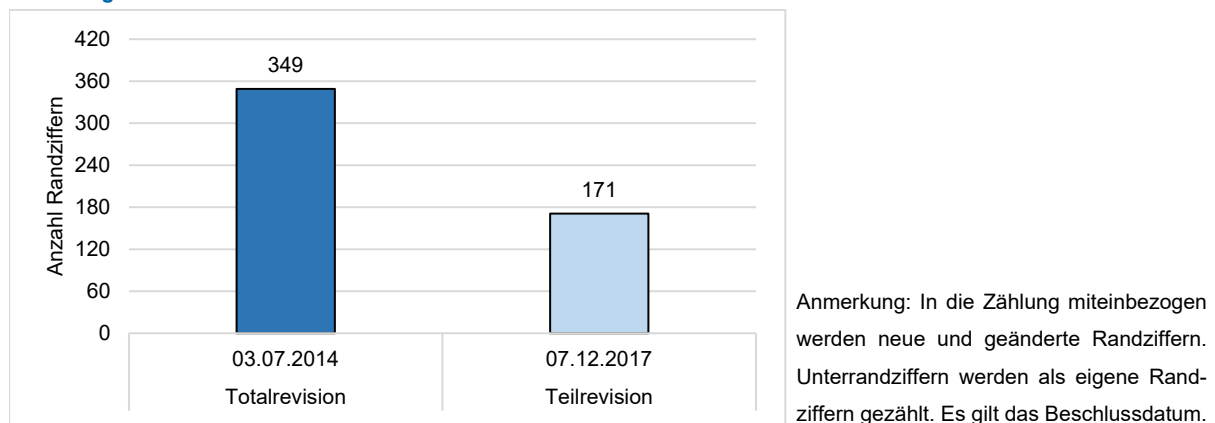
Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 11 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Kein wesentlicher Nutzen wird von drei Banken konstatiert. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Kostenersparnis durch Reduktion der Prüfkadenz:** Die Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass es zu einer Kostenersparnis im Rahmen der Aufsichtsprüfung durch die Reduktion der Prüfkadenz in Abhängigkeit des Risikos kommt.
- **Angemessene Prüfsicherheit:** Angemessene Prüfsicherheit im Rahmen der Aufsichtsprüfung durch die externe Revision wird als ein Nutzen des Rundschreibens genannt. Darunter fällt der präventive Effekt bezüglich der Einhaltung der Normen und Regularien (Sicherheit für verantwortliche Organe [Verwaltungsrat/Geschäftsleitung]).
- **Koordination der externen und der internen Revision:** Einige Banken sehen den Nutzen des Rundschreibens in einem Effizienzgewinn durch engere Koordinationsmöglichkeiten der externen und internen Revision bei der Risikoanalyse und der Prüfstrategie.

### 5.2.5. RUNDSCHREIBEN 2015/02 LIQUIDITÄTSRISIKEN – BANKEN

Das Rundschreiben umschreibt in Konkretisierung der Liquiditätsverordnung (und in Umsetzung der Basel III-Vorgaben) die qualitativen Mindestanforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement und die quantitativen Anforderungen an die Liquiditätshaltung (*Liquidity Coverage Ratio*). Für Banken der Kategorien 4 und 5 werden gewisse Erleichterungen vorgesehen. Das Rundschreiben 2015/02 Liquiditätsrisiken – Banken durchlief seit seinem Erlass eine Revision, die mit 171 neuen oder geänderten Randziffern einen erheblichen Umfang aufwies.

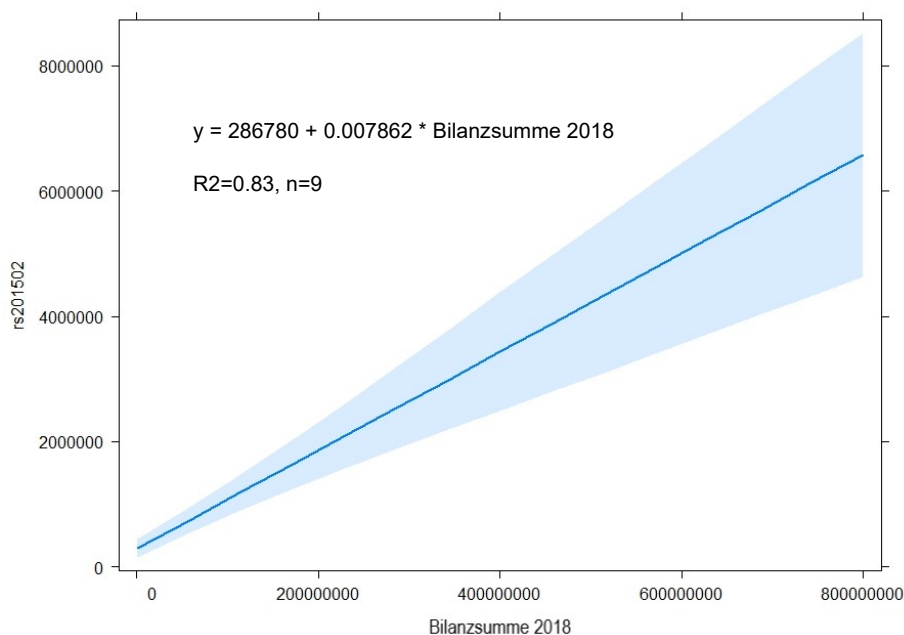
Abbildung 18: Total- und Teilrevision des Rundschreibens 2015/02 – Betroffene Randziffern



#### 5.2.5.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell ( $n=12$ , fünf Banken mit fehlenden Werten) berechnet. Die Werte von zwei Banken sehr gering gewichtet, da es sich dabei um Ausreisser handelte. Bei grossen Bilanzsummen ist die Schätzung jedoch deutlich ungenauer, wie die Konfidenzbänder aus Abbildung 19 belegen. Deshalb können die wahren Kosten von den hier präsentierten Werten abweichen. In der Tendenz sollten jedoch auch die Kosten in der Gesamtpopulation bei höheren Bilanzsummen auch höher ausfallen. Insgesamt scheint die Variable Bilanzsumme die Höhe der Initialkosten gut vorhersagen zu können (wenn Ausreisser entfernt werden).

Abbildung 19: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2015/02





Die geschätzten Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der Total- und der Teilrevision liegen bei **rund CHF 83.0 Mio.** für alle Banken (n=226) im gesamten Untersuchungszeitraum von 2014-2018. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von rund CHF 367k** pro Bank.

#### 5.2.5.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken haben neun Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Total- und Teilrevisionen gemacht. Drei weitere Institute machten Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne die Kosten nach Revisionen aufzuschlüsseln. Von diesen Initialkosten entfielen rund 45% bzw. 52% der Kosten auf Personalkosten. IT-Kosten beliefen sich auf ca. 29% bzw. knapp 25%, während die externen Kosten rund 26% und 23% ausmachten (Tabelle 24).

**Tabelle 24: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2015/02**

Initialkosten (in CHF)		
	Totalrevision (veröffentlicht am 3.07.2014)	Teilrevision (veröffentlicht am 7.12.2017)
<b>Personalkosten (intern)</b>	44.6%	52.0%
<b>IT-Kosten</b>	28.7%	24.5%
<b>Übrige Sachkosten</b>	1.2%	1.0%
<b>Externe Kosten</b>	25.5%	22.5%
	100.0%	100.0%

#### 5.2.5.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 25: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	1'877'943	4.6
3	29	505'293	19.0
4	61	332'031	77.6
5	131	295'355	253.8

Tabelle 25 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 1.88 Mio. an, was rund CHF 4.6 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnitts-

kosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht den hohen Fixkostenanteil von Regulierung.

#### 5.2.5.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 13 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>23</sup> Kein wesentlicher Nutzen wird von vier der 13 Banken konstatiert. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Risikoawareness:** Die Risikoawareness der Liquiditätssituation ist mit der LCR innerhalb des Unternehmens gestiegen.
- **Umsetzung internationaler Standards:** Die FINMA-Rundschreiben helfen generell, die internationalen Standards (BIS, FSB etc.) in der Schweiz einheitlich anwendbar zu machen.
- **Bessere Steuerung und Kenntnisse der eigenen Liquidität:** Einige Banken argumentieren, dass durch das Rundschreiben mehr Instrumente zur Identifikation von Liquiditätsrisiken zur Verfügung stehen, die Risiken besser dokumentiert werden und es eine bessere Governance gibt.

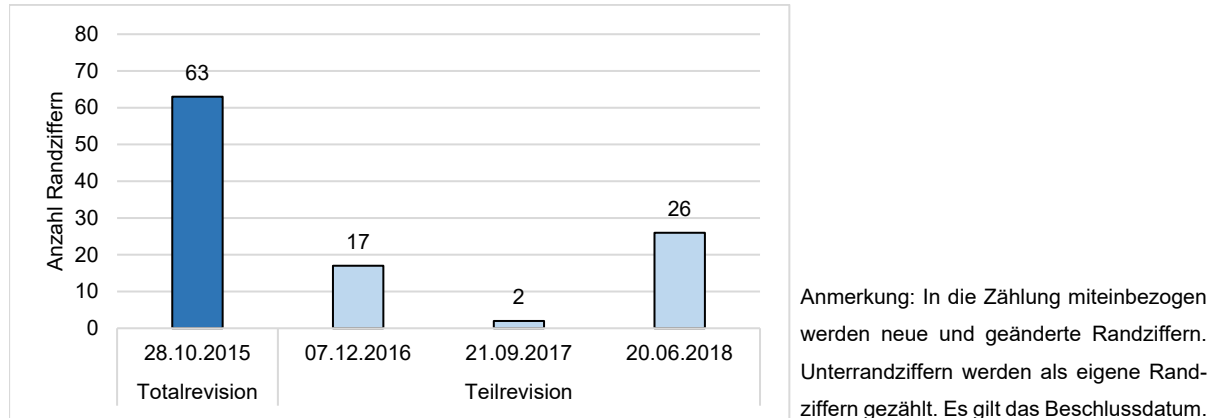
---

<sup>23</sup> Kritisch angemerkt wurde die Erhöhung der Komplexität der Liquiditätsberechnung (LCR gegenüber der früheren Kennzahl «Gesamtliquidität»). So wird argumentiert, dass höhere Liquiditätsanforderungen auch durch eine Erhöhung der pauschalen Abflussraten im System der Kennzahl «Gesamtliquidität» erreicht werden könnten, ohne dass die Systeme und Prozesse vollkommen neu aufgebaut werden müssen. Die Komplexität der sehr detaillierten Vorschriften scheint besonders bei kleinen Banken für hohen Anpassungsbedarf zu sorgen.

### 5.2.6. RUNDSCHREIBEN 2016/01 OFFENLEGUNG – BANKEN

Das Rundschreiben konkretisiert Art. 16 ERV und Art. 17e LiqV. Es definiert des Weiteren die Publikationspflichten bezüglich *Corporate Governance* (Anh. 5) und regelt, welche Banken und Effektenhändler sowie Finanzgruppen in welchem Umfang zur Offenlegung verpflichtet sind. Das Rundschreiben 2016/01 Offenlegung – Banken durchlief seit seinem Erlass verschiedene Revisionen, deren Umfang in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt wird.

Abbildung 20: Total- und Teilrevisionen des Rundschreibens 2016/01 – Betroffene Randziffern

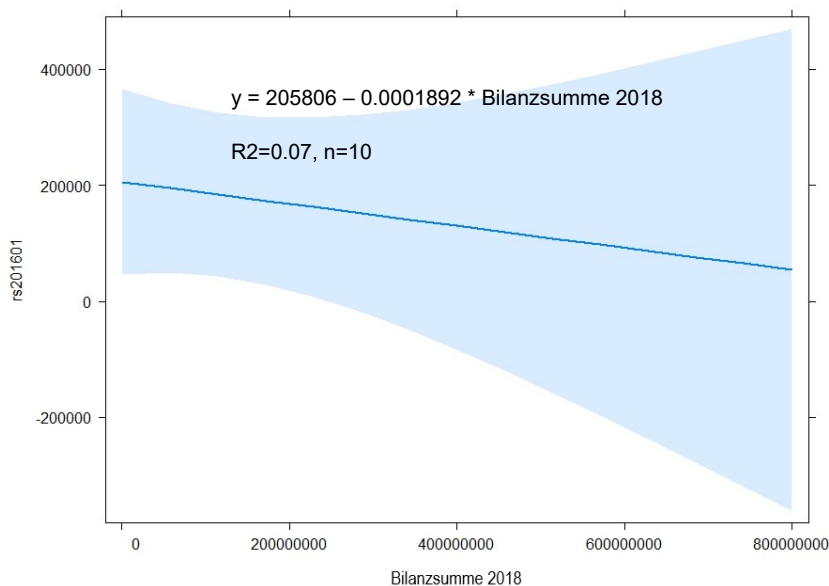


#### 5.2.6.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell (n=10, sieben Banken mit fehlenden Werten) berechnet. Bei grossen Bilanzsummen ist die Schätzung sehr ungenau, wie die Konfidenzbänder aus Abbildung 21 belegen. Deshalb können die wahren Kosten von den hier präsentierten Werten abweichen. Da die Steigung der Regressionsgeraden nur sehr gering ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der implizierte negative Zusammenhang in der Gesamtpopulation nicht anzutreffen ist.

Die geschätzten Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der Total- und der Teilrevisionen liegen bei **rund CHF 48 Mio.** für alle Banken (n=226, Bankengruppen wurden zusammengefasst) im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018. Die **durchschnittlichen Kosten betragen CHF 212k** pro Bank.

Abbildung 21: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2016/01



### 5.2.6.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken machten acht Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Total- und der Teilrevisionen. Zwei weitere Banken machten Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen gesamten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne nach Revisionen oder Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten entfiel die überwiegende Mehrheit auf die Personalkosten. IT-Kosten fielen hauptsächlich bei der Totalrevision und der letzten Teilrevision an und beliefen sich dort auf rund 17%. Bei der Totalrevision entfielen zudem rund 20% der Kosten auf externe Kosten (Tabelle 26).

**Tabelle 26: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2016/01**

Initialkosten (in CHF)				
	Totalrevision (veröffentlicht am 28.10.2015)	Teilrevision (veröffentlicht am 7.12.2016)	Teilrevision (veröffentlicht am 21.09.2017)	Teilrevision (veröffentlicht am 20.06.2018)
<b>Personalkosten (intern)</b>	61.1%	75.8%	90.8%	78.0%
<b>IT-Kosten</b>	16.7%	6.2%	7.4%	16.6%
<b>Übrige Sachkosten</b>	2.0%	1.5%	1.8%	1.6%
<b>Externe Kosten</b>	20.2%	16.5%	0.0%	3.8%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

### 5.2.6.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 27: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	487'861	1.2
3	29	196'936	7.4
4	61	212'414	49.6
5	131	205'235	176.4

Tabelle 27 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 488k an, was rund CHF 1.2 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht erneut den hohen Fixkostenanteil von Regulierungskosten.

#### 5.2.6.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 13 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>24</sup> Kein wesentlicher Nutzen wird von zehn Banken konstatiert. Lediglich drei Banken nannten einen konkreten Nutzen des Rundschreibens. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Vergleichbarkeit mit anderen Banken:** Vergleiche und Benchmarking zwischen den Banken werden als Hauptnutzen des Rundschreibens gesehen.
- **Fehlererkennung:** Durch die Regelungen kann es zu einer früheren Erkennung von allfälligen Fehlern in der Rapportierung kommen.

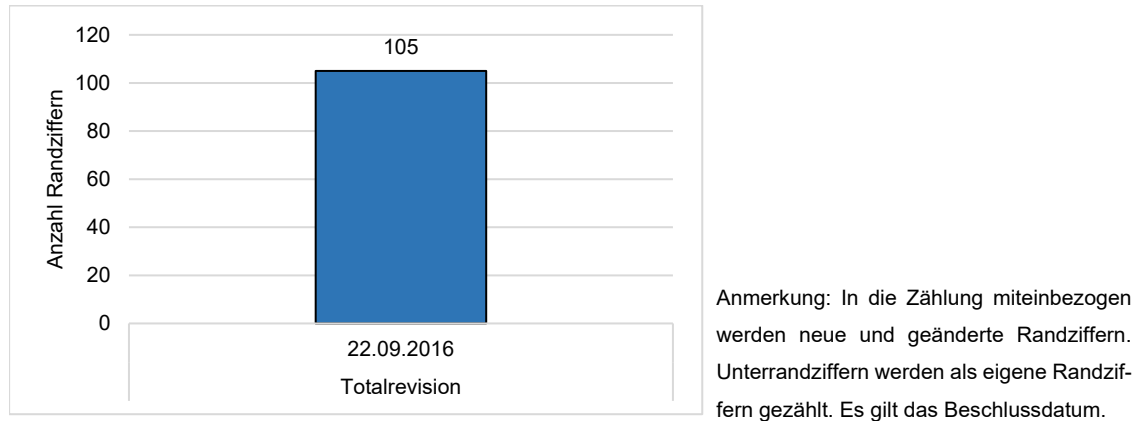
---

<sup>24</sup> Kritisch gesehen wird, dass ohne vertieftes Hintergrundwissen die Offenlegungstabellen nicht zu verstehen sind. Dies führt nach Ansicht einiger Befragter dazu, dass der «normale» Leser keinen Nutzen aus der Publikation zieht. Es überwiegt die Meinung, dass die Aussagekraft der vielen zusätzlichen Kennzahlen beschränkt ist und diese keine zusätzlichen Erkenntnisse für Gläubiger und Investoren bringen. Generell werden Umfang und Komplexität als zu hoch angesehen, so dass die Offenlegung nur noch von einer Handvoll Experten verstanden und genutzt werden kann.

### 5.2.7. RUNDSCHREIBEN 2017/01 CORPORATE GOVERNANCE – BANKEN

Das Rundschreiben erläutert die Anforderungen an die Corporate Governance, das Risikomanagement, das interne Kontrollsystem und die interne Revision. Das Rundschreiben 2017/01 Corporate Governance – Banken ist im Jahr 2016 als Ersatz für das Rundschreiben 2008/24 erlassen und bisher nicht geändert worden, wie in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt.

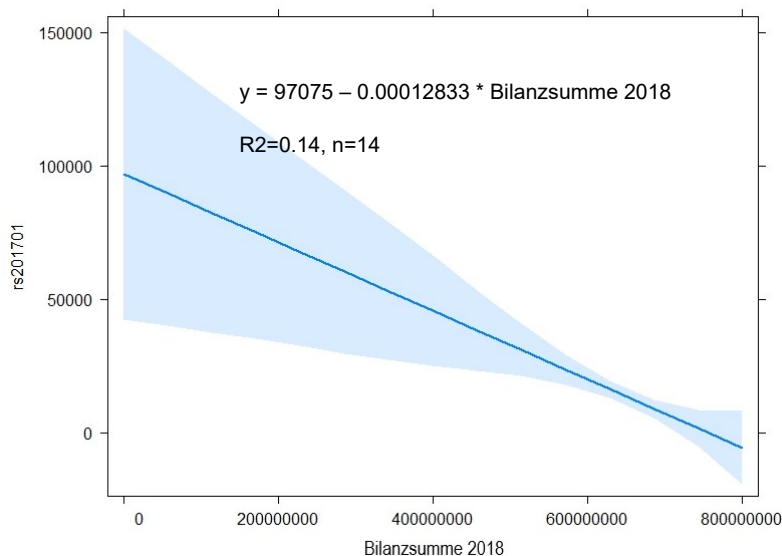
**Abbildung 22: Totalrevision des Rundschreibens 2017/01**



#### 5.2.7.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell ( $n=14$ , drei Banken mit fehlenden Werten) berechnet (siehe Abbildung 23). Bei drei Banken wurden die Werte sehr gering gewichtet, da sie Ausreisser darstellten. Die Variable Bilanzsumme erklärt im Modell lediglich 13% der Varianz der Initialkosten. Somit kann gesagt werden, dass die Höhe der Bilanzsummen kaum Erklärungskraft für die Initialkosten des Rundschreibens Corporate Governance hat. Die Abbildung zeigt aber dennoch, dass im Bereich der Banken mit hohen Bilanzsummen fast keine Kosten anfallen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass alle grösseren Banken bereits über eine entsprechende Corporate Governance verfügen und diese nur noch minimal an die Vorgaben des Rundschreibens anpassen müssen. Bei kleinen Bilanzsummen ist die Schätzung jedoch sehr ungenau, wie die Konfidenzbänder belegen. Die wahren Kosten können daher von den hier präsentierten Werten abweichen.

**Abbildung 23: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/01**



Die geschätzten Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der Totalrevision liegen bei **rund CHF 30.2 Mio.** für alle Banken (n=226) im gesamten Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von rund CHF 134k** pro Bank.

#### 5.2.7.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken machten 12 Banken detaillierte Angaben zu den initialen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Totalrevision. Ein weiteres Institut machte Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen gesamten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne eine Aufschlüsselung nach Kostenarten. Von diesen Initialkosten entfällt der überwiegende Teil (79%) auf die Personalkosten. IT-Kosten und übrige Sachkosten fielen kaum an. Bei der Totalrevision entfielen rund 18% der Kosten auf externe Kosten (Tabelle 28).

**Tabelle 28: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/01**

Anteil Initialkosten	
	Totalrevision (veröffentlicht am 22.09.2016)
<b>Personalkosten (intern)</b>	79.0%
<b>IT-Kosten</b>	2.6%
<b>Übrige Sachkosten</b>	0.0%
<b>Externe Kosten</b>	18.4%
	100.0%

#### 5.2.7.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 29: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	1'581'359	3.9
3	29	124'850	4.7
4	61	99'217	23.2
5	131	96'130	82.6

Tabelle 29 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 1.58 Mio. an, was rund CHF 3.9 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnitts-

kosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht erneut den hohen Fixkostenanteil von Regulierungskosten.

#### 5.2.7.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 14 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Kein wesentlicher Nutzen wird von vier Banken konstatiert. Zehn Banken nannten einen konkreten Nutzen des Rundschreibens. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

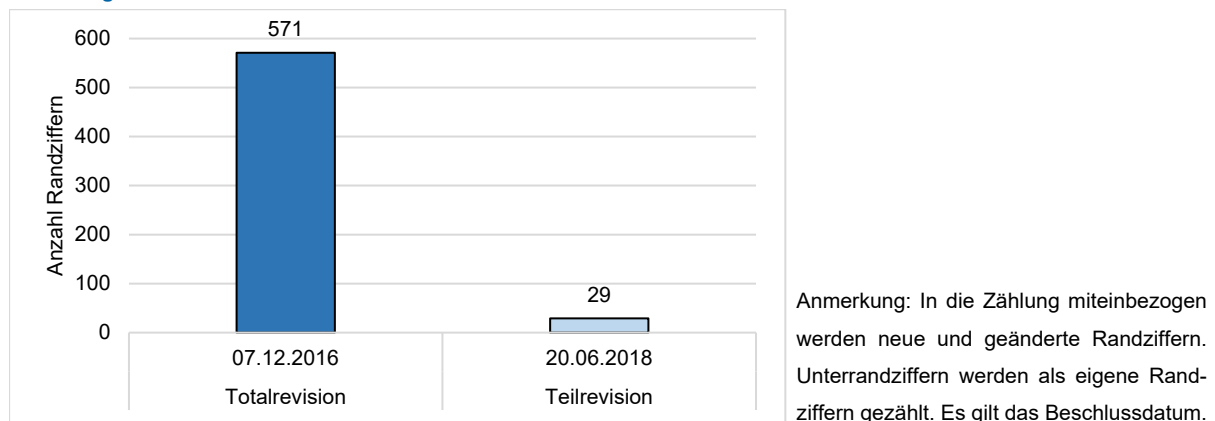
- **Leitfaden für Umsetzung von Best Practice in der Corporate Governance:** Einige Institute nannten als Nutzen des Rundschreibens, dass die klare Zuteilung der Aufgaben der «zweiten Linie» (*second line of defense*) und des Oberleitungsorgans Rechtssicherheit schafft und generell zu einer Stärkung der Corporate Governance beiträgt. Hervorgehoben werden dabei bspw. die Einführung eines Departements Risiko & Compliance mit dem CRO als Mitglied der Geschäftsleitung sowie die Formalisierung des Rahmenkonzepts Risikomanagement auf Stufe Verwaltungsrat.
- **Ermessensspielraum der Prüfgesellschaft:** Ein Institut nannte als Nutzen, dass der Ermessensspielraum der Prüfgesellschaften durch die klaren Vorgaben eingeschränkt wird.



### 5.2.8. RUNDSCHREIBEN 2017/07 KREDITRISIKEN – BANKEN

Das Rundschreiben spezifiziert in Konkretisierung der Eigenmittelverordnung die Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken. Die Grundlage liegt in der Eigenkapitalvereinbarung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Für Banken der Kategorien 4 und 5 sowie unter Umständen 3 gelten gewisse Erleichterungen. Das Rundschreiben 2017/07 Kreditrisiken – Banken durchlief seit seiner Totalrevision im Dezember 2016 eine Teilrevision, wie in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt wird (ohne die am 21.12.2018 beschlossene Änderung von Anh. 3):

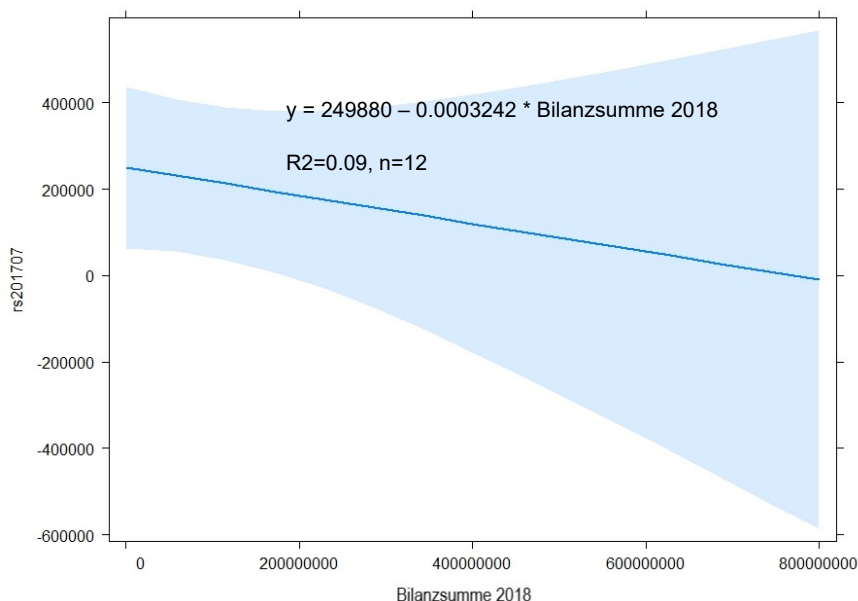
Abbildung 24: Total- und Teilrevision des Rundschreibens 2017/07



#### 5.2.8.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell ( $n=12$ , fünf Banken mit fehlenden Werten) berechnet (siehe Abbildung 25). Die Werte von drei Banken wurden in der Regressionsanalyse sehr gering gewichtet und als Ausreisser praktisch aus der Berechnung ausgeschlossen. Die wahren Kosten können von den hier präsentierten Werten abweichen, da besonders bei Banken mit hohen Bilanzsummen die Schätzungenauigkeit beträchtlich ist. Die geschätzten Kosten für die einmalige Umsetzung der Total- und der Teilrevision liegen bei **rund CHF 61.1 Mio.** für alle Banken ( $n=226$ ) im gesamten Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von rund CHF 271k** pro Bank.

Abbildung 25: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/07



### 5.2.8.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken machten acht Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Total- und der Teilrevision. Vier weitere Institute benannten die in den Jahren 2014-18 angefallenen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne nach Revisionen oder Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten entfällt der überwiegende Teil (52% und 73%) auf die Personalkosten. IT-Kosten fielen besonders bei der Totalrevision an (42%). Übrige Sachkosten fielen kaum an (Tabelle 30).

**Tabelle 30: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/07**

Initialkosten (in CHF)		
	Totalrevision (veröffentlicht am 7.12.2016)	Teilrevision (veröffentlicht am 20.06.2018)
<b>Personalkosten (intern)</b>	51.5%	73.2%
<b>IT-Kosten</b>	42.4%	19.2%
<b>Übrige Sachkosten</b>	0.0%	0.0%
<b>Externe Kosten</b>	6.1%	7.6%
<b>Gesamt</b>	100.0%	100.0%

### 5.2.8.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 31: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	1'255'415	3.1
3	29	246'420	9.3
4	61	249'926	58.4
5	131	247'900	213.0

Tabelle 31 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 1.25 Mio. an, was rund CHF 3 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht erneut den hohen Fixkostenanteil von Regulierungskosten.

#### 5.2.8.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 12 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>25</sup> Kein wesentlicher Nutzen wird von sechs Banken konstatiert. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Konkretisierung der Darstellung aus Risikosicht:** Die Konkretisierung der Risikosicht hat nach Meinung einiger Institute zur Folge, dass die Steuerung von Gegenparteirisiken ökonomisch und rechtlich korrekt und sinnvoll erfolgt. Die Daten können auch für die interne Risikoüberwachung genutzt werden.
- **Definitionen:** Ein Institut nannte das Rundschreiben eine gute Grundlage für die Definition der einzelnen Gefässe Einzelwertberichtigungen, Wertberichtigungen zur Deckung latenter Risiken und Pauschalwertberichtigungen.

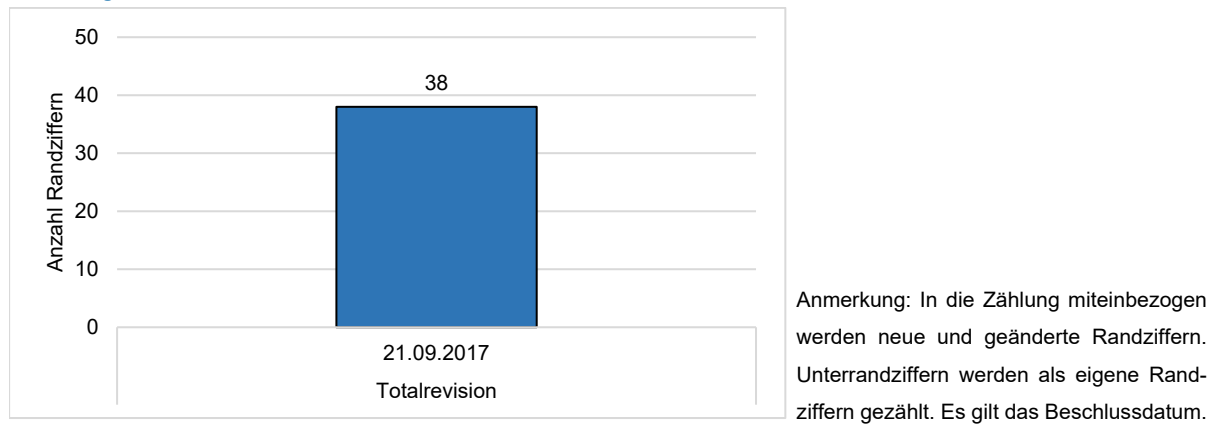
---

<sup>25</sup> Kritisch gesehen wird von einigen Bankenvertretern, dass der ursprüngliche Anreiz für ein besseres Risikomanagement durch die Sicherstellung eines entsprechenden Kapitalanreizes für Banken, welche risikosensitivere Ansätze verwenden, durch die Einführung von Multiplikatoren und Floors in den letzten Jahren geschwunden ist.

### 5.2.9. RUNDSCHREIBEN 2018/03 OUTSOURCING – BANKEN UND VERSICHERER

Das Rundschreiben legt die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Outsourcing-Lösungen fest und konkretisiert die Anforderungen an eine angemessene Organisation zwecks Risikobegrenzung. Angesprochen werden auch Funktionen, welche nicht auslagerbar sind (Rz 8 f.). Das Rundschreiben 2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer erfuhr im Herbst 2017 eine Totalrevision und ist bisher nicht mehr geändert worden. Dies zeigt die nachfolgende Abbildung.

**Abbildung 26: Totalrevision des Rundschreibens 2018/03 – Betroffene Randziffern**

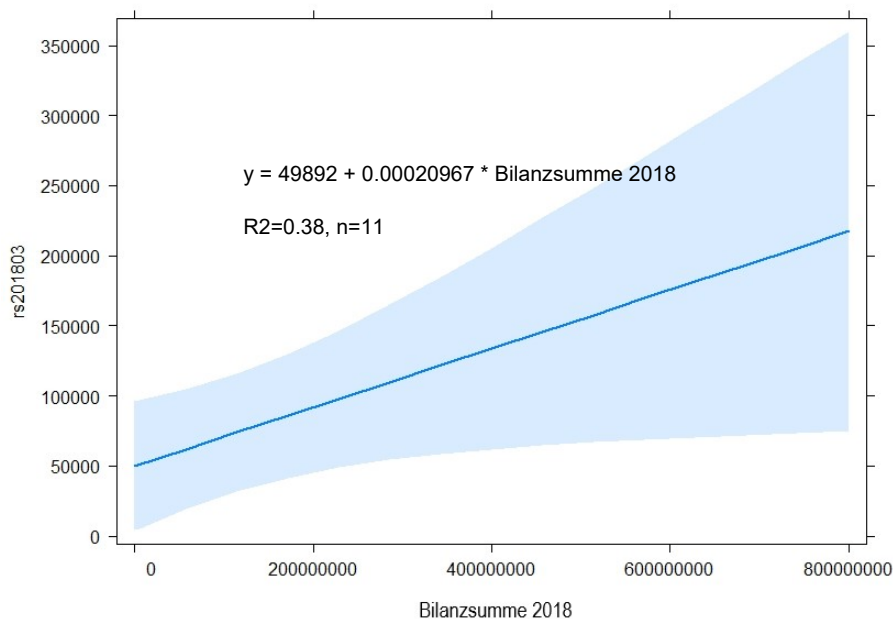


#### 5.2.9.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell ( $n=12$ , fünf Banken mit fehlenden Werten) berechnet (siehe Abbildung 27). Eine Bank wurde als Ausreisser erkannt und deren Kostenwert wurde in der Berechnung sehr gering gewichtet.

Die geschätzten Gesamtkosten für die einmalige Umsetzung der Totalrevision liegen bei **rund CHF 12 Mio.** für alle Banken ( $n=226$ ) im gesamten Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von CHF 53k** pro Bank

**Abbildung 27: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2018/03**



### 5.2.9.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken machten 12 Banken detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Totalrevision. Von diesen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) entfällt der überwiegende Teil (82%) auf die Personalkosten. IT-Kosten und externe Kosten machen nur 8% bzw. 7% der gesamten Initialkosten aus. Übrige Sachkosten fallen kaum an (siehe Tabelle 32).

**Tabelle 32: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2018/03**

Initialkosten	
	Totalrevision (veröffentlicht am 21.09.2017)
<b>Personalkosten (intern)</b>	82.1%
<b>IT-Kosten</b>	8.8%
<b>Übrige Sachkosten</b>	1.7%
<b>Externe Kosten</b>	7.3%
	100.0%

### 5.2.9.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 33: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	136'837	0.4
3	29	55'299	2.1
4	61	51'068	11.9
5	131	50'214	43.2

Tabelle 33 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 137k an, was rund CHF 0.4 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht erneut den hohen Fixkostenanteil von Regulierungskosten.

### 5.2.9.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

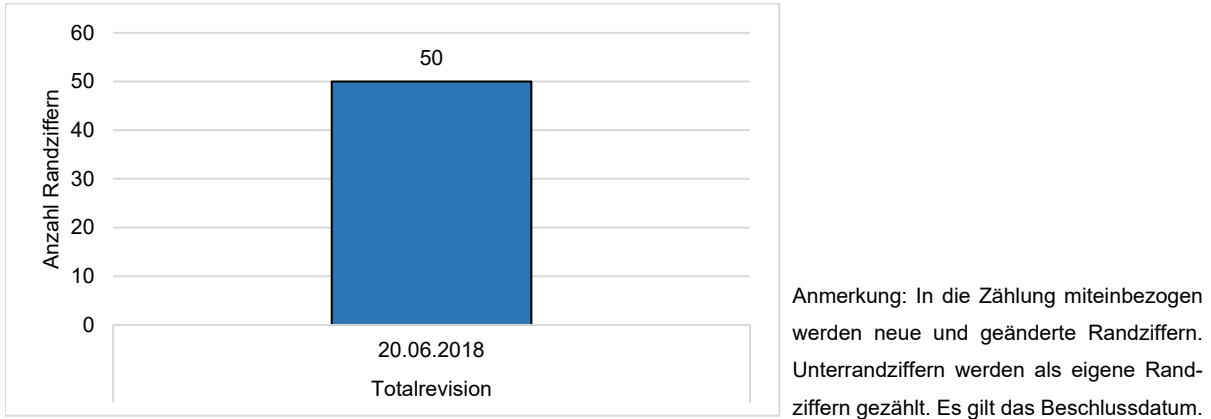
Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 13 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Kein wesentlicher Nutzen wird von vier Banken konstatiert. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Gleiche Wettbewerbsbedingungen:** Von den meisten Banken im Sample wird argumentiert, dass ein branchenweiter Standard gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Banken schafft.
- **Durchsetzung von Vorgaben gegenüber Sourcing-Anbietern:** Es wird von einigen Banken argumentiert, dass es durch das Rundschreiben einfacher geworden ist, die Vorgaben gegenüber Sourcing-Anbietern durchzusetzen und diese auch zu überwachen (es gibt weniger Ermessensspielraum).
- **Guidance für Best Practice im Bereich Outsourcing:** Durch das Rundschreiben werden die Anforderungen und Erwartungen der FINMA in Bezug auf Outsourcing-Kontrollen verdeutlicht und die Banken zur Erstellung eines Outsourcing-Inventars veranlasst. Die Banken gewinnen dadurch ein stärkeres Bewusstsein in Bezug auf ihre Auslagerungen. Die gewonnenen Erkenntnisse können in strategischen Überlegungen und in Risikobeurteilungen berücksichtigt werden. Mit Hilfe eines Inventars lässt sich zudem feststellen, welche Dienstleister über einen Zugang zu Kundendaten verfügen, um in einem weiteren Schritt sicherzustellen, dass Datenschutz, Datensicherheit und Bankgeheimnis eingehalten werden. Vor allem aber dient das Inventar der Identifikation von sicherheitsrelevanten Outsourcings.

### 5.2.10. RUNDSCHREIBEN 2019/02 ZINSRISIKEN – BANKEN

Das Rundschreiben beschreibt die Mindeststandards zur Messung, Steuerung und Überwachung der Zinsrisiken (verstanden als negative Auswirkungen von Veränderungen der Marktzinssätze auf die Finanzlage der Bank) auf Einzelinstituts- und Konzernbasis. Die neue Version des Rundschreibens differenziert stärker nach der Grösse der Bank (vgl. etwa für Stresstests Rz 31).

**Abbildung 28: Totalrevision des Rundschreibens 2019/02 – Betroffene Randziffern**

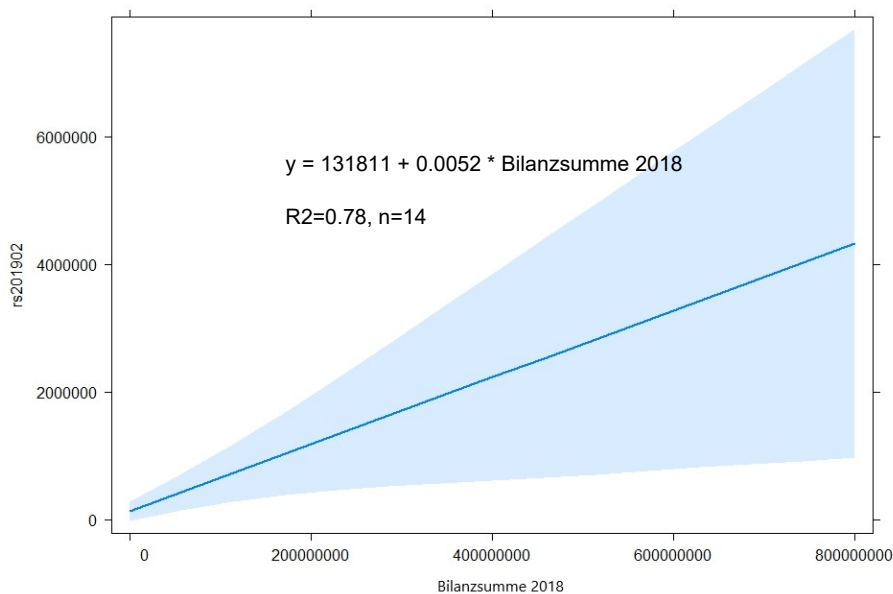


#### 5.2.10.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell (n=14, drei Banken mit fehlenden Werten) berechnet (siehe Abbildung 29). Insbesondere bei Banken mit hohen Bilanzsummen ist die Schätzung sehr ungenau, wie die Konfidenzbänder belegen. Deshalb können die tatsächlichen Kosten im Bankenbereich Kosten erheblich von den hier präsentierten Werten abweichen.

Die geschätzten Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die erstmalige Umsetzung des Rundschreibens liegen bei **rund CHF 66.2 Mio.** für alle Banken (n=226) im gesamten Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018. Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von rund CHF 293k** pro Bank.

**Abbildung 29: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2019/02**



### 5.2.10.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den 17 befragten Banken machten 13 detaillierte Angaben zu den Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der Totalrevision. Eine Bank gab die Gesamtkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Implementation des Rundschreibens an, ohne nach Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten entfällt der überwiegende Teil (56%) auf die Personalkosten. IT-Kosten und externe Kosten machen 23% bzw. 20% der gesamten Initialkosten aus. Übrige Sachkosten fallen kaum an (siehe Tabelle 34).

**Tabelle 34: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2019/02**

Initialkosten (in CHF)	
	Totalrevision (veröffentlicht am 20.06.2018)
Personalkosten (intern)	56.2%
IT-Kosten	23.1%
Übrige Sachkosten	1.1%
Externe Kosten	19.6%
Gesamt	100.0%

### 5.2.10.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 35: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Banken	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
1&2	5	5'912'368	14.5
3	29	295'135	11.1
4	61	167'191	39.1
5	131	136'696	117.5

Tabelle 35 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 1&2 pro Bank durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 5.91 Mio. an, was rund CHF 14.5 je Million Bilanzsumme der Bank im Durchschnitt der Aufsichtskategorie entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei kleineren Banken den Aufsichtskategorien 3 bis 5 absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 5 am höchsten. Dies verdeutlicht erneut den hohen Fixkostenanteil von Regulierungskosten.



#### 5.2.10.4. Nutzen des Rundschreibens aus Bankensicht

Die befragten Banken wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den 17 teilnehmenden Banken haben 13 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Kein wesentlicher Nutzen wird von sieben der 13 Banken konstatiert. Lediglich sechs Banken nannten einen konkreten Nutzen des Rundschreibens. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

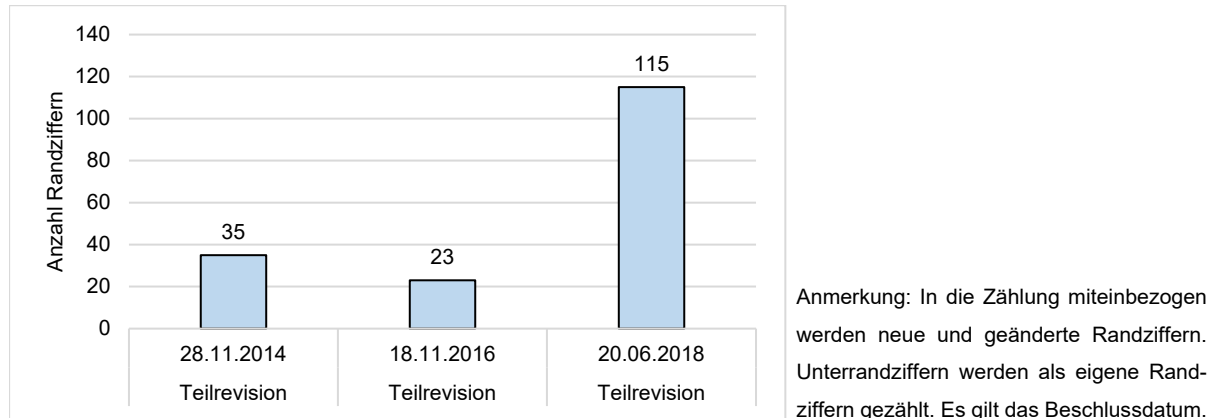
- **Transparenz und Vergleichbarkeit:** Erhöhte Transparenz und Vergleichbarkeit gegen aussen wird von einigen Banken erwähnt. Für die Öffentlichkeit (Investoren und Analysten) ergibt sich aufgrund der Offenlegungsanforderungen ein Nutzen aus dem Rundschreiben.
- **Aufbau- und Ablauforganisation:** Eine Bank erkennt im Rundschreiben eine gute Grundlage für die Regelung der Aufbau- und Ablauforganisation im Bereich Zinsrisiken.

### 5.3. DETAILDARSTELLUNG VERSICHERER

#### 5.3.1. RUNDSCHREIBEN 2013/03 PRÜFWESEN

Das Rundschreiben regelt die Prüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften und spezifiziert für Versicherungsunternehmen die Standardprüfstrategie (Anh. 10 bzw. 11), die Risikoanalyse (Anh. 14) sowie die ergänzenden Angaben in der Berichterstattung zur Rechnungsprüfung (Anh. 19). Zahlreiche weitere Rundschreiben enthalten besondere Aspekte, welche bei der Prüfung zu berücksichtigen sind. Das Rundschreiben 2013/03 Prüfwesen durchlief seit 2014 verschiedene Revisionen, von denen die Teilrevision von 2018 die umfangreichste war.

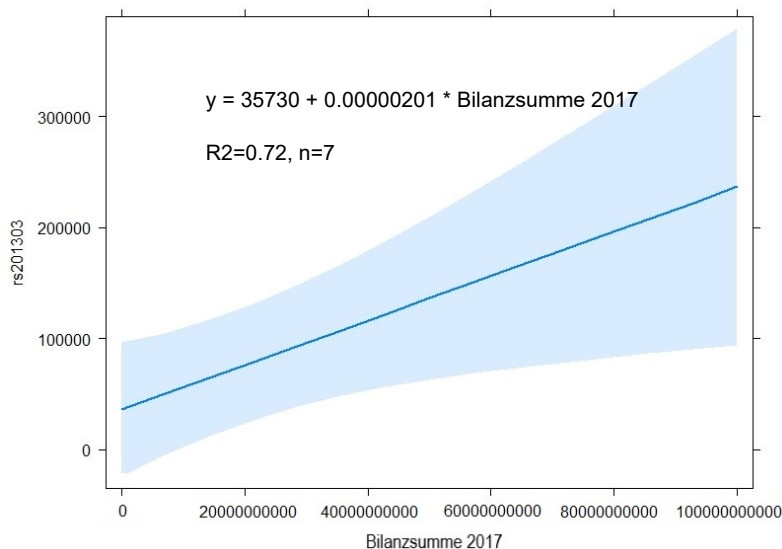
**Abbildung 30: Teilrevisionen des Rundschreibens 2013/03 – Betroffene Randziffern**



##### 5.3.1.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Gesamtkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell berechnet (siehe Abbildung 31). Es zeigt sich jedoch, dass die Zuverlässigkeit der Schätzung bei grösseren Bilanzsummen abnimmt. Die Regressionsgleichung wurde nun dafür verwendet, die Kosten der nicht in der Stichprobe enthaltenen Versicherer zu bestimmen. Zudem wurde auf die gleiche Weise auch die Kosten für diejenigen Versicherer aus der Stichprobe bestimmt, die aufgrund fehlender Werte nicht in die Analyse eingegangen sind. Die Versicherungsunternehmen, welche die Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für dieses Rundschreiben ermitteln konnten, gingen mit ihrem tatsächlichen Wert in die Berechnung ein.

**Abbildung 31: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2013/03**



Die geschätzten Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der drei Teilrevisionen liegen bei rund **CHF 6.1 Mio.** für alle Versicherer im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018, für die im Jahr 2017 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=124). Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von CHF 49k** pro Versicherer.

### 5.3.1.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den befragten Versicherern machten zwei Versicherer detaillierte Angaben zu den Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) der drei Teilrevisionen. Fünf weitere Institute machten Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen gesamten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne nach Teilrevisionen oder Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten entfielen rund 30% bzw. 17% und 13% auf die Personalkosten. IT-Kosten beliefen sich auf 9% sowie 6%, während die externen Kosten rund 61%, 78% und 81% ausmachten (Tabelle 36).

**Tabelle 36: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2013/03**

Anteil an den Initialkosten			
	Teilrevision (veröffentlicht am 28.11.2014)	Teilrevision (veröffentlicht am 18.11.2016)	Teilrevision (veröffentlicht am 20.06.2018)
<b>Personalkosten (intern)</b>	30%	17%	13%
<b>IT-Kosten</b>	9%	6%	6%
<b>Übrige Sachkosten</b>	0%	0%	0%
<b>Externe Kosten</b>	61%	78%	81%
	100%	100%	100%

### 5.3.1.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten der Regulierung zeigt, ob sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt und das eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben verlangt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat.

**Tabelle 37: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Versicherer	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
2&3	35	83'095	4.4
4&5	89	35'967	182.2

Tabelle 37 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 2&3 pro Versicherer durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 83k an, was rund CHF 4 je Million Bilanzsumme des Versicherers entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei Versicherern in einer höheren Aufsichtskategorie absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 4&5 am höchsten. Dies verdeutlicht den hohen Fixkostenanteil von Regulierung, der unabhängig von der Grösse des Versicherers entsteht und der besonders die kleineren Versicherer belastet.

#### 5.3.1.4. Nutzen des Rundschreibens aus Versicherersicht

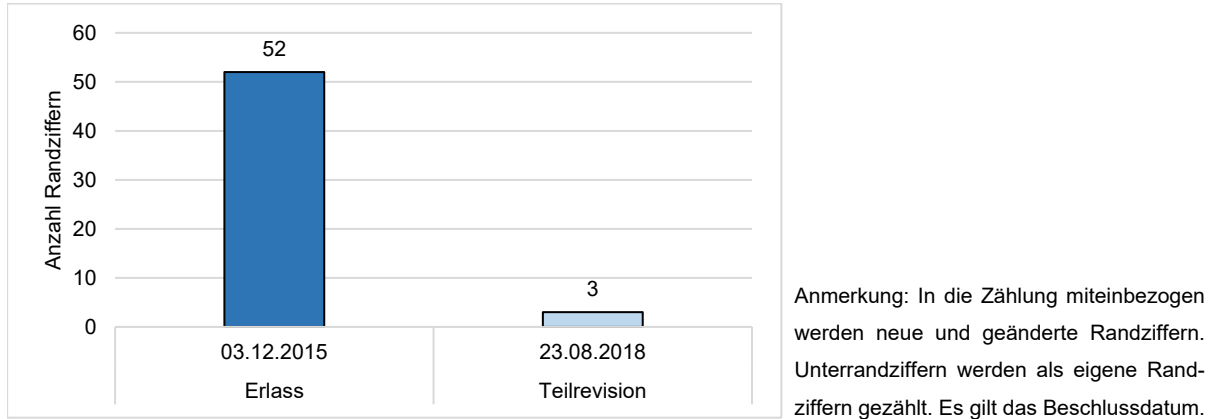
Die befragten Versicherer wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den acht teilnehmenden Versicherern haben sieben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zwei Versicherer attestierten dem Rundschreiben keinen konkreten Nutzen für das Unternehmen. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen der Versicherer zusammen:

- **Vereinheitlichung von Vorgaben:** Das Rundschreiben führt bestehende gesetzlichen Vorschriften zusammen.
- **Transparenz:** Das Rundschreiben erhöht die Transparenz bezüglich der Anforderungen an die Prüfstrategie und Risikoanalyse.

### 5.3.2. RUNDSCHREIBEN 2016/03 ORSA

Das Rundschreiben regelt in Konkretisierung der Aufsichtsverordnung die Durchführung der vorausschauenden Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (ORSA) sowie die Berichterstattung an die FINMA. Das Rundschreiben 2016/03 ORSA durchlief seit seinem Erlass eine Revision, deren Umfang in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt wird.

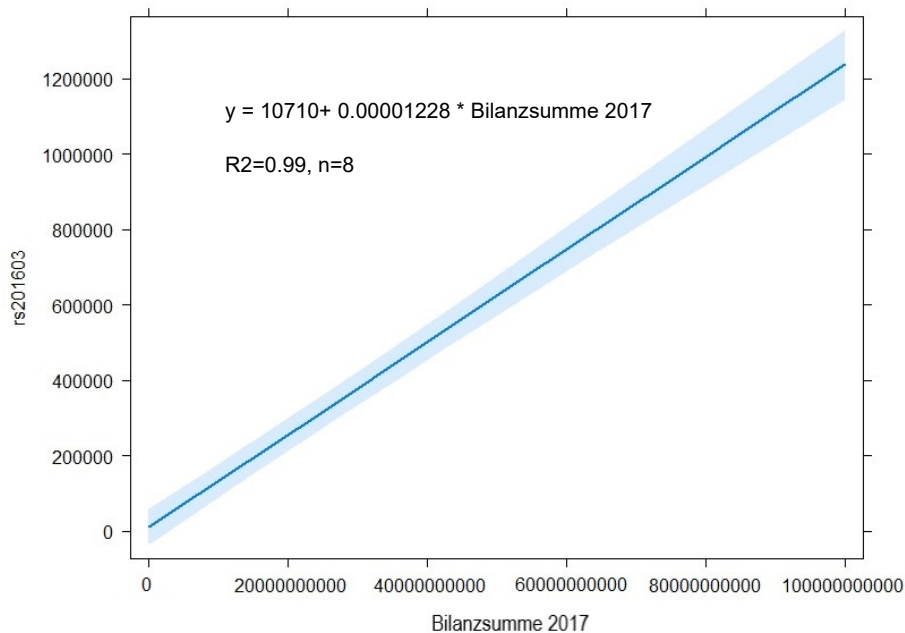
**Abbildung 32: Erlass und Teilrevision des Rundschreibens 2016/03 – Betroffene Randziffern**



#### 5.3.2.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Gesamtkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell berechnet (siehe Abbildung 33). Obwohl lediglich die Variable Bilanzsumme in das Modell aufgenommen wurde (n=8), erklärt das Modell die Varianz der Initialkosten sehr gut. Die geschätzten Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der beiden Teilrevisionen liegen bei rund **CHF 8.8 Mio.** für alle Versicherer, für die im Jahr 2017 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=124). Dies entspricht **durchschnittlichen Kosten von rund CHF 71k** pro Versicherer.

**Abbildung 33: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2016/03**



### 5.3.2.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den befragten Versicherern haben drei Versicherer detaillierte Angaben zu den Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Erlasses und der Teilrevision gemacht. Vier weitere Institute machten Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen gesamten Initialkosten des Rundschreibens, ohne nach Teilrevisionen oder Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) entfielen rund 85% auf Personalkosten in beiden Teilrevisionen. IT-Kosten beliefen sich auf rund 10%, während die externen Kosten und die übrigen Sachkosten unter 5% lagen (Tabelle 38).

**Tabelle 38: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2016/03**

Anteil an den Initialkosten		
	Erlass (veröffentlicht am 03.12.2015)	Teilrevision (veröffentlicht am 23.8.2018)
<b>Personalkosten (intern)</b>	85%	88%
<b>IT-Kosten</b>	13%	8%
<b>Übrige Sachkosten</b>	1%	3%
<b>Externe Kosten</b>	1%	3%
	100%	100%

### 5.3.2.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten in Tabelle 39 zeigt, dass sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat, wenngleich auch der relative Anteil der Kosten bei den kleineren Versicherern besonders hoch ist.

**Tabelle 39: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Versicherer	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
2&3	32	216'310	11.4
4&5	89	14'028	71.1

Tabelle 39 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 2&3 pro Versicherer durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 216k an, was rund CHF 11 je Million Bilanzsumme des Versicherers entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei Versicherern in einer höheren Aufsichtskategorie deutlich absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 4&5 am höchsten. Somit bestätigt sich auch bei diesem Rundschreiben der hohe Fixkostenanteil von Regulierung.

### 5.3.2.4. Nutzen des Rundschreibens aus Versicherersicht

Die befragten Versicherer wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den acht teilnehmenden Versicherern haben alle Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Kein wesentlicher Nutzen wird von sechs Versicherern konstatiert. Die Begründung für den geringen Nutzen des Rundschreibens lautet bei den meisten Versicherern, dass das betriebliche Risikomanagement bereits

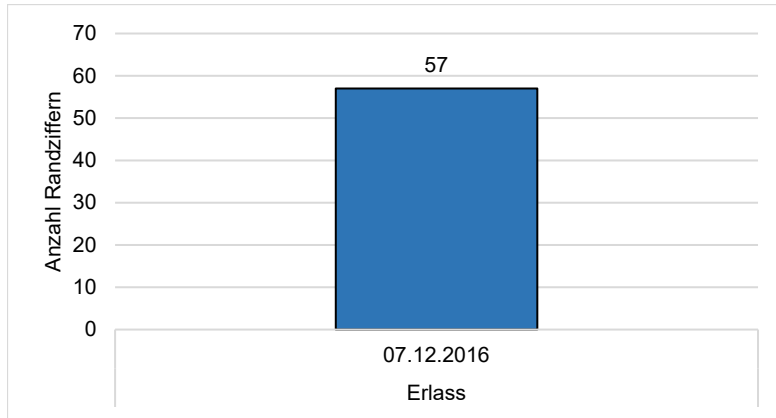
entsprechend aufgestellt war und das Rundschreiben daher nur punktuelle Neuerungen bietet. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Vereinheitlichung von Vorgaben:** Das Rundschreiben führt die bestehenden gesetzlichen Vorschriften für Versicherungsgesellschaften zusammen.
- **Transparenz:** Das Rundschreiben erhöhte die Transparenz über die Gesamtheit der Steuerungsmetriken und bezüglich Risikofähigkeit.

### 5.3.3. RUNDSCHREIBEN 2017/02 CORPORATE GOVERNANCE – VERSICHERER

Das Rundschreiben erläutert die Anforderungen an die Corporate Governance, das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem. Der verantwortliche Aktuar wird im RS 2017/04 separat geregelt. Das Rundschreiben 2017/02 Corporate Governance – Versicherer wurde seit seinem Erlass noch nicht geändert.

**Abbildung 34: Erlass des Rundschreibens 2017/02 – Betroffene Randziffern**



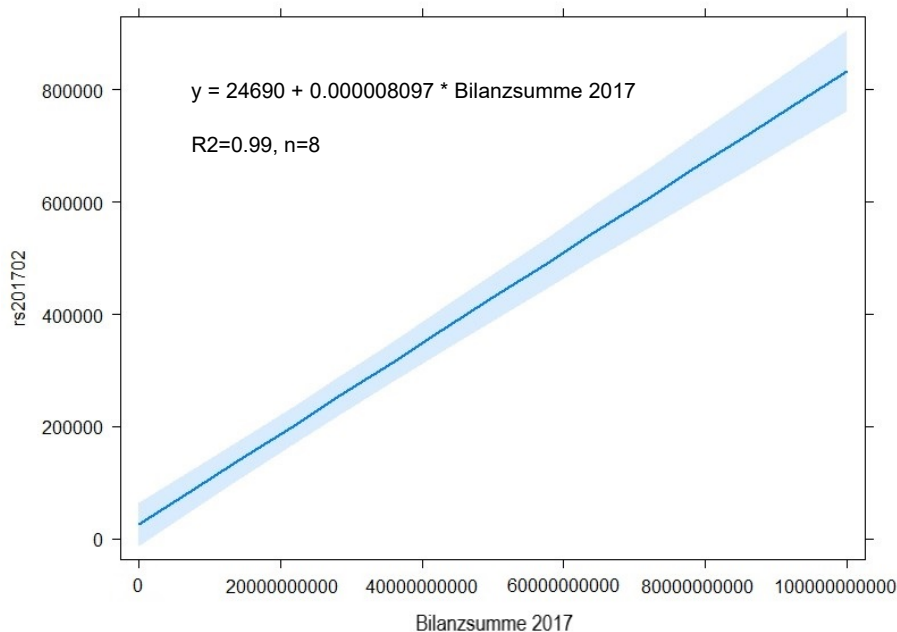
Anmerkung: In die Zählung miteinbezogen werden neue und geänderte Randziffern. Unterrandziffern werden als eigene Randziffern gezählt. Es gilt das Beschlussdatum.

#### 5.3.3.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Gesamtkosten des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell berechnet (siehe Abbildung 35). Obwohl lediglich die Variable Bilanzsumme in das Modell aufgenommen wurde (n=8), erklärt das Modell die Varianz der Kosten recht zufriedenstellend.

Die geschätzten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung der zwei Teilrevisionen liegen bei rund **CHF 8.1 Mio.** für alle Versicherer, für die im Jahr 2017 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=124). Dies entspricht **durchschnittlichen Kosten von CHF 65k** pro Versicherer im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018.

**Abbildung 35: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/02**





### 5.3.3.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den befragten Versicherern haben sechs Versicherer detaillierte Angaben zu den Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Erlasses gemacht. Ein weiterer Versicherer machte Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens, ohne nach Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten entfielen rund 81% der Kosten auf Personalkosten, während die externen Kosten bei 14% lagen (Tabelle 40).

**Tabelle 40: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/02**

Anteil an den Initialkosten	
	Erlass (veröffentlicht am 07.12.2016)
<b>Personalkosten (intern)</b>	81%
<b>IT-Kosten</b>	2%
<b>Übrige Sachkosten</b>	3%
<b>Externe Kosten</b>	14%
	100%

### 5.3.3.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten in Tabelle 41 zeigt, dass sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat, wenngleich auch der relative Anteil der Kosten bei den kleineren Versicherern besonders hoch ist.

**Tabelle 41: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Versicherer	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
2&3	35	163'830	8.7
4&5	89	26'151	132.5

Tabelle 41 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 2&3 pro Versicherer durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 164k an, was rund CHF 9 je Million Bilanzsumme des Versicherers entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei Versicherern in einer höheren Aufsichtskategorie absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 4&5 am höchsten. Somit bestätigt sich auch bei diesem Rundschreiben der hohe Fixkostenanteil von Regulierung.

### 5.3.3.4. Nutzen des Rundschreibens aus Versicherersicht

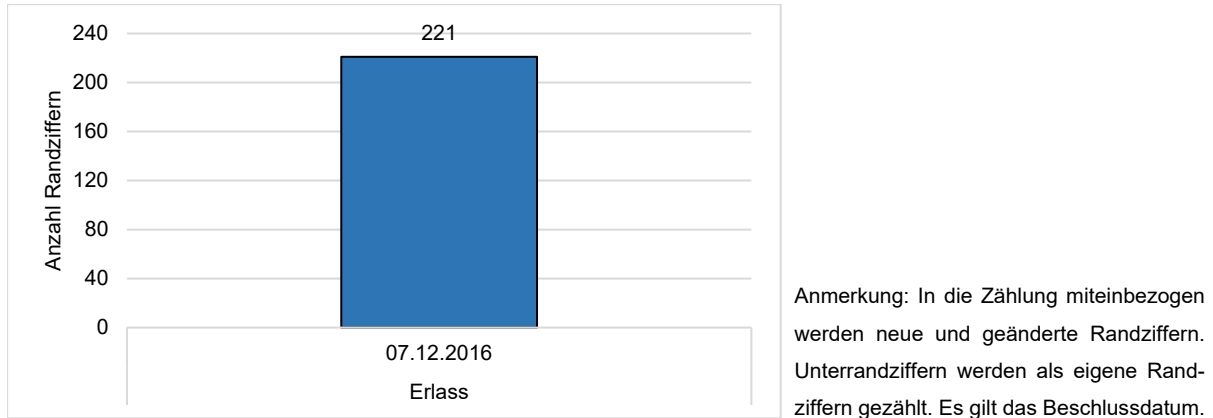
Die befragten Versicherer wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den acht teilnehmenden Versicherern haben sieben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Vier Versicherer attestierten dem Rundschreiben dabei keinen konkreten Nutzen für das Unternehmen. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Checkliste:** Das Rundschreiben ergibt einen nützlichen Leitfaden zu bestehenden gesetzlichen Vorschriften für Versicherungsgesellschaften.

#### 5.3.4. RUNDSCHREIBEN 2017/03 SST (SWISS SOLVENCY TEST)

Das Rundschreiben konkretisiert die Grundlagen, Durchführung und Berichterstattung zum SST. Das Rundschreiben 2017/03 SST wurde seit seinem Erlass noch nicht geändert, wie in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt wird.

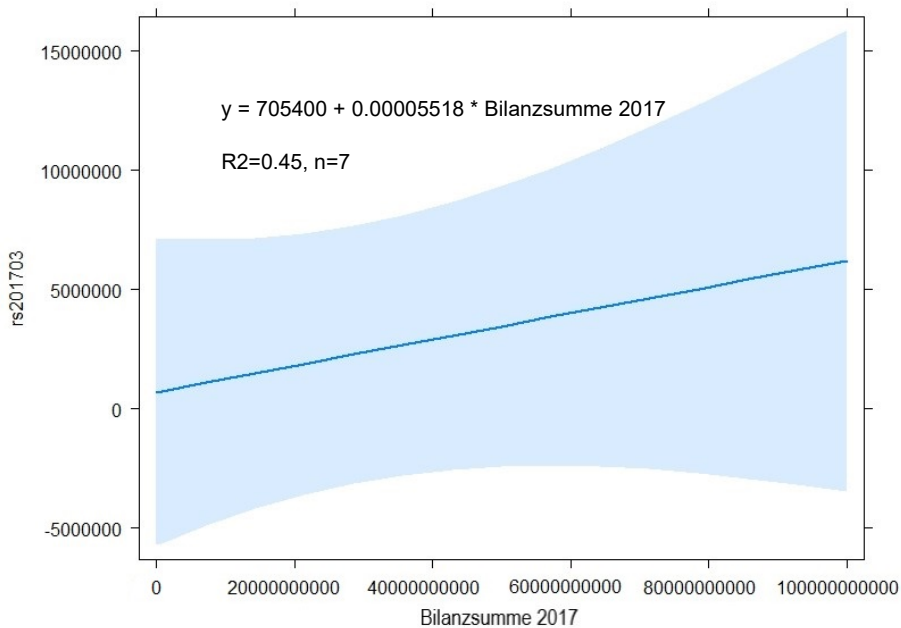
**Abbildung 36: Erlass des Rundschreibens 2017/03 – Betroffene Randziffern**



##### 5.3.4.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell berechnet (siehe Abbildung 37). Die geschätzten Gesamtkosten für die einmalige Umsetzung des Erlasses liegen bei rund **CHF 139.3 Mio.** für alle Versicherer, für die im Jahr 2017 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=124). Die **durchschnittlichen Kosten belaufen sich auf CHF 1'124k** pro Versicherer im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018.

**Abbildung 37: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/03**



#### 5.3.4.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den befragten Versicherern machten fünf Versicherer detaillierte Angaben zu den Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Erlasses. Ein weiteres Institut machte Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen Initialkosten des Rundschreibens, ohne nach Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) entfielen rund zwei Drittel der Kosten auf Personalkosten. IT-Kosten beliefen sich auf rund 7%, während die externen Kosten bei 26% lagen (Tabelle 42).

**Tabelle 42: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/03**

Anteil an den Initialkosten	
	Erlass (veröffentlicht am 07.12.2016)
<b>Personalkosten (intern)</b>	66%
<b>IT-Kosten</b>	7%
<b>Übrige Sachkosten</b>	1%
<b>Externe Kosten</b>	26%
	100%

#### 5.3.4.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten in Tabelle 43 zeigt, dass sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat, wenngleich auch der relative Anteil der Kosten bei den kleineren Versicherern besonders hoch ist.

**Tabelle 43: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Versicherer	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
2&3	35	2'197'553	116.2
4&5	89	701'231	3'551.8

Tabelle 43 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 2&3 pro Versicherer durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 2.2 Mio. an, was rund CHF 116 je Million Bilanzsumme des Versicherers entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei Versicherern in einer höheren Aufsichtskategorie absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 4&5 am höchsten. Somit bestätigt sich auch bei diesem Rundschreiben der hohe Fixkostenanteil von Regulierung.

#### 5.3.4.4. Nutzen des Rundschreibens aus Versicherersicht

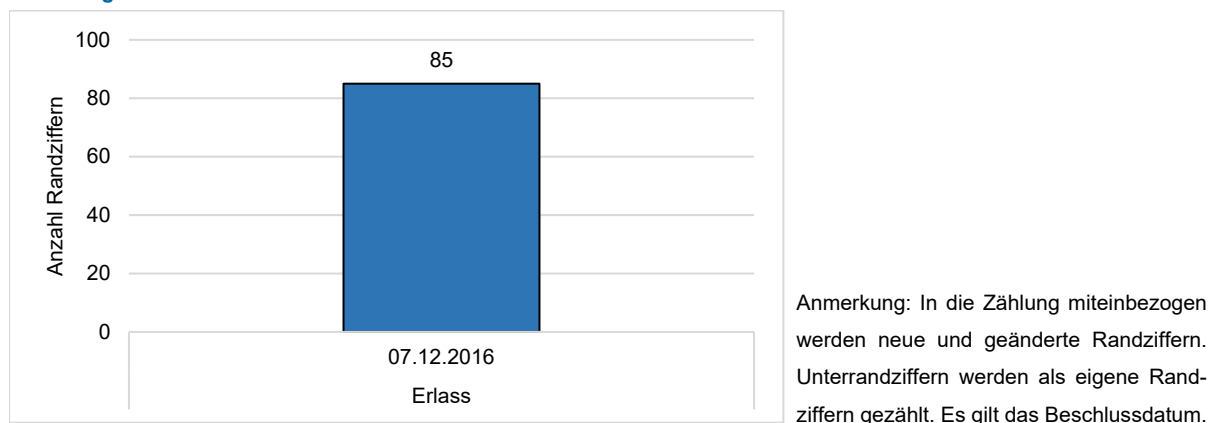
Die befragten Versicherer wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den acht teilnehmenden Versicherern haben sieben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zwei Versicherer attestierten dem Rundschreiben keinen konkreten Nutzen für das Unternehmen. Einige Aussagen gehen auf den Nutzen des Schweizer Solvenztests allgemein ein. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen der Versicherungsunternehmen zusammen:

- **Leitfaden:** Das Rundschreiben ergibt einen nützlichen Leitfaden für bestehende Vorschriften.
- **Transparenz:** Das Rundschreiben sorgt für erhöhte Transparenz über die Risikokapazität und Solvabilität für die interne Steuerung.
- **Marketing:** Ein Versicherer nannte den SST-Quotienten als Marketinginstrument.

### 5.3.5. RUNDSCHREIBEN 2017/05 GESCHÄFTSPLÄNE – VERSICHERER

Das Rundschreiben spezifiziert in Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen die Anforderungen an die Geschäftspläne und ist relevant für Erstbewilligungen wie für spätere Änderungen. Das Rundschreiben 2017/05 Geschäftspläne – Versicherer wurde seit seinem Erlass noch nicht geändert, wie in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt.

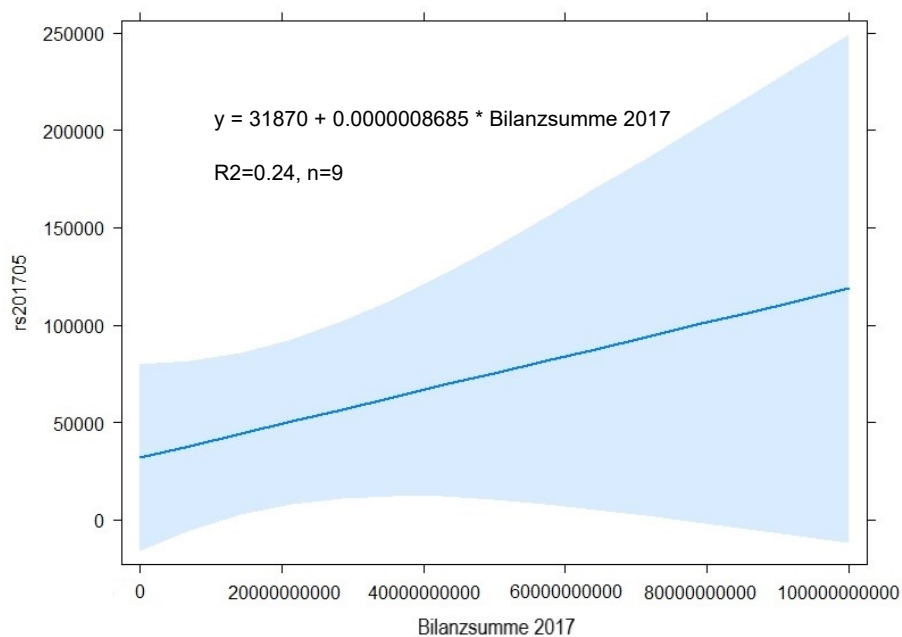
Abbildung 38: Erlass des Rundschreibens 2017/05



#### 5.3.5.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell berechnet (siehe Abbildung 39). Das Modell mit der Bilanzsumme als unabhängige Variable erklärt rund 24% der Varianz der Kosten (n=9). Die geschätzten Kosten für die einmalige Umsetzung des Erlasses liegen bei rund **CHF 6.6 Mio.** für alle Versicherer, für die im Jahr 2017 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=124). Dies ergibt **durchschnittliche Kosten von CHF 53k** pro Versicherer im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018.

Abbildung 39: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/05



### 5.3.5.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den befragten Versicherern machten sieben Versicherer detaillierte Angaben zu den Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Erlasses. Ein weiteres Institut machte Angaben zu den in den Jahren 2014-18 angefallenen gesamten Initialkosten des Rundschreibens, ohne nach Kostenarten zu differenzieren. Von diesen Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) entfielen rund zwei Drittel der Kosten auf Personalkosten. IT-Kosten beliefen sich auf rund 2%, während die externen Kosten bei 24% lagen (Tabelle 44).

**Tabelle 44: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/05**

Anteil an den Initialkosten	
	Erlass (veröffentlicht am 07.12.2016)
<b>Personalkosten (intern)</b>	69%
<b>IT-Kosten</b>	2%
<b>Übrige Sachkosten</b>	5%
<b>Externe Kosten</b>	24%
	100%

### 5.3.5.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten in Tabelle 45 zeigt, dass sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat, wenngleich auch der relative Anteil der Kosten bei den kleineren Versicherern besonders hoch ist.

**Tabelle 45: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Versicherer	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
2&3	35	101'931	5.4
4&5	89	33'826	171.3

Tabelle 45 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 2&3 pro Versicherer durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 102k an, was rund CHF 5 je Million Bilanzsumme des Versicherers entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei Versicherern in einer höheren Aufsichtskategorie absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 4&5 am höchsten. Somit bestätigt sich auch bei diesem Rundschreiben der hohe Fixkostenanteil von Regulierung.

### 5.3.5.4. Nutzen des Rundschreibens aus Versicherersicht

Die befragten Versicherer wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den acht teilnehmenden Versicherern haben sechs von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Vier Versicherer attestierten dem Rundschreiben keinen konkreten Nutzen für das Unternehmen. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

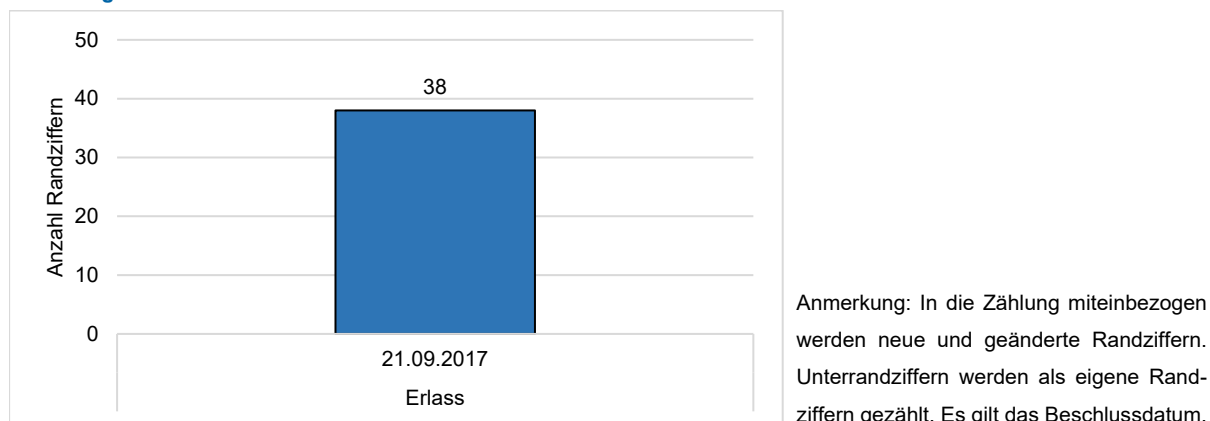
- **Rechtssicherheit:** Das Rundschreiben bietet eine gewisse Rechtssicherheit und Klarheit bezüglich der Anforderungen und Erwartungshaltung der FINMA.



### 5.3.6. RUNDSCHREIBEN 2018/03 OUTSOURCING – BANKEN UND VERSICHERER

Das Rundschreiben umschreibt die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Outsourcing-Lösungen von Versicherungsunternehmen. Das Rundschreiben 2018/03 Outsourcing – Banken und Versicherer wurde seit seinem Erlass (Inkraftsetzung am 1. April 2018) noch nicht geändert, wie in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt wird.

**Abbildung 40: Erlass des Rundschreibens 2018/03**

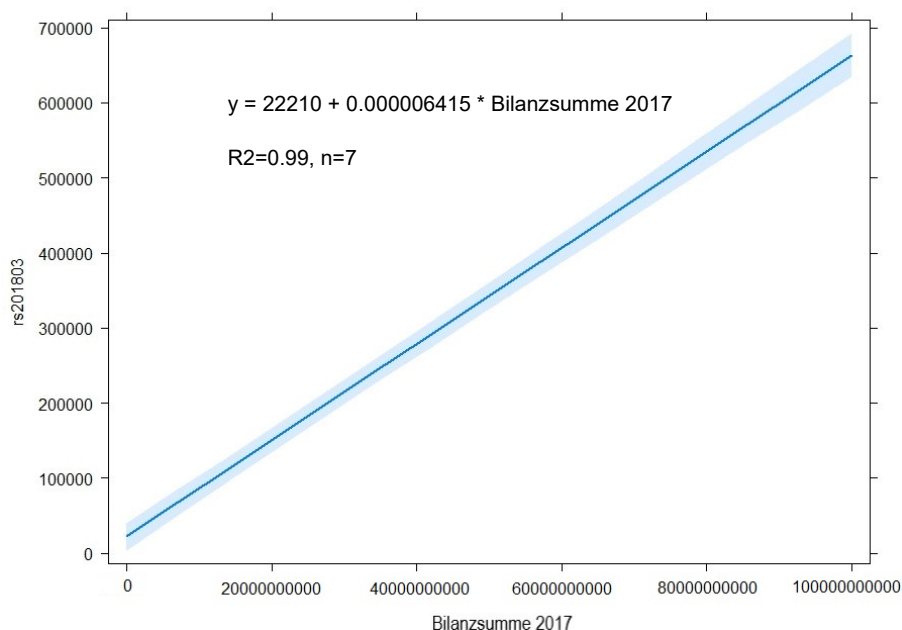


#### 5.3.6.1. Initialkosten

Zur Schätzung der Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Rundschreibens wird ein robustes lineares Regressionsmodell berechnet (siehe Abbildung 41). Obwohl lediglich die Variable Bilanzsumme in das Modell aufgenommen wurde (n=7), kann das Modell die Varianz der Kosten gut erklären.

Die geschätzten Initialkosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) für die einmalige Umsetzung des Erlasses liegen bei rund **CHF 7.7 Mio.** für alle Versicherer, für die im Jahr 2017 eine Bilanzsumme ausgewiesen wurde (n=124). Dies entspricht **durchschnittlichen Kosten von rund CHF 62k** pro Versicherer im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2018.

**Abbildung 41: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2018/03**



### 5.3.6.2. Aufteilung nach Kostenarten

Von den befragten Versicherern machten sechs Versicherer detaillierte Angaben zu den initialen Kosten (ohne Finanz- und Kapitalkosten) des Erlasses. Von diesen Initialkosten entfielen rund 83% der Kosten auf Personalkosten. IT-Kosten beliefen sich auf rund 4%, während die externen Kosten bei 13% lagen (Tabelle 46).

**Tabelle 46: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2018/03**

Initialkosten	
	Erlass (veröffentlicht am 21.09.2017)
<b>Personalkosten (intern)</b>	83%
<b>IT-Kosten</b>	4%
<b>Übrige Sachkosten</b>	1%
<b>Externe Kosten</b>	13%
	100%

### 5.3.6.3. Aufteilung nach Aufsichtskategorien

Eine Aufteilung der Initialkosten in Tabelle 47 zeigt, dass sich das Proportionalitätsprinzip, zum dem sich die FINMA bekennt, in der Regulierungspraxis eingestellt hat, wenngleich auch der relative Anteil der Kosten bei den kleineren Versicherern besonders hoch ist.

**Tabelle 47: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie**

Aufsichtskategorie	Anzahl Versicherer	Durchschnittliche Initialkosten (in CHF)	Durchschnittliche Initialkosten pro Mio. Bilanzsumme (in CHF)
2&3	35	158'550	8.4
4&5	89	23'607	119.6

Tabelle 47 zeigt die durchschnittlichen Initialkosten pro Aufsichtskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Bilanzsumme. So fielen in Aufsichtskategorie 2&3 pro Versicherer durchschnittliche Initialkosten von rund CHF 159k an, was rund CHF 8 je Million Bilanzsumme des Versicherers entspricht. Demgegenüber fielen deutlich weniger Initialkosten bei den übrigen Aufsichtskategorien an. Somit zeigt sich, dass bei den durchschnittlichen absoluten Initialkosten das Proportionalitätsprinzip gewahrt wird, da die Durchschnittskosten bei Versicherern in einer höheren Aufsichtskategorie absinken. Im Gegensatz dazu sind die durchschnittlichen Initialkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme in Aufsichtskategorie 4&5 am höchsten. Somit bestätigt sich auch bei diesem Rundschreiben der hohe Fixkostenanteil von Regulierung.

### 5.3.6.4. Nutzen des Rundschreibens aus Versicherersicht

Die befragten Versicherer wurden gebeten, den Nutzen des Rundschreibens aus Sicht des Unternehmens zu beschreiben. Von den acht teilnehmenden Versicherern haben sechs von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zwei Versicherer attestierten dem Rundschreiben keinen konkreten Nutzen für das Unternehmen. Die nachfolgende Auflistung fasst die wesentlichen Aussagen zusammen:

- **Bewusstsein:** Das Rundschreiben führt zu einer Bewusstseinschärfung und zwingt zu einem Mindeststandard.

- **Rechtssicherheit:** Das Rundschreiben bietet eine gewisse Rechtssicherheit und Klarheit bezüglich der Anforderungen und der Erwartungshaltung der FINMA.
- **Aktualisierung Inventar:** Das Rundschreiben führt als Nebeneffekt zu einer Aktualisierung des Inventars.

## 6. Diskussionsfelder für Politik und Behörden

In diesem Abschnitt werden Aspekte erörtert, die sich aus der Sicht der befragten Finanzinstitute im Zusammenhang mit der Regulierung durch Rundschreiben der FINMA als diskussionswürdig erweisen. Gegebenenfalls werden mögliche Lösungsansätze aufgezeigt. Verschiedene Anliegen, die von den befragten Finanzinstituten geäußert worden sind, werden auch in den Leitlinien der FINMA zur Finanzmarktregulierung vom 3. Juli 2013 bzw. 5. Dezember 2019 festgehalten, beispielsweise die Wirkungsanalysen der Regulierungen zwecks Abwägung der geschätzten Kosten gegen den erwarteten Nutzen sowie die vorgängig durchzuführenden Konsultationen. Diverse Punkte finden überdies ihren Niederschlag in der neuen Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

### Häufige Revisionen der Rundschreiben als Kostentreiber

Der Fokus der vorliegenden Regulierungskostenanalyse lag auf den durch die Total- oder Teilrevisionen ausgewählter Rundschreiben verursachten Initialkosten. Die Erhebungen haben deutlich gemacht, dass Änderungen der Rundschreiben den Finanzinstituten Kosten verursachen. Gemäss den befragten Instituten gilt dies grundsätzlich selbst im Falle von gewährten Erleichterungen, weil die Analyse der Änderungen und die Vornahme der erforderlichen Anpassungen bei der Umsetzung mit einem Aufwand verbunden sind. Es steht somit nicht ohne Weiteres fest, dass der mit Erleichterungen erzielte Nutzen insgesamt überwiegt. Es ist folglich ein Anliegen zahlreicher Finanzinstitute, die regulatorischen Rahmenbedingungen möglichst wenig zu ändern. Etwaige Erleichterungen sollten sofort gewährt und nicht erst nachträglich eingeführt werden. Als ungünstig kann sich daneben der Aufschub einer Inkraftsetzung erweisen, welcher zusätzliche Kosten verursacht.

Mit Blick auf die FINMA als Regulierungsbehörde ist zu bedenken, dass die Initiative für den Erlass oder die Anpassung von Regeln oft nicht von der FINMA ausgeht. Nach Schätzung der FINMA erfolgen lediglich etwa 15 % der Änderungen auf Veranlassung der FINMA, während in ungefähr 85 % der Fälle äussere Umstände eine Anpassung der Regularien der FINMA gebieten.

### Kurzfristigkeit und geringe Planbarkeit

Die befragten Vertreter der Finanzinstitute haben nahezu einhellig zum Ausdruck gebracht, dass die Umsetzungsfristen oft kurz sind und eine Mittelfristplanung der anstehenden regulatorischen Aufgaben hilfreich ist. Insbesondere Anpassungen im IT-Bereich benötigen Zeit. Namentlich kleinere Institute, welche nicht im dauernden direkten Austausch mit der Aufsichtsbehörde stehen und weniger stark an Vernehmlassungsverfahren beteiligt sind, vermissen einen mittel- und langfristigen Planungshorizont. Aber auch grössere Institute sind vielfach gezwungen, die Umsetzung regulatorischer Anforderungen anhand von blossen Vernehmlassungsentwürfen in Angriff zu nehmen, ohne die definitiven Fassungen abwarten zu können. Verschiedentlich ist der Wunsch geäußert worden, die Finanzinstitute vermehrt im Voraus über anstehende Revisionen zu informieren. Auch wird die Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Vernehmlassungsprozess von den befragten Instituten als eher tief beurteilt.

Die FINMA veröffentlicht seit geraumer Zeit eine Liste mit den hängigen Vorhaben zur Finanzmarktregulierung, in welcher die Reformpunkte zusammengefasst und Zeitangaben zur Vernehmlassung/Anhörung, zur Verabschiedung und zum geplanten Inkrafttreten gemacht werden (vgl. [www.finma.ch/de/dokumentation/alles-zur-dokumentation](http://www.finma.ch/de/dokumentation/alles-zur-dokumentation)).

Um den Finanzinstituten genügend Zeit für die Umsetzung gewähren zu können, ist die FINMA ihrerseits darauf angewiesen, dass die übergeordneten Vorschriften, namentlich die Bundesgesetze und die bundesrätlichen Verordnungen, rechtzeitig erlassen werden und genügend lange Umsetzungs- oder Übergangsfristen vorsehen. In der Regel stellt die FINMA im Regulierungsprozess gewissermassen das letzte Glied der Kette dar. Angesprochen sind hier das Parlament, welches Übergangsbestimmungen erlassen kann, und der Bundesrat, welcher die Ausführungsbestimmungen verabschiedet sowie das Inkrafttreten der Gesetze festsetzt.

### **Streitfrage des prinzipien- oder regelbasierten Regulierungsansatzes**

Während viele befragte Finanzinstitute grundsätzlich einen grossen Ermessensspielraum bei der Umsetzung von regulatorischen Vorgaben befürworten, den Umfang der Rundschreiben als zu hoch kritisieren und sich für eine prinzipienbasierte Regulierung aussprechen, haben die durchgeführten Interviews gleichzeitig gezeigt, dass ebenso eindeutige, wenig Spielraum belassende Vorgaben geschätzt werden. Die Institute legen Wert darauf, dass die Erwartungshaltung der FINMA in der Regulierung klar zum Ausdruck kommt. Offene Formulierungen erfordern unter Umständen vertiefte interne oder externe Abklärungen zur Frage, wie die Vorgaben umgesetzt werden sollen, und führen zu Diskussionen über die Art der Umsetzung. Dabei neigen namentlich Compliance-Abteilungen, Verwaltungsräte und Prüfgesellschaften – im Gegensatz zu den operativen Stellen oder Geschäftsleitungen der befragten Institute – zu einer engen Auslegung der Vorgaben. Auch im Verhältnis zu Outsourcing-Anbietern haben befragte Institute detaillierte regulatorische Vorgaben und einen reduzierten Ermessensspielraum positiv hervorgehoben, weil dadurch Diskussionen über die einzuhaltenden Standards (beispielsweise bezüglich des Schutzes der Daten) vermieden werden können.

### **Instrument der Regulierung für Kostenintensität eher irrelevant**

Die vorliegende Regulierungskostenanalyse bezweckte die Ermittlung der Kosten verursacht durch Rundschreiben der FINMA. Die durchgeführten Befragungen haben – wenig überraschend – gezeigt, dass die Institute kaum zwischen den verschiedenen Instrumenten oder Ebenen der Regulierung differenzieren. Handlungsanweisungen eines Rundschreibens werden genauso umgesetzt wie Pflichten, die sich direkt aus einem Bundesgesetz oder einer Verordnung des Bundesrats ergeben. Ebenfalls sind die Kostenfolgen nicht davon abhängig, ob Handlungsanweisungen eines Rundschreibens genügend durch übergeordnetes Recht abgedeckt sind. Immerhin hat das «Stimmungsbarometer» gezeigt, dass die zentralen Pflichten nach Auffassung der Finanzinstitute nicht in Rundschreiben, sondern in Gesetzen und Verordnungen geregelt werden sollten. Dieses aus juristischer Sicht legitime rechtspolitische Postulat lässt sich indessen nicht durch die Resultate der Regulierungskostenanalyse untermauern, da sich eine trennscharfe Zuordnung der Kosten auf die unterschiedlichen Regulierungsinstrumente bzw. -instanzen als nicht möglich erwiesen hat.

### **Nutzen von Folgenabschätzungen für Rundschreiben**

Um die Folgen neuer Vorschriften – sei es mittels Verordnung des Bundesrats bzw. der FINMA oder mittels Rundschreiben – für die unterstellten Finanzinstitute besser abschätzen zu können, erscheinen entsprechende Abklärungen im Vorfeld als sinnvoll. Die neue Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz sieht für Regulierungsvorhaben in Art. 7 Abs. 1 Wirkungsanalysen vor, welche sich auf Regulierungsfolgenabschätzungen zu übergeordneten Rechtserlassen abstützen können. Neben qualitativen sind auch quantitative Angaben wünschenswert (vgl. Art. 7 Abs. 3 der genannten Bestimmung).

### **Kritik an Offenlegungspflichten**

Die Befragung hat gezeigt, dass die Institute den Nutzen der Pflichten, die sich aus den Anhängen zum Rundschreiben 2016/01 Offenlegung – Banken ergeben, recht einhellig kritisch beurteilen. Das Rundschreiben bezweckt, Vorgaben von Basel III umzusetzen. Die geforderten Offenlegungen werden aufgrund der verlangten Detailliertheit der Informationen von den befragten Instituten als komplex und aufwendig empfunden. Gemäss überwiegender Meinung ist die Aussagekraft der zahlreichen Kennzahlen beschränkt. Es wird geltend gemacht, dass die Informationen, wenn überhaupt, nur von Experten verstanden und genutzt werden können. Das entsprechende Rundschreiben wurde im Versicherungsbereich nicht untersucht. Eine Studie (ZHAW & Mazars, 2018b) zur neuen Offenlegungspflicht zeigte aber ähnliche Ergebnisse.

### **Kritik am Paradigmenwechsel bei der Verwendung interner Modelle für die Eigenkapitalberechnung**

Die Streitfrage der prinzipien- versus regelbasierten Aufsicht widerspiegelt die Diskussion um die Verwendung von internen versus Standardmodellen in Bezug auf Eigenmittelanforderungen. Während Standardmodelle einfacher

umzusetzen und zu prüfen sowie die Resultate vergleichbarer sind, so sind interne Modelle – für welche der Regulator Prinzipien vorgibt – vergleichsweise komplexer. Die Erwartung an interne Modelle ist aber unter anderem, dass diese das Risikoprofil des einzelnen Unternehmens präziser darstellen und rascher an Marktveränderungen angepasst werden können. Diese Streitfrage wurde mit dem durch das Rundschreiben 2017/3 SST einhergehenden Paradigmenwechsel hin zu Standardmodellen im Versicherungsbereich neu entfacht. Dazu kommt, dass Versicherer, die ein internes Modell beibehalten wollen, zwecks Erfüllung der regulatorischen Vorgaben neu auch ein Standardmodell unterhalten müssen, was entsprechende Mehrkosten verursacht.

## 7. Schlussbemerkungen

Die Regulierungskostenanalyse hat – wenig verwunderlich – ergeben, dass die Regulierung durch FINMA-Rundschreiben bei den von der Regulierung betroffenen Finanzinstituten Kosten generiert. Die ermittelten Initialkosten entstehen bei jedem Erlass eines neuen Rundschreibens sowie jeder Revision eines bereits bestehenden Rundschreibens. Solche Initialkosten fallen auch dann an, wenn die neue Regulierung Erleichterungen vorsieht, die sich später in tieferen laufenden Kosten niederschlagen sollten. Nach Einschätzung der Finanzinstitute entstehen die Initialkosten zu unterschiedlichen Zeitpunkten, die sich grob in Vernehmlassung, Gap-Analyse und Umsetzung unterteilen lassen.

In der Phase noch vor der Veröffentlichung der definitiven Fassung eines neuen bzw. geänderten Rundschreibens verursacht die Erstellung von Feedback im Rahmen der *Vernehmlassung* Kosten. Dies trifft in erster Linie für mittelgrosse bis grosse Finanzinstitute zu, da diese über die nötigen Kapazitäten für ein laufendes Monitoring der Regulierungsaktivitäten verfügen und auch häufiger in regelmässigem Austausch mit den beteiligten Behörden stehen.

Nach der Veröffentlichung der definitiven Fassung des neuen bzw. geänderten Rundschreibens entsteht Aufwand bei der Durchsicht und Auslegung der Regulierungsvorgaben. Dazu müssen die einzelnen Randziffern des Rundschreibens auf Handlungsanweisungen analysiert und deren Inhalt bezüglich neuer Fach- und IT-Anforderungen interpretiert werden. Die Ermittlung der Differenz zwischen den Handlungsanweisungen des Rundschreibens und den im Unternehmen bisher angewandten Prozessen sowie Systemen erfordert oft ein erhebliches Mass an Koordination in Bezug auf die Erwartungen der FINMA an eine normgerechte Implementation (*Gap-Analyse*). Diese Untersuchung geschieht häufig unter Einbezug der Prüfgesellschaften und von externen Beratern.

Nach der Interpretation der Anforderungen und der Ermittlung des Gaps werden die neuen Regeln implementiert und hierzu verschiedene Systemanpassungen vorgenommen (*Umsetzung*). In vielen Fällen sind aufgrund der neuen Systemanforderungen Spezialisten zu rekrutieren oder vorhandene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfangreich zu schulen. Zudem müssen Projektteams für die internen Anpassungen zusammengestellt werden. Personalkosten werden von den Finanzinstituten als der grösste Kostenblock bei den Initialkosten angesehen. Ein weiterer bedeutender Kostenfaktor liegt in IT-bezogenen Anpassungen. Je nach Kapazität und Ausrichtung der unternehmensinternen IT-Abteilung muss diese Anpassungsleistung extern zugekauft werden. Neue Handlungsanweisungen aus FINMA-Rundschreiben ziehen auch immer eine Anpassung interner Regularien nach sich. Zudem müssen häufig das Reporting und die Offenlegung an die neuen Vorschriften angepasst werden.

Aus den Fragebögen und den geführten Interviews lassen sich die wichtigsten Kostentreiber der FINMA-Rundschreiben identifizieren. Die Initialkosten summieren sich, wenn Rundschreiben häufigen und besonders auch kurzfristigen Änderungen unterliegen. Die Regulierungskosten fallen ebenfalls höher aus, wenn Handlungsanweisungen in den neu erlassenen oder revidierten Rundschreiben nicht an die Art und Weise anknüpfen, wie das Finanzinstitut bis anhin seine Prozesse und Systemanforderungen organisiert hat (bspw. hinsichtlich der Messung, Überwachung und Kontrolle seiner Positionen und Risiken). Bei international ausgerichteten Finanzinstituten ergibt sich u.U. eine Differenz zwischen der Unternehmenspraxis und den Handlungsanweisungen der FINMA-Rundschreiben, wenn Letztere nicht vollständig im Einklang mit internationalen Standards stehen. Dies kommt besonders dann vor, wenn die Rundschreiben von den internationalen Standards abweichende Handlungsanweisungen vorsehen oder wenn nicht direkt auf die internationalen Standards Bezug genommen wird. Fällt der Zeitpunkt der Umsetzung in der Schweiz nicht mit den relevanten Rechtsordnungen im Ausland zusammen, kann dies die Regulierungskosten der international ausgerichteten Finanzinstitute ebenfalls erhöhen.

Die Durchführung dieser Regulierungskostenabschätzung erwies sich als komplex und erforderte eine Anpassung des ursprünglich vorgesehenen Untersuchungsdesigns. Der Umstand, dass die Finanzinstitute – verständlicherweise – die durch die Regulierung verursachten initialen, laufenden sowie Finanz- und Kapitalkosten nicht getrennt erfassen und kostenmässig nicht zwischen den Gesetzen der Bundesversammlung, den Verordnungen des Bundesrates und den Rundschreiben der FINMA differenzieren, verunmöglicht eine exakte Aufschlüsselung nach dem

Verursacher oder der Verursacherin der Regulierungskosten. So können der FINMA zwar einzelne Handlungsanweisungen der Rundschreiben als «Verursacherin» zugeordnet werden, die Kostenfolgen können aber nicht berechnet werden, da die Finanzinstitute die Kosten für einzelne Handlungsanweisungen nicht separat erfassen.

Ein weiterer Grund für die Komplexität dieser Regulierungskostenabschätzung liegt in der Rechtsnatur der FINMA-Rundschreiben. In den Rundschreiben informiert die FINMA die Rechtsadressaten über ihre Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung und gibt darin bekannt, wie sie unbestimmte Rechtsbegriffe anzuwenden gedenkt. Damit konkretisiert die FINMA mittels Rundschreiben ihre Aufsichtspraxis und schafft Vorgaben für ihre eigene Ermessensausübung. Formell betrachtet haben Rundschreiben nicht den Charakter von unmittelbar verbindlichen Rechtserlassen. Sie bedürfen vielmehr einer Grundlage im übergeordneten Recht. Für die Regulierungskostenabschätzung bedeutet dies, dass zuerst bestimmt werden müsste, inwieweit die Handlungsanweisungen des Rundschreibens über eine bloße Auslegung und Konkretisierung spezifischer Verordnungs- oder Gesetzesbestimmungen hinausreichen und sich nicht direkt aus übergeordneten Vorschriften ergeben bzw. zumindest dadurch abgedeckt sind. Eine derartige juristische Beurteilung erfordert eine Wertung und wäre höchstens im Einzelfall denkbar. Allerdings erscheint eine Quantifizierung der selbstständigen Natur der Handlungsanweisungen des Rundschreibens ausgeschlossen. Auch wegen der Vielzahl der in den Rundschreiben enthaltenen Handlungsanweisungen fällt eine solche Analyse im Rahmen einer Regulierungskostenabschätzung ausser Betracht. Erschwerend kommt hinzu, dass sich mehrere Rundschreiben eng an internationale Standards – insbesondere im Bereich von Basel III – anlehnen, deren Umsetzung die übergeordneten Vorschriften ausdrücklich gebieten.

Den Kosten der Regulierung muss auch deren Nutzen gegenübergestellt werden. Die Nutzenbestimmung ist jedoch quantitativ noch schwieriger fassbar als die Ermittlung der Kosten. In der vorliegenden Regulierungskostenabschätzung wurde der Nutzen nur exemplarisch für die ausgewählten Rundschreiben abgefragt. Eine Abgrenzung auf einzelne Handlungsanweisungen ist hier ebenso wenig möglich wie eine exakte Quantifizierung des Nutzens eines bestimmten FINMA-Rundschreibens. Ob der Nutzen nun die Kosten überwiegt oder umgekehrt die Kosten höher sind, darin waren sich die Finanzinstitute nicht einig. Letztlich bleibt dies eine Frage der politischen Einordnung.



# Literaturverzeichnis

- Abegg, A. & Bärtschi, H. (2019). *Prinzipien des Finanzmarktrechts: Ein Lehrbuch zur Einführung in das Finanzmarktrecht mit Repetitionsfragen, Fällen und Literaturübersicht*. Zürich: Schulthess.
- Alfon, I. & Andrews, P. (1999). Cost-benefit analysis in financial regulation: How to do it and how it adds value. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 7(4), 339-352.
- Bärtschi, H. (2019). Art. 19 FINMAG N 70. In Watter, R. & Bahar, R. (Hrsg.): *Basler Kommentar Finanzmarktaufsichtsgesetz/Finanzmarktinfrastukturgesetz*. 3. Auflage. Basel: Helbling.
- Bernet, B. & Zwahlen, S. (2005). *Kosten/Nutzen-Analyse in der Finanzmarktregulierung*. Bern: Haupt.
- Boston Consulting Group (2010). *The Solvency II Challenge – Anticipating the Far-Ranging Impact on Business Strategy*. Abgerufen von <https://www.bcg.com/documents/file63004.pdf>.
- Büro Bass (2010). *Regulierungsfolgenabschätzung zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes*. Abgerufen von [https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2010/SIF\\_SECO\\_2010\\_RFA\\_VVG\\_Schlussbericht.pdf](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2010/SIF_SECO_2010_RFA_VVG_Schlussbericht.pdf).
- Cummins, D.J., Harrington, S. & Niehaus, G. (1993). An Economic Overview of Risk-Based Capital Requirements for the Property-Liability Insurance Industry. *Journal of Insurance Regulation*, 11(4), 427-428.
- Deloitte (2006). *The cost of regulation study*. Abgerufen von [https://www.fca-pp.org.uk/sites/default/files/deloitte\\_costs\\_final\\_report\\_28\\_june\\_06.pdf](https://www.fca-pp.org.uk/sites/default/files/deloitte_costs_final_report_28_june_06.pdf).
- Dewatripont, M., Rochet, J.-C. & Tirol, J. (2010). *Balancing the Banks*. Princeton: Princeton University Press.
- Eling, M. & Kilgus, S. (2014). *Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung in der deutschsprachigen Assekuranz: Eine juristische und ökonomische Analyse*. St. Gallen: Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen.
- Eling, M. & Pankoke, D. (2016). Costs and Benefits of Financial Regulation: An Empirical Assessment for Insurance Companies. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 41(4), 529-554.
- Ernst & Young [EY] (2017). *Survey on the cost of regulations and its impacts on the Luxembourg financial marketplace*. Abgerufen von [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Survey\\_on\\_the\\_cost\\_of\\_regulation\\_and\\_its\\_impact\\_on\\_the\\_Luxembourg\\_financial\\_marketplace\\_-\\_2017/\\$FILE/Brochure%20ABBL%20March%202017%20final%20-%20secured.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Survey_on_the_cost_of_regulation_and_its_impact_on_the_Luxembourg_financial_marketplace_-_2017/$FILE/Brochure%20ABBL%20March%202017%20final%20-%20secured.pdf).
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018). *SST 2018 Survey – FINMA Report on the Swiss Insurance Market*. Abgerufen von <https://finma.ch/de/ueberwachung/versicherungen/spartenubergreifende-instrumente/schweizer-solvenztest-sst/>.
- Gatzert, N. & Wesker, H. (2012). A Comparative Assessment of Basel II/III and Solvency II. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 37(3), 539-570.
- Hartmann-Wendels, T., Pfingsten, A. & Weber, M. (2019). *Bankbetriebslehre*. 7. Auflage. Berlin: Springer.
- Holzmüller, I. (2009). The United States RBC Standards, Solvency II and the Swiss Solvency Test: A Comparative Assessment. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 34(1), 56-77.
- Huber, P.J. (1965). A Robust Version of the Probability Ratio Test. *The Annals of Mathematical Statistics*, 36(6), 1753-1758.
- Jann, B. (2010). Robuste Regression. In Wolf, C. & Best, H. (Hrsg.): *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. 707-740. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Junge, G. & Kugler, P. (2013). Quantifying the Impact of Higher Capital Requirements on the Swiss Economy. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149(3), 313-356.
- Kilgus, S. (2007). *Effektivität von Regulierung im Finanzmarktrecht*. Zürich: Dike.
- Koller, M. & Stahel, W.A. (2011). Sharpening Wald-type inference in robust regression for small samples. *Computational Statistics & Data Analysis*, 55(8), 2504-2515.
- Kunz, P.V. (2018). FINMA-Regulierung(en): Macht des Faktischen versus Rechtsstaatlichkeit. *Jusletter* 7. Mai 2018.
- Levi-Faur, D. (2006). Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method. *Governance*, 19(3), 367-382.

- Meckstroth, T.W. (1975). I. «Most Different Systems» and «Most Similar Systems»: A Study in the Logic of Comparative Inquiry. *Comparative Political Studies*, 8(2), 132-157.
- Modigliani, F. & Miller, M. (1958). The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment. *American Economic Review*, 48(3), 261-297.
- Morgan Stanley & Oliver Wyman (2010). *Solvency 2: Quantitative & Strategic Impact – The Tide is Going Out*. Abgerufen von [https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2010/2010\\_Solvency\\_2\\_Quantative\\_and\\_Strategic\\_Impact.pdf](https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2010/2010_Solvency_2_Quantative_and_Strategic_Impact.pdf).
- Pfiffner, D.C. (2019). Art. 19 FINMAG N 127a ff. In Watter, R. & Bahar, R. (Hrsg.): *Basler Kommentar Finanzmarktaufsichtsgesetz/Finanzmarktinfrastukturgesetz*. 3. Auflage. Basel: Helbling.
- Polynomics (2018). *Banken und Versicherungen in der Schweiz*. Abgerufen von [https://www.swissbanking.org/finanzplatz-in-zahlen/wp-content/uploads/2019/04/Polynomics\\_Bedeutungsstudie\\_DE\\_20181121.pdf](https://www.swissbanking.org/finanzplatz-in-zahlen/wp-content/uploads/2019/04/Polynomics_Bedeutungsstudie_DE_20181121.pdf).
- Posner, E. & Weyl, E.G. (2013). Benefit-Cost Analysis for Financial Regulation. *American Economic Review*, 103(3), 393-397.
- Rochet, J. (2014). *The Extra Cost of Swiss Banking Regulation White Paper*. Abgerufen von <https://www.sfi.ch/de/publications/the-extra-cost-of-swiss-banking-regulation>.
- Schlumpf, C. (2011). *Regulierungs-Checkup*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Schweizerische Nationalbank [SNB] (2017). *Finanzierungsrechnung der Schweiz*. Abgerufen von [https://www.snb.ch/de/i/about/stat/statrep/id/statpub\\_finacc](https://www.snb.ch/de/i/about/stat/statrep/id/statpub_finacc).
- Siegel, C. (2013). Solvency Assessment for Insurance Groups in the United States and Europe – A Comparison of Regulatory Frameworks. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 38(2), 308-331.
- SwissBanking (2018). *Bankenbarometer 2018 – Die konjunkturelle Entwicklung der Banken in der Schweiz*. Abgerufen von <https://www.swissbanking.org/de/medien/statements-und-medienmitteilungen/bankenbarometer-2018-wachstum-trotz-anhaltenden-herausforderungen>.
- Yohai, V.J. (1987). High Breakdown-Point and High Efficiency Robust Estimates for Regression. *The Annals of Statistics*, 15(2), 642-656.
- ZHAW School of Management and Law [ZHAW SML] & Mazars AG (2017). *ORSA Schweiz – Wo stehen die Schweizer Versicherer? Studie 2017*. Abgerufen von [https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/16995/1/OSRA\\_2017\\_SC3.2.pdf](https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/16995/1/OSRA_2017_SC3.2.pdf).
- ZHAW School of Management and Law [ZHAW SML] & Mazars AG (2018a). *ORSA Schweiz – Wo stehen die Schweizer Versicherer? Studie 2018*. Abgerufen von [https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/14703/1/ZHAW\\_Mazars\\_ORSA\\_Studie\\_2018\\_D.pdf](https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/14703/1/ZHAW_Mazars_ORSA_Studie_2018_D.pdf).
- ZHAW School of Management and Law [ZHAW SML] & Mazars AG (2018b). *Public Disclosure im Versicherungsmarkt – Erste Erfahrungen mit dem Bericht über die Finanzlage. Studie 2018*. Abgerufen von [https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/15994/2/Mazars\\_ZHAW\\_PublicDisclosureStudie2018.pdf](https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/15994/2/Mazars_ZHAW_PublicDisclosureStudie2018.pdf).
- Zwahlen, S.A. (2010). *Kosten-/Nutzenanalyse mit Regulatory Scorecards: Am Beispiel der Finanzmarktregulation*. Bern: Haupt.

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einbettung der FINMA-Rundschreiben im Normengefüge .....	26
Tabelle 2: Überblick über die untersuchten Banken .....	33
Tabelle 3: Überblick über die untersuchten Versicherer .....	33
Tabelle 4: Aussagen zu den Effekten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Banken .....	36
Tabelle 5: Aussagen zum Prozess der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Banken .....	38
Tabelle 6: Aussagen zu den Effekten der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Versicherer .....	40
Tabelle 7: Aussagen zum Prozess der Regulierung durch FINMA-Rundschreiben – Versicherer .....	42
Tabelle 8: Regulierungsanlässe von Rundschreiben im Bankenbereich .....	44
Tabelle 9: Regulierungsanlässe von Rundschreiben im Versicherungsbereich .....	45
Tabelle 10: Kostenvergleich der Rundschreiben bei den Banken .....	62
Tabelle 11: Initialkosten im Verhältnis zu Branchenkennciffen: Banken .....	63
Tabelle 12: Initialkosten nach Aufsichtskategorie: Banken .....	64
Tabelle 13: Kostenvergleich der Rundschreiben bei den Versicherern .....	65
Tabelle 14: Initialkosten im Verhältnis zu Branchenkennciffen: Versicherer .....	66
Tabelle 15: Initialkosten nach Aufsichtskategorie: Versicherer .....	67
Tabelle 16: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2008/21 .....	69
Tabelle 17: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	70
Tabelle 18: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2011/02 .....	72
Tabelle 19: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	72
Tabelle 20: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2013/01 .....	75
Tabelle 21: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	75
Tabelle 22: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2013/03 .....	78
Tabelle 23: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	78
Tabelle 24: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2015/02 .....	81
Tabelle 25: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	81
Tabelle 26: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2016/01 .....	84
Tabelle 27: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	84
Tabelle 28: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/01 .....	87
Tabelle 29: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	87
Tabelle 30: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/07 .....	90
Tabelle 31: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	90
Tabelle 32: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2018/03 .....	93
Tabelle 33: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	93
Tabelle 34: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2019/02 .....	96
Tabelle 35: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	96
Tabelle 36: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2013/03 .....	99
Tabelle 37: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	99
Tabelle 38: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2016/03 .....	102
Tabelle 39: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	102
Tabelle 40: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/02 .....	105
Tabelle 41: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	105
Tabelle 42: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/03 .....	108
Tabelle 43: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	108
Tabelle 44: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2017/05 .....	111
Tabelle 45: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	111
Tabelle 46: Verteilung der Kosten des Rundschreibens 2018/03 .....	114
Tabelle 47: Durchschnittliche Initialkosten pro Aufsichtskategorie .....	114

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Regulierungsübersicht .....	20
Abbildung 2: Zustimmung zu Aussagen zu den Regulierungswirkungen – Banken .....	37
Abbildung 3: Zustimmung zu Aussagen zum Regulierungsprozess – Banken .....	39
Abbildung 4: Zustimmung zu Aussagen zu den Regulierungswirkungen – Versicherer .....	41
Abbildung 5: Zustimmung zu Aussagen zum Regulierungsprozess – Versicherer .....	43
Abbildung 6: Angepasste Randziffern Banken (2014-2018) .....	46
Abbildung 7: Angepasste Randziffern Versicherungen (2014-2018) .....	46
Abbildung 8: Verhältnis Einschätzung Kosten und tatsächliche Kosten bei den Banken .....	63
Abbildung 9: Verhältnis Einschätzung Kosten und tatsächliche Kosten bei den Versicherern .....	66
Abbildung 10: Teilrevisionen des Rundschreibens 2008/21 – Betroffene Randziffern .....	68
Abbildung 11: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2008/21 .....	69
Abbildung 12: Teilrevision des Rundschreibens 2011/02 – Betroffene Randziffern .....	71
Abbildung 13: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2011/02 .....	71
Abbildung 14: Teilrevisionen des Rundschreibens 2013/01 .....	74
Abbildung 15: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2013/01 .....	74
Abbildung 16: Teilrevisionen des Rundschreibens 2013/03 – Betroffene Randziffern .....	77
Abbildung 17: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2013/03 .....	77
Abbildung 18: Total- und Teilrevision des Rundschreibens 2015/02 – Betroffene Randziffern .....	80
Abbildung 19: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2015/02 .....	80
Abbildung 20: Total- und Teilrevisionen des Rundschreibens 2016/01 – Betroffene Randziffern .....	83
Abbildung 21: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2016/01 .....	83
Abbildung 22: Totalrevision des Rundschreibens 2017/01 .....	86
Abbildung 23: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/01 .....	86
Abbildung 24: Total- und Teilrevision des Rundschreibens 2017/07 .....	89
Abbildung 25: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/07 .....	89
Abbildung 26: Totalrevision des Rundschreibens 2018/03 – Betroffene Randziffern .....	92
Abbildung 27: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2018/03 .....	92
Abbildung 28: Totalrevision des Rundschreibens 2019/02 – Betroffene Randziffern .....	95
Abbildung 29: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2019/02 .....	95
Abbildung 30: Teilrevisionen des Rundschreibens 2013/03 – Betroffene Randziffern .....	98
Abbildung 31: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2013/03 .....	98
Abbildung 32: Erlass und Teilrevision des Rundschreibens 2016/03 – Betroffene Randziffern .....	101
Abbildung 33: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2016/03 .....	101
Abbildung 34: Erlass des Rundschreibens 2017/02 – Betroffene Randziffern .....	104
Abbildung 35: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/02 .....	104
Abbildung 36: Erlass des Rundschreibens 2017/03 – Betroffene Randziffern .....	107
Abbildung 37: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/03 .....	107
Abbildung 38: Erlass des Rundschreibens 2017/05 .....	110
Abbildung 39: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2017/05 .....	110
Abbildung 40: Erlass des Rundschreibens 2018/03 .....	113
Abbildung 41: Geschätzte Initialkosten des Rundschreibens 2018/03 .....	113

# Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Anh.	Anhang
Art.	Artikel
AVO	Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (Aufsichtsverordnung, AVO) vom 9. November 2005 (SR 961.011)
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) vom 8. November 1934 (SR 952.0)
BankV	Verordnung über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung, BankV) vom 30. April 2014 (SR 952.02)
BEHV	Verordnung über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung, BEHV) vom 2. Dezember 1996 (SR 954.11)
BGer	Bundesgericht
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)
E.	Erwägung
ERV	Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV) vom 1. Juni 2012 (SR 952.03)
EU	Europäische Union
etc.	et cetera
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) vom 22. Juni 2007 (SR 956.1)
IKS	Internes Kontrollsystem
k	Tausend
LiqV	Verordnung über die Liquidität der Banken (Liquiditätsverordnung, LiqV) vom 30. November 2012 (SR 952.06)
lit.	Litera
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer

RS	Rundschreiben (der FINMA)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SML	ZHAW School of Management and Law
SNB	Schweizerische Nationalbank
Tsd.	Tausend
u.a.	unter anderem
VAG	Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) vom 17. Dezember 2004 (SR 961.01)
VDSG	Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 14. Juni 1993 (SR 235.11)
vgl.	vergleiche
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Ziff.	Ziffer

# Projektteam

Dr. Achim Lang (Projektleitung), Institut für Verwaltungs-Management, Abteilung Public Sector

Lukas Augustin, Institut für Verwaltungs-Management, Abteilung Public Sector

Prof. Dr. Harald Bärtschi, Zentrum für Unternehmens- und Steuerrecht, Abteilung Business Law

Michaela Bruer, Institut für Risk & Insurance, Abteilung Banking, Finance, Insurance

Dr. Sandro Fuchs, Institut für Verwaltungs-Management, Abteilung Public Sector

Dr. Marion Pester, Institut für Wealth & Asset Management, Abteilung Banking, Finance, Insurance

Stephanie Stohwasser, Zentrum für Unternehmens- und Steuerrecht, Abteilung Business Law

Dr. Angela Zeier Röschmann, Institut für Risk & Insurance, Abteilung Banking, Finance, Insurance

Prof. Dr. Suzanne Ziegler, Abteilung Banking, Finance, Insurance





Zürcher Hochschule  
für Angewandte Wissenschaften

# School of Management and Law

St.-Georgen-Platz 2  
Postfach  
8401 Winterthur  
Schweiz

[www.zhaw.ch/sml](http://www.zhaw.ch/sml)



**AACSB**  
ACCREDITED

**swissuniversities**