

Aktuelle Entwicklungen in der internationalen Finanzmarktregulierung und -aufsicht

10. Kapitalmarktforum Schweiz

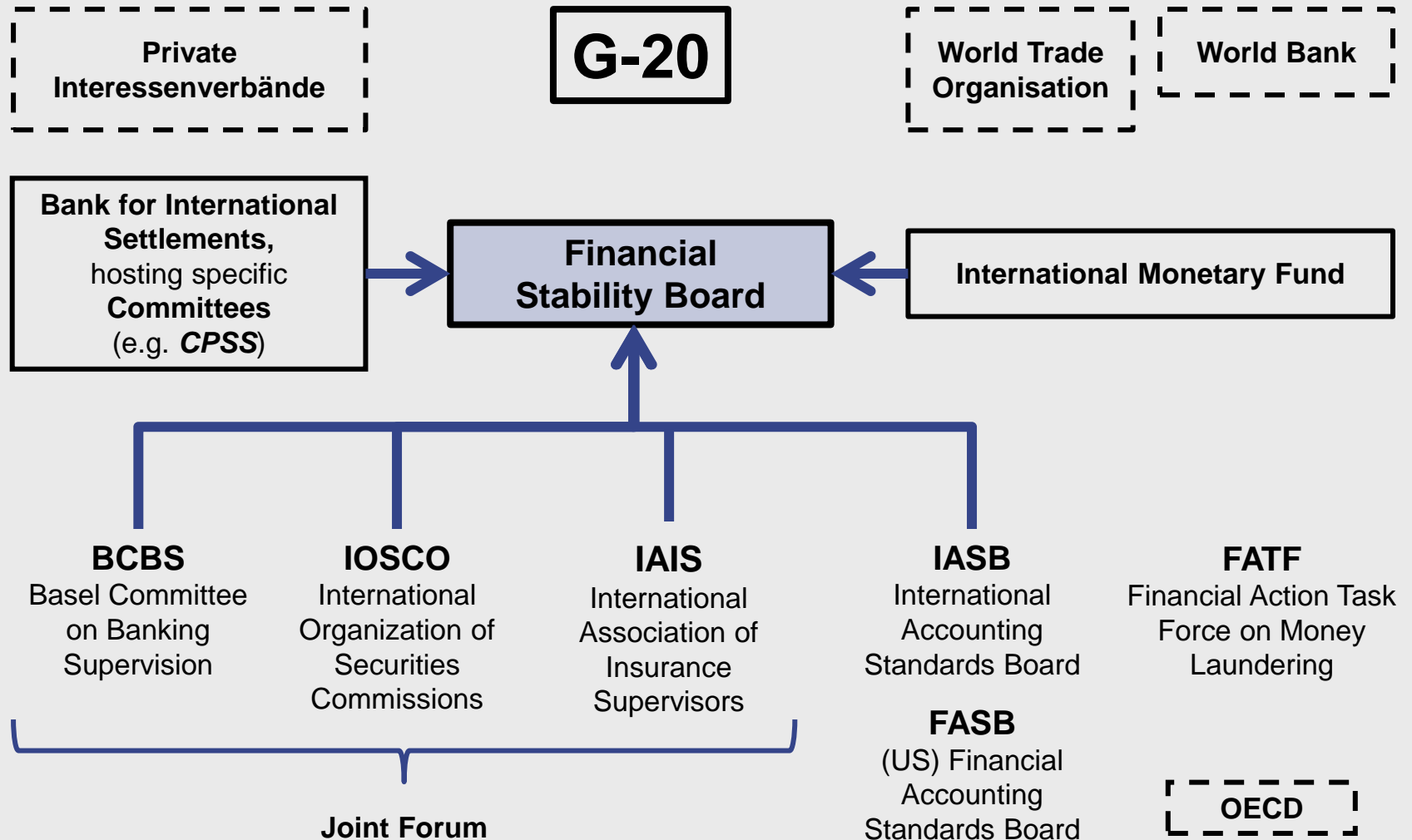
Dr. Nina Arquint, Mitglied der Geschäftsleitung, FINMA

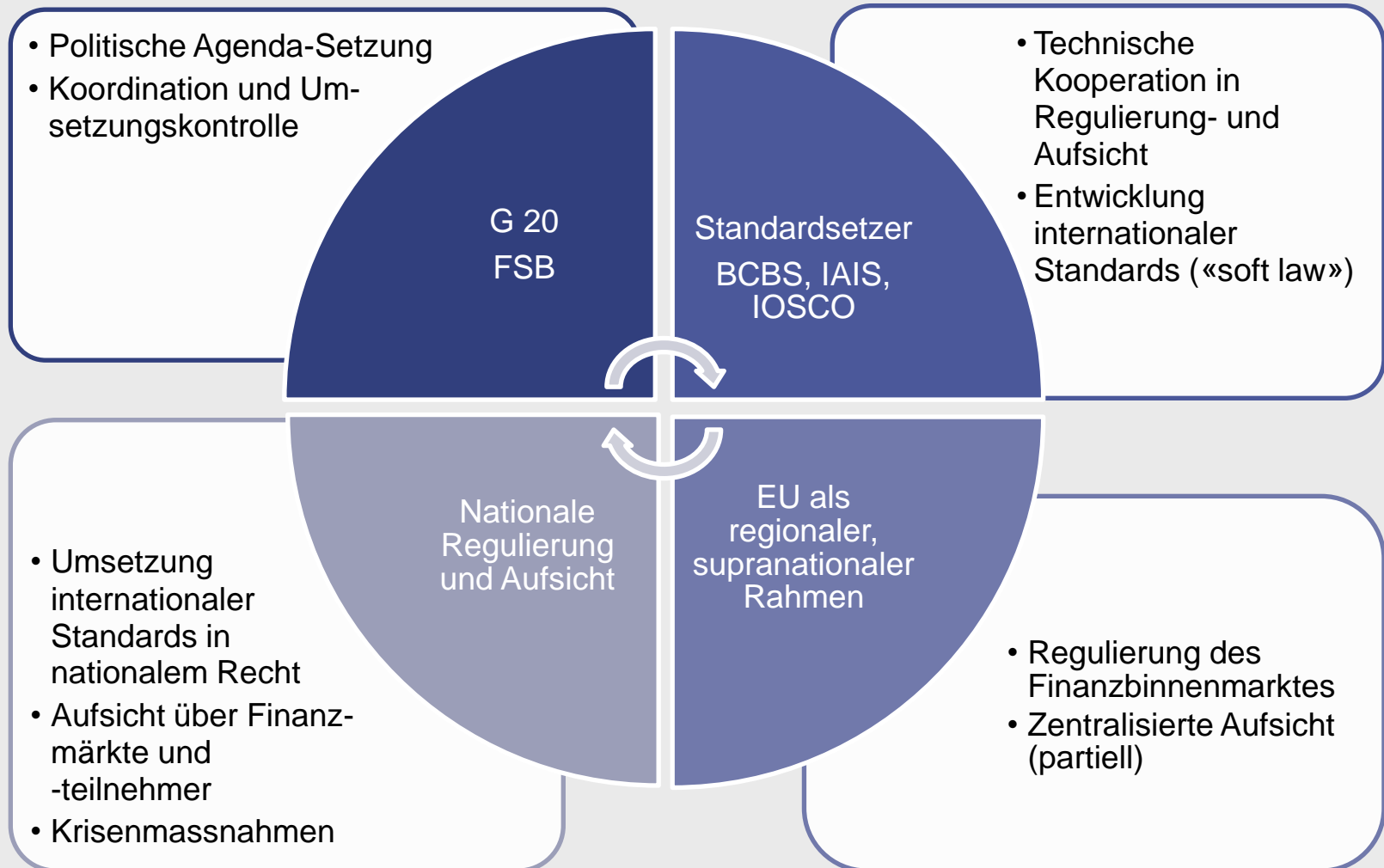
9. Oktober 2014

- I. Internationale Finanzarchitektur und Regulierungsdynamik
- II. Internationale Reviews und Assessments
- III. Internationale Regulierungsinitiativen und -trends
- IV. Grenzüberschreitende Regulierung
- V. Drittstaatenregeln in EU und USA
- VI. Internationale Aufsichtskooperation
- VII. Fazit

I. Internationale Finanzarchitektur und Regulierungsdynamik

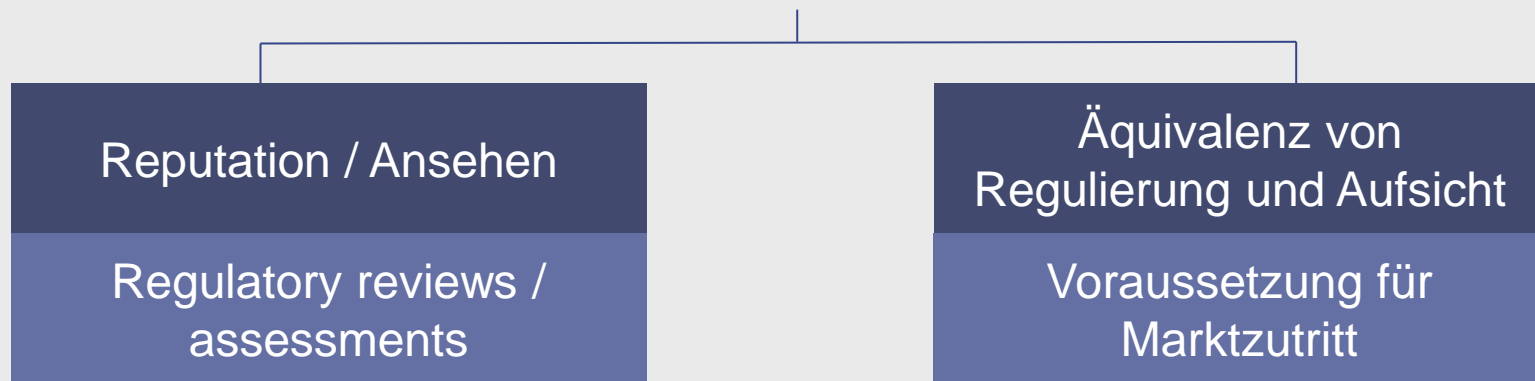






Einfluss der internationalen Finanzmarktregulierung

- Steigende Bedeutung internationaler Standards. Kein rechtssetzender Charakter im nationalen Kontext aber zwei «Kanäle»

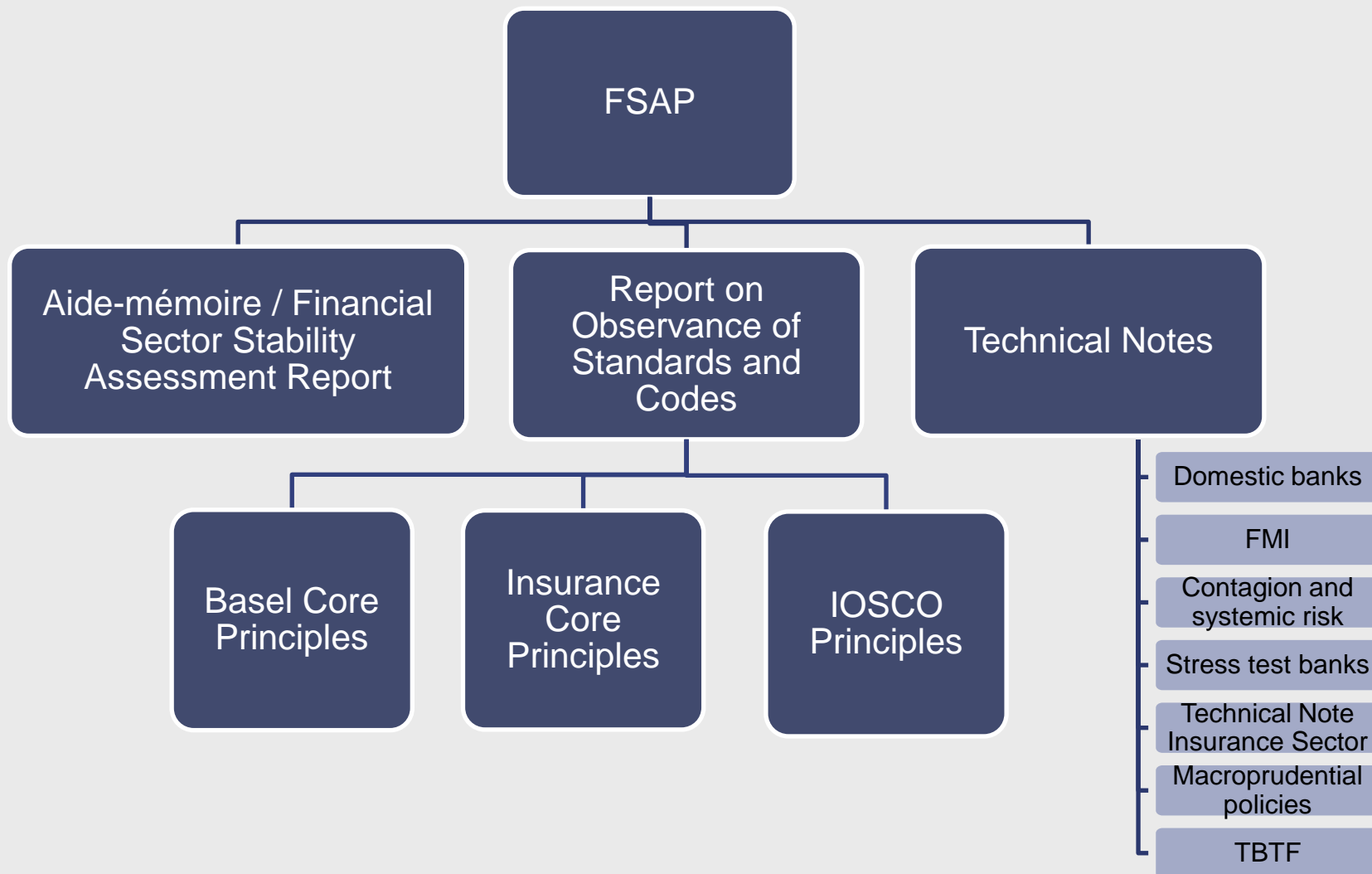


- Grosser Ressourceneinsatz und aktive Mitarbeit der FINMA in internationalen Gremien
- Einsatz für adäquate internationale Standards und globales *level playing field* -> Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes
- Voraussetzung für Einflussnahme: Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Aufsichtsbehörde

II. Internationale Reviews und Assessments



IMF Financial Sector Assessment Program (FSAP) 2014



- Schweizer Finanzsektor grundsätzlich robust und stabil, auch unter strengen Stressszenarien
- Würdigung der Schweizer Vorreiterrolle in einzelnen Bereichen der Finanzmarktregulierung mit Ermunterung zur dynamischen Beibehaltung des «Swiss Finish» (Robustes Kapitalregime inkl. TBTF)
- Anerkennung der prinzipienbasierten Regulierung
- Schwachstellen / Gefahren:
 - Abnehmendes «Momentum» bei Reformen
 - Auswirkungen des Tiefzinsumfelds auf Lebensversicherer / Pensionskassen
 - Vernetzung unter den Kantonalbanken
 - Ungelöste Steuerproblematik
 - Gefährdeter EU-Marktzugang
 - Defizite bei der Einlagensicherung

- Positive Würdigung: Wichtige Fortschritte seit Bestehen der FINMA
- Hohes Fachwissen der FINMA Mitarbeiter
- Hohe Qualität der Off-site-Arbeit und der konsolidierten Aufsicht
- Zu wenig Vor-Ort-Prüfungen
- Einhaltung BCPs und ICPs hoch, IOSCO weniger hoch
- Identifizierte Problemfelder:
 - Ressourcenausstattung der FINMA
 - Einsatz von Prüfgesellschaften (Verbesserungsvorschläge: Harmonisierung, engere «Führung», komplementäre *deep dives*, Mandatsverhältnis direkt mit FINMA, nur indirekte Bezahlung durch Branche)
 - Ungenügende Regulierung und Aufsicht im Bereich Conduct

BCBS Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP)

- Ziel: Rechtzeitige, umfassende und konsistente Umsetzung der Basel-III-Mindeststandards sicherstellen

Level 1	• ensuring the timely adoption of Basel III:
Level 2	• ensuring regulatory consistency with Basel III:
Level 3	• ensuring consistency of outcomes

- Mögliche Beurteilungen: compliant, largely compliant, materially non-compliant, non-compliant
- Level-2-Bericht zur Schweiz vom Juni 2013: «compliant» in 11 von 14 Kategorien

III. Internationale Regulierungsinitiativen und -trends



Regulierungsdynamik

- Umfassende Revision des Regulierungsrahmens
- Erhöhung Regulierungsniveaus und -dichte
- Einbezug bislang unregulierter Bereiche

Finanzstabilität / Systemische Risiken

- Erhöhung Krisenresistenz der Institute
- Makroprudenzielle Instrumente
- Sanierung und geordnete Abwicklung

Transparenz

- Derivatebereich (OTC Regulierung)
- Steuerbereich
- Daten- und Informationsaustausch zw. Behörden

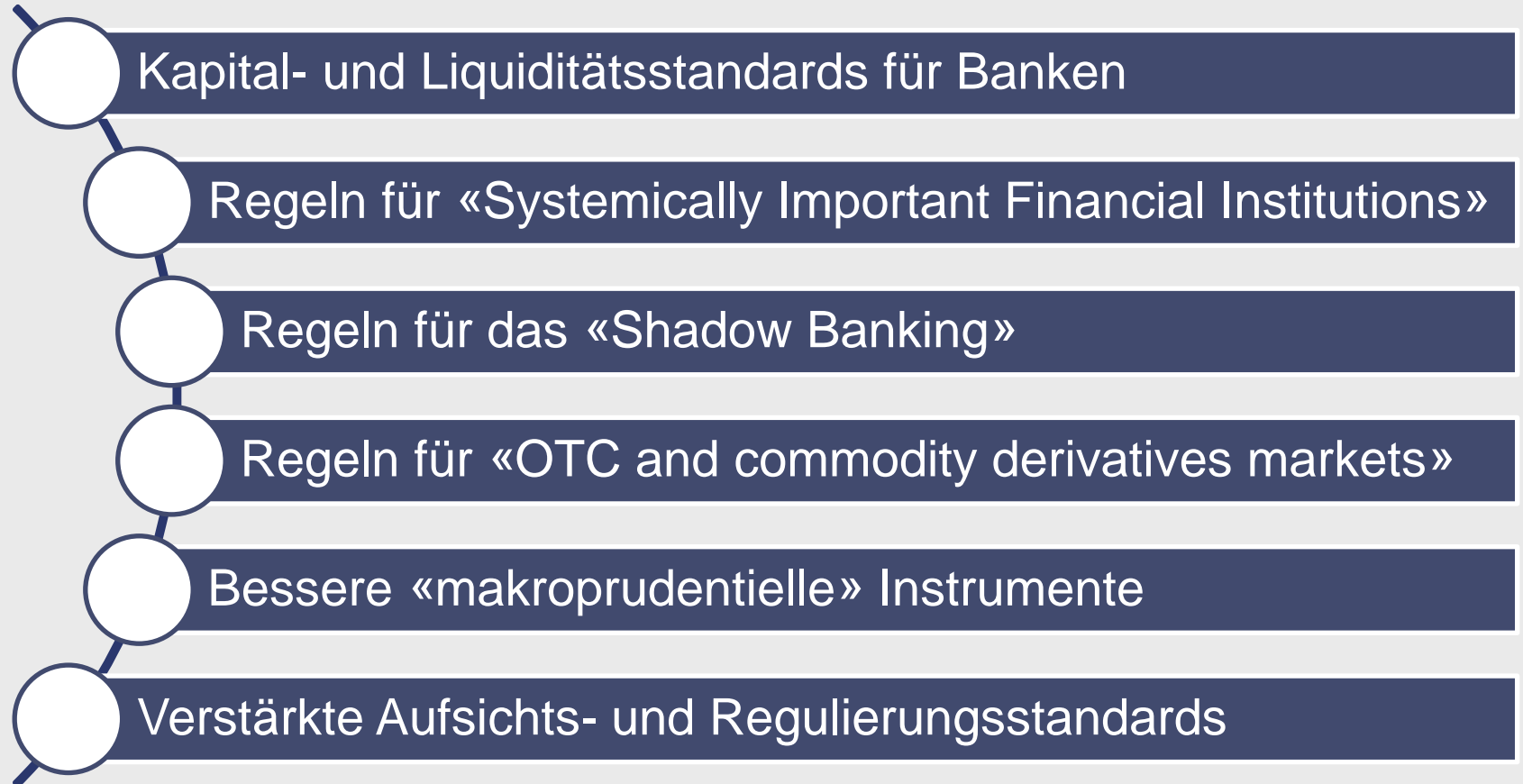
Marktverhalten

- Verhaltensregeln für Finanzinstitute
- Kundenschutz (Point of Sale)
- Effektenhandel

Internationalisierung

- Steigende Bedeutung internationaler Standards
- Verhindern regulatorischer Arbitrage
- Level Playing Field

Übersicht laufender Regulierungs- initiativen



Ziele:

- Einbringen der Interessen der Schweiz bei Ausgestaltung internationaler Standards
 - Reputation und Anerkennung Finanzplatz und FINMA
-
- «Unabhängiger Pol» zwischen den Blöcken USA und EU
 - Grosser Ressourceneinsatz in Standardsetzergremien
 - Vertretung u.a. im FSB Standing Committee on Supervisory & Regulatory Cooperation, IAIS Executive Committee, IOSCO Board und Vice Chair Cross Border Task Force
 - Engagement in 103 internationalen Arbeitsgruppen, Teilnahme an 228 Meetings im Jahr 2013
 - FINMA stellt Leiter des RCAP der USA (Überprüfung US-Vorschriften auf Basel-III-Konformität)

IV. Grenzüberschreitende Regulierung

- Globalisierte Finanzmärkte und grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen
 - Nationale Regulierungs- und Aufsichtsregime
-
- Regulatorische Koordination erforderlich, um:
 - die Effizienz der Regulierung zu stärken und Arbitrage zu vermeiden
 - potentielle Aufsichtskonflikte und Rechtsrisiken zu minimieren
 - gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen
 - eine Fragmentierung der Finanzmärkte zu vermeiden
 - Beispiel: OTC Derivative

Grenzüberschreitende Regulierung – Internationale Initiativen



IOSCO Cross-Border Task Force

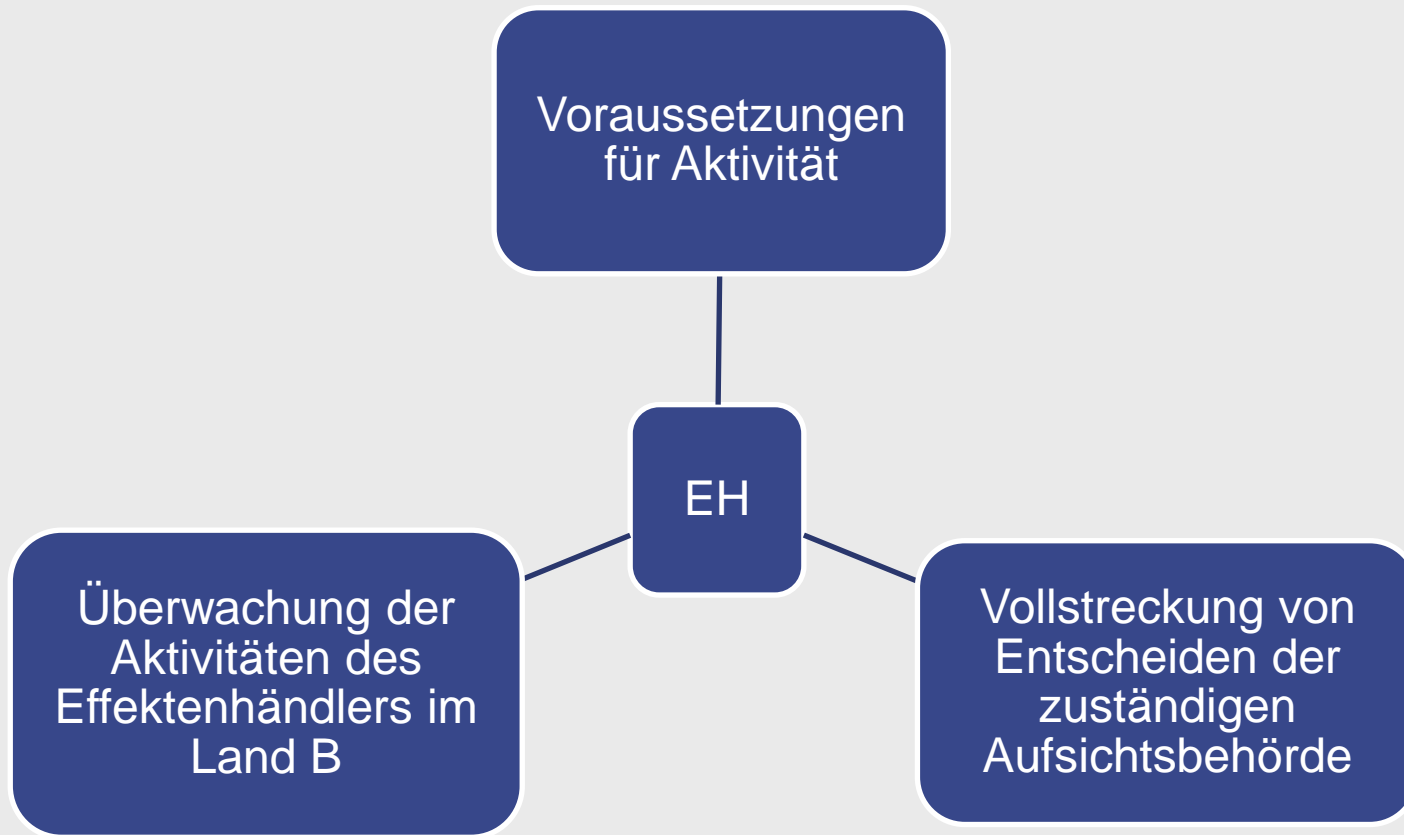
- Breites Mandat – alle Kapitalmarktaktivitäten
- Bestandsaufnahme zu regulatorischen Ansätzen bei grenzüberschreitenden Situationen
- Umfangreiche Konsultation der Branche
- Publikation eines Vernehmlassungsberichts im November 2014
- Diskussion über mögliche Rolle von IOSCO

OTC Derivatives Regulators Group (ODRG)

- Spezifischer Bereich der OTC Derivatives
- Diskussionen insbesondere über Äquivalenz / Substituted Compliance und «Deference»
- Fortschrittsberichte an G20 im September und November 2014

Grenzüberschreitende Regulierung – Fallbeispiel

- Effekthändler mit Hauptsitz im Land A möchte im Land B aktiv sein.



National Treatment

- Gleichbehandlung ausländischer Personen, Instituten und Produkten mit den nationalen Personen, Instituten und Produkten
- Keine Berücksichtigung der ausländischen Regulierung

Anerkennung

- Bewertung der ausländischen Regulierung
- Anerkennung der genügenden Vergleichbarkeit / Gleichwertigkeit der ausländischen Regulierung zur nationalen Regulierung durch die nationale Aufsichtsbehörde
- Möglichkeit zur vermehrten Kooperation und/oder Stützung auf die ausländische Regulierung / Aufsichtsbehörde

V. Drittstaatenregeln in EU und USA



- Nicht nur die Binnensicht (Schaffung eines europäischen Finanzbinnenmarkts), sondern auch Austausch von Finanzdienstleistungen mit Nicht-Mitgliedstaaten von grosser Relevanz → Regelung durch Drittstaatenregimes
- Trend zur Harmonisierung der Drittstaatenregeln auf EU-Ebene, regelmässig mit Anforderungen an **Äquivalenz** der Regulierung, **Aufsichtskooperation** (MoU); zunehmend auch wirksame Geldwäschereibekämpfung und steuerliche Kooperation
- Bislang kein einheitlicher horizontaler Ansatz, sehr unterschiedliche Ausgestaltung der über 20 Drittstaatenregime
- Unterschiedliche Wirkungen der Drittstaatenregime (kombinierbar):
 - Stärkung der Tätigkeit von Aufsichtsbehörden (Informationsaustausch und vor-Ort Kontrollen)
 - Vermeidung von Aufsichtskonflikten (Anerkennung der Drittstaaten-Aufsicht und gleichzeitiger Verzicht auf separate EU-Aufsicht)
 - Regulatorische Erleichterungen für Beaufsichtigte (Verzicht auf bestimmte Sicherungsinstrumente wie Kautionen oder Kapitalzuschläge)
 - EU-Marktzugang für Beaufsichtigte

Äquivalenz

- Ansatz zur Reduktion von Aufsichtskonflikten und doppelten Anforderungen
- Keine klare Definition: vergleichbare Schutzwirkung oder wörtlich identische Regulierung?
- Unterschiedlicher Umfang der Äquivalenzprüfung
- Äquivalenzverfahren: Zuständigkeit bei EU-Mitgliedstaaten, aber vermehrt bei EU-Kommission

Kooperationsvereinbarungen (memoranda of understanding)

- Austausch von aufsichtsrechtlichen Informationen
- Koordination von Aufsichtsmassnahmen
- Durchführung von Vor-Ort Kontrollen im Drittstaat
- Unterstützung bei Enforcement von EU-Recht
- Verfahren: Nationale Aufsichtsbehörden bzw. ESA-members, oder ESA selbst als Verhandlungspartner

- CFTC Interpretative Guidance (2013) und SEC Rules (2014) zu grenzüberschreitenden Derivatetransaktionen
- Spezifischer cross-border Ansatz im Bereich Derivateregeln und damit verbundenen Finanzmarktinfrastrukturen (CCPs, TRs)
- Konzeptionell starke Ähnlichkeit mit EU-Äquivalenz
- In der Ausgestaltung mit Besonderheiten:
 - Modularer Prüfansatz
 - Weitgehende Anforderungen an Aufsichtskooperation (access to books and records)
 - Aufsichts- und Enforcementkompetenz verbleibt bei CFTC und SEC

Für die Schweiz relevante Äquivalenzanforderungen

Banken

- EU MiFIR
 - Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente; Marktzugang für Schweizer Finanzdienstleister; Äquivalenzanforderung für Cross-border-Geschäft mit professionellen Kunden und geeigneten Gegenparteien in der EU
 - Stand: MiFIR noch nicht in Kraft, Äquivalenzverfahren startet frühestens in 2015
- US CFTC/SEC Swap Dealer Rules (Dodd-Frank Act)
 - Substituted Compliance Assessment
 - Stand: CFTC Substituted Compliance Decision on Swiss Entity Level Requirements im Dezember 2013 getroffen, weitgehend positiv, d.h. Anerkennung der CH-Bankenregulierung und -aufsicht
- EU RRD (Recovery and Resolution Directive)
 - Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, Äquivalenzanforderungen insbesondere bei Informationsaustausch
 - Stand: Zeitplan für Äquivalenzverfahren noch unklar

Für die Schweiz relevante Äquivalenzanforderungen

Versicherungen

- EU Solvency II
 - Solvency II schafft einheitliche risikobasierte Versicherungsaufsichtsregeln; Äquivalenzanforderungen betreffen insbesondere Rückversicherung und Gruppenaufsicht inkl. Gruppensolvvenz
 - Stand: EIOPA Advice aus 2011 mit positiver Äquivalenzempfehlung zu CH-Versicherungsaufsichtsregime, lediglich einzelne Vorbehalte, EIOPA Advice derzeit unter review, finaler Äquivalenzentscheid der Kommission für erstes Halbjahr 2015 erwartet
- US Reinsurance (NAIC Qualified Jurisdictions)
 - Erleichterungen bei Kautionsanforderungen für Schweizer Rückversicherer mit US-Rückversicherungsgeschäft)
 - Stand: National Association of Insurance Commissioners (NAIC) provisional recognition in 2014 erreicht, finaler Entscheid für Ende 2014 / Anfang 2015 zu erwarten

Für die Schweiz relevante Äquivalenzanforderungen

Märkte und Marktinfrastrukturen

- EU EMIR
 - EU-Verordnung des ausserbörslichen Handels mit Derivat-Produkten; Verpflichtung der Marktteilnehmer zum Clearing von ausserbörslichen Standard-Derivatgeschäfte über eine Zentrale Gegenpartei sowie die Meldung dieser OTC-Geschäfte an ein Transaktionsregister
 - Äquivalenzverfahren für CCPs; Stand: positiver ESMA Advice zu CH CCP-Regulierung und Aufsicht; finaler Äquivalenzentscheid der Kommission ausstehend; Zeitplan derzeit unklar
 - Äquivalenzverfahren für Derivateregulierung inkl. gruppeninterne Derivatetransaktionen; Stand: Verfahren kann erst nach Verabschiedung der Schweizer Derivateregulierung in FinfraG aufgenommen werden
- EU MiFID I
 - Äquivalenzverfahren für Regulated Markets / Börsen; Ziele: verbesserter Anlegerschutz, verstärkter Wettbewerb und Harmonisierung des europäischen Finanzmarktes.
 - Stand: Äquivalenzassessment der Kommission läuft, Entscheid bis Ende 2014 zu erwarten)

Für die Schweiz relevante Äquivalenzanforderungen

Investmentfonds

- EU AIFMD
 - Verwaltung und Vertrieb alternativer Investmentfonds
 - Sieht nur punktuell Äquivalenzerfordernis vor (Depotbanken)

VI. Internationale Aufsichts- kooperation



- Art. 6 FINMAG

¹ Die FINMA übt die Aufsicht nach den Finanzmarktgesetzen und nach diesem Gesetz aus.

² Sie nimmt die internationalen Aufgaben wahr, die mit ihrer Aufsichtstätigkeit zusammenhängen.

- Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden

- Art. 42 FINMAG: Amtshilfe

- Art. 43 FINMAG: Grenzüberschreitende Prüfungen

- Sonderbestimmungen in den Finanzmarktgesetzen (Art. 38 BEHG, Art. 141 KAG)

Kooperation in der laufenden Aufsicht

- Bewilligungserteilung
 - Laufende, gruppenweite Aufsicht (Supervisory Colleges)
 - Krisenvorbereitung und -management (Crisis Management Colleges)
-
- BCBS Standards verlangen rechtliche Kooperationsfähigkeit und tatsächliche Zusammenarbeit mit relevanten ausländischen Aufsichtsbehörden
 - „FSB Framework for Strengthening Adherence to International Standards“

Kooperation im Enforcementbereich

- Durchsetzung der Finanzmarktgesetze, insbesondere:
 - im Börsenbereich (u.a. Insider-Delikte, Marktmanipulation)
 - bei unbewilligten Tätigkeiten
-
- IOSCO MMoU aus 2002 (Stand 2012) als internationaler Standard

- Internationale Finanzarchitektur hat einen deutliche **Entwicklungsschub** erfahren.
- Die internationalen Standards erfahren derzeit eine deutliche **Erweiterung und Verdichtung**.
- Zunehmende Wichtigkeit von **Äquivalenz- und Kooperationsfragen**
- **Nachhaltige Stärkung** der internationalen Finanzarchitektur kann sich erst mit der Zeit zeigen.
- Herausforderungen für nationale Aufsichtsbehörden für eine **konsistente Umsetzung der Standards**.
- Regulierung wird jedoch **Krisen nie vollständig verhindern** können.
- Spannungsfeld internationale Standards und restriktive Schweizer Rechtsgrundlagen für Aufsichtskooperation
- Mangelhafte Kooperation mit negativen Auswirkungen auf den Finanzplatz

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

nina.arquint@finma.ch
www.finma.ch