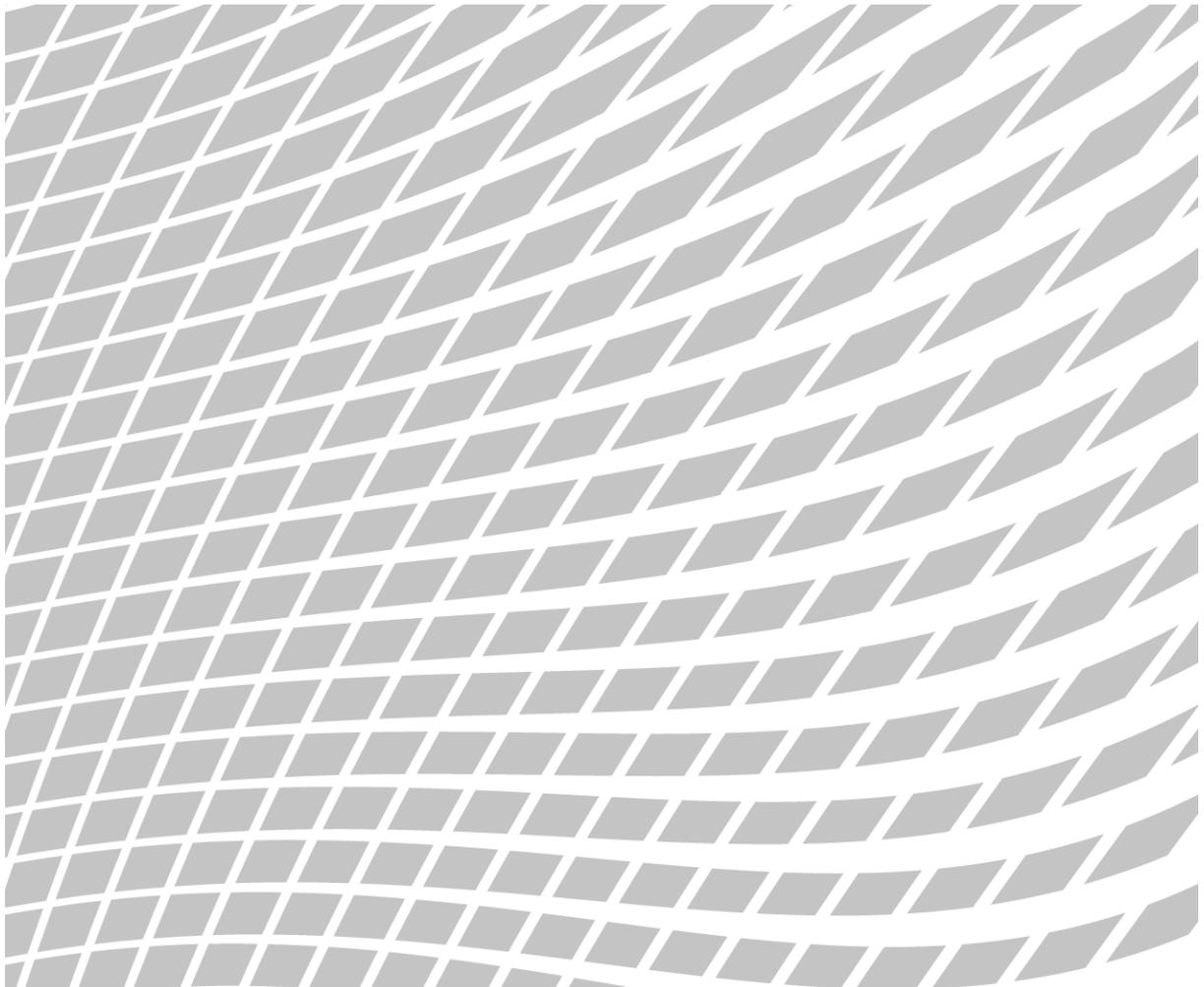


21. April 2011

Effektivität und Effizienz in der Aufsicht

Aufsichtsinstrumente, Arbeitsprozesse und Organisation
in der FINMA



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Kernpunkte..... | 3 |
| 1 Ausgangslage..... | 5 |
| 2 Aufsichtskonzept | 6 |
| 2.1 Kategorisierung und Rating..... | 6 |
| 2.1.1 Bankenaufsicht | 7 |
| 2.1.2 Versicherungsaufsicht | 7 |
| 2.1.3 Aufsicht über kollektive Kapitalanlagen | 8 |
| 2.1.4 Überwachung des Parabankensektors betreffend Geldwäschereibekämpfung | 9 |
| 2.2 Überprüfung des Einsatzes von Prüfgesellschaften | 10 |
| 2.2.1 Unterschiedliche Mandate von obligationenrechtlicher und aufsichtsrechtlicher Prüfung | 10 |
| 2.2.2 Massnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit zwischen den involvierten Parteien | 11 |
| 2.2.3 Optimierung der Vorgaben für die aufsichtsrechtliche Prüfung..... | 11 |
| 2.3 Optimierung von internen Prozessen..... | 12 |
| 3 Aufsichtsinstrumente | 12 |
| 3.1 Bankenaufsicht: ein umfassender Wandel..... | 13 |
| 3.1.1 Organisation der Bankenaufsicht | 13 |
| 3.1.2 Assessment Letter und Supervisory Review | 15 |
| 3.1.3 Kapitalplanung | 15 |
| 3.1.4 Verlustpotenzialanalyse..... | 16 |
| 3.1.5 Liquiditätsmanagement | 17 |
| 3.1.6 Geordnete Auflösung von systemrelevanten Banken als realistische Handlungsoption bei Krisen..... | 17 |
| 3.2 Versicherungsaufsicht: Risikobasiertes Solvenzsystem nun in Kraft | 18 |
| 3.3 Instrumente der Risikofrüherkennung | 19 |
| 4 Organisation | 20 |
| 4.1 Stärkung der FINMA als Behörde | 20 |
| 4.2 Anforderungen an das Personal und Lohnniveau..... | 20 |
| 4.3 Die FINMA als Arbeitgeberin..... | 21 |
| 5 Ausblick | 22 |

Kernpunkte

- Die vom Bundesrat am 30. September 2009 genehmigten **strategischen Ziele der FINMA** geben ihr die auf drei Jahre ausgelegte Stossrichtung sowohl bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Mandats als auch bei der betrieblichen Weiterentwicklung vor. In diesen Bereichen kann die FINMA in hohem Mass eigenständig entscheiden und Veränderungen bewirken. Heute steht die FINMA in der **Mitte des dreijährigen Strategieumsetzungsprozesses** und kann über **Resultate** berichten.
- Unter der Prämisse des strategischen Ziels „Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Aufsicht“ hat die FINMA ein **neues Aufsichtskonzept erarbeitet**. Das Aufsichtskonzept der FINMA basiert auf den von den beaufsichtigten Instituten aus dem Blickwinkel der Schutzfunktion der Finanzmarktaufsicht ausgehenden Risiken. Alle Beaufsichtigten werden nach ihrer Risikowirkung für Gläubiger, Anleger, Versicherte sowie für das Gesamtsystem und die Reputation des schweizerischen Finanzplatzes in sechs Aufsichtskategorien eingeteilt. Neben der Einteilung in Risikokategorien erhält jedes Institut ein Rating, das die Einschätzung der FINMA zu seiner aktuellen Verfassung darstellt. Aufgrund dieser beiden Grössen, **Kategorisierung und Institutsrating** legen die Aufsichtskonzepte die Aufsichtsintensität und den Einsatz der Aufsichtsinstrumente wie auch das Zusammenwirken zwischen direkter Aufsicht durch die FINMA und Einsatz der Prüfgesellschaften für die einzelnen Institute fest. Alle diese Massnahmen bewirken eine **systematischere Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit** und eine intensivere Auseinandersetzung mit den aus Risikosicht relevanten Instituten.
- Die intensivere Auseinandersetzung heisst, dass bei den grösseren und komplexeren Beaufsichtigten **vermehrt Vor-Ort-Einsätze sowie eigene Erhebungen und Analysen der FINMA** im Vordergrund stehen. Direkte Reviews werden derzeit regelmässig bei den Grossbanken, selektiv bei anderen Banken und im Versicherungsbereich durchgeführt. Zudem führt die FINMA bei Anzeichen von Gefahrenherden rasch und umfassend auch sektorübergreifende Umfragen oder Quervergleiche durch.
- In die von der FINMA festgelegte **Kategorie 1** sind nur zwei beaufsichtigte Institute eingeteilt. Es sind dies die beiden – systemrelevanten – **Grossbanken**. Versicherungsgesellschaften und kollektive Kapitalanlagen finden sich in dieser Kategorie keine. Konsequenterweise wurde in der Bankenaufsicht mit der Gruppe „Kapitalmärkte“ gezielt Know-how aufgebaut, um das mit am meisten Risiken behaftete Geschäftsfeld, nämlich das Investment Banking, professionell beaufsichtigen zu können.
- Eine massiv höhere Informationsfrequenz vonseiten der Institute, gepaart mit einer erhöhten Analyseintensität der FINMA hat Auswirkungen auf die **Qualität der Interaktion mit den überwachten Instituten**. Die Intensivierung der Bankenaufsicht zeigt sich auch durch die Zahlen der Supervisory Reviews, das heisst der Anzahl von themenbezogenen Spezialuntersuchungen der FINMA bei den Beaufsichtigten vor Ort. 2011 wird die FINMA etwa 20 Supervisory Reviews bei den Grossbanken und ebenfalls 20 bei den übrigen Banken durchführen. In den Jahren 2007 und 2008 gab es insgesamt nicht mehr als zwei solcher Reviews. Diese wurden mit den Banken besprochen. Ein weiteres Follow-up gab es nicht. Die heutigen Reviews enthalten Empfehlungen der FINMA, auf welche die Banken reagieren müssen. Als Folge der Analysen haben die Banken gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen.

- Der risikobasierte Aufsichtsansatz der FINMA bedeutet auch einen **verantwortungsvollen Umgang mit den personellen und finanziellen Ressourcen** der FINMA. Die bestehenden Aufsichtskräfte werden zielgerichtet auf jene Beaufsichtigten konzentriert, die wegen der ihnen zugrunde liegenden Risiken eine erhöhte Aufmerksamkeit verlangen.
- Die FINMA betreibt nicht eine Politik des unreflektierten Ausbaus von personellen Ressourcen, sondern hat zunächst allfällige Verbesserungsmöglichkeiten bezüglich der Effektivität ihrer Aufsichtsinstrumente und jener der Prüfgesellschaften untersucht. Sodann hat sie das bereits **vorhandene Potenzial** an personellen Ressourcen besser genutzt, bevor **punktuell und gezielt in bestimmten Bereichen zusätzliches Know-how aufgebaut** wurde. Dabei ist es ihr gelungen, trotz starker Konkurrenz und einer beengenden Lohnobergrenze Spezialisten für die Tätigkeit bei der FINMA zu motivieren.
- Mit der Verstärkung des risikoorientierten Aufsichtsansatzes wird auch der Einsatz von Prüfgesellschaften einige Anpassungen erfahren. Als Haupttreiber für eine **erforderliche Neuausrichtung des Prüfwesens** hatten sich für die FINMA die sehr unterschiedlichen Inhalte und Zielsetzungen der bisherigen obligationenrechtlichen Prüfung und der spezialgesetzlichen Aufsichtsprüfung herauskristallisiert. Bei der obligationenrechtlichen Prüfung handelt es sich, im Gegensatz zur Aufsichtsprüfung, hauptsächlich um eine Vergangenheitsbetrachtung. Bei der Aufsichtsprüfung wird grundsätzlich die Einhaltung von Bewilligungsvorschriften und anderer aufsichtsrechtlicher Vorgaben durch den Beaufsichtigten geprüft. Ein wesentlicher Unterschied zur obligationenrechtlichen Prüfung besteht zudem darin, dass die Prüfgesellschaft diesen Auftrag als „**verlängerter Arm**“ der FINMA wahrnehmen muss.
- Im heutigen System tragen die Prüfgesellschaften im Prinzip „zwei Hüte“, werden aber sowohl von den Beaufsichtigten als auch im Markt generell nach wie vor mehrheitlich als reine „Buchprüfer“ wahrgenommen.
- Als Antwort auf die dargestellte Problematik will die FINMA nun die **obligationenrechtliche und die aufsichtsrechtliche Prüfung** sowohl bei Banken als auch bei Versicherungen **konzeptionell und organisatorisch vollständig trennen**. Zudem wird die FINMA Vorschläge zur Verbesserung ihrer Einflussnahme auf die Arbeiten der Prüfgesellschaften in der Aufsichtsprüfung vorlegen.

1 Ausgangslage

Mitten in der Finanzkrise, am ersten Januar 2009, nahm die neue Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA ihre Tätigkeit auf. Wie bei sämtlichen Aufsichtsbehörden weltweit war die Bewältigung der Krise ihre vordringlichste Aufgabe. Gleichzeitig arbeitete sie am Aufbau der aus drei Vorgängerbehörden entstandenen integrierten Finanzmarktaufsicht. Es galt, den der neuen Behörde vom Gesetzgeber gewährten Spielraum als öffentlich-rechtliche Anstalt für die Aufgabenerfüllung verantwortungsvoll zu nutzen. Diese Arbeiten sowie die Lehren, welche die FINMA aus der Krise selber gezogen und auch – unter dem Titel „Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht“ – veröffentlicht hat, waren für sie wesentliche Elemente bei der Erarbeitung ihrer strategischen Ziele. Der Bundesrat hat diese Ziele am 30. September 2009 genehmigt. Heute steht die FINMA in der Mitte des dreijährigen Strategieumsetzungsprozesses und kann über Resultate berichten.

Die strategischen Ziele geben der FINMA die auf mehrere Jahre ausgelegte Stossrichtung sowohl bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Mandats als auch bei der betrieblichen Weiterentwicklung vor. In diesen Bereichen kann die FINMA in hohem Mass eigenständig entscheiden und Veränderungen bewirken. Die FINMA hat diese Verantwortung wahrgenommen und sich in den zwei Jahren ihres Bestehens zu einer modernen Aufsichtsorganisation entwickelt. Das Wissen der bestehenden personellen Ressourcen wurde mit gezielten Massnahmen weiterentwickelt und erst nach einer sorgfältigen Analyse das in wenigen Bereichen fehlende Know-how aufgebaut. Interne und externe Ressourcen für die Aufsichtstätigkeit werden heute dort eingesetzt, wo vorgängig Risiken systematisch geortet wurden. All diese Massnahmen bewirken einen Wandel in der Aufsichtskultur. Nicht das Durchforsten von seitenstarken Berichten am Arbeitsplatz steht im Vordergrund, sondern professionell vorbereitete Vor-Ort-Einsätze bei den Beaufsichtigten.

Die Berichterstattung über die Umsetzung der strategischen Ziele erfolgt im Rahmen der jährlichen Aussprache der FINMA mit dem Bundesrat. Im Zusammenhang mit den Empfehlungen 3 und 6 der GPK aus ihrer Untersuchung zum Behördenverhalten während der Finanzmarktkrise hat die FINMA jedoch einen Bericht zum Themenbereich „Aufsichtsinstrumente, Arbeitsprozesse und Organisation“ in Aussicht gestellt. Dieser Verpflichtung kommt sie hiermit nach.

Da sowohl der Einsatz von Prüfgesellschaften als auch die Grossbankenaufsicht im Rampenlicht der Lehren aus der Krise standen, setzt der vorliegende Bericht zu diesen beiden Aspekten Schwerpunkte.

2 Aufsichtskonzept

Die FINMA hat sich die Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Aufsicht zum strategischen Ziel gesetzt. Ein wichtiges Element dazu bildet die konsequente Verfolgung eines risikobasierten Ansatzes in sämtlichen Bereichen der Aufsicht. Eine umfassende Risikoerkennung gibt der Aufsichtstätigkeit im Sinne von zielgerichteter Überwachung und Durchsetzung der Aufsichtsregeln die notwendige Wirkung. Ausgehend von einer Kategorisierung der Beaufsichtigten und einem Rating der einzelnen Institute legen die Aufsichtskonzepte die Aufsichtsintensität und den Einsatz der Aufsichtsinstrumente in abgestufter Weise fest.

Als junge, aus drei Vorgängerbehörden entstandene Aufsichtsbehörde, ging es einer integrierten FINMA unter der Prämisse der Steigerung von Effektivität und Effizienz vor allem darum, über alle Aufsichtsbereiche hinweg die Aufsichtsprozesse soweit sinnvoll aneinander anzugleichen und das Aufsichtsinstrumentarium der FINMA einheitlicher zu verwenden. Die in den Vorgängerbehörden der FINMA eingesetzten Aufsichtsinstrumente wurden – soweit sinnvoll – auf die Bedürfnisse der jeweiligen Aufsichtsbereiche wie Banken oder Versicherungen angepasst, sodass sie sich bereichsübergreifend einsetzen lassen. Zudem bedingt auch ein verantwortungsvoller Umgang mit den personellen und finanziellen Ressourcen der FINMA, dass die bestehenden Aufsichtskräfte zielgerichteter auf jene Beaufsichtigten konzentriert werden, die wegen der ihnen zugrunde liegenden Risiken eine erhöhte Aufmerksamkeit verlangen.

Die verschiedenen Aufsichtsgesetze räumen der FINMA Handlungsspielraum in der Gewichtung der Intensität der Überwachung der einzelnen Institute ein. Diesen Handlungsspielraum nutzt die FINMA heute mit ihrem neuen Aufsichtskonzept.

2.1 Kategorisierung und Rating

Das Aufsichtskonzept der FINMA beruht auf den von den beaufsichtigten Instituten ausgehenden Risiken – dies aus dem Blickwinkel der Schutzfunktion der Finanzmarktaufsicht. Alle Beaufsichtigten werden nach ihrer Risikowirkung für Gläubiger, Anleger und Versicherte sowie für das Gesamtsystem und die Reputation des schweizerischen Finanzplatzes in sechs Aufsichtskategorien eingeteilt. Dabei zeichnen sich Beaufsichtigte der Kategorie 1 durch grosse, auch globale Relevanz und entsprechend bedeutende Risiken auf den verschiedenen Ebenen aus. Das Risikopotenzial der Institute in den weiteren Kategorien nimmt stufenweise bis zur Kategorie 5 ab; die Marktteilnehmer in der Kategorie 6 werden nicht prudenziell beaufsichtigt. Die Einteilung der Beaufsichtigten in Kategorien war eine erste Grundlage für eine im Vergleich zu den Vorgängerbehörden differenziertere Aufsicht.

Neben der Einteilung in Risikokategorien erhält jedes Institut ein Rating, das die Einschätzung der FINMA zu seiner aktuellen Verfassung darstellt. Aufgrund dieser beiden Grössen – Kategorisierung und Institutsrating – legen die Aufsichtskonzepte die Aufsichtsintensität und den Einsatz der Aufsichtsinstrumente wie auch das Zusammenwirken zwischen direkter Aufsicht durch die FINMA und Einsatz der Prüfgesellschaften für die einzelnen Institute fest.

Alle diese Massnahmen bewirken eine systematischere Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit und eine intensivere Auseinandersetzung mit den aus Risikosicht relevanten Instituten. Dabei wird der risikobasierte Ansatz in sämtlichen Aufsichtsbereichen der FINMA konsequent verfolgt. Die Anforderungen und Differenzierungen sowie die Überwachungs- und Eingriffsinstrumente können sich zwar in den einzelnen Aufsichtsbereichen unterscheiden, nicht aber der konzeptionelle Ansatz.

2.1.1 Bankenaufsicht

Die der Bankenaufsicht unterstellten Institute verteilen sich auf die Kategorien 1 bis 5. Aufgrund der festgelegten Kriterien sind derzeit die beiden Grossbanken der Kategorie 1, weitere zwei Institute der Kategorie 2, rund 25 Institute der Kategorie 3, rund 70 Institute der Kategorie 4 und rund 270 Institute der Kategorie 5 zugeordnet. Gemessen an Bilanzsumme oder Depotvolumen fallen 85 bis 90 Prozent der Volumina auf die Kategorien 1 bis 3; dementsprechend werden diesen Instituten bzw. Finanzgruppen am meisten Aufsichtsressourcen zugeteilt. Der risikobasierte Überwachungsansatz wird in der Bankenaufsicht durch einige neue Elemente ergänzt bzw. durch bestehende Aufsichtsinstrumente verstärkt.

Übersicht Kategorisierung Banken:

| Kategorien / Kriterien | 1 Äusserst grosse, bedeutende und komplexe Institute / sehr hohes Risiko | 2 Sehr bedeutende, komplexe Marktteilnehmer / hohes Risiko | 3 Grosse und komplexe Marktteilnehmer / bedeutendes Risiko | 4 Marktteilnehmer mittlerer Grösse / durchschnittliches Risiko | 5 Kleine Marktteilnehmer / tiefes Risiko | 6 Marktteilnehmer ohne prudentielle Aufsicht |
|--|--|--|--|--|--|---|
| Spezifizierung der Kriterien (3 von 4 Kriterien müssen erfüllt sein) | Bilanzsumme \geq 500 Mia. Verw. Verm. \geq 1000 Mia. Priv. Einlagen \geq 30 Mia. Erforderl. EM \geq 20 Mia. | Bilanzsumme \geq 100 Mia. Verw. Verm. \geq 500 Mia. Priv. Einlagen \geq 20 Mia. Erforderl. EM \geq 2 Mia. | Bilanzsumme \geq 15 Mia. Verw. Verm. \geq 20 Mia. Priv. Einlagen \geq 0,5 Mia. Erforderl. EM \geq 0,25 Mia. | Bilanzsumme \geq 1 Mia. Verw. Verm. \geq 2 Mia. Priv. Einlagen \geq 0,1 Mia. Erforderl. EM \geq 0,05 Mia. | Bilanzsumme $<$ 1 Mia. Verw. Verm. $<$ 2 Mia. Priv. Einlagen $<$ 0,1 Mia. Erforderl. EM $<$ 0,05 Mia. | n.a. |
| Anzahl Beaufsichtigte in dieser Kategorie | 2 | 2 | 25 | 70 Banken | 270 Banken/Effektenhändl. | n.a. |

2.1.2 Versicherungsaufsicht

Die der Versicherungsaufsicht unterstellten Unternehmen werden den Aufsichtskategorien 2 bis 5 zugeteilt. Die Zuteilung erfolgt hauptsächlich auf der Basis des Sollbetrags des gebundenen Vermögens bzw. der Bilanzsumme im Fall der Rückversicherer. Zurzeit sind fünf Versicherungsunternehmen der Kategorie 2 zugeteilt, 30 Unternehmen der Kategorie 3, 49 Unternehmen der Kategorie 4 und 172 Unternehmen der Kategorie 5. Die 35 Gesellschaften der Kategorien 2 und 3 verfügen über eine aggregierte Bilanzsumme, die knapp 90 Prozent der Bilanzsumme sämtlicher beaufsichtigter Unternehmen ausmacht. Das interne Rating der Versicherungsunternehmen beruht auf Kriterien wie der Qualität der Corporate Governance und des Risikomanagements, der Angemessenheit der Rückstellungen sowie der Solvenz des Versicherungsunternehmens.

Übersicht Kategorisierung Versicherungen:

| Kategorien / Kriterien | 1 Äusserst grosse, bedeutende und komplexe Institute, sehr hohes Risiko | 2 Sehr bedeutende, komplexe Marktteilnehmer / hohes Risiko | 3 Grosse und komplexe Marktteilnehmer / bedeutendes Risiko | 4 Marktteilnehmer mittlerer Grösse / durchschnittliches Risiko | 5 Kleine Marktteilnehmer / tiefes Risiko | 6 Marktteilnehmer ohne prudentielle Aufsicht |
|---|--|---|--|--|--|---|
| Spezifizierung der Kriterien | - | Bilanzsumme > CHF 100 Mia. oder Marktanteil > 20 % in sozialpolitisch sensiblen Bereich (BVG) sowie qualitative Kriterien: Komplexität, Organisationsstruktur | Nichtleben, Leben: Sollbetrag des gebunden Vermögens > CHF 1 Mia. - Rückversicherung: Bilanzsumme > CHF 1 Mia. - qualitative Kriterien: Komplexität, Organisationsstruktur | - Nichtleben, Leben: Sollbetrag des gebunden Vermögens > CHF 0,1 Mia. - Rückversicherung: Bilanzsumme > CHF 0,1 Mia. - qualitative Kriterien: Komplexität, Organisationsstruktur | - Nichtleben, Leben: Sollbetrag des gebunden Vermögens < CHF 0,1 Mia. - Rückversicherung: bilanzsumme < CHF 0,1 Mia. - qualitative Kriterien: Komplexität, Organisationsstruktur | - |
| Anzahl Beaufsichtigte in dieser Kategorie | | 5 | 30 | 49 | 172 | - |

Im Rahmen der Arbeiten zum neuen Aufsichtskonzept wurde festgestellt, dass insbesondere der Versicherungsaufsichtsprozess ein beachtliches Volumen an Daten und Informationen generiert, die nicht alle systematisch verarbeitet werden. Es findet nun eine Straffung des Berichtswesens statt. Insbesondere wird bei den bestehenden Berichten geprüft, inwiefern sie notwendig sind und ob sich ihre Auswertung vereinfachen lässt.

2.1.3 Aufsicht über kollektive Kapitalanlagen

Der risikobasierte Prüfansatz im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen umfasst alle Fondsleitungen, SICAV, SICAF, KGK, Vertreter und Depotbanken einschliesslich deren Produkte. Das Überwachungskonzept für die Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen befindet sich noch im Aufbau und wird zu einem späteren Zeitpunkt in das bestehende Konzept integriert.

Eine Betrachtung der Risikowirkung der Produkte und Bewilligungsträger des Kollektivanlagengesetzes führt – gestützt auf die Grundsätze der Überwachung und die Systematik des Gesetzes – zum Schluss, dass die schweizerischen Publikumsfonds das grösste Risiko aufweisen. Bei ausländischen kollektiven Kapitalanlagen ist die FINMA nicht primäre Aufsichtsbehörde. Daher wird nur deren Vertrieb überwacht, auch wenn diese kollektiven Kapitalanlagen ebenfalls an das Publikum vertrieben werden.

Aufgrund der Tatsache, dass die schweizerischen Publikumsfonds das grösste Risiko aufweisen, wurden die Publikumsfonds in eine überwachungsintensivere Kategorie eingeteilt als Fonds für qualifizierte Anleger. Die Publikumsprodukte wurden den Kategorien 3 und 4, Produkte für qualifizierte Anleger der Kategorie 5 zugeteilt. Die Vertreter ausländischer Produkte fallen in die Kategorie 5.

Da es sich bei der SICAV, der SICAF und der KGK um Fondsprodukte in Gesellschaftsform handelt, kann bei der Kategorisierung nicht zwischen Produkt und Institut unterschieden werden. Obwohl es sich bei vertraglichen Anlagefonds zwischen Produkt und Institut differenzieren lässt, wurde entschieden, die Produkte zusammen mit der Fondsleitung zu kategorisieren, da die Überwachung produktorientiert erfolgt.

Publikumsfonds in Gesellschaftsform respektive deren Fondsleitungen wurden der Kategorie 3 und 4 zugeteilt. Als Kriterien dienten die Grösse und die Komplexität der Bewilligungsträger. Einerseits fallen grosse Bewilligungsträger mit Publikumsfonds ab einem Anteil am Schweizer Markt von mehr als zwei Prozent in die Kategorie 3, andererseits auch Bewilligungsträger, die international tätig sind und von der FINMA konsolidiert überwacht werden.

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, kann die Tätigkeit einer Depotbank eine grosse Risikowirkung für die Anleger haben sowie Reputationsrisiken für den Finanzplatz mit sich bringen. Da die Banken als solche innerhalb der FINMA aber bereits durch den Geschäftsbereich Banken überwacht werden, wurde im Sinne eines risikobasierten Ansatzes entschieden, die Überwachung der Depotbankentätigkeit durch den Geschäftsbereich Märkte der Kategorie 5 zuzuteilen.

Aufgrund der vorgängig ausgeführten Kriterien werden zurzeit neun Institute der Kategorie 3, 41 Institute der Kategorie 4 und 160 Institute der Kategorie 5 zugeordnet. Die für die drei Überwachungskategorien massgebenden Überwachungsprozesse unterscheiden sich hinsichtlich des damit verbundenen Überwachungsaufwandes. Je höher die Risikokategorie, desto intensiver die Überwachung. Anlässlich der regelmässig durchgeführten Überwachungssitzungen werden festgestellte Schwachstellen mit den Beaufsichtigten besprochen. Der daraus abgeleitete Handlungsbedarf wird ihnen anschliessend schriftlich mitgeteilt.

2.1.4 Überwachung des Parabankensektors betreffend Geldwäschereibekämpfung

Der Parabankensektor umfasst namentlich die unabhängigen Vermögensverwalter, die Treuhandgesellschaften, die im Zahlungsverkehr tätigen Gesellschaften, die Anwälte und Notare, die Finanzierungsgesellschaften, die Wechselbüros sowie die Money Transmitter. Dieser Sektor wird von der FINMA nicht prudenziell beaufsichtigt und gehört daher nach Aufsichtskonzept grundsätzlich in die Kategorie 6. Hinsichtlich der Geldwäschereibekämpfung besteht aber dennoch eine Aufsicht.

Nach dem Geldwäschereigesetz (GwG) ist es im Parabankensektor den Finanzintermediären überlassen, ob sie sich einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) anschliessen oder sich direkt der Aufsicht der FINMA unterstellen. Art. 14 GwG hält fest, dass alle Finanzintermediäre, die nicht einer SRO angeschlossen sind, bei der FINMA eine Bewilligung für die Ausübung ihrer Tätigkeit einholen müssen. Von den insgesamt 6'892 Finanzintermediären des Parabankensektors per Ende 2010 werden zurzeit 412 direkt von der FINMA beaufsichtigt.

Die grosse Mehrheit der Finanzintermediäre im Parabankensektor wird also von den elf SRO überwacht, die von der FINMA anerkannt wurden. Die FINMA beaufsichtigt die SRO ständig und genehmigt jede Änderung ihrer Reglemente oder der verantwortlichen Personen. Die FINMA erhält von jeder SRO jährlich einen Bericht über deren Tätigkeit, der auch Aufschluss über Probleme gibt, welche die SRO mit ihren Mitgliedern hatte. Die FINMA nimmt zudem jedes Jahr eine Vor-Ort-Kontrolle bei den SRO vor. Einzig bei der SRO der Anwälte und Notare erfolgt die entsprechende Kontrolle aufgrund der Geheimhaltungspflichten dieses Berufsstandes von Gesetzes wegen durch eine Prüfgesellschaft.

Jene Finanzintermediäre, die einer SRO angeschlossen sind, werden in der Regel dazu verpflichtet, eine externe Prüfgesellschaft, die von der SRO zugelassen wurde, mit der GwG-Kontrolle zu beauf-

tragen. Die SRO sichtet die entsprechenden Prüfberichte. Liegen grobe Sorgfaltspflichtverletzungen vor, eröffnet die SRO ein Sanktionsverfahren und setzt beim Finanzintermediär einen Untersuchungsbeauftragten ein. Die Verfahrenseröffnung meldet sie der FINMA. Das Verfahren kann in einen Verweis, eine Geldstrafe oder gar in einen Ausschluss des Finanzintermediärs münden. Jeder Ausschluss eines Finanzintermediärs wird der FINMA gemeldet, die anschliessend die notwendigen Massnahmen ergreifen kann. Die von den SRO vorgenommenen Kontrollen erfolgen grundsätzlich einmal pro Jahr. Ein Mitglied kann jedoch bei der SRO beantragen, in den Genuss eines mehrjährigen Prüfzyklus (von maximal drei Jahren) zu kommen. Dabei zieht die SRO in Betracht, wie hoch das Geldwäschereirisiko der Tätigkeit des antragstellenden Finanzintermediärs ist und ob im Rahmen der zwei letzten Jahreskontrollen bei diesem Finanzintermediär grobe Sorgfaltspflichtverletzungen zutage getreten sind oder nicht.

Die 412 der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFI) müssen sich der Prüfung durch eine von der FINMA zugelassene Prüfgesellschaft unterziehen (Art. 19a und 19b GwG). Die Prüfung erfolgt jährlich, mit der Möglichkeit, einen mehrjährigen Prüfzyklus zu beantragen. Das Prüfkonzept wurde in verschiedenen Rundschreiben konkretisiert.

2.2 Überprüfung des Einsatzes von Prüfgesellschaften

Mit der Verstärkung des risikoorientierten Aufsichtsansatzes wird auch der Einsatz von Prüfgesellschaften einige Anpassungen erfahren. Die konzeptionellen Arbeiten dazu wurden bereits im Zusammenhang mit dem strategischen Ziel der Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Aufsicht eingeleitet. Auch ein Postulat aus dem GPK-Bericht fordert, dass „die vom Gesetz definierte Rolle der Revisionsfirmen bei Prüfungen von Grossbanken“ überprüft „und über mögliche gesetzliche Massnahmen oder andere Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Revisionsfirmen zugunsten der Bankenaufsicht Bericht“ erstattet wird. Die FINMA hat die Rolle der Prüfgesellschaften indessen nicht nur in Bezug auf die Grossbanken, sondern betreffend aller beaufsichtigter Institute überprüft.

Die von der FINMA erarbeiteten Neuerungen zum Einsatz der Prüfgesellschaften werden – wo möglich – im Rahmen der bisherigen Gesetzgebung in Rundschreiben der FINMA geregelt werden. Gleichzeitig prüft die FINMA, ob für die optimale Aufgabenerfüllung bei der aufsichtsrechtlichen Prüfung Gesetzesänderungen und/oder Anpassungen auf Verordnungsstufe erforderlich sind.

2.2.1 Unterschiedliche Mandate von obligationenrechtlicher und aufsichtsrechtlicher Prüfung

Die obligationenrechtliche Prüfung und die spezialgesetzliche Aufsichtsprüfung weisen sehr unterschiedliche Inhalte und Zielsetzungen auf.

Bei der obligationenrechtlichen Prüfung handelt es sich, im Gegensatz zur Aufsichtsprüfung, hauptsächlich um eine Vergangenheitsbetrachtung. Als wesentliches Ergebnis dieser Prüfung soll beurteilt werden, ob Geschäftsvorfälle im Berichtsjahr vollständig und korrekt dargestellt wurden, und ob die Fortführung des Unternehmens gewährleistet ist. Der Auftrag der Prüfgesellschaften besteht bei der obligationenrechtlichen Prüfung demzufolge mehrheitlich aus der Prüfung quantitativer Aspekte aus dem Tätigkeitsbereich des Beaufsichtigten; bei der Prüfung können und müssen definierte, national

und international anerkannte Prüfstandards angewendet und eingehalten werden. Die Berichterstattung darüber erfolgt gemäss gesetzlichem Auftrag an die Generalversammlung (Testat) sowie an den Verwaltungsrat (umfassender Bericht).

Bei der Aufsichtsprüfung wird grundsätzlich die Einhaltung von Bewilligungsvorschriften durch den Beaufsichtigten geprüft. Darunter fällt eine breite Palette an Sachverhalten, die einzeln betrachtet und bezogen auf das Geschäftsmodell des Beaufsichtigten beurteilt werden müssen. Dabei sollen die gesamte interne Organisation, interne Kontroll- und Berichterstattungsmechanismen und deren Funktionalität durchleuchtet, Fragen zur Umsetzbarkeit unternehmenseigener Strategien einschliesslich benötigter und vorhandener Ressourcen sowie zur Gewähr einer einwandfreien Geschäftsführung auch in Bezug auf die Integrität einzelner für die Leitung des Unternehmens verantwortlicher Personen gestellt werden. Der Auftrag der Prüfgesellschaft besteht bei dieser Prüfung darin, ein umfassendes, qualitatives und zukunftsgerichtetes Bild des Beaufsichtigten zu erhalten. Ein wesentlicher Unterschied zur obligationenrechtlichen Prüfung besteht zudem darin, dass die Prüfgesellschaft diesen Auftrag als „verlängerter Arm“ der FINMA wahrnehmen muss.

Im heutigen System tragen die Prüfgesellschaften im Prinzip „zwei Hüte“, werden aber sowohl von den Beaufsichtigten als auch im Markt generell nach wie vor mehrheitlich als reine „Buchprüfer“ wahrgenommen. Als Antwort auf die dargestellte Problematik will die FINMA nun die obligationenrechtliche und die aufsichtsrechtliche Prüfung sowohl bei Banken als auch bei Versicherungen konzeptionell und organisatorisch vollständig trennen. Zudem prüft die FINMA Vorschläge zur Verbesserung ihrer Einflussnahme auf die Arbeiten der Prüfgesellschaften in der Aufsichtsprüfung. Denn im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Prüfung handeln die Prüfgesellschaften als „verlängerter Arm“ der FINMA.

2.2.2 Massnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit zwischen den involvierten Parteien

Die FINMA überprüfte auch die Problematik der immer wieder feststellbaren, ungenügenden Unabhängigkeit zwischen den Prüfgesellschaften und den Beaufsichtigten und wird in diesem Zusammenhang Vorgaben machen. Zur Verstärkung der Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfung durch eine Prüfgesellschaft muss sichergestellt werden, dass die FINMA eingreifen kann, falls sie Mängel bei der aufsichtsrechtlichen Prüfung feststellt.

2.2.3 Optimierung der Vorgaben für die aufsichtsrechtliche Prüfung

Strengere Regeln werden insbesondere auch hinsichtlich der Zulassung von leitenden Prüfern für die aufsichtsrechtliche Prüfung, den Verantwortlichkeiten gegenüber der FINMA im Zusammenhang mit der Berichterstattung und bei den durch die FINMA durchgeführten Qualitätskontrollen zur Anwendung kommen.

Die bisherigen Aufsichtsprüfungen in den verschiedenen Aufsichtsbereichen der FINMA – bei Banken, Versicherungen und kollektiven Kapitalanlagen – werden im möglichen Rahmen harmonisiert und die Anforderungen an die Berichterstattung zur Aufsichtsprüfung überarbeitet. Entlang den von der FINMA festgelegten Aufsichtskategorien gilt es, neue Prüfstrategien zu erstellen, die standardisierte und institutsbezogene Prüfaufträge der FINMA sowie die vorgegebene Prüftiefe und den jährlichen Prüfrhyth-

mus enthalten. Dazu kommen unregelmässige sowie fallbezogene Prüfaufträge der FINMA. Vertieft abgeklärt wird im Bankenbereich derzeit ein Konzept, das durch eine Beschränkung der jährlichen Pflichtprüffelder und ihre risikoorientierte Einbettung in einen mehrjährigen Prüfplan einen gezielteren Einsatz der Prüffressourcen und damit eine Steigerung des Mehrwerts der Prüfung in den geprüften Themen mit sich bringen soll.

2.3 Optimierung von internen Prozessen

Die Umsetzung der strategischen Ziele erfolgt in Form von Projekten oder Linienaufträgen. Daneben bedarf es für die erfolgreiche Realisierung der Strategie die notwendigen Strukturen. Die FINMA hat 2010 ein umfassendes Programm zur Verbesserung der internen Prozesse lanciert. Interne Abläufe sollen an vordefinierten Prozessen – Führungs-, Kern- und Supportprozessen – ausgerichtet und geführt werden. Höhere Effizienz dank verbesserter Prozessdisziplin und Informatikunterstützung ist das Ziel.

Es wird jedoch nicht eine ausschliesslich prozessgetriebene und auch nicht eine vollständig nach Prozessen organisierte FINMA angestrebt. Vielmehr bleibt das organisatorische Modell der FINMA mit seinem Aufbau nach Marktsegmenten und Querschnittsfunktionen grundsätzlich erhalten. Dort, wo Aufgaben heute bereits durch standardisierte Prozesse erbracht werden oder wo sich eine Verbesserung durch eine verstärkte Prozesslogik erreichen lässt, wird diese eingeführt.

3 Aufsichtsinstrumente

Art und Einsatz der Aufsichtsinstrumente richten sich heute in erster Linie nach der Kategorisierung der Beaufsichtigten. So kommen zum Beispiel Instrumente wie Assessment Letter (vgl. 3.1.2) nur für die Kategorien 1 bis 3, nicht aber für die Kategorien 4 bis 5 zur Anwendung. In zweiter Linie richtet sich der Einsatz der Aufsichtsinstrumente nach dem Rating des jeweiligen Beaufsichtigten. Ein Untersuchungsbeauftragter kann zum Beispiel in allen Kategorien eingesetzt werden.

Grundsätzlich gilt, dass bei den grösseren und komplexeren Beaufsichtigten vermehrt eigene Erhebungen und Analysen der FINMA im Vordergrund stehen. Zudem führt die FINMA bei Anzeichen von Gefahrenherden rasch und umfassend sektorübergreifende Umfragen oder Quervergleiche durch. Direkte Reviews werden derzeit regelmässig bei den Grossbanken, selektiv bei anderen Banken und im Versicherungsbereich durchgeführt. Insbesondere in den Kategorien 1 bis 3 sind künftig vermehrt direkte Reviews geplant.

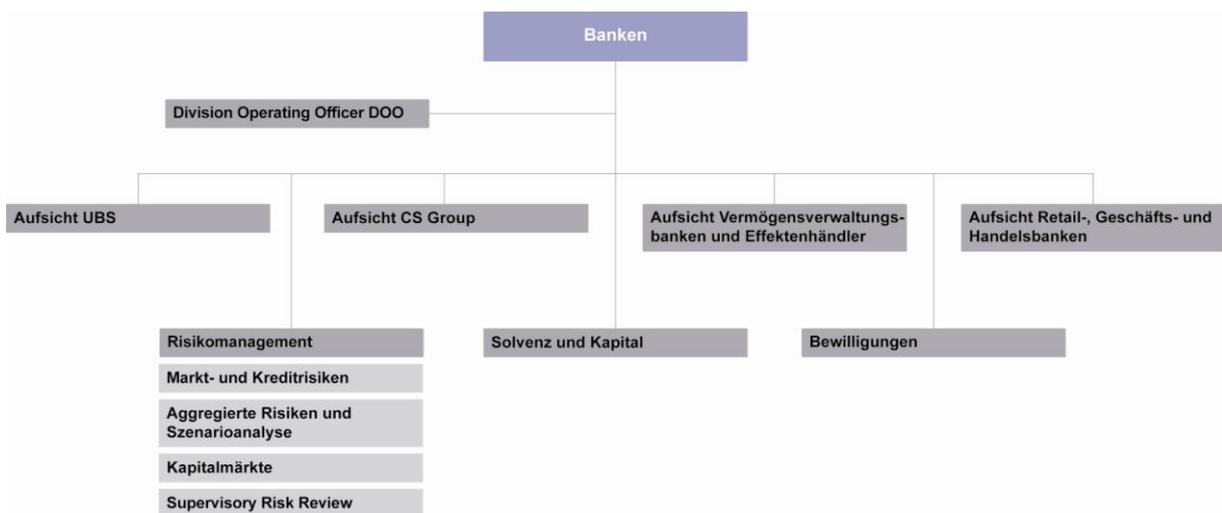
Die Vor-Ort-Einsätze sollen durch die Überwacher der FINMA erfolgen. Voraussetzung dafür ist ein gut strukturiertes Konzept für direkte Reviews (Planung, Durchführung, Dokumentation, Berichterstattung).

3.1 Bankenaufsicht: ein umfassender Wandel

Die Philosophie des Aufsichtskonzeptes mit der Zuteilung jedes Beaufsichtigten zu einer Risikokategorie und einem Rating sowie mit der daraus abgeleiteten Überwachungsintensität sowohl betreffend Vor-Ort-Prüfungen als auch hinsichtlich des Einsatzes von Prüfgesellschaften ist Basis der Ausgestaltung der Aufsichtstätigkeit, auch im Bankenbereich. Hinzu kommen umfassende Änderungen in der Organisation und bei den Aufsichtsinstrumenten sowie bei deren Einsatz.

3.1.1 Organisation der Bankenaufsicht

Die gesamte Bankenaufsicht – Grossbanken und andere Banken – ist heute in einem Geschäftsbereich vereinigt. Im Gegensatz zu früher, als die Grossbanken und die übrigen Banken separate Geschäftsbereiche bildeten und daher auch zwei Geschäftsleitungsmitglieder stellten, ermöglicht diese Struktur eine bessere Interaktion der verschiedenen Aufsichts- und Querschnittsfunktionen.



Die Aufsichtsteams zu UBS, Credit Suisse und den beiden anderen Bankengruppierungen rapportieren heute direkt an den Geschäftsbereichsleiter Banken. Flache Hierarchien ermöglichen eine rechtzeitige Eskalation von auftretenden Ungereimtheiten und erleichtern das Führen des Geschäftsbereiches unter Einbezug aller relevanten Entscheidungsträger.

Heute werden die Tätigkeiten im Bereich der Bankenaufsicht koordiniert und risikobasiert gesteuert. Es finden institutionalisierte Besprechungen in verschiedenen Zusammenstellungen zwischen den Aufsichts- und Querschnittsfunktionen statt. Beispielsweise heisst dies, dass die Leiter der Aufsicht über die beiden Grossbanken mit Kollegen der Querschnittsfunktion Risikomanagement regelmässig Besprechungen abhalten. In einer anderen Konstellation werden Besprechungen mit dem Risikomanagement und allen Bankaufsehern geführt. Dies ermöglicht Quervergleiche und eine intensivere Auseinandersetzung mit Fragestellungen der Aufsicht.

Die Bankenaufsichtsteams wurden nicht nur aufgrund der Grösse der beaufsichtigten Institute gebildet, sondern auch aufgrund von deren Geschäftstätigkeit. So wird beispielsweise die Aufsicht über Vermögensverwaltungsbanken von einem anderen Team wahrgenommen als die Aufsicht über Retailbanken. Dies ermöglicht eine speziellere Aufsicht über die verschiedenen Banktätigkeiten und erleichtert gezielte Quervergleiche.

Wesentliches zur integrierten Arbeitsweise des Geschäftsbereichs Banken trägt die Querschnittsfunktion Risikomanagement mit seinen Bereichen „Markt- und Kreditrisiken“, „Aggregierte Risiken und „Szenarioanalyse“, „Supervisory Risk Review“ und insbesondere „Kapitalmärkte“ bei (in obigem Organigramm explizit aufgeführt). Mit der 2009 geschaffenen Gruppe „Kapitalmärkte“ ist es der FINMA gelungen, gezielt spezielles Know-how im Bereich des Investment Banking aufzubauen. Dieses Know-how wird vom Geschäftsbereich Banken sowie gegebenenfalls auch bereichsübergreifend vom Geschäftsbereich Versicherungen genutzt.

Die breite Auseinandersetzung mit aktuellen Themen wird zusätzlich durch das gezielt aufgebaute Wissensmanagement im Bankenbereich unterstützt. Eine Teilnahme an monatlichen Informationsveranstaltungen wird speziell gefördert. Die Themen werden aus dem ganzen Geschäftsbereich eingebracht und von einem Team priorisiert. Sie gehen von Neuerungen in der Rechnungslegung über spezifische Probleme einer Bank bis hin zu generellen Diskussionen eines bestimmten Review-Ergebnisses.

Der Informationsfluss hat sich nicht nur intern, sondern und auch extern – von und zu den beaufsichtigten Instituten – stark ausgeweitet. Beispielsweise erhält die FINMA gewisse Zahlen täglich, andere Angaben wöchentlich. Monatlich wird von der FINMA ein sehr detaillierter und vergleichender Grossbanken-Risikobericht erstellt. Gewisse Analysen der FINMA gehen heute aufgrund des Know-hows im Kapitalmarktbereich bis auf Stufe der einzelnen Banktransaktion.

Die massiv höhere Informationsfrequenz, gepaart mit einer erhöhten Analyseintensität der FINMA, hat Auswirkungen auf die Qualität der Interaktion mit den überwachten Instituten. Grundsätzlich ist die FINMA bei den Beaufsichtigten der höheren Kategorien heute stärker direkt präsent. Sie nimmt vermehrt Vor-Ort-Prüfungen zu einzelnen Fragestellungen vor oder beauftragt Dritte, einen Sachverhalt abzuklären. Als Folge der Analysen haben die Banken gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen.

Die verstärkte Vor-Ort-Präsenz der FINMA erfordert gleichzeitig auch eine kritische Überwachung der eigenen Unabhängigkeit in Bezug auf die Beaufsichtigten. Um die Unbefangenheit der eigenen Aufsichtsbeauftragten sicherzustellen, hat die FINMA damit angefangen, die Zuständigkeit für gewisse beaufsichtigte Institute (sogenannte Key-Account-Manager-Funktionen) einer Rotation auszusetzen. Zudem werden Informationen von Beaufsichtigten generell kritisch auf ihre Plausibilität hinterfragt.

Um die Tätigkeiten der beiden Grossbanken in den ausländischen Märkten effizienter überprüfen zu können, findet ein regelmässiger Austausch mit den Aufsichtsbehörden Grossbritanniens und der USA statt. Hier ist ein Ausbau, beispielsweise mit gemeinsamen Prüfkationen in den genannten Ländern, denkbar.

Der integrierte und risikobasierte Aufsichtsansatz im Geschäftsbereich Banken wird im Speziellen durch weitere Instrumente verstärkt.

3.1.2 Assessment Letter und Supervisory Review

Das Ziel des Assessment Letters ist eine regelmässige Beurteilung des beaufsichtigten Institutes durch die Aufsichtsbehörde. Den betroffenen Instituten wird damit ihre Risikoeinstufung nach dem Aufsichtskonzept zusammen mit den allenfalls festgestellten Schwachstellen und dem daraus abgeleiteten Handlungsbedarf formell mitgeteilt. Die Institute können dazu schriftlich Stellung nehmen.

Das bisherige Aufsichtskonzept sah nur für die beiden Grossbanken jährliche Assessment Letters vor. Seit 2010 erstreckt sich diese Beurteilung durch die Aufsichtsbehörde auch über Institute der Kategorien 2 (jährlich) und 3 (mindestens alle zwei Jahre).

Die Assessment Letters definieren klare Anforderungen und können gegebenenfalls zu weiteren Untersuchungen im Rahmen von Supervisory Reviews führen.

Supervisory Reviews sind Vor-Ort-Einsätze, die es der FINMA ermöglichen, sich rasch ein Bild über einen Geschäfts- oder Risikobereich zu machen. Aktuelle Fragestellungen aus dem Tagesgeschäft oder vertiefte themenspezifische Analysen können eine Supervisory Review begründen. Supervisory Reviews sind keine neuen Aufsichtsinstrumente. Sie werden heute aber anzahlmässig vermehrt eingesetzt und gehen in der Sache tiefer als früher. Dies führt auch vermehrt zu Resultaten, die wiederum in Erwartungen der FINMA gegenüber dem betroffenen Institut münden. Die Umsetzung allfälliger Massnahmen wird von der FINMA genau verfolgt.

Eine weitere Einsatzmöglichkeit von Supervisory Reviews, die heute oft gewählt wird, ist das Durchführen von Reviews für verschiedene Banken zum selben Thema. Dies ermöglicht ein Benchmarking und das rechtzeitige Angehen von Schwachstellen. Vergleichende Supervisory Reviews, namentlich zu Themen mit makroökonomischen Perspektiven wie beispielsweise Zinsrisiken werden heute systematisch durchgeführt. Für Supervisory Reviews stellt die Querschnittsfunktion Risikomanagement die Reviewteams aus den verschiedenen Einheiten des Geschäftsbereichs zusammen und organisiert die Risk Assessments, an denen alle involvierten Personen aus den Aufsichts- und Querschnittsbereichen teilnehmen.

3.1.3 Kapitalplanung

Die Überwachung der Kapitalplanung ist integraler Bestandteil der laufenden Aufsicht über sämtliche Banken. Sie wurde mit der Neuorganisation der Bankenaufsicht stark ausgebaut. Bei den beiden Grossbanken finden monatliche Analysen ihrer Kapitalsituation statt. Hierbei wird überprüft, was für Auswirkungen beispielsweise die neuen Kapitalanforderungen auf die Kapitalsituationen der Banken haben. Auch Gewinnprognosen werden in diesem Zusammenhang hinterfragt. Weiter wird regelmässig geschätzt, ob die Banken einen von der FINMA festgelegten, auf den Risiken der Bank basierenden Stressverlust absorbieren könnten, ohne dass die angemessene Kapitalisierung infrage gestellt werden muss.

Zudem hat die FINMA in Anwendung ihres risikoorientierten Aufsichtsansatzes am 31. Januar 2011 das Rundschreiben "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken" in Anhörung gegeben. Nicht in den Geltungsbereich dieses Rundschreibens werden die Grossbanken fallen. Für die beiden Grossbanken wurde als unmittelbare Reaktion auf die Finanzkrise auf dem Verfügungsweg bereits im November 2008 ein spezielles Eigenmittelregime festgelegt. Mit diesem Rundschreiben will die FINMA ihre von ihrer Vorgängerorganisation übernommene Praxis eines pauschalen Kapitalpuffers für sämtliche Banken und Effekthändler ändern. Heute gilt unter der Säule 2 ein Kapitalpuffer mit einem Eigenmittelüberschuss in der Höhe von mindestens 20 Prozent der Säule-1-Anforderungen. In Anwendung des risikoorientierten Aufsichtsansatzes erachtet es die FINMA als notwendig, die bestehende Praxis des pauschalen 20-Prozent-Puffers für alle Institute durch ein differenziertes System zu ersetzen. Die Anforderungen an die zusätzlichen Eigenmittel unter Säule 2 sollen künftig nach objektiven Faktoren, welche die Grösse, Komplexität und die Geschäftsaktivitäten eines Finanzinstituts widerspiegeln, festgelegt werden. Entsprechend der durch die FINMA vorgenommenen Kategorisierung werden grössere und komplexere Institute einen höheren Kapitalpuffer halten müssen als kleinere und weniger komplexe.

Die Anhörung zum Rundschreiben "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken" lief bis 14. März 2011. Die FINMA ist an der Auswertung der Anhörungsergebnisse. Das Rundschreiben soll auf den 1. Juli 2011 in Kraft treten. Für jene Institute, welche die vorgesehenen Eigenmittelzielgrössen ab diesem Zeitpunkt noch nicht erfüllen, besteht eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2016.

3.1.4 Verlustpotenzialanalyse

Quartalsweise Verlustpotenzialanalysen bei den beiden Grossbanken sind eine wichtige Ergänzung des Aufsichtsinstrumentariums. Dabei wird überprüft, ob die Grossbanken das Eintreten des Szenarios auffangen können, ohne dass die regulatorischen Minimalanforderungen unterschritten werden. Weiter erlaubt die Analyse ein besseres Verständnis über die Verwundbarkeit der Banken in einzelnen Portfolien.

Bei der Durchführung der regelmässigen Verlustpotenzialanalysen arbeiten Mitarbeitende aus den verschiedenen Risikomanagement- und den betreffenden Überwachungsteams zusammen, sodass Wissen zum Marktumfeld, institutsspezifische Kenntnisse und quantitative Risikoeinschätzung zur gesamthafter Risikoeinschätzung gebündelt wird. Ziel ist die Ausarbeitung einer vom Institut möglichst unabhängigen Sicht, die anschliessend der Einschätzung des Instituts gegenübergestellt wird. Dies führt zu einem wertvollen und intensiven Dialog mit dem beaufsichtigten Institut. Bei wesentlichen Unterschieden in der Einschätzung des Verlustpotenzials spezifischer Portfolien führt die FINMA Add-Ons ein, die solange bestehen bleiben, bis das Institut die Angemessenheit seiner Analyse nachvollziehbar darlegen kann oder sie anpasst. Gegebenenfalls werden Massnahmen zur Anpassung der Risikomessung oder zur Reduktion der Risiken vereinbart.

Neben den beiden Grossbanken wird die FINMA die Verlustpotenzialanalyse nun auch bei anderen beaufsichtigten Instituten periodisch durchführen.

3.1.5 Liquiditätsmanagement

Für die beiden Grossbanken wurden per Mitte Juni 2010 neue, auf Szenariobetrachtungen gestützte Liquiditätsvorschriften sowie ein damit verbundenes monatliches Reporting eingeführt. Dieses Regime ist darauf ausgerichtet, dass das Institut selbst bei einem sehr schweren sowohl systemweiten als auch institutsspezifischen Liquiditätsstress seinen Zahlungsverpflichtungen über einen Zeithorizont von mindestens 30 Tagen nachkommen kann. Die Liquiditätssituation wird mindestens monatlich – sowohl gestützt auf das regulatorische Reporting als auch auf bankinterne Informationen – mit dem Institut beurteilt. Neben dem Liquiditätsmonitoring auf Konzernstufe wird Mitte 2011 auch ein analoges Monitoring auf Stufe des Schweizer Stammhauses eingeführt. Weiter wird die Währungskongruenz der Liquiditätsströme sowie die Abhängigkeit von funktionierenden Währungsmärkten verfolgt. Schliesslich bildet auch die längerfristige Finanzierungsplanung sowohl unter normalen als auch unter gestressten Annahmen Bestandteil des laufenden Überwachungsprozesses.

3.1.6 Geordnete Auflösung von systemrelevanten Banken als realistische Handlungsoption bei Krisen

Die letzte Finanzkrise zeigte sowohl in der Schweiz als auch international, dass nicht nur eine ungenügende Kapitalisierung, sondern auch die Struktur der Grossbanken sowie ihre komplexe Verflechtung innerhalb des Finanzsystems und mit der Realwirtschaft den geordneten Konkurs eines Grossinstituts nahezu verunmöglichten und eine staatliche Rettung erforderten. Konsequenterweise stellt die Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen in ihrem Schlussbericht als eine ihrer Empfehlungen die Verbesserung der Auflösbarkeit („Resolvability“) von Grossinstituten in den Vordergrund – neben einer höheren Kapitalisierung und strengeren Liquiditätsanforderungen.

Parallel zu den durch die Empfehlungen der Expertenkommission und der darauf basierenden Botschaft des Bundesrates ausgelösten Gesetzgebungsarbeiten, arbeitet die FINMA zurzeit an der Konkretisierung der Empfehlungen der Expertenkommission, welche ihre Aufsichtstätigkeit betreffen.

Im Zentrum steht die Vorbereitung einer Sanierung und – sollte diese fehlschlagen – der geordneten Auflösung einer Bank. Im Gesetzesentwurf werden die Banken verpflichtet, Sanierungspläne zu entwickeln, die effektive Massnahmen zur Sicherung des Überlebens einer Bank auch in Phasen von ausgeprägtem Stress beinhalten. Die FINMA wird diese Sanierungspläne gegebenenfalls zu überprüfen haben.

Zudem sollen die systemrelevanten Banken Massnahmen implementieren, um ihre Auflösbarkeit zu verbessern und die Fortführung der für die Schweizer Wirtschaft als systemrelevant erachteten Funktionen auch in Notfallszenarien sicherzustellen. Nach dem Gesetzesentwurf werden die Banken einen ökonomischen Anreiz erhalten, sich entsprechend aufzustellen, indem den Banken für eine massgebliche Verbesserung der Auflösbarkeit ihrer schweizerischen sowie ihrer internationalen Geschäftstätigkeit ein Eigenmittelrabatt eingeräumt werden kann. Die systemrelevanten Banken werden nachweisen müssen, dass sie im Fall drohender Insolvenz die systemrelevanten Funktionen weiterführen können. Erbringt die Bank diesen Nachweis nicht, so wird die FINMA die notwendigen Massnahmen anordnen müssen.

Erschwert wird eine allfällige geordnete Auflösung eines Grossinstituts insbesondere durch dessen internationale Ausrichtung. Die Institute unterstehen dabei unterschiedlichen, teilweise widersprechenden Konkursordnungen, die ihrerseits in die Zuständigkeit mehrerer Konkursbehörden fallen. Besondere Bedeutung kommt daher einer internationalen Koordination zu.

Die FINMA behandelt die internationale Dimension mit folgenden zwei Stossrichtungen. Einerseits führt sie für alle Schweizer Grossinstitute sogenannte „Crisis Management Colleges“ durch, an denen die relevanten Aufsichtsbehörden jener Länder teilnehmen, in denen die Grossinstitute eine signifikante Geschäftstätigkeit haben. Zweck der Colleges ist die Vorbereitung (und bei Bedarf) Umsetzung des Krisenmanagements, einschliesslich der geordneten Auflösung eines Instituts. Andererseits engagiert sich die FINMA in den für diese Thematik relevanten internationalen Behörden, das heisst dem Financial Stability Board (FSB) und dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, und trägt dort aktiv zur Ausarbeitung international geltender Empfehlungen bei.

3.2 Versicherungsaufsicht: Risikobasiertes Solvenzsystem nun in Kraft

In der Versicherungsaufsicht wurde bereits mit dem total revidierten VAG auf den 1. Januar 2006 mit dem Schweizer Solvenzttest (SST) ein sehr wesentliches neues Aufsichtsinstrument eingeführt. Die grossen Versicherungsgesellschaften führen den SST in Form von Feldtests seit 2006 durch. Für die Erfüllung der Kapitalanforderungen nach SST galt eine Übergangsfrist von fünf Jahren, also bis am 1. Januar 2011. Seit 1. Januar 2011 ist der SST verbindlich, das heisst die Versicherungsunternehmen müssen das nach dem SST berechnete erforderliche Kapital (Zielkapital) mit verfügbarem Kapital (risikotragendem Kapital) bedecken. Weil der SST auf marktnahen Bewertungen und risikobasierten Kapitalanforderungen beruht, gibt er ein viel genaueres Bild der Risikosituation der Versicherungsunternehmen als die herkömmliche Solvenz I, welche die Solvenzanforderungen hauptsächlich anhand des Geschäftsumfangs festlegt und die Risiken ausser Acht lässt.

Da der SST ab 1. Januar 2011 verbindlich ist, haben die meisten Versicherungsunternehmen, die auf der Basis des SST 2010 in Unterdeckung waren, Kapital- und Risikomassnahmen ergriffen, um ihr Verhältnis von verfügbarem Kapital zu erforderlichem Kapital zu verbessern. Insbesondere haben verschiedene Lebensversicherer entweder Kapitalerhöhungen von Gruppengesellschaften erhalten oder konnten neue Hybridanleihen emittieren; des Weiteren erhielten diese Versicherungsunternehmen oft Garantien von Gruppengesellschaften. Einzelne Unternehmen haben ihr Exposure zu gewissen Geschäftssegmenten reduziert oder ihr Risiko verringert, indem sie ein besseres Asset Liability Matching einführten. Insgesamt hat sich der SST-Quotient und somit die finanzielle Stabilität dieser Unternehmen dadurch deutlich verbessert.

Die Einführung des SST war – neben den Arbeiten zu Konzeption und Umsetzung des neuen Aufsichtskonzeptes – prioritäre Aufgabe der Versicherungsaufsicht der letzten Jahre. Die Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Entwicklung eines internen Modells äusserst zeit- und arbeitsintensiv ist. Auch gestaltet sich der Bewilligungsprozess der internen Modelle schwieriger als ursprünglich angenommen. Bis zum Ende der Übergangsfrist konnten einige Module interner Modelle genehmigt werden. Andere mussten abgelehnt werden. Verzögerungen gab es unter anderem auch deshalb, weil zahlreiche Modelle sich noch in Entwicklung befinden und die eingereich-

ten Modelldokumentationen mancher Gesellschaften von ungenügender Qualität waren und zwecks Nachbesserung zurückgewiesen werden mussten.

Weiter werden auch für den Versicherungsbereich in Zusammenarbeit mit dem Geschäftsbereich Banken künftig Instrumente wie Assessment Letters und Supervisory Intervention Teams entwickelt werden.

3.3 Instrumente der Risikofrüherkennung

Instrumente der Risikofrüherkennung zeigen die Auswirkungen der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Einzelinstitute, die Interdependenzen zwischen den Instituten und allfällige Rückkoppelungseffekte auf die Realwirtschaft. Die FINMA setzt einige dieser Instrumente bereits ein und arbeitet auch an deren Optimierung.

Die Weiterentwicklung des bereits angewendeten Monitorings als Methode zur Verbesserung der Erfassung und Eindämmung von systemischen Risiken steht dabei im Vordergrund. Monitoring erlaubt eine vergleichende Betrachtungsweise einzelner Branchen, Segmente oder Anlageinstrumente unter Einbezug des makroökonomischen Umfelds. So werden Interdependenzen zwischen den Beaufsichtigten und Risiken aus kollektivem Verhalten, die sich zu einem Flächenbrand entwickeln können, früh aufgezeigt.

Die Makroüberwachung ist nicht auf Banken beschränkt. Die Versicherungen sind mit dem restlichen Finanzsektor über ihre Anlagen mit einem beträchtlichen Anlagevolumen vernetzt und somit unweigerlich Ansteckungsgefahren ausgesetzt. Die Risikoüberwachung ist daher in einem erweiterten Kontext zu sehen, um sowohl mögliche systemweite Schocks, aber auch langfristige Tendenzen rechtzeitig zu erkennen und einen allfälligen Handlungsbedarf identifizieren zu können.

Bei den beiden Grossbanken setzt die FINMA in der Risikofrüherkennung bereits deutlich verfeinerte Aufsichtsinstrumente ein. Es sind dies Instrumente wie Stresstests, Sensitivitätsanalysen (Building Block Analysis, BBA) oder Verlustpotenzialanalysen (Loss Potential Analysis, LPA). Diese Instrumente modellieren die Auswirkungen makroökonomischer Veränderungen auf die Situation der Banken. Das Instrument des Stresstesting wird nächstens auch bei mittelgrossen Banken eingesetzt. Ziel ist die Durchführung von umfassenden Szenarioanalysen mit makroökonomischem Hintergrund für 10 bis 15 Institute pro Jahr.

Auch im Versicherungsbereich können einige Aspekte des SST, beispielsweise die Szenarioanalysen, durchaus auch als makroprudenzielle Instrumente verstanden werden. Die im Rahmen der Arbeiten an der Too-big-to-fail-Problematik von der FINMA sowie auch in zahlreichen Analysen anderer Experten festgestellten Systemrisiken im Versicherungssektor verlangen nach einer Risikobegrenzung, welche die Vernetzung, insbesondere im Krisenfall, durch Liquiditätsrisiken oder Kapitalmarktaktivitäten von Versicherungsunternehmen berücksichtigt. Durch die bereits eingeführte regelmässige Erhebung von übergreifenden Daten zu bestimmten Risikobereichen, beispielsweise zum PIIGS-Exposure, führt die FINMA im Versicherungsbereich bereits in einem gewissen Masse eine makroprudenzielle Aufsicht.

4 Organisation

4.1 Stärkung der FINMA als Behörde

Die Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Aufsicht ist für die FINMA prioritär bei einem anderen strategischen Ziel, nämlich jenem der „Stärkung der FINMA als Behörde“. Professionelle Arbeit über eine effektive und effiziente Aufsicht ist die Grundlage der Reputation der FINMA. Ziel ist es, durch professionelle Arbeit die Reputation – und damit auch das Vertrauen in die Aufgabenerfüllung – zu stärken. Das neue Aufsichtskonzept und die Arbeiten zur Prozessoptimierung tragen in diesem Sinne zur Stärkung der FINMA als kompetente Behörde bei.

Wesentlich für die Aufgabenerfüllung ist auch die Organisation der FINMA. Diese umfasst seit März 2011 sechs Geschäftsbereiche, deren Leiter zusammen mit dem Direktor die Geschäftsleitung bilden. Bewährt hat sich die Struktur, nach der alle Banken und sämtliche Versicherungen aus jeweils einem Geschäftsbereich überwacht werden. Neu ist ein auf seine Kernbereiche konzentrierter Geschäftsbereich Märkte. Dieser ist entscheidend, um auf künftige Herausforderungen wie beispielsweise eine Aufsicht über unabhängige Vermögensverwalter oder eine verstärkte Börsenaufsicht vorbereitet zu sein. Auch das Profil des „Enforcement“ wurde durch einen eigenen Geschäftsbereich erhöht. Neben dem Geschäftsbereich strategische Grundlagen wurde neu als sechster Geschäftsbereich "Operations" eingeführt.

Die Schaffung des neuen Geschäftsbereichs "Operations" dient dem Ziel, die betriebliche Weiterentwicklung der FINMA weiter voranzutreiben. Ein Schwerpunkt betrifft die Prozesse und die IT. Hier stehen für die FINMA aufgrund des Wachstums der Behörde und der erhöhten internen und externen Ansprüche an effiziente und sichere Prozesse grosse Herausforderungen an. Ein weiterer Schwerpunkt wird das strategische Human-Resources-Management sein. Dieses soll sicherstellen, dass die FINMA sowohl in der Lage ist, ihre Mitarbeitenden intern weiterzuentwickeln als auch hoch qualifiziertes neues Personal für die Finanzmarktaufsicht zu gewinnen.

4.2 Anforderungen an das Personal und Lohnniveau

Die FINMA beschäftigte 2010 durchschnittlich 405 Mitarbeitende auf 371 Vollzeitstellen. Die Erhöhung der Vollzeitstellen um 25 FTE erfolgte insbesondere, um die Kernfunktionen in der Aufsicht auszubauen und zu stärken. Die FINMA betreibt aber nicht eine Politik des unreflektierten Ausbaus von personellen Ressourcen, sondern überprüft zunächst immer allfällige Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Effektivität ihrer Aufsichtsinstrumente und jener der Prüfgesellschaften. Ein Personalausbau erfolgt immer gezielt und im Einklang mit den strategischen Zielen.

Kompetente, engagierte und selbstbewusste Mitarbeitende sind die wichtigste Ressource der FINMA. Sie hat daher mit einigem Erfolg die Herausforderung angenommen, dank ihrem interessanten und vielfältigen Arbeitsgebiet und nicht aufgrund ihres Lohnniveaus, kompetentes Personal zu rekrutieren.

Im Vordergrund des punktuellen personellen Ausbaus steht das obere und mittlere Kader der FINMA. Hier sucht man Profile mit breiter und langjähriger Branchenerfahrung. Das begrenzte Lohnniveau

führt dazu, dass sich tendenziell weniger Arbeitnehmer mit dem gewünschten Profil auf Stellen bei der FINMA bewerben. Die FINMA hat daher bei Bewerbern mit Senior-Profilen, wo sie lohnmassig nicht mehr konkurrenzfähig ist, einige Anstrengungen unternommen, um sie für eine Stelle bei der FINMA zu motivieren. Die Breite des Tätigkeitsfeldes, die Möglichkeit, etwas zu bewegen und Erfahrungen in einem internationalen Umfeld zu sammeln, haben zu mehreren erfolgreichen Rekrutierungen geführt. Die FINMA konnte so gezielt Know-how aufbauen und insbesondere, was im Umgang mit Beaufsichtigten entscheidend ist, einige Kaderpositionen mit gewichtigen Persönlichkeiten besetzen. Dies ist für eine kompetente Vor-Ort-Aufsichtstätigkeit entscheidend.

Einige der erfolgreichen Neueinstellungen hatten aber auch zur Folge, dass das Einstiegssalär von Neuanstellungen im Durchschnitt nun tendenziell höher liegt und damit der Druck auf das Gesamtlohnniveau und daher inflationär auch auf die bestehenden Löhne steigt. Nach wie vor ist auch die Rekrutierung von Personen mit bestimmten Berufsbildern schwierig.

Im Jahr 2010 waren rund 70 Stellen ausserhalb der FINMA ausgeschrieben worden. Davon mussten 15 Stellen mehr als ein Mal ausgeschrieben werden. Und es bestehen zurzeit drei Vakanzen, die auch nach mehrmaligem Ausschreiben nach mehr als einem halben Jahr nicht besetzt werden konnten. Die am schwierigsten zu besetzenden Berufsbilder sind nach wie vor die Aktuare und Analysten sowie Spezialisten im Bereich des quantitativen Risikomanagements.

Die kritischen Punkte, die eine erfolgreiche Stellenbesetzung gefährden können, sind das Lohnniveau und der Standort. Die Erfahrung zeigt, dass gefragte Spezialisten zu einem Grossteil aus dem Raum Zürich rekrutiert werden müssen. Die Standortfrage ist in Rekrutierungsgesprächen – wie auch bei bestehenden Mitarbeitenden – ein vieldiskutierter Punkt und wirkt im Hinblick auf eine Zusage merklich hemmend.

4.3 Die FINMA als Arbeitgeberin

Die FINMA will attraktive Arbeitgeberin für qualifizierte Mitarbeitende sein und solche auch halten können. Um mehr Möglichkeiten und Flexibilität bei der Rekrutierung (Stichwort „Austausch mit dem Privatsektor“) und Entwicklung von Personal zu haben, hat die FINMA das Instrument der Fachkarriere eingeführt. Die Fachkarriere ist in der FINMA gleichwertig zur Führungskarriere. Mit dem Fachkarrieremodell der FINMA wird Mitarbeitenden mit herausragenden Fachkompetenzen als Alternative zur Führungskarriere in Bezug auf Salär und Status eine gleichwertige Laufbahnmöglichkeit geboten. Die Beförderung in der Fachlaufbahn ist an fachliche Kriterien gebunden und bedingt einen markanten Zuwachs an fachlicher Expertise.

Gleichzeitig wurde die Personalentwicklung besser strukturiert und einem systematischen Prozess unterworfen. Um das intern vorhandene Potenzial möglichst optimal ausschöpfen zu können, wurde im Geschäftsbereich Banken ein Pilotprojekt gestartet, das aufgrund von systematischen Potenzialbeurteilungen für rund 20 Personen dreijährige Massnahmenpläne zur Potenzialförderung hervorbrachte. Diese Personen werden intern und allenfalls extern gezielt weitergebildet. Zudem erhalten sie, neben ihrem Vorgesetzten, noch einen weiteren Mentor in der FINMA.

5 Ausblick

Die FINMA hat ihre Organisation, ihre Aufsichtsinstrumente und Aufsichtsprozesse stark umgebaut. Im Rahmen ihrer strategischen Ziele, die auf drei Jahre ausgelegt sind, ist sie hier auf gutem Weg. Sie nutzt den ihr vom Gesetzgeber gewährten Spielraum, um ihre Aufsichtstätigkeit effektiv und effizient zu gestalten.

Massgeblich für die Qualität der Aufsichtstätigkeit sind auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die FINMA zu bewegen hat. Sie arbeitet daher auch bei einigen Gesetzgebungsprojekten mit und liefert ihren Fachinput. Will man die Lehren aus der Krise aber wirklich ziehen und verhindern, dass der Staat eine Bank stützen muss, gilt es, nicht nur Massnahmen im Bereich von Eigenmittel und Liquidität zu treffen, sondern auch hinsichtlich der Organisation von systemrelevanten Banken. Hier ist jetzt der Gesetzgeber gefragt.