



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

JAHRESBERICHT 2011

MANDAT DER FINMA

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) setzt sich als unabhängige Aufsichtsbehörde für den Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie für den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ein. Die Schutzziele, die sowohl den Individual- als auch den Funktionsschutz bzw. den System- und den Reputationsschutz beinhalten, stehen im Vordergrund des Mandats der FINMA. Der Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes ist nicht Ziel, sondern erhoffte und erwünschte Wirkung der Aufsichtstätigkeit.

Als staatliche Aufsichtsbehörde ist die FINMA mit hoheitlichen Befugnissen über Banken, Versicherungen, Börsen, Effekthändler, kollektive Kapitalanlagen sowie Vertriebsträger und Versicherungsvermittler ausgestattet. Sie ist zuständig für die Geldwäschereibekämpfung und wickelt bei Bedarf Sanierungsverfahren und Konkurse ab. Die FINMA bewilligt den Betrieb von Unternehmen der beaufsichtigten Branchen. Zudem stellt sie mit ihrer Überwachungstätigkeit sicher, dass sich die Beaufsichtigten an die Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Reglemente halten sowie die dauernd zu gewährleistenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen.

Die FINMA spricht nach Massgabe des Gesetzes Sanktionen aus und leistet Amtshilfe. Sie ist auch Aufsichtsbehörde im Bereich der Offenlegung von Beteiligungen, führt die erforderlichen Verfahren, erlässt Verfügungen und erstattet im Verdachtsfall Strafanzeige beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Weiter ist die FINMA Aufsichtsbehörde auf dem Gebiet der öffentlichen Kaufangebote und insbesondere Beschwerdeinstanz für die Anfechtung von Verfügungen der Übernahmekommission (UEK).

Schliesslich ist die FINMA auch Regulierungsinstanz. Sie arbeitet bei Gesetzgebungsverfahren mit und erlässt, wo dazu ermächtigt, eigene Verordnungen und Rundschreiben. Ausserdem ist sie für die Anerkennung von Selbstregulierungsnormen zuständig.

FINMA

Jahresbericht 2011

Impressum

Herausgeberin: Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern
Tel. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
info@finma.ch
www.finma.ch

Gestaltung: BBF AG, Basel

Fotografie: Marion Nitsch, Zürich

Druck: Stämpfli Publikationen AG, Bern

Jahresrechnung

Die Jahresrechnung 2011 der FINMA wird separat veröffentlicht.

Geschlechtsneutrale Formulierung

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die geschlechterspezifische Differenzierung – beispielsweise Gläubigerinnen und Gläubiger oder Anlegerinnen und Anleger – verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

INHALTSVERZEICHNIS

EDITORIAL DER PRÄSIDENTIN	7
---------------------------	---

INTERVIEW MIT DEM DIREKTOR	8
----------------------------	---

DIE FINMA IM ÜBERBLICK

EINLEITUNG	14
-------------------	-----------

Umsetzung der strategischen Ziele auf einen Blick	14
---	----

Die FINMA und die parlamentarische Oberaufsicht	16
---	----

SCHWERPUNKTTHEMEN	17
--------------------------	-----------

Systemrelevante Institute: Mehr Eigenmittel sind zentral	17
--	----

Schweizer Solvenztest: Versicherer auf dem Prüfstand	19
--	----

KAG-Revision: besserer Anlegerschutz	21
--------------------------------------	----

Entwicklungen im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft	22
--	----

ÜBERGREIFENDE THEMEN	24
-----------------------------	-----------

Wirtschaftliches Umfeld und Finanzstabilität	24
--	----

Hypothekarmarkt und Kreditvergabetätigkeit	25
--	----

Vertriebsregeln	27
-----------------	----

Insolvenzregulierung für den Finanzmarkt	28
--	----

Internationale Zusammenarbeit	29
-------------------------------	----

Prüfwesen	31
-----------	----

REGULIERUNG, AUFSICHT UND ENFORCEMENT

BANKEN UND EFFEKTENHÄNDLER	34
-----------------------------------	-----------

Überblick Banken und Effekthändler	34
------------------------------------	----

Veränderungen in der Regulierung der Banken	36
---	----

Supervisory Reviews	39
---------------------	----

Stresstests	40
-------------	----

Team Intensive Supervision	41
----------------------------	----

VERSICHERUNGEN	42
-----------------------	-----------

Überblick Versicherungen	42
--------------------------	----

Veränderungen in der Regulierung der Versicherungen	47
---	----

Das zweite Swiss Qualitative Assessment	48
---	----

Gruppenaufsicht und internationale Entwicklungen	49
--	----

Äquivalenzanerkennung der schweizerischen Versicherungsaufsicht	50
---	----

MÄRKTE	51
Überblick Märkte	51
Veränderungen in der Regulierung der Märkte	53
Exchange-Traded Funds	55
Schätzungsexperten schweizerischer Immobilienfonds	56
Umgang der Banken mit Vermögen von politisch exponierten Personen	57

ENFORCEMENT	58
Überblick Enforcement	58
Enforcementstatistiken	59
Revision des Börsengesetzes: Erweiterung der Marktaufsicht	60
Aus der Enforcementpraxis	61

DIE FINMA ALS BEHÖRDE

VERWALTUNGSRAT UND GESCHÄFTSLEITUNG	66
Der Verwaltungsrat	66
Ausschüsse des Verwaltungsrates	67
Die Geschäftsleitung	68
Enforcementausschuss	68

PERSONAL	69
Personalbestand und -struktur	69
Organigramm	70
Personalstrategie	72

INNERBETRIEBLICHE WEITERENTWICKLUNG DER FINMA	74
--	-----------

ANHANG

FINANZMARKTREGULIERUNG: STAND UND AUSBLICK	78
STATISTIKEN	82
MoU AUF NATIONALER UND INTERNATIONALER EBENE	84
VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN	85
GLOSSAR	86
ABKÜRZUNGEN	90



**Prof. Dr. Anne Héritier Lachat,
Präsidentin**

EDITORIAL DER PRÄSIDENTIN

Die Schwierigkeit, das Unsichtbare zu messen

Die Erstellung eines Jahresberichts gleicht einem Balanceakt. Wer auf Erreichtes zurückschaut, ist in der Regel zu wenig objektiv. Wer hingegen einen Blick in die Zukunft wagt, ist oft viel zu optimistisch. Dies offenbart sich bei einer späteren Lektüre zuweilen schonungslos.

Die Finanzmarktaufsicht lässt sich nicht an ganz konkreten «Produkten» messen. All die Risiken, die bei Banken, Versicherungen oder an den Märkten dank der Interventionen der FINMA vermieden oder vermindert wurden, sind objektiv kaum quantifizierbar. Was sich nicht oder in weniger grossem Ausmass zugetragen hat, ist schlecht in Worte zu fassen. Deshalb ist es alles Andere als einfach, einen Massstab zu finden, mit dem sich die Leistungen der FINMA im Jahr 2011 sinnvoll beurteilen lassen. Am besten ist es wohl, die selbst gesetzten Ziele mit den Resultaten zu vergleichen, die wir 2011 effektiv erreicht haben.

Von den 2009 festgelegten strategischen Zielen sind die Verbesserung der Aufsicht, die Minimierung des Risikos aus systemrelevanten Finanzinstituten und die Verstärkung des Kundenschutzes zentral. Sie spielten 2011 eine wichtige Rolle und verlangten vor dem Hintergrund der anhaltenden Krise und eines instabilen wirtschaftlichen Umfelds beträchtliche Anstrengungen sowie ein grosses Anpassungsvermögen.

So haben wir unsere Anstrengungen auf dem Gebiet der Aufsichtstätigkeit fortgesetzt. Dabei lag uns vor allem die Effizienz am Herzen, indem wir auf ein direkteres und gezielteres Tätigwerden setzten. Doch die Arbeit geht weiter. Sie beinhaltet unter anderem erhebliche Anstrengungen in der Aus- und Weiterbildung des Personals und in der

Suche nach frischen Kräften. Die Aufsicht steht im Zentrum der Tätigkeit der FINMA, sie verdient daher unsere ganze Aufmerksamkeit.

Die Reduktion der systemischen Risiken ist eine langfristige Aufgabe. Mit der Verabschiedung neuer Vorschriften durch das Parlament im September 2011 wurde indes ein wichtiger, begrüßenswerter Schritt getan. Die praktische Umsetzung der damit verbundenen Massnahmen wird in den kommenden Jahren die beaufsichtigten Institute ebenso wie die Aufsichtsbehörde stark beanspruchen.

Der Schutz von Anlegern und Kunden fusst in den Augen der FINMA auf zwei Säulen. Traditionellerweise geht es darum, die Beaufsichtigten wirtschaftlich gesund zu erhalten und mit prudenzieller Aufsicht dafür zu sorgen, dass sie ihre Risiken im Griff haben. Das allein reicht jedoch nicht für einen wirklichen Schutz der Kunden vor den Fehlleistungen von Finanzintermediären oder vor den komplizierten und oft wenig transparenten Produkten. Die FINMA hat seither verschiedene Anstrengungen unternommen und wiederholt darauf hingewiesen, dass der Anlegerschutz in der Schweiz zu schwach ausgeprägt sei. Dieses Thema wird uns 2012 intensiv weiterbeschäftigen.

Auch in Zukunft werden wir zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen haben. Bei dieser Gelegenheit möchte ich allen Mitarbeitenden der FINMA für ihren Einsatz und ihre Arbeit in einem oft schwierigen Umfeld danken. Auch der Geschäftsleitung und meinen Kollegen vom Verwaltungsrat danke ich für ihre Unterstützung. Die Zukunft hält noch einiges für uns bereit – es ist daher wichtig, dass wir uns alle weiterhin für die gemeinsame Sache engagieren.

A. Héritier Lachat

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat, Präsidentin,
im Dezember 2011

INTERVIEW MIT DEM DIREKTOR

«Wir müssen damit rechnen, dass sich der Markt konsolidieren wird»

Patrick Raaflaub, Sie sind wahrscheinlich wenig erfreut über die Lage an den internationalen Finanzmärkten. Diese sind aufgewühlt, Sturmtiefs und Orkane ziehen darüber hinweg. Wann kehrt so etwas wie Normalität zurück?

Da bin ich mit Prognosen zurückhaltend. Wir müssen uns als Aufsichtsbehörde auf jedes Wetter einstellen. Momentan ist die Witterung an den Finanzmärkten äusserst rau. Trotz massiver Interventionen von Staaten und Notenbanken hat sich die Situation nicht nachhaltig verbessert, und der Schuldenabbau kommt nur langsam voran. Teilweise haben sich die Schulden in den vergangenen Jahren von den privaten zu den öffentlichen Haushalten verlagert. Nun sind die Staatshaushalte selbst am Schlingern. Und mit ihnen wiederum die ganze Finanzbranche. Schwer zu sagen, wann wir aus diesem Teufelskreis herauskommen.

Und was tut die Finanzmarktaufsicht in dieser Situation?

Es gilt, sich für alle Fälle zu wappnen. Es gehört zu unserem Auftrag, dass wir dafür auch schlimme und schlimmste Szenarien durchdenken müssen. Wir verstärken die Aufsicht in den besonders gefährdeten Bereichen und konfrontieren die beaufsichtigten Institute mit strengen Anforderungen.

Die Wellen in der Schweiz gehen immerhin weniger hoch als im umliegenden Europa?

Es trifft zu, dass die Schweiz und der Finanzplatz selbst vergleichsweise stabil dastehen und weniger als andere von der Krise betroffen sind. Die Entwicklungen im Ausland wirken sich aber auf die Schweiz mit ihrer hoch vernetzten, internationalen Volkswirtschaft ebenfalls aus. Eine sich weiter zuspitzende Eurokrise hätte darum auch für die Stabilität der Schweizer Finanzwirtschaft grosse Folgen. Hier gilt es, auf der Hut zu sein.

Das heisst, die Schweiz ist nur scheinbar eine Insel der Glückseligen?

Hierzulande bereiten uns verschiedene Bereiche ernsthaft Sorgen. So etwa die Zinsen, die noch nie über so lange Zeit so tief lagen. Mit Zinsen nur wenig über null Prozent ist es für Banken und Versicherungen, aber auch für private und institutionelle Anleger sehr schwierig, angemessene Renditen zu erzielen. Gleichzeitig verleiten die tiefen Zinsen viele Menschen in der Schweiz zu unvorsichtigem Verhalten: Sie verschulden sich zu stark, etwa mit Hausfinanzierungen. Die Aufgabe der FINMA ist es, hier bei den Instituten mässigend einzuwirken und gegebenenfalls zu intervenieren.

Ein grosses Thema 2011 war die Too-big-to-fail-Debatte. Das Paket ist in Rekordzeit durch das Parlament gegangen. Grund zur Zufriedenheit?

Das Parlament hat aussergewöhnlich rasch gehandelt und die von der Expertenkommission erarbeiteten Vorschläge im Wesentlichen unverwässert in Gesetze gegossen. Doch im Ausland war man ebenfalls nicht untätig und hat aufgeholt, was ich sehr begrüsse. Wir sollten in der Schweiz nicht stehen bleiben. Wir haben zwar wichtige Bestimmungen in die Wege geleitet, diese müssen nun aber erst noch umgesetzt werden, damit sie ihre Wirkung entfalten. Zudem sind längst nicht alle Probleme gelöst. Etwa im Bereich der Abwicklung von systemrelevanten Instituten.

Das heisst, dass es noch immer Verbesserungen braucht, um die beiden systemrelevanten Grossbanken im Notfall untergehen zu lassen, ohne gleich die gesamte Schweizer Volkswirtschaft ernsthaft zu schädigen?

Exakt. Heute haben wir die optimale Lösung für dieses Problem noch nicht. Mögliche Anhaltspunkte könnte der Ansatz von Grossbritannien geben: Dort will man eine strengere Trennung des Retailbanking



**Dr. Patrick Raaflaub,
Direktor**

vom Investmentbanking, ohne das Rad der Zeit komplett zurückdrehen. Das heisst, man will dort nicht zu einem vollständigen Trennbankensystem zurückkehren. Ziel ist es vielmehr, die heiklen Bereiche dort zu entflechten, wo es absolut notwendig ist. Aus meiner Sicht eine vernünftige Stossrichtung.

Der internationale Druck auf das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft vieler Banken war immens. Institute und Staat sind gefordert. Gehen die Veränderungen in die richtige Richtung?

Die Schweizer Banken und mit ihnen auch die Politik bekennen sich inzwischen fast ausnahmslos zu einer Weissgeldstrategie. Das begrüsse ich sehr. Indem die Banken über Jahrzehnte teilweise ungesteuerte Gelder ausländischer Bankkunden entgegennahmen, gingen die Schweizer Banken ein grosses Rechts- und Reputationsrisiko ein, das sich jetzt – in Zeiten akuter Finanznot in den betreffenden Ländern – nachhaltig materialisiert.

Dieses alte Geschäftsmodell der Banken muss rasch aufgearbeitet und abgelöst werden. Eine Lösung des Problems ist für den gesamten Finanzsektor in der Schweiz von zentraler Bedeutung.

Und was ist denn das neue Geschäftsmodell der Banken, denen das Vermögensverwaltungsgeschäft wegbriecht und die zugleich mit steigenden Kapitalanforderungen konfrontiert sind?

Wir müssen damit rechnen, dass sich der Markt konsolidieren wird. Gewisse Banken werden verschwinden, andere werden ihr Geschäftsmodell anpassen müssen. In solch schwierigen Zeiten ist es aus meiner Sicht das Beste, sich auf die eigenen Stärken zu besinnen und konsequent auf eine Qualitätsstrategie zu setzen. Das heisst: Schweizer Banken müssen sich als kompetente Berater ihrer Kunden in einem sehr stabilen Land profilieren. Voraussetzung ist, dass sie ihren Kunden bessere Leistungen liefern als ihre Konkurrenz im Ausland.

In stürmischen Zeiten sind oft die Anleger die Leidtragenden. Was tut die FINMA für den Anlegerschutz?

In der Tat ist es um den Schutz der Anleger in der Schweiz nicht zum Besten bestellt. Unsere Gesetze sind im internationalen Vergleich nicht besonders ausgebaut und müssen dringend nachgebessert werden. Nicht erst seit dem Fall von Lehman Brothers wissen wir, dass dies dringend notwendig ist. Doch jedes Mal, wenn ein Schritt in diese Richtung versucht wird, gibt es aus den betroffenen Sektoren der Finanzwirtschaft massiven Gegenwind. Paradebeispiel ist die im Herbst 2011 angestossene Revision des Kollektivanlagengesetzes. Mit der KAG-Revision wird versucht, für alle Verwalter von kollektiven Kapitalanlagen gewisse von internationalen Finanzplätzen längst akzeptierte Standards einzuführen. Obwohl man sich mit einem solchen Schritt lediglich von unten an den internationalen Standard annähern würde, manifestierte sich in der Anhörung breiter Widerstand.

Die FINMA arbeitet seit 2009 praktisch permanent im Krisenmodus, und die eigenen Mitarbeitenden stehen unter grossem Druck. Was tun Sie, damit die FINMA-Crew gut funktioniert?

Die Arbeit des Aufsehers ist in solch turbulenten Zeiten spannend, aber auch höchst anspruchsvoll. Auf der einen Seite wird er von den Beaufsichtigten kritisiert, denen seine Fragen und aufsichtsrechtlichen Massnahmen nicht gefallen. Auf der anderen Seite stehen der gesetzliche Auftrag und auch der Druck der Öffentlichkeit, die von der FINMA erwartet, dass sie alle wichtigen Fehlentwicklungen in den beaufsichtigten Unternehmen entdeckt und frühzeitig korrigiert. Das ist ein schwieriges Spannungsfeld. Und ich habe grossen Respekt davor, wie die Mitarbeitenden diese herausfordernde Aufgabe meistern. Es ist mir ein persönliches Anliegen, dass wir die Mitarbeitenden dabei künftig noch stärker unterstützen können.

Anmerkung der Redaktion:
Das Gespräch mit Dr. Patrick Raaflaub
fand im Dezember 2011 statt.





DIE FINMA IM ÜBERBLICK

EINLEITUNG

Umsetzung der strategischen Ziele auf einen Blick

Die Finanzmarktgesetze grenzen den Tätigkeitsbereich der FINMA klar ab. Sie gewähren der FINMA einen gewissen Handlungsspielraum, den sie mit sieben strategischen Zielen konkretisiert hat. Vorangekommen ist die FINMA 2011 unter anderem in der Too-big-to-fail-Problematik sowie in der Weiterentwicklung der eigenen Aufsichtstätigkeit.

Strategieumsetzung im Jahr 2011

Reduktion der systemischen Risiken

- Massgebende Mitwirkung bei der Erarbeitung des Too-big-to-fail-Massnahmenpakets
- Deutlich verstärkte Aktivitäten im Hinblick auf die Früherkennung von Systemrisiken und deren Eindämmung im Rahmen der Aufsicht (Beispiele: Schuldenkrise, Immobilienmarkt)
- Unterstützung bei der Erarbeitung von neuen Eigenmittelvorgaben für Banken bei Hypothekarforderungen

Verbesserung des Kundenschutzes

- Einsatz zur Stärkung des Kundenschutzes im Rahmen der KAG-Revision
- Vollständige Einführung des Schweizer Solvenztests (SST) als Hauptinstrument für einen effektiven Kundenschutz im Versicherungsbereich
- Auswertung der Anhörung zum FINMA-Vertriebsbericht 2010

Straffung und Optimierung der Regulierung

- Erarbeitung der Revisionsvorlage zur nationalen Implementierung der neuen Basel-III-Standards im Rahmen einer nationalen Arbeitsgruppe
- Erlass des FINMA-Rundschreibens «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken» zur Stärkung der Krisenresistenz von Nicht-Grossbanken
- Änderung des FINMA-Rundschreibens «Ratingagenturen», das neu einheitliche Anforderungen der FINMA an die aufsichtsrechtliche Verwendung von Ratings für alle Aufsichtsbereiche festlegt

Effektive und effiziente Aufsicht

- Umsetzung von Massnahmen für eine systematischere Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit
- Engere, häufigere und direktere Aufsicht bei Instituten in höheren Risikokategorien
- Bereichsübergreifende Harmonisierung der Bewilligungs- und Aufsichtskonzepte (sofern sinnvoll)

Die FINMA erörtert mindestens einmal jährlich mit dem Bundesrat ihre strategischen Ziele sowie aktuelle Fragen der Finanzplatzpolitik. An der Aussprache im Jahr 2011 legte die Präsidentin der FINMA dem Bundesrat dar, welche wesentlichen Resultate bei der Umsetzung der strategischen Ziele bereits erreicht wurden oder vor ihrem Abschluss stehen und welches die künftigen Handlungsschwerpunkte sein werden. Dabei legte die Präsidentin den Schwerpunkt ihrer Ausführungen auf die Aufsichtstätigkeit, das eigentliche Kerngeschäft der FINMA. Der Bundesrat nahm den Leistungsausweis der FINMA anerkennend zur Kenntnis.

Griffige Marktaufsicht und wirkungsvolles Enforcement

- Umgestaltung der Enforcementprozesse und -organisation für eine einheitliche und effiziente Enforcementtätigkeit
- Anpassung der Praxis bei der Behandlung von Meldepflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Offenlegung von Beteiligungen
- Ausserordentliche Überprüfung in Sachen Handhabung von PEP-Beziehungen bei Banken

Positionierung für internationale Stabilität

- Erhebliche Fortschritte zur Äquivalenzanerkennung der Schweizer Versicherungsaufsicht gegenüber der Solvency-II-Richtlinie der EU
- Sensibilisierung und Durchführung von zahlreichen Vor-Ort-Untersuchungen zum Umgang mit Risiken aus dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft
- Weiterführung von bedeutenden Arbeitsbeziehungen mit dem FSB, dem BCBS und der IAIS zur Mitgestaltung internationaler Standards

Stärkung der FINMA als Behörde

- Weiterentwicklung der Betriebsstrukturen und Anpassung dieser Strukturen an die strategischen Ziele
- Entwicklung des Fachkarrieremodells als Alternative zur Führungskarriere

Die Umsetzung der strategischen Ziele ist noch nicht abgeschlossen. 2012 möchte die FINMA vor allem in folgenden Bereichen bedeutende Fortschritte erzielen:

- in der weiteren Konkretisierung der Too-big-to-fail-Massnahmen, einerseits auf Verordnungsstufe, andererseits in der Umsetzung bei den Banken selbst,
- in der Umsetzung der Standards nach Basel III,
- im Vertrieb von Finanzprodukten,
- in der Aufsicht der Verwalter von kollektiven Kapitalanlagen,
- in der Umsetzung des SST,
- in der Operationalisierung des Enforcementkonzepts sowie
- in der Erfüllung der Erwartungen der FINMA durch die Beaufichtigten im Zusammenhang mit den rechtlichen Risiken des grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäfts.

Die FINMA und die parlamentarische Oberaufsicht

Die Finanzmarktaufsicht wird unabhängig von Parlament und Regierung ausgeübt. Dennoch ist die FINMA in das staatspolitische Gefüge der Schweiz eingebunden und damit auch der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt. Dies bedeutet, der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber Rede und Antwort zu stehen.

Mit den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) findet nach der Genehmigung des FINMA-Geschäftsberichts durch den Bundesrat jährlich ein Austausch zu Jahresbericht und Jahresrechnung und damit zu den Schwerpunkten der Aufsichtstätigkeit der FINMA statt.

Offenlegungspflicht, politisch exponierte Personen und Aufsichtstätigkeit

2011 fand die jährliche Aussprache mit den GPK Ende April statt. Dieser Austausch bot Gelegenheit, auch andere Themen zu besprechen. So hatten die GPK im Vorfeld der Sitzung verschiedene Fragen zur Handhabung der Offenlegungspflicht nach Art. 20 BEHG gestellt und von der FINMA diesbezüglich einen Bericht verlangt. Auch die Kontrolltätigkeit der FINMA hinsichtlich der Sorgfaltspflichten nach den Geldwäschereibestimmungen war ein Thema, 2011 vor allem bezogen auf die Vermögenswerte von sogenannten politisch exponierten Personen (PEP).¹

Die FINMA hatte in ihrer Stellungnahme zur GPK-Untersuchung in Sachen Behördenverhalten in der Finanzkrise von 2008 einen Bericht zu ihren Aufsichtsinstrumenten, Arbeitsprozessen und zu ihrer Organisation in Aussicht gestellt. In ihrem Bericht zur Effektivität und Effizienz in der Aufsicht² legte die FINMA den GPK, dem Bundesrat und anschliessend auch der Öffentlichkeit ihre neue risikoorientierte Aufsichtsphilosophie dar. Beim Abschluss ihrer

Untersuchung zur Finanzkrise gestanden die GPK der FINMA im Juli 2011 zu, dass «die im Bericht der FINMA erläuterten Massnahmen in ihrer Stossrichtung den Empfehlungen 3 und 6 gerecht werden und die FINMA mit diesen Massnahmen auch aufzeigt, dass sie sich an die Entwicklung des Finanzsystems anpasst. Die GPK werden sich jedoch zur Umsetzung ihrer beiden Empfehlungen erst nach Abschluss der Arbeiten der externen Experten und Vorliegen der Stellungnahme des Bundesrates definitiv äussern.» Dies wird 2012 der Fall sein.

Im vierten Quartal 2011 gelangte die GPK-S auch mit Fragestellungen an die FINMA, die die FINMA-Untersuchung über den Verkauf von Lehman-Produkten durch die Credit Suisse betrafen. Die Subkommission EFD/EVD der GPK-S wünschte die Beantwortung der entsprechenden Fragen bis im Januar 2012. Die FINMA steht auch hier Rede und Antwort.

Too big to fail im Zentrum der Fachauskünfte

Die FINMA hatte auch zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Too-big-to-fail-Problematik zu beantworten. Zudem beteiligte sich die Aufsichtsbehörde massgeblich an den Projektarbeiten zu den Too-big-to-fail-Vorschriften und erteilte in der Funktion des Fachexperten bei Sitzungen von parlamentarischen Kommissionen entsprechende Fachauskünfte, so beispielsweise in den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK).

¹ Vgl. Kap. «Umgang der Banken mit Vermögen von politisch exponierten Personen», S. 57.

² Vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-d.pdf>.

SCHWERPUNKTTHEMEN

Systemrelevante Institute: Mehr Eigenmittel sind zentral

Die FINMA gestaltet internationale Standards der Regulierung und der Überwachung mit und treibt deren nationale Umsetzung voran. Das ist umso wichtiger, als die beiden Schweizer Grossbanken nicht nur für die Schweizer Volkswirtschaft relevant sind, sondern auch für die Stabilität des globalen Finanzsystems.

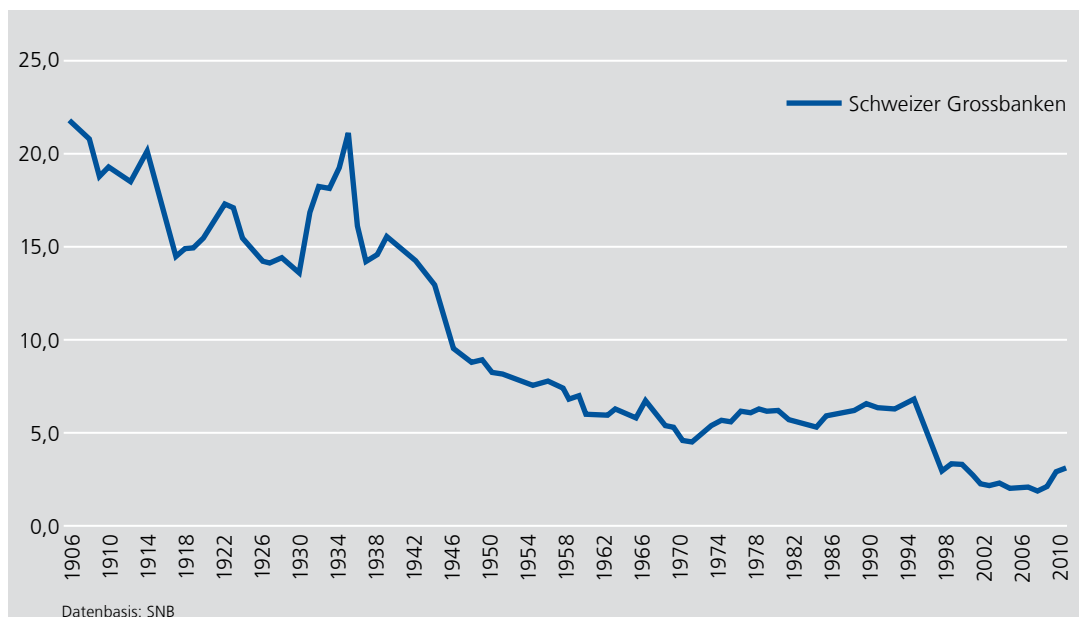
Die Expertenkommission zur Limitierung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen³ verabschiedete im Oktober 2010 einen Vorschlag zur Begrenzung der Risiken für die Schweizer Volkswirtschaft, die von systemrelevanten Finanzinstituten ausgehen. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), die FINMA und die Schweizerische Nationalbank (SNB) nahmen im Anschluss daran die Arbeiten zur Umsetzung dieser Vorschläge in die relevanten Gesetze an die Hand. Am 30. September 2011 verabschiedete das Parlament die notwendigen Änderungen des Bankengesetzes. Auf Stufe der Ausführungsgesetzgebung (Bankenverordnung und Eigenmittelverordnung) wurden die entsprechenden Revisionsentwürfe am 5. Dezember 2011 in die öffentliche Anhörung gegeben.

Kapital- und Liquiditätsanforderungen erhöht

Ein historischer Rückblick zeigt, dass die Eigenmittelquote – gemessen an der Bilanzsumme der Banken – im Verlauf der letzten 100 Jahre stark gesunken ist. Seit Anfang der neunziger Jahre sind die Eigenmittel im Verhältnis zur Bilanz auf ein Niveau gefallen, das sich in der Finanzkrise 2008 als nicht mehr tragbar erwiesen hat (vgl. unten stehende Abbildung).

Mit Basel III und der schweizerischen Too-big-to-fail-Regulierung wurde der Trend zu immer kleineren Eigenkapitalausstattungen gebrochen, was zu erhöhten Kapital- und Liquiditätsanforderungen geführt hat. Daneben verlangt das angepasste Bankengesetz, dass sich systemrelevante Banken frühzeitig mit Krisen auseinandersetzen und durch Notfallpläne die Sanierung und die Abwicklung des Bankkonzerns unter Fortführung

Entwicklung der Eigenmittelquoten (gemessen an den Bilanzsummen in der Schweiz)



³ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2010, S. 35, oder: <http://www.sif.admin.ch> unter dem Pfad: «Dokumentation» – «Berichte» – «Expertenkommission "Too big to fail"».

der systemrelevanten Funktionen vorbereiten. Die Eigenmittelvorgaben für systemrelevante Institute ergänzen die Mindestkapitalanforderungen unter dem Regelwerk «Basel III» des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS]). Die Basiskomponente beträgt wie auch für nicht systemrelevante Banken 4,5 Prozent der risikogewichteten Aktiven und ist mit hartem Kernkapital (CET1) zu erfüllen. Die Verlusttragfähigkeit systemrelevanter Banken wird zudem durch einen Eigenmittelpuffer von 8,5 Prozent der risikogewichteten Aktiven sowie eine progressive Komponente erhöht, die abhängig von Marktanteil und Grösse bis zu sechs Prozent der risikogewichteten Aktiven betragen kann. Mit Rabatten auf die progressive Komponente wird für die Banken ein Anreiz zur Verbesserung ihrer Sanier- und Liquidierbarkeit geschaffen. Im Hinblick auf die im Puffer und in der progressiven Komponente anrechenbaren Eigenmittel setzt die schweizerische Regulierung auch auf die verlustabsorbierende Wirkung von Wandlungskapital. Die neuen Eigenmittelstandards für systemrelevante Banken sind in der Abbildung auf Seite 38 zusammengefasst und jenen von Basel III sowie den Vorgaben des BCBS und des Financial Stability Board (FSB) für globale systemrelevante Finanzinstitute gegenübergestellt.

Schweizer Grossbanken und die Stabilität des globalen Finanzsystems

Die beiden Schweizer Grossbanken sind nicht nur für die Schweizer Volkswirtschaft systemrelevant, sondern auch für die Stabilität des globalen Finanzsystems. Sie werden deshalb als Global Systemically Important Banks (G-SIB) betrachtet. Die Schweizer Initiativen zur Regulierung systemrelevanter Banken sind daher international eingebettet. Im BCBS und im FSB wirkt die FINMA bei der Ausarbeitung der Regeln zur Bestimmung eines Kapitalzuschlags für G-SIB aktiv mit, der konzeptionell der progressiven Komponente in der Schweizer Regulierung

entspricht. Dieser soll je nach Systemrelevanz bis zu 2,5 Prozent der risikogewichteten Aktiven betragen. Zudem bezieht die FINMA Stellung in den internationalen Diskussionen zur Verbesserung und zur Intensivierung der Aufsicht über G-SIB und ist bestrebt, die gezogenen Schlussfolgerungen in der praktischen Aufsicht umzusetzen.

Systemrisiken auch in anderen Sektoren

Fragen nach der Systemrelevanz und nach entsprechenden Massnahmen werden nicht nur im Bankensektor gestellt, sondern auch zu Versicherungsunternehmen, -gruppen und -konglomeraten sowie zu anderen Marktteilnehmern. Dies geschieht auf der Ebene des FSB, der internationalen Standardsetzer sowie nationaler Instanzen. Bei der Beantwortung dieser Fragen steht nicht das konventionelle Versicherungsgeschäft im Vordergrund, bei dem unter den heutigen Voraussetzungen bislang keine eigentliche Neigung zur Schaffung systemrelevanter Risiken erkannt wurde. Eine Anfälligkeit für Systemrisiken, die aus anderen Bereichen des Finanzmarkts stammen, ist jedoch wegen der weitreichenden Vernetzungen unvermeidlich. Ist der Versicherer nämlich im sogenannt nicht traditionellen Versicherungsgeschäft⁴ sowie im Geschäft ausserhalb des Versicherungssektors⁵ aktiv, können dieselben Risiken entstehen wie bei systemrelevanten Banken. Diese Position vertritt die FINMA auf internationaler Ebene, insbesondere im Financial Stability Committee (FSC) der International Association of Insurance Supervisors (IAIS) sowie im FSB. Das FSC befasst sich zurzeit damit, eine Methodologie zur Identifikation von global systemrelevanten Versicherungen (Global Systemically Important Insurers [G-SII]) zu erarbeiten und entsprechende Massnahmen vorzubereiten. Eine Methodologie sollte dem FSB im Vorfeld des G-20-Gipfels im Juni 2012 vorliegen. Die Identifikation von G-SII unter den Versicherungen folgt später.

⁴ Beispielsweise bei fondsgebundenen Lebensversicherungen mit Ablaufgarantien (sogenannt variable Annuitäten).

⁵ Wenn Versicherungen beispielsweise Bank- oder Kapitalmarktgeschäfte betreiben.

Schweizer Solvenztest: Versicherer auf dem Prüfstand

Nach einer fünfjährigen Übergangsfrist wurde am 1. Januar 2011 der Schweizer Solvenztest (SST) in jeder Hinsicht verbindlich. Etwa die Hälfte aller SST-pflichtigen Versicherer wählte interne Risikomodelle zur Bestimmung der Solvenzanforderungen. Die Prüfung interner Modelle durch die FINMA läuft auf Hochtouren.

Die Einführung des SST⁶ stellte für viele Beteiligte eine grosse Herausforderung dar. Während der ab 2006 laufenden Einführungsphase beeinflussten die Finanzkrise von 2008 sowie die nachfolgende Tiefzinsphase vor allem die Bilanzen von Lebensversicherern negativ. Dadurch wurden viele Gesellschaften in ihren Bemühungen zurückgeworfen, auf den 1. Januar 2011 hin genügend Kapital aufzubauen. Die FINMA hat bei einigen Unternehmen Massnahmen ergriffen, um die Kapitalbasis zu stärken. Dadurch konnte die Solvenzsituation nachhaltig verbessert werden.

Prüfung interner Modelle

Versicherungsunternehmen und -gruppen müssen den Anforderungen des SST genügen. Dabei können sie ihre SST-Berichterstattung entweder auf ein Standardmodell stützen oder auf vollständig oder teilweise interne Risikomodelle, die den Erfordernissen der FINMA zu entsprechen haben. In gewissen Fällen ist die Verwendung interner Modelle angesichts der Komplexität der Risikostruktur obligatorisch. Ungefähr 70 Gesellschaften, also etwa die Hälfte aller SST-pflichtigen Versicherer, haben einen Antrag für ein eigenes Modell eingereicht. In einer ersten Phase schloss die FINMA die Prüfungshandlungen bei rund 15 kleineren und mittleren Versicherungsunternehmen ab und eröffnete ihnen den Entscheid. In einer zweiten Phase prüfte die FINMA die Modelle jener Unternehmen, deren Solvenz besondere Aufmerksamkeit erfordert. Zurzeit ist die FINMA daran, die Modelle der grossen börsenkotierten Versicherungsgruppen zu überprüfen, um Marktverzerrungen zu vermeiden. Eine erste Bewilligung für einen grossen Konzern konnte Ende 2011 erteilt werden. Die FINMA prüfte 2011 knapp 30 Modelle und eröffnete einen ent-

sprechenden Entscheid. Etwa zwei Drittel dieser geprüften Modelle wurden bewilligt, teils unter Auflagen, die übrigen wies die FINMA zur Überarbeitung zurück. Das Ziel ist es, bis Ende 2012 bei einem Grossteil der 70 Versicherungsunternehmen und -gruppen eine Entscheidung getroffen zu haben. In Fällen, in denen das interne Modell noch nicht abschliessend geprüft ist und zudem keine offensichtlichen Modellschwächen erkennbar sind, erteilt die FINMA eine provisorische Bewilligung, damit sich die SST-Berechnungen 2011 und 2012 entsprechend durchführen lassen.

Stresstests im Versicherungsbereich

Ein wesentlicher Bestandteil des SST sind sogenannte Szenarioanalysen. Neben den von der FINMA vorgegebenen Szenarien hat jedes Versicherungsunternehmen eigene Szenarien zu definieren, die seiner individuellen Risikosituation Rechnung tragen. Wie bei den Banken sind die Szenarioanalysen auch bei den Versicherungen ein wertvolles Aufsichtsinstrument. Die Ergebnisse sind einerseits im Rahmen des Risikomanagements zu diskutieren, andererseits im Rahmen der SST-Berichterstattung der FINMA offenzulegen. Das Versicherungsunternehmen analysiert insbesondere, ob und inwieweit das verwendete Modell zur Quantifizierung der Risiken die Wahrscheinlichkeit von Extremereignissen unterschätzt. Ist dies der Fall, werden die Szenarioergebnisse bei der Ermittlung der Kapitalanforderungen berücksichtigt. Die grossen Versicherungsgruppen in der Schweiz beteiligen sich zudem regelmässig und auf freiwilliger Basis an den Stresstests, die durch die europäische Versicherungsaufsicht (European Insurance and Occupational Pensions Authority [EIOPA]) koordiniert werden.

⁶ Vgl. Glossar, S. 88.

Solvency II in der EU und im EWR

Die Entwicklungen in der EU und im EWR hin zu risikobasierten Solvenzanforderungen sind immer noch im Gang. Die entsprechende Solvency-II-Rahmenrichtlinie wurde 2009 verabschiedet. Gegenwärtig werden die Durchführungsmaßnahmen⁷ erarbeitet. Vieles deutet darauf hin, dass Kapitalanforderungen nach Solvency II erst ab Januar 2014 verbindlich durchgesetzt werden. Erst nach Abschluss der Vorbereitungen wird klar werden, inwiefern sich die Kapitalanforderungen zwischen dem Schweizer SST und der europäischen Solvency II unterscheiden und ob Angleichungsbedarf besteht. Einer der entscheidenden Punkte wird es sein, wie die Verpflichtungen aus Lebensversicherungsverträgen zu bewerten sind. Zwei Fragestellungen sind dabei zentral: erstens,

mit welchem Diskontsatz die künftigen Zahlungen aus Lebensversicherungsverträgen zu bewerten sind, und zweitens, über welchen Zeitraum sich Versicherungsunternehmen künftige Gewinne anrechnen lassen dürfen. Was die Diskont- bzw. die Zinssätze betrifft, so bilden im SST nach wie vor die Renditen von Bundesanleihen die Bezugsnorm. Wegen der grossen Nachfrage nach Sicherheit im Nachgang zur Finanzkrise sind die Renditen dieser Instrumente auf historische Tiefstände gefallen. Im Bereich der langfristigen Bundesanleihen gibt es zudem nur wenige Emissionen. Für 2011 hat die FINMA deshalb entschieden, die langfristigen Zinssätze im SST für Bewertungszwecke anhand eines Verfahrens festzulegen, das weniger sensitiv auf Angebots- und Nachfrageeffekte reagiert und somit stabilisierend wirkt.

⁷ Sogenannte Level 2 Implementing Measures.

KAG-Revision: besserer Anlegerschutz

Der Bundesrat eröffnete im Sommer 2011 die Vernehmlassung für eine Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes (KAG). Dieses Gesetz zu Verwaltung, Verwahrung und Vertrieb von kollektiven Kapitalanlagen soll den neuen internationalen Standards angeglichen werden. Dadurch verbessern sich der Anlegerschutz sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Finanzmarktdienstleister.

In der Schweiz sind Verwaltung, Verwahrung und Vertrieb von kollektiven Kapitalanlagen im Kollektivanlagengesetz geregelt. Dieses Gesetz trat in seiner jetzigen Form am 1. Januar 2007 in Kraft. Bei der damaligen Totalrevision, die namentlich die Steigerung der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Fondsplatzes anstrebte, wurde darauf verzichtet, die Kollektivanlagengesetzgebung vollständig den internationalen Standards anzugleichen.

Verschärfung der internationalen Regulierungen

Nicht zuletzt gestützt auf die während der Krise gesammelten Erfahrungen wurden international verschiedene Regulierungsvorhaben angestossen. Dadurch erhöhten sich auch die Anforderungen im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen. Zu erwähnen sind die USA, die mit dem Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act eine Registrierungspflicht für gewisse Manager von kollektiven Kapitalanlagen einführten, die bislang noch nicht beaufsichtigt worden waren. Die EU unterstellt mit der am 11. November 2010 verabschiedeten AIFM-Richtlinie (AIFMD) die Manager von Non-UCITS⁸ ebenfalls zwingend einer Aufsicht.

Durch diese internationalen Entwicklungen kann es sein, dass die Lücken im schweizerischen Kollektivanlagenrecht zu einer deutlichen Verschlechterung des Schutzes schweizerischer Anleger führen. So wird die Schweiz nach heutigem Recht als einzige europäische Rechtsordnung noch zulassen, dass

nicht regulierte Marktteilnehmer, die die Hürden der neuen AIFMD nicht überwinden, ihre Produkte ohne aufsichtsrechtliche Vorgaben an qualifizierte Anleger vertreiben dürfen. Weiter ist zu erwarten, dass ausländische Marktteilnehmer, die sich keiner Regulierung unterstellen wollen, vermehrt in die Schweiz ausweichen. Wird die Schweizer Regulierung zudem nicht den neuen internationalen Standards angeglichen, so wird Schweizer Finanzmarktdienstleistern ab 2013 der EU-Marktzugang erschwert oder sogar verunmöglicht.

Lücken im Schweizer Kollektivanlagenrecht schliessen

Um den Anlegerschutz sowie die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Finanzmarktdienstleister zu verbessern, beschloss der Bundesrat eine dringliche Revision des Kollektivanlagengesetzes. Die Vernehmlassung für eine Teilrevision dieses Gesetzes wurde Anfang Oktober 2011 abgeschlossen. In ihrer Stellungnahme begrüsst die FINMA die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen, betonte aber, dass diese zu wenig weit gehen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre hätten gezeigt, dass nicht nur in den Bereichen der Verwaltung, der Verwahrung und des Vertriebs Handlungsbedarf bestehe, sondern namentlich auch auf den Gebieten der Gebühren- und Kostentransparenz, der Pflichten der Zahlstelle und des Vertreters ausländischer kollektiver Kapitalanlagen sowie der strukturierten Produkte.

⁸ Vgl. Glossar, S. 87.

Entwicklungen im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft

Die mit dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft verbundenen Rechts- und Reputationsrisiken materialisieren sich zunehmend. 2011 setzte sich die FINMA mit Untersuchungen verschiedener US-Behörden gegen Schweizer Banken auseinander. Nach der Veröffentlichung des Positionspapiers zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft im Oktober 2010 überprüfte die FINMA die Umsetzung der darin genannten Erwartungen und eröffnete gezielt Enforcementverfahren.

Im Oktober 2010 legte die FINMA in einem Positionspapier⁹ ihre Einschätzung der Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft dar. Darin formulierte sie ihre Erwartungen an die in diesem Bereich tätigen Beaufsichtigten. Grundlage dafür bilden die in den Finanzmarktgesetzen enthaltenen Anforderungen an eine angemessene Organisation, ein adäquates Risikomanagement sowie die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Diese Anforderungen gelten auch für das grenzüberschreitende Geschäft. 2011 wurde die Umsetzung der im Positionspapier geäusserten Erwartungen auf verschiedenen Ebenen angegangen. Neben Aufsichtsgesprächen führten FINMA-Mitarbeitende oder Prüfgesellschaften Vor-Ort-Kontrollen direkt bei den Beaufsichtigten durch. Zum Teil ordnete die FINMA interne Untersuchungen an, die hinsichtlich der Governance und des Umfangs besonderen Auflagen genügen müssen. Wo Hinweise auf gravierende aufsichtsrechtliche Missstände bestanden, wurden Enforcementverfahren eröffnet. Gegenstand solcher Verfahren ist die Frage, ob ein Institut durch die Art und Weise, wie es das grenzüberschreitende Geschäft betrieben hat, Rechts- und Reputationsrisiken eingegangen ist, die mit den aufsichtsrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen nicht vereinbar sind. Die FINMA erwartet, dass Beaufsichtigte, die in der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung tätig sind, das anwendbare ausländische Aufsichtsrecht sowie weitere relevante Bestimmungen regelmässig abklären. Die damit verbundenen Risiken müssen erfasst, begrenzt und kontrolliert werden und sind

durch geeignete Massnahmen zu minimieren. Dazu gehören insbesondere Weisungen darüber, welche Geschäftsaktivitäten in den Zielländern erlaubt sind. Das Personal ist entsprechend zu schulen. Vergütungsmodelle sind so auszugestalten, dass sie eine gute Compliance nicht bestrafen, sondern fördern. Die Unternehmen haben die Einhaltung dieser Weisungen auf sinnvolle Weise zu kontrollieren. Wenn nötig, ist das Geschäftsmodell anzupassen und auf die Tätigkeit in bestimmten Märkten zu verzichten.

Verhandlungen zwischen der Schweiz und den USA

Verschiedene US-Behörden führten 2011 Untersuchungen gegen Schweizer Banken, die im grenzüberschreitenden Geschäft mit US-Kunden tätig waren. Im Zentrum der Ermittlungen stand dabei der Vorwurf der Verletzung von US-Aufsichtsrecht sowie der strafbaren Beihilfe zu Steuerdelikten zulasten des US-Fiskus. Als aus US-Perspektive besonders stossend galt die Aufnahme von US-Kunden, die ab Mitte 2008 angehalten waren, ihre Geschäftsbeziehungen zur UBS zu saldieren.

In diesem Kontext kam es zu mehr als einem Dutzend Anklagen gegen Bankmitarbeitende oder Drittanbieter. Die FINMA verlangte von Instituten, die Gegenstand strafrechtlicher Ermittlungen bildeten, eine Auseinandersetzung mit den diesbezüglichen Risiken. Sie beurteilte das Institutsverhalten aus einer aufsichtsrechtlichen Perspektive. Dabei steht nicht die Verletzung ausländischer Regeln im Zentrum, zu deren Durchsetzung die FINMA nicht berufen ist. Vielmehr ist die Frage zentral, ob aus

⁹ Vgl. http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_d.pdf.

aufsichtsrechtlicher Sicht Mängel im Risikomanagement oder in der Organisation eines Instituts festzustellen sind.

Zentral ist der Umstand, dass die Entgegennahme und das Verwalten nicht deklarerter Vermögenswerte ausländischer Kunden unter der seit Jahrzehnten geltenden Schweizer Rechtsordnung, abgesehen von spezifischen Fallkonstellationen, zulässig und insbesondere nicht strafbar ist. Daran änderte auch die Übernahme von OECD-Standard 26 im März 2009 nichts. Gestützt auf die angepassten Doppelbesteuerungsabkommen, kann die Schweiz seither in Fällen von Steuerhinterziehung sowie zu reinen Veranlagungszwecken ausländischen Steuerbehörden Amtshilfe leisten. Damit werden auch mehr Informationen über Beihilfehandlungen an ausländische Behörden übermittelt. Diese Handlungen sind nach ausländischem Recht oft strafbar. Das führt zu einer zusätzlichen Erhöhung der im ausländischen, nicht aber im schweizerischen Recht begründeten Risiken der beteiligten Akteure.

Die Verhandlungen im Steuerdossier Schweiz–USA werden vom Staatssekretariat für interna-

tionale Finanzfragen (SIF) geführt. Die FINMA wirkt mit Fokus auf ihre gesetzlichen Kernaufgaben unterstützend mit.

Foreign Account Tax Compliance Act

Mit dem US-amerikanischen Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) wird auf den 1. Januar 2013 ein neues Konzept im Umgang mit US-Personen eingeführt, die im Ausland Geschäftsbeziehungen unterhalten. FATCA hat sehr weitreichende Auswirkungen, nicht nur auf US-Personen (Kunden), sondern auch auf US- und Nicht-US-Finanzinstitute. Im Zentrum stehen jene Finanzintermediäre, bei denen angesichts ihres Geschäftsfeldes ein hohes Potenzial für Steuerhinterziehung geortet wird. Die FINMA ist nicht zur Durchsetzung ausländischer Gesetze berufen. Sie erwartet aber von den Beaufsichtigten, dass sie abklären, ob sie unter den Geltungsbereich von FATCA fallen. Zudem sind die Beaufsichtigten aufgefordert, ihre strategischen Handlungsoptionen zu prüfen.

UBS-Kundendaten: Bundesgericht bestätigt Entscheid der FINMA

Die FINMA ordnete am 18. Februar 2009 gestützt auf Art. 26 des Bankengesetzes (BankG) die Herausgabe einer klar begrenzten Zahl von UBS-Kundendaten an US-Behörden an, um eine drohende Anklage durch die US-Behörden und damit eine akute Bedrohung der Liquidität und der Stabilität der Bank zu verhindern. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilte die Herausgabe der Bankkundendaten am 5. Januar 2010 als rechtswidrig.

Am 15. Juli 2011 kam das Bundesgericht letztinstanzlich zu einer anderen Entscheidung. Es hiess die von der FINMA eingereichte Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts teilweise gut. Nach dem Bundesgericht lässt sich das Vorgehen der FINMA zwar nicht auf Art. 26 BankG abstützen, jedoch konnte sich die FINMA nach Auffassung des obersten Gerichts auf die polizeiliche Generalklausel berufen. Die Gefahr für die ökonomische Stabilität sowie für die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts war akut. Zudem hatte der Bundesrat die FINMA ersucht, alle notwendigen Massnahmen zu treffen, um eine Anklageerhebung gegen die UBS zu verhindern.

ÜBERGREIFENDE THEMEN

Wirtschaftliches Umfeld und Finanzstabilität

Als Folge der Staatsschuldenkrise ist das wirtschaftliche Umfeld unverändert schwierig. Trotz der getroffenen und geplanten Massnahmen ist die Finanzmarktstabilität bedroht und führt zu volatilen Märkten. Einzelne Finanzinstitute leiden unter schwachen Ertragsaussichten. Die FINMA verschärft die Überwachung.

Mehrere Volkswirtschaften sind durch die Fiskal- und Rettungspakete zur Finanz- und Wirtschaftskrise von einem deutlichen Anstieg der öffentlichen Verschuldung, einzelne von ernsthaften Staatsschuldenkrisen bedroht. Trotz expansiver Geldpolitik und niedrigem Zinsniveau ist das Wirtschaftswachstum in vielen Volkswirtschaften sehr schwach. Global herrscht keine Einigkeit, ob stimulierende Fiskalmassnahmen oder ein restriktiver Sparkurs das richtige Krisenrezept sind. Die wirtschaftlichen Ungleichgewichte und die damit einhergehenden Risiken sind Ursache von anhaltenden Währungsturbulenzen. Durch die internationale Vernetzung ist der Schweizer Franken und damit auch die Schweizer Volkswirtschaft besonders stark betroffen.

Herausforderungen für das Wirtschaftswachstum

Sowohl was die Zahlungsfähigkeit einzelner Länder als auch was die Stabilität einzelner Institute angeht, herrscht global grosse Unsicherheit. In diesem schwierigen Umfeld reagieren die Märkte volatil, mit umfangreichen Verlusten und Fluchtbewegungen in vermeintlich sichere Vermögenswerte. Dies könnte eine negative Rückwirkung auf die Realwirtschaft haben. In vielen Industrieländern werden strukturelle Schwächen offensichtlich und beeinträchtigen das Wirtschaftswachstum. Die anhaltenden Budgetdefizite, die hohe Verschuldung der staatlichen und zum Teil der privaten Haushalte, die reformbedürftigen Sozialsysteme sowie die Arbeitsmärkte stellen die Volkswirtschaften vor grosse Herausforderungen. Geeignete Massnahmen sind jedoch politisch nur schwer durchsetzbar. Für die Schwellenländer wird nach Jahren der starken Expansion eine wirt-

schaftliche Abkühlung des Wirtschaftswachstums erwartet. Trotzdem werden sich die künftigen Finanz- und Wirtschaftsschwerpunkte in Richtung dieser Länder verschieben.

Herausforderungen für die Finanzinstitute

Die Unsicherheit und die Risiken an den Märkten widerspiegeln sich in rückläufigen Geschäfts- und Gewinnerwartungen der Institute. Die Schweizer Grossbanken leiteten umfangreiche Kostenkürzungen ein. Bei erneuten Restrukturierungen von Staatsschulden wären weitere Belastungen für den Finanzsektor, aber auch für private Investoren zu erwarten. Zudem ist damit zu rechnen, dass eine Konjunkturverschlechterung in Europa und in weiteren Wirtschaftsregionen auch die Schweizer Volkswirtschaft beeinträchtigt wird. Die Konjunktur- und Inflationseinschätzungen der Zentral- und Notenbanken deuten unverändert auf ein im historischen Vergleich weiterhin niedriges Zinsumfeld hin. Die Ertragslage von Banken und Versicherungsunternehmen kann dadurch beeinträchtigt werden. Eine abrupte und nachhaltige Zinsänderung könnte die Finanzmarktstabilität ebenfalls ernsthaft gefährden.

Herausforderungen für die FINMA

Mit Blick auf die Eurokrise hat die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit intensiviert. Insbesondere wurde das Monitoring der Risiken von Banken und Versicherungen verschärft. Im Fokus der FINMA stehen insbesondere die Liquiditäts- und die Kapitalplanung der Institute sowie die Verpflichtungen gegenüber den sogenannten PIIGS-Staaten. Verlangt werden regelmässige Reportings zum Grad der Vernetzung der Beaufsichtigten (auch innerhalb der eigenen Gruppe), zum Gesamtumfang sowie

zu signifikanten Einzelpositionen. Ziel ist es unter anderem, frühzeitig Klumpenrisiken und Ansteckungspotenzial zu erkennen, für den Fall, dass sich

die Eurokrise weiter verschlimmert. Wo notwendig, verlangt die FINMA Gegenmassnahmen von den beaufsichtigten Instituten.

Hypothekarmarkt und Kreditvergabetätigkeit

Die FINMA verfolgt die Entwicklungen im inländischen Markt für Wohnimmobilien und deren Finanzierung durch Hypotheken seit einiger Zeit intensiv und mit Besorgnis. In der ganzen Schweiz waren deutliche Preissteigerungen im Wohnbausegment zu beobachten, die in einigen Regionen Überhitzungstendenzen zeigten.

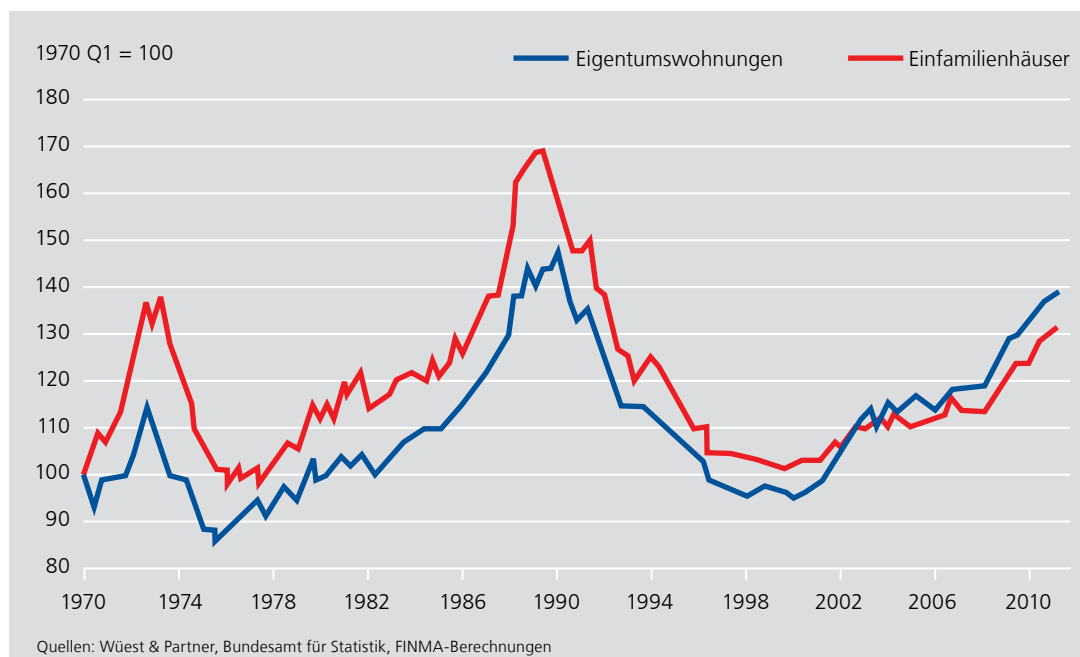
Einigkeit herrscht bei zwei Entwicklungen: Die Immobilienpreise steigen, und die Hypothekarbestände wachsen. Seit 2009 zeichnete sich mit jährlichen Wachstumsraten von über 4,5 Prozent bei den inländischen Hypothekarforderungen eine Beschleunigung ab. Was die Folgen dieser Entwicklungen betrifft, gehen die Meinungen indes auseinander. Die im Immobiliengeschäft aktiven Banken betrachten die Preisentwicklung als nachhaltig und verweisen auf die starke Einwanderung. Auffallend ist jedoch, dass seit einiger Zeit die Marktteilnehmer

selbst vor einer Überhitzung in einigen Regionen warnen.

Neue qualitative Richtlinien in Kraft

Die FINMA sucht bereits seit dem zweiten Halbjahr 2010 nach Wegen, um einem übertriebenen Wachstum der Hypothekarexpositionen, namentlich einer Lockerung der Kreditvergabestandards sowie des entsprechenden Risikomanagements, entgegenzuwirken. Zuerst legte die FINMA ihr Augenmerk auf die Revision der Selbstregulierung

Reale Immobilienpreise Schweiz – Angebotspreisindizes



der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg). Im September 2011 anerkannte die FINMA die neuen «Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite» als Standesregeln. In diesen Regeln werden die qualitativen Kriterien der Hypothekarkreditvergabe in wichtigen Bereichen wie der Tragbarkeit, der Belehnung und dem Umgang mit begründeten Ausnahmen konkretisiert. Die FINMA sieht die Revision als Schritt in die richtige Richtung und als Verbesserung der Selbstregulierung.

Neue quantitative Vorgaben gefordert

Vor dem Hintergrund des stetigen Anstiegs der Risiken im Hypothekengeschäft und der Akzentuierung durch das Tiefzinsumfeld erachtet die FINMA jedoch weitergehende quantitative Massnahmen für notwendig, um der Gewährung von Hochrisikokrediten bei der Finanzierung von Wohnliegenschaften vorzubeugen. In diesem Sinne

unterstützt sie die vom Bundesrat vorgeschlagene Verschärfung der Eigenmittelanforderungen für alle Wohnbauimmobilien, die in Sachen Belehnung oder Tragbarkeit die Schwellenwerte der heutigen Marktpraxis überschreiten. Gleichzeitig sind die Eigenmittelanforderungen für Banken, die momentan interne Modelle zur Ermittlung der Eigenmittelunterlegung anwenden, durch die Einführung von Minimalanforderungen anzupassen. So soll einer Erosion der Kreditqualität, aber auch einem durch grössere Risikonahme ermöglichten Wachstum Einhalt geboten werden. Die FINMA hält die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen unabhängig vom aktuellen makroökonomischen Umfeld für angezeigt. Zur Abfederung von Fehlentwicklungen, die durch das lang andauernde Niedrigzinsumfeld begünstigt werden, sind allenfalls weitere Massnahmen makroprudenzieller Natur angezeigt, die nur temporär wirken.

Vertriebsregeln

Das geltende Recht schützt die Interessen von Kunden beim Erwerb und beim Absatz von Finanzprodukten nicht ausreichend. Die FINMA will in einem Positionspapier Wege aufzeigen, wie vor allem Privatkunden besser zu schützen sind.

Mit einer Anhörung zu ihrem Vertriebsbericht lancierte die FINMA Ende 2010 die Diskussion über einen besseren Kundenschutz.¹⁰ Dazu gingen bei der FINMA zahlreiche Stellungnahmen ein – von Interessen- und Fachverbänden aus der Branche, Beaufsichtigten, Konsumentenverbänden, Behörden oder Ombudsstellen. Der Bericht mit seiner umfassenden Darstellung wurde breit und positiv gewürdigt.

Schweizer Regeln international abstimmen

Innerhalb der skizzierten Handlungsoptionen befürwortete es ein Grossteil der Anspruchsgruppen, die Produkt- und Verhaltensregeln auf der Grundlage einer produktneutralen Kundensegmentierung auszubauen. So stand eine Vielzahl der Anhörungsteilnehmer der Vereinheitlichung der geltenden Prospektpflichten und der von der FINMA postulierten Einführung einer Produktbeschreibung für zusammengesetzte Finanzprodukte positiv gegenüber. Hinsichtlich des Ausbaus der Verhaltensregeln fanden vor allem der Vorschlag einer Eignungs- bzw. einer Angemessenheitsprüfung zur Konkretisierung der unterschiedlichen Leistungspflichten sowie die geforderte verstärkte Transparenz über Leistungen und Kosten Zustimmung. Dabei wurde betont, dass die Stossrichtung einer künftigen Regulierung auf das weltweite und das europäische Umfeld abzustimmen sei, insbesondere auf die Revision der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID).

Die Anhörungsteilnehmer äusserten sich auch zum Vorschlag der FINMA, eine kohärente Regulierung des Vertriebs von Finanzprodukten vom Ausland in die Schweiz einzuführen. Verschiedene Teilnehmer stimmten zu, dass eine solche Regulierung aus Gründen des Kundenschutzes angezeigt sei. Überlegungen des Kundenschutzes, der Wettbewerbsgleichheit und des Marktzugangs wurden auch von zahlreichen Anhörungsteilnehmern angeführt, die sich für eine Bewilligungspflicht und eine dauernde prudenzielle Aufsicht über externe Vermögensverwalter aussprachen.

Abgelehnte Handlungsoptionen

Während ein Ombudsstellenobligatorium befürwortet wurde, waren die meisten Stellungnahmen skeptisch bis ablehnend gegenüber der Zuweisung von Entscheidungskompetenzen an die Ombudsstellen. Überwiegend auf Ablehnung stiessen schliesslich die im Diskussionspapier skizzierten zivilrechtlichen Handlungsoptionen und die auch von der FINMA verworfene Möglichkeit der Durchführung von Ausbildungsprogrammen für Kunden.

Nach Auswertung der Anhörung wird die FINMA bekannt geben, welche Massnahmen aus ihrer Sicht angezeigt sind, um die vorhandenen Mängel im Bereich des Kundenschutzes zu beseitigen. Sie wird zudem den politischen Behörden entsprechende Vorstösse unterbreiten.

¹⁰ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2010, S. 14 f.

Insolvenzregulierung für den Finanzmarkt

Die Finanzkrise im Jahr 2008 zeigte deutlich, dass im Insolvenzrecht Verbesserungen notwendig sind. Als Konsequenz daraus wurde das Sanierungs- und Konkursrecht für Banken, Versicherungen und kollektive Kapitalanlagen teilrevidiert.

Die Finanzkrise hat nicht nur Defizite in der Geschäftstätigkeit der Banken offengelegt, sondern auch Lücken im Bereich des rechtlichen Instrumentariums sichtbar werden lassen. Mangels wirksamer Instrumente und Verfahren sah sich auch die Schweiz gezwungen, Finanzmarktteilnehmer im Interesse der schweizerischen Volkswirtschaft durch staatliche Massnahmen zu unterstützen. Damit sich dies nicht wiederholt, waren Gesetzesänderungen erforderlich. Das Parlament verabschiedete am 18. März 2011 die Einlagensicherungsvorlage, die als Teil des Bankengesetzes auf den 1. September 2011 in Kraft trat. Die neuen Bestimmungen revidieren das Einlagensicherungsrecht. Zudem regeln sie das Sanierungs- und Konkursrecht für Banken, für Versicherungen und kollektive Kapitalanlagen teilweise neu.

Banken: einheitliche Insolvenzordnung

Während das teilrevidierte Konkursrecht vor allem die Beschleunigung des Verfahrens zum Ziel hat, wird das Sanierungsrecht insgesamt neu gestaltet, indem

- die Verfahren ebenfalls beschleunigt,
- Sanierungsverfahren zur Weiterführung einzelner (systemrelevanter) Funktionen angeordnet,
- diese auf andere Rechtsträger oder eine Übergangsbank übertragen und
- Kapitalmassnahmen (insbesondere die Wandlung von Fremd- in Eigenkapital) angeordnet werden können.

Aufgrund der prinzipienbasierten Gesetzgebung besteht Bedarf nach ausführender Regulierung, insbesondere hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Bestimmungen. Hierzu ist die FINMA befugt.¹¹ Sie hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Entwurf der Ausführungsbestimmungen (Banken-

insolvenzverordnung-FINMA) erarbeiten soll. Der Entwurf soll dabei Transparenz und Rechtssicherheit gewährleisten, ohne den behördlichen Handlungsspielraum über Gebühr einzuschränken. Wichtig ist zudem, dass die Verordnung die relevanten internationalen Entwicklungen berücksichtigt.

Um Synergien zu nutzen und eine in sich stimmige Regelung zu gewährleisten, hat die Arbeitsgruppe beschlossen, die bestehende Bankenkonkursverordnung-FINMA mit den Sanierungsbestimmungen zu ergänzen und auf diese Weise eine einheitliche Bankeninsolvenzordnung zu entwerfen. Die Bankeninsolvenzverordnung-FINMA soll aus einem allgemeinen Teil und je einem besonderen Teil zur Sanierung und zum Konkurs bestehen. Das Bankensanierungs- und -konkursrecht wird im Rahmen der Too-big-to-fail-Vorlage¹² noch einmal punktuell revidiert.

Versicherungen und KAG-Bewilligungsträger

Mit der Einlagensicherungsvorlage wurden auch das Versicherungsaufsichtsgesetz und das Kollektivanlagengesetz im Bereich des Konkursrechts teilrevidiert. Die FINMA ist neu allein zuständig für die Eröffnung und die Durchführung von Konkursverfahren gegenüber Versicherungsunternehmen und bestimmten Bewilligungsträgern nach dem Kollektivanlagengesetz. Die FINMA prüft derzeit, ob der Erlass von Ausführungsvorschriften erforderlich ist. Ein spezielles Augenmerk gilt dabei den Besonderheiten der verschiedenen Arten von Versicherungen und Kollektivanlagegesellschaften, die es unter den Aspekten des Versicherten- bzw. des Anlegerschutzes, der Verfahrensbeschleunigung und der internationalen Kompatibilität bei der Schaffung der Ausführungsbestimmungen zu berücksichtigen gilt.

¹¹ Art. 28 Abs. 2 BankG.

¹² BBl 2011, 4717.

Internationale Zusammenarbeit

Angesichts der Globalisierung der Finanzmärkte gewinnt die internationale Zusammenarbeit weiter an Bedeutung. Ziel der FINMA ist es, die erhöhten internationalen Anforderungen mit dem eher restriktiven Schweizer Rechtsrahmen zu vereinbaren.

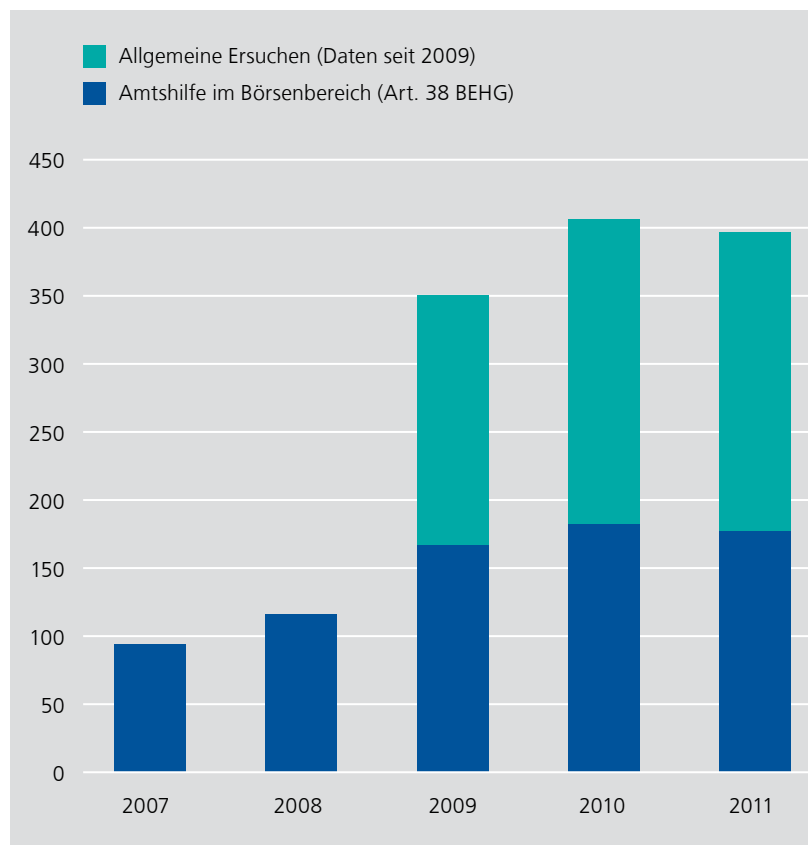
Wie in den Jahren zuvor nahm die internationale Zusammenarbeit zwischen Finanzmarktaufsichtsbehörden auch 2011 sehr stark zu. Für die FINMA ist dies besonders spürbar, weil sie zu den drei wichtigsten behördlichen Ansprechpartnern ausländischer Stellen zählt.

Amtshilfegesuche bei Insidergeschäften oder Kursmanipulationen

Ein Grossteil der Amtshilfegesuche erfolgt im Rahmen ausländischer Ermittlungen in der Marktauf-

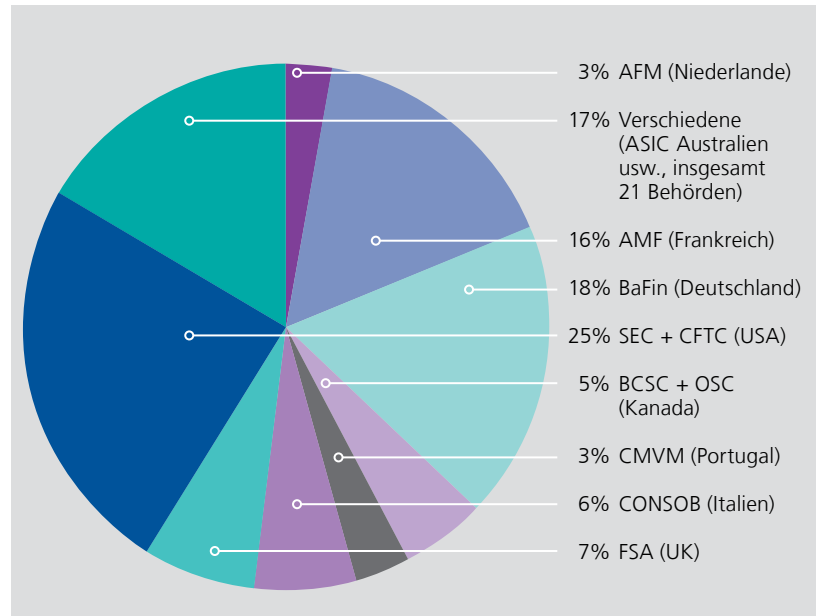
sicht, beispielsweise bezogen auf Insidergeschäfte, Kursmanipulationen, Meldung von Beteiligungen oder unerlaubte Anlegerwerbung. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden erstreckt sich aber zunehmend auch auf alle übrigen Fragen, die mit der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Finanzintermediären zusammenhängen. So wurden viele zusätzliche Fragen gestellt, etwa zur anwendbaren Regulierung, zu Unterstellungsfragen, zum Geltungsbereich von Bewilligungen, zur konsolidierten Aufsicht oder zur finanziellen Stabilität.

Amtshilfegesuche 2007–2011



Bei der FINMA gingen 2011 insgesamt 396 Gesuche von 80 ausländischen Aufsichtsbehörden ein. Davon bezogen sich 175 auf mögliche Marktmissbrauchsfälle.

Amtshilfegesuche im Börsenbereich nach Behörden



Die Amtshilfegesuche nehmen tendenziell stark zu. Mittlerweile wird kein internationales Finanzforum mehr abgehalten, das sich nicht hauptsächlich mit dem Thema der weltweiten Zusammenarbeit beschäftigt. So müssen nicht nur die Risiken auf globaler Ebene gesteuert werden, vielmehr ist es unabdingbar, dass sich die Aufsichtsbehörden absprechen und einen regelmässigen, intensiven Austausch pflegen, beispielsweise zur Durchführung von Supervisory Colleges oder von gemeinsamen Untersuchungen bei Beaufsichtigten.

Amtshilfe als Voraussetzung für Marktzugang

Die internationale Zusammenarbeit ist von grosser Bedeutung, um den Marktzugang von Schweizer Finanzdienstleistern zu gewährleisten. Die künftigen europäischen Bestimmungen über die Verwaltung alternativer Investmentfonds durch Finanzintermediäre aus Drittländern sehen ausdrücklich Kooperationsverträge zwischen Aufsichtsbehörden vor. Gleiches verlangt auch das Protokoll zum «Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt».¹³ Die FINMA

kann solche Kooperationsverträge nur abschliessen, wenn sie über angemessene Befugnisse sowie über die erforderlichen Kompetenzen zum Informationsaustausch verfügt. Zentral wird es künftig sein, die wachsende internationale Zusammenarbeit mit dem nach wie vor sehr restriktiven Schweizer Rechtsrahmen zu vereinbaren. Gelingt dies nicht, wird das grenzüberschreitende Geschäft der Schweizer Finanzintermediäre in Zukunft beeinträchtigt.

Umgekehrt führt die stetig zunehmende internationale Fragmentierung des Börsenhandels in Schweizer Effekten dazu, dass die FINMA bei ihren Abklärungen im Börsenbereich und insbesondere in der Marktaufsicht vermehrt auf Auskünfte ausländischer Aufsichtsbehörden angewiesen ist. In der Marktaufsicht geht es vorwiegend darum, wirtschaftlich Berechtigte zu ermitteln, die hinter auffälligen Effekentransaktionen stehen. 2011 wurden zu diesem Zweck 14 Amtshilfegesuche an zuständige ausländische Behörden gerichtet (vier an die deutsche BaFin, vier an die britische FSA, zwei an die liechtensteinische FMA und vier Gesuche an weitere Behörden). Im Bereich des Offenlegungsrechts wurden bei ausländischen Aufsichtsbehörden weitere fünf Amtshilfeersuchen eingereicht.

¹³ Vgl. <http://www.sif.admin.ch/00488/index.html?lang=de&msg-id=41313> bzw. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24360.pdf>.

Prüfwesen

Die neuen Aufsichtskonzepte der FINMA und die aus der Finanzkrise gezogenen Lehren verlangen nach Verbesserungen im Prüfwesen: Die Prüfgesellschaften sollen künftig wirksamer, wirtschaftlicher und einheitlicher zum Einsatz kommen und im Dienste der FINMA konsequent auftreten.

Das neue risikoorientierte Aufsichtskonzept der FINMA legt unter anderem auch das Zusammenwirken zwischen direkter Aufsichtstätigkeit der FINMA und indirekter Aufsicht durch den Einsatz von Prüfgesellschaften fest. Die FINMA hält zwar grundsätzlich am Einsatz von Prüfgesellschaften im Rahmen der Aufsicht fest. Die Prüfgesellschaften sollen in der aufsichtsrechtlichen Überwachung künftig aber wirksamer, wirtschaftlicher und einheitlicher zum Einsatz kommen und sich durch ein konsequentes Verhalten auszeichnen.

Konkret sind für das Prüfwesen folgende Verbesserungen vorgesehen:

- Die Aufsichtsprüfung nach den Finanzmarktgesetzen und die Rechnungsprüfung nach Obligationenrecht sind konzeptionell zu trennen, da sich beide Prüfungen wesentlich voneinander unterscheiden und damit Zielkonflikte verbunden sind.
- Die FINMA kann zusätzliche instituts- und/oder ereignisbezogene Prüfaufträge erteilen. Die

Basisprüfung wird in Umfang und Häufigkeit reduziert.

- Der Einsatz von zwei Prüfteams mit je einem leitenden Prüfer bei gleichzeitiger personeller Trennung wird künftig bei grossen Instituten als Regelfall betrachtet. Bei den übrigen Instituten kann die Funktion des leitenden Prüfers je nach Komplexität und Risikosituation sowohl für die Rechnungsprüfung als auch für die Aufsichtsprüfung von derselben Person wahrgenommen werden, sofern die Situation des Instituts dies erlaubt.
- Der Nutzen der Aufsichtsprüfung soll gesteigert werden – dies bei gleichbleibenden oder tieferen Kosten für die beaufsichtigten Institute. Dazu wird unter anderem die risikoorientierte Aufsichtsprüfung gezielt auf das jeweilige Kerngeschäft sowie auf Innovationen oder Spezialfälle der Institute ausgerichtet.



REGULIERUNG, AUFSICHT UND ENFORCEMENT



BANKEN UND EFFEKTENHÄNDLER

Überblick Banken und Effektenhändler

Im Jahr 2011 nahmen die Risiken und Herausforderungen im Bankensektor weiter zu. Die FINMA erhöht mit diversen Massnahmen die Robustheit der Branche, rechnet aber auch mit einer gewissen Konsolidierung und hat entsprechende Vorkehrungen getroffen.

Die Retailbanken sehen sich aufgrund der ausserordentlichen Zinssituation in ihrem Kerngeschäft mit finanziellen, aber auch mit organisatorischen Herausforderungen konfrontiert. Ertragseinbussen aufgrund rekordtiefer Zinsen auf den Ausleihungen werden zum Teil mit gesteigerten Volumen, erhöhten Zinsänderungsrisiken oder erleichterter Kreditvergabe kompensiert. Durch die schwieriger werdenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist zudem die Kreditqualität der Ausleihungen zu überprüfen.

Angespannte Lage im Kreditbereich

Die FINMA geht davon aus, dass die Ausfallwahrscheinlichkeiten nicht nur im Hypothekarbereich, sondern auch bei den kommerziellen Krediten weiter steigen werden. Spezielles Augenmerk gilt der Lage am Hypothekarmarkt. Die FINMA führt in diesem Bereich systematisch Stresstests und Supervisory Reviews durch. Zudem begrüsst sie die vom EFD in Anhörung gegebene Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) für eine höhere Eigenmittelunterlegung von Wohnliegenschaften, die neu die Tragbarkeit der Kredite als Kriterium berücksichtigt.

Der Bestand an Wertberichtigungen für Ausfallrisiken ist nach wie vor sehr tief und reflektiert nicht das sich verschlechternde wirtschaftliche Umfeld. Entsprechend verschärft die FINMA vorbeugend die Eigenmittelanforderungen einerseits systemweit, andererseits institutsspezifisch, um Robustheit und Risikofähigkeit der Institute zu erhöhen.

Starker Franken und schwierige Marktsituation

Für die im Bereich der Vermögensverwaltung tätigen Banken zeichnen sich erste Lösungsansätze im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft ab. Die Aufarbeitung der Kundenbeziehungen von ausländischen Kunden und die Anpassung

der entsprechenden Geschäftspraxis und -prozesse werden aber noch während einiger Zeit viele Ressourcen beanspruchen. Aufgrund des starken Schweizer Frankens sowie der ungünstigen Börsenentwicklungen schrumpfen zudem die verwalteten Vermögen. Die Erträge aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft sowie dem Handelsgeschäft fallen dadurch deutlich tiefer aus als in den Vorjahren.

Auch das Investmentbanking steht vor grossen Herausforderungen. Die gegenwärtige Marktlage ermöglicht es nicht, hohe Erträge zu erzielen, und die neuen Eigenmittelvorschriften werden auch in diesem Geschäftsfeld und seiner Ausrichtung ihre Spuren hinterlassen.

Vor allem für kleine Institute wird es zunehmend schwierig, unter diesen Umständen die regulatorischen Anforderungen zu erfüllen und langfristig profitabel zu wirtschaften. Die FINMA rechnet daher mit einem gewissen Mass an Marktkonsolidierung. Geschwindigkeit und Umfang des Konzentrationsprozesses werden sich aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in der nächsten Zeit abzeichnen.

Verfeinerte Aufsichtskonzepte

Das Jahr 2011 stand in der Bankenaufsicht unter dem Zeichen der Umsetzung und der Verfeinerung von neu entwickelten und bestehenden Instrumenten für die Aufsicht. Dies hat die Schlagkraft der Bankenaufsicht ohne starken Ressourcenausbau deutlich erhöht.

In ihrem Bericht «Effektivität und Effizienz in der Aufsicht» vom 21. April 2011¹⁴ legte die FINMA ihre neuen Ansätze und Instrumente dar. Deren Umsetzung führte in der Bankenaufsicht zu einem umfassenden Wandel. Der konsequent risikoorientierte und integrierte Ansatz hat zur Folge, dass die Inst-

¹⁴ Vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-d.pdf>.

Übersicht zur Kategorisierung der Banken

Kategorien/ Kriterien	1 Äusserst grosse, bedeutende und komplexe Marktteilnehmer	2 Sehr bedeutende, komplexe Marktteilnehmer	3 Grosse und komplexe Marktteilnehmer	4 Marktteilnehmer mittlerer Grösse	5 Kleine Marktteilnehmer	6 Marktteilnehmer ohne prudenzielle Aufsicht
	Sehr hohes Risiko	Hohes Risiko	Bedeutendes Risiko	Durchschnitt- liches Risiko	Tiefes Risiko	
Spezifizierung der Kriterien (Drei von vier Kriterien müssen erfüllt sein)	Bilanzsumme ≥ 500 Mrd. CHF Verwaltete Vermögen ≥ 1000 Mrd. CHF Privilegierte Einlagen ≥ 30 Mrd. CHF Erforderliche Eigenmittel ≥ 20 Mrd. CHF	Bilanzsumme ≥ 100 Mrd. CHF Verwaltete Vermögen ≥ 500 Mrd. CHF Privilegierte Einlagen ≥ 20 Mrd. CHF Erforderliche Eigenmittel ≥ 2 Mrd. CHF	Bilanzsumme ≥ 15 Mrd. CHF Verwaltete Vermögen ≥ 20 Mrd. CHF Privilegierte Einlagen ≥ 0,5 Mrd. CHF Erforderliche Eigenmittel ≥ 0,25 Mrd. CHF	Bilanzsumme ≥ 1 Mrd. CHF Verwaltete Vermögen ≥ 2 Mrd. CHF Privilegierte Einlagen ≥ 0,1 Mrd. CHF Erforderliche Eigenmittel ≥ 0,05 Mrd. CHF	Bilanzsumme < 1 Mrd. CHF Verwaltete Vermögen < 2 Mrd. CHF Privilegierte Einlagen < 0,1 Mrd. CHF Erforderliche Eigenmittel < 0,05 Mrd. CHF	–
Anzahl Beaufsichtigte pro Kategorie	2	2	ca. 30	ca. 70	ca. 265	–

Stand: Dezember 2011

strumente der Aufsicht wie die Supervisory Reviews¹⁵ an jenen Orten eingesetzt werden, an denen sie hinsichtlich der Risikoeinschätzung die bestmögliche Wirkung erzielen.

Der integrierte Aufsichtsansatz hat zur Folge, dass für alle Banken die gleichen Instrumente ange-

wendet werden, je nach Risikoeinstufung allerdings in unterschiedlicher Intensität. Die UBS und die Credit Suisse, die beide der Aufsichtskategorie 1 angehören, beanspruchen dadurch etwa die Hälfte der Ressourcen und der Managementkapazität der Bankenaufsicht.

UBS-Handelsverluste

Ein rasches Eingreifen war gegen Ende des dritten Quartals unerlässlich: Am 15. September 2011 gab die UBS aufgrund unzulässiger Transaktionen in ihren Aktienderivatgeschäften in ihrer Londoner Niederlassung einen Verlust in der Höhe von etwa zwei Milliarden US-Dollar bekannt. Dieser Vorfall löste eine ganze Reihe von Untersuchungen aus – jene der Londoner Polizei, der UBS selbst und der FINMA. Die FINMA ordnete zusammen mit der britischen Bankenaufsicht (UK FSA) eine von der Bank und deren Prüfgesellschaft vollständig unabhängige Untersuchung des Vorfalls und dessen Ursachen an. Die FINMA und die UK FSA gaben die Vorgaben zu dieser Untersuchung, die Anfang Oktober 2011 startete. Mitte Dezember 2011 konkretisierte die FINMA ihre Erwartungen an den Umgang mit operationellen Risiken in einer Mitteilung¹⁶ an die Marktteilnehmer. Der Abschlussbericht ist für Ende März 2012 geplant und wird die Untersuchungsergebnisse einschliesslich daraus abgeleiteter Empfehlungen zusammenfassen. Allfällige neue Lehren aus diesem Vorfall wird die FINMA in ihrer Aufsichtstätigkeit berücksichtigen.

¹⁵ Vgl. Kap. «Supervisory Reviews», S. 39.

¹⁶ Vgl. FINMA-Mitteilung 31 «Nicht autorisierte Transaktionen im Handel – Banken» vom 13. Dezember 2011 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-31-2011-d.pdf>).

Um in gravierenden Fällen rasch und angemessen reagieren zu können, hat die FINMA das bestehende Instrumentarium durch ein neu geschaffenes Team ergänzt. Diese Gruppe, das Team Intensive Supervision (TIS)¹⁷, hat zum Ziel, in akuten Krisensituationen rasch tätig zu werden und zu einer Entscheidung zu kommen, ob das Institut wieder in die ordentliche Aufsicht zurückgeführt werden kann. Ist dies nicht möglich, so hat das TIS Vorbereitungen für ein zügiges Enforcementverfahren zu treffen.

Schliesslich wurde auch die Zusammenarbeit mit den Prüfgesellschaften einer kritischen Prüfung unterzogen. Im schweizerischen System entfallen auf die Prüfgesellschaften¹⁸ bei der Aufsicht über die Grossbanken ungefähr zwei Drittel der personellen Ressourcen. Bei den kleineren Instituten fällt dieses Verhältnis noch stärker zugunsten der Prüfgesellschaft aus. Dieser Sachverhalt, an dem grundsätzlich festgehalten werden soll, bedarf einer klaren Regelung der Schnittstellen und der Erwartungen.

Veränderungen in der Regulierung der Banken

Die gegenwärtig vorangetriebenen oder bereits umgesetzten Regulierungsprojekte sind Ergebnis einer konsequenten Risikoorientierung sowie internationaler Neuregulierung. Je bedeutender ein Institut ist, desto strengeren Richtlinien wird es unterworfen. Darüber hinaus sollen neue Bestimmungen zur Bankeninsolvenz erarbeitet werden.

Die FINMA setzte nach einer im ersten Quartal 2011 durchgeführten öffentlichen Anhörung auf den 1. Juli 2011 das FINMA-Rundschreiben 2011/2 «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken»¹⁹ in Kraft. Um den Instituten die Umsetzung des Rundschreibens zu erleichtern, veröffentlichte die FINMA bereits am 29. Juni 2011 eine Sammlung häufig gestellter Auslegungsfragen.²⁰

Differenzierte Eigenmittelpuffer

Die von der FINMA nach dem Rundschreiben unter Säule 2 von Basel II verlangten Eigenmittelpuffer sind nach vier objektiven Kriterien und risikobasiert gestaffelt: Aus der Höhe der Bilanzsumme wird auf die Komplexität geschlossen, die Höhe der verwalteten Vermögen ist ein Indikator für Reputationsrisiken, und das Kriterium der Höhe der privilegierten Einlagen widerspiegelt die möglichen Risiken für Individualkunden bzw. das Einlagensicherungssystem. Schliesslich lässt das Kriterium der erforderlichen Eigenmittel den Rückschluss auf die Risikostruktur und die Risikoneigung eines Instituts zu. Entsprechend der

Erfüllung der Kriterien werden die Institute in die Aufsichtskategorien 2 bis 5 eingeteilt. Die Kategorie 1 ist den beiden Grossbanken zugewiesen, für die eigene Regeln zur Anwendung gelangen.²¹ Die Eigenmittelpuffer sind nach einem differenzierten System ausgestaltet und können von den Instituten je nach Situation in unterschiedlichem Umfang benutzt bzw. in unterschiedlichen Zeiträumen wieder geöffnet werden. Die Intensität der Aufsichtsmaßnahmen der FINMA bei einer nicht geplanten Unterschreitung des Eigenmittelpuffers leitet sich daraus ab, ob allein die Kapitalquote, die die Eigenmittelzielgrösse bestimmt, unterschritten wird, oder ob die ebenfalls im Rundschreiben definierte untere Limite verletzt ist, deren Unterschreitung unmittelbare und tiefgreifende Massnahmen auslöst.

Vorausschauende Kapitalplanung

Gemessen am Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt das Rundschreiben von allen Instituten eine auf mindestens drei Jahre hinaus vorausschauende Kapitalplanung, die neben dem

¹⁷ Vgl. Kap. «Team Intensive Supervision», S. 41.

¹⁸ Vgl. Kap. «Prüfwesen», S. 31.

¹⁹ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2011-02-d.pdf>.

²⁰ Vgl. <http://www.finma.ch/d/faq/beaufsichtigte/Seiten/faq-eigenmittelpuffer-kapitalplanung-banken.aspx>.

²¹ Vgl. «Übersicht zur Kategorisierung der Banken», S. 35.

prognostizierten Geschäftsverlauf (Basisszenario) auch ein gegenteiliges Szenario (Stressszenario) berücksichtigt. Die Institute sind dadurch angehalten, für sich einen bankweiten Stresstest zu entwickeln. Damit schlägt das Rundschreiben eine Brücke zu jenem Stresstesting, das unter Säule 2 durch Vorgaben des BCBS verlangt wird.

Die Eigenmittelzielgrössen des FINMA-Rundschreibens 2011/2 sind in ihrer Höhe bereits auf die neuen Kapitalanforderungen nach Basel III abgestimmt. Für Institute der Kategorie 5 wird kein über die Basler Mindestanforderungen unter Säule 1 hinausgehender Puffer verlangt. Für die anderen Kategorien sind Eigenmittelpuffer definiert, die über den Basler Mindestanforderungen liegen. Das Rundschreiben leistet so einen bedeutenden Beitrag zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems.

Basel III: Die Schweiz setzt um

Ende 2010 verabschiedete das BCBS seine revidierte Eigenmittelrichtlinie Basel III, die ab Januar 2013 gültig sein wird. Um Basel III auf diesen Zeitpunkt hin in Schweizer Recht umzusetzen, erarbeitete eine nationale Arbeitsgruppe unter Leitung der FINMA eine Revisionsvorlage der Eigenmittelverordnung sowie der zugehörigen Ausführungsbestimmungen (FINMA-Rundschreiben). Die Revisionsvorlage umfasste zudem Anpassungen der Risikoverteilungsvorschriften – eng angelehnt an internationale Regeln, wie sie in der EU gelten.

Kernpunkt der Revisionsvorlage bildete eine Umsetzung des internationalen Regelwerks zu den Eigenmitteln und der Risikoverteilung ohne spezifische Schweizer Sonderregeln. Daher wurden die seit der Einführung von Basel I Ende der achtziger Jahre historisch bedingten punktuellen Abweichungen zum internationalen Regelwerk, die bis anhin unter dem Schlagwort «Swiss Finish» zusammengefasst worden waren, durch Mindesteigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften entlang des internationalen Regelwerks ersetzt.

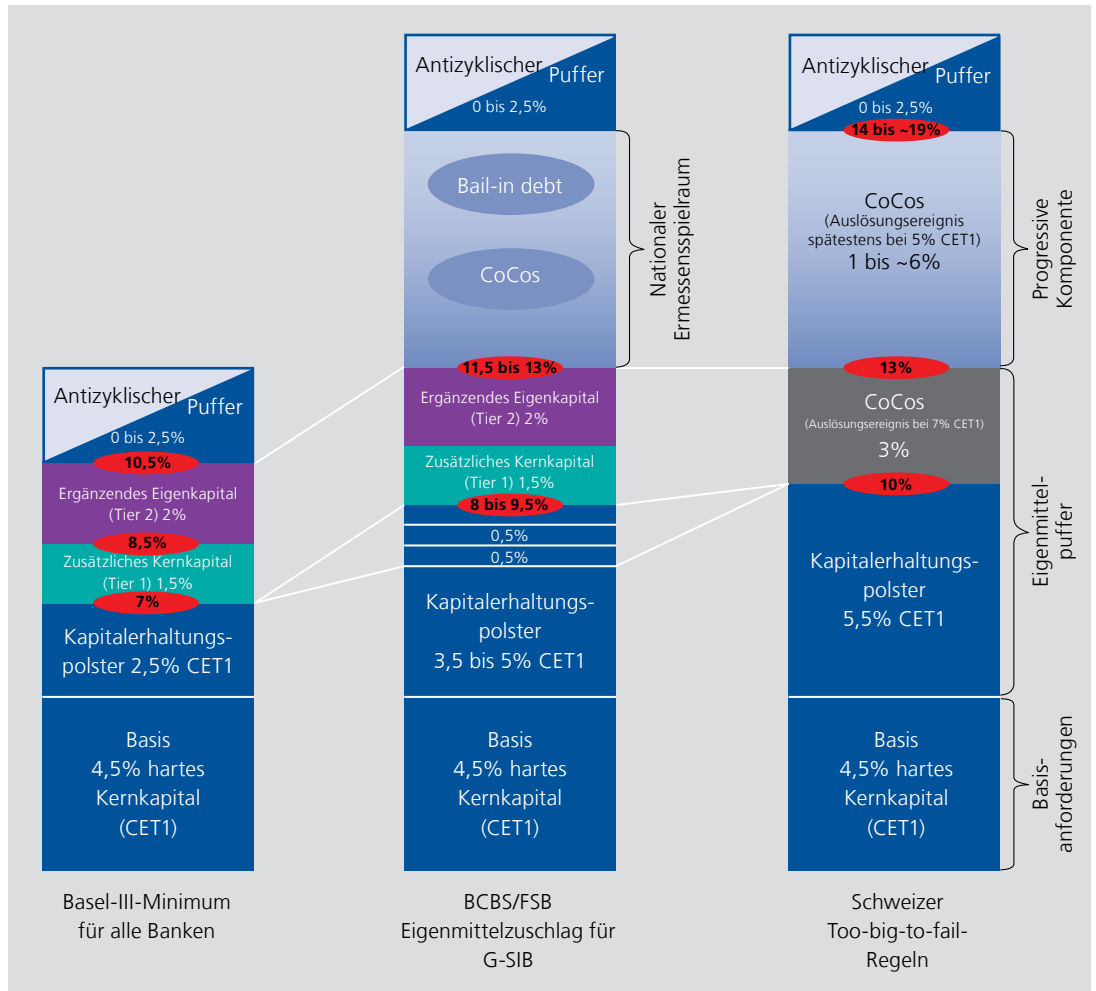
Too big to fail: ein wichtiger Schritt nach vorn

Nach der Verabschiedung der Rahmenvereinbarung von Basel III wurden in der Bankenverordnung und in der Eigenmittelverordnung die gesetzlichen Vorgaben für systemrelevante Banken zur Verminderung der sogenannten Too-big-to-fail-Problematik²² in die Anhörung gegeben – mit dem Ziel, diese 2012 zu verabschieden. Kernpunkte sind Massnahmen zur Stärkung der Eigenmittelbasis mit mehr verlustabsorbierendem Kapital und einer besseren Risikodiversifikation, die Verflechtungen innerhalb des Bankensektors verringert. Ebenfalls feste Bestandteile des regulatorischen Pakets bilden organisatorische Massnahmen, die bei drohender Insolvenz eine Weiterführung systemrelevanter Funktionen wie des Zahlungsverkehrs gewährleisten sollen. Das Zusammenwirken von Eigenmittel- und Organisationsanforderungen muss dabei besonders eng sein: Unterschreitet die Bank eine bestimmte Eigenmittelquote (Trigger), wird grundsätzlich die Notfallplanung ausgelöst, das heisst die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen sichergestellt. Zugleich wird das Wandlungskapital (CoCos) der Bank in hartes Kernkapital (Common Equity [CET1]) umgewandelt. Anfang Dezember 2011 begann die öffentliche Anhörung zur Revisionsvorlage. Mit einer Inkraftsetzung ist 2012 zu rechnen. Die besonderen Massnahmen im Bereich der Liquidität, für die im Bankengesetz ebenfalls die Grundlage geschaffen wurde, werden im Laufe des Jahres 2012 mit einer eigenständigen Liquiditätsverordnung vorgelegt.

Die Abbildung auf Seite 38 veranschaulicht die Mindesteigenmittelstandards nach Basel III für alle Banken sowie für globale systemrelevante Banken (Global Systemically Important Banks [G-SIB]) und stellt diese den Schweizer Too-big-to-fail-Regeln gegenüber.

Die besonderen Anforderungen an schweizerische systemrelevante Banken betragen in der Basiskomponente 4,5 Prozent der risikogewichteten Positionen (RWA). In der Basiskomponente

²² Vgl. Kap. «Systemrelevante Institute: Mehr Eigenmittel sind zentral», S. 17.



ist ausschliesslich CET1 anrechenbar. Die Pufferkomponente umfasst 8,5 Prozent der RWA. Sie ist grundsätzlich mit CET1 zu erfüllen. In der Höhe von bis zu drei Prozent der RWA können indes auch CoCos angerechnet werden – dies unter der Voraussetzung, dass die Wandlung in CET1 oder der CET1 generierende Forderungsverzicht bei einem Stand des CET1 von sieben Prozent der RWA ausgelöst wird. Des Weiteren ist eine progressive Komponente mit CoCos zu erfüllen, die spätestens bei einem Stand des CET1 von fünf Prozent der RWA wandeln. Die Höhe dieser Komponente hängt vom Gesamtengagement, bestehend aus Bilanzsumme und bestimmten Aussenbilanz-

positionen, sowie von den Marktanteilen der Bank im inländischen Kredit- und Einlagengeschäft ab, wobei stets ein Minimum von einem Prozent der RWA einzuhalten ist. Hinzu kommt gegebenenfalls ein antizyklischer Kapitalpuffer, wie er auch für nicht systemrelevante Banken gilt. Im Vergleich zu den gemeinsamen Vorschlägen des BCBS und des FSB für globale systemrelevante Finanzinstitute, deren Umsetzung die Staats- und Regierungschefs im November 2011 am G-20-Gipfel in Cannes verabschiedet haben, wird in der Schweiz mit im Minimum zehn Prozent ein halbes bis zwei Prozent mehr CET1 gefordert.

Supervisory Reviews

Die Vor-Ort-Untersuchung bzw. Supervisory Review als eines der zentralen Aufsichtsinstrumente der Bankenaufsicht wurde 2011 weiterentwickelt und noch intensiver eingesetzt, besonders als vergleichende Prüfung. Die Umsetzung der Korrekturmassnahmen aufgrund der zutage geförderten Schwachstellen wird von der FINMA intensiv überwacht.

2011 wandte die FINMA das Instrument der Supervisory Review noch intensiver an als im Vorjahr: So wurden 2011 gut 40 Reviews durchgeführt, etwa die Hälfte davon bei den beiden Grossbanken. Dies entspricht nahezu einer Verdoppelung. Die Reviews dienen zur Sicherstellung eines angemessenen Kontrollumfelds in den betreffenden Bereichen. Falls notwendig, fordert die FINMA die Behebung von Schwachstellen. Die erhöhte Intensität und Prüftiefe förderte zahlreiche Probleme zutage, deren zügige und nachhaltige Beseitigung von der FINMA eng überwacht wird.

Wichtige Vergleiche zwischen Banken

Wenn immer sinnvoll, werden die Reviews der FINMA vergleichend durchgeführt. Das heisst, dass zwei oder mehr Banken nach einem praktisch identischen Plan geprüft werden. Dies erleichtert das Auffinden von Schwachstellen beträchtlich. Ebenso lässt sich so eruieren, in welcher Bank die beste Praxis herrscht. Die anderen Banken sollen sodann möglichst nahe an diesen Zustand herangeführt werden. Grundsätzlich erwartet die FINMA, dass jede Bank über ein Kontrollumfeld verfügt, das der Grösse und der Komplexität ihrer Geschäftstätigkeit entspricht und mit dem sich alle relevanten Risiken hinreichend kontrollieren und limitieren lassen.

Stellt die FINMA eine Risikoprämissen fest, die nach ihrer Einschätzung im Ereignisfall eine Gefährdung der Solvenz oder der Reputation verursachen kann, werden umgehend Korrekturmassnahmen gefordert. Supervisory Reviews sind neben Stresstests²³ ein zentrales Instrument dafür.

Jährliche Überprüfung des Instruments

Das Spektrum der 2011 abgedeckten Themen reicht von Zinsrisiken, Wohnbauhypotheken, Handelsfinanzierung, grenzüberschreitendem Geschäft mit Privatkunden bis zu verschiedenen Themen im Bereich des Investmentbanking. Die Auswahl der Themen und der Institute erfolgt nach dem risikobasierten Aufsichtsansatz, wobei markt- und institutsspezifische Faktoren berücksichtigt werden.

Um das Instrument der Supervisory Review dem neusten Erkenntnisstand anzupassen, wird das Konzept jährlich überprüft und, falls erforderlich, überarbeitet. Die FINMA will mit der Supervisory Review ein schnelles, flexibles und dennoch möglichst einheitliches Instrument in der Hand haben, um ihr Ziel einer intensiven und risikoorientierten Aufsicht zu erfüllen, die Korrekturmassnahmen zur Folge hat. Zugleich erfahren die Banken, die Gegenstand einer vergleichenden Prüfung sind, inwieweit sie einer Best Practice entsprechen oder nicht.

²³ Vgl. Kap. «Stresstests», S. 40.

Stresstests

Die FINMA setzt seit 2009 regelmässig durchgeführte Stresstests zur Beurteilung der Schockresistenz der beiden Schweizer Grossbanken ein. Entsprechend ihrer systemischen Bedeutung wird von den Grossbanken eine speziell hohe Widerstandsfähigkeit verlangt. Seit 2011 werden ähnliche Stressanalysen auch für weitere bedeutende Schweizer Banken durchgeführt.

Die FINMA führt seit Beginn 2009 regelmässige Stresstests mit den beiden Grossbanken durch. Solche Verlustpotenzialanalysen sind ein wichtiger Teil der regulären Aufsichtstätigkeit. Die FINMA verlangt von der Credit Suisse und der UBS ausreichende Kapital- und Liquiditätspuffer, um unvorhergesehene Ereignisse jederzeit auffangen zu können. Im Rahmen der Stressanalysen wird die Widerstandsfähigkeit der Puffer gegenüber Stressszenarien geprüft und in den Zusammenhang einer mehrjährigen Kapitalplanung und einer umfassenden Liquiditätsanalyse gestellt. Hierbei werden auch künftige regulatorische Anpassungen in Folge der Einführung von Basel III und der Too-big-to-fail-Gesetzesvorlage berücksichtigt.

Mehrjährige Stressszenarien

Die mehrjährigen Stressszenarien werden jeweils unter Einbezug der SNB entwickelt und regelmässig dem Umfeld angepasst. Aufgrund der systemischen Bedeutung der Credit Suisse und der UBS verlangt die FINMA eine auch im internationalen Vergleich aussergewöhnlich hohe Schockresistenz.

Die Ausgestaltung der mit den beiden Schweizer Grossbanken durchgeführten Verlustpotenzialanalysen ist grundsätzlich ähnlich wie die europäische Stresstestübung, die jährlich von der European Banking Authority (EBA) für die bedeutendsten Banken der Eurozone koordiniert wird. Die Verlustpotenzialanalyse der FINMA ist jedoch massgeschneidert auf die Risikoprofile der beiden Schweizer Grossbanken sowie auf deren Bedeutung für den Schweizer Finanzplatz. Sie ist fester Bestandteil des laufenden Aufsichtsprozesses und wird vor allem mit einem Stressszenario durchge-

führt, das bedeutend strenger ist als in der Eurozone. Die Resultate sind deshalb nicht vergleichbar.

Spezifische Hypotheken-Stresstests

Stresstests erweisen sich als wertvolles Aufsichtsinstrument, um zusammen mit dem Institut in transparenter Weise die Kapital- und die Liquiditätssituation zu analysieren und allfällig notwendige Massnahmen zu identifizieren. Ihr Einsatz ist aber sowohl für die FINMA als auch für die Institute sehr ressourcenintensiv. Seit Beginn des Jahres 2011 weitet die FINMA den Anwendungsbereich von Stresstests aus und führt auch für weitere bedeutende Schweizer Banken umfangreiche Verlustpotenzialanalysen durch. Aufgrund der besonderen Situation auf dem Schweizer Hypothekemarkt werden zudem spezifische Stresstests auf die Hypothekarportfolien einzelner Institute angewendet, um deren Resistenz gegenüber einer massiven Verschlechterung des wirtschaftlichen Umfelds zu testen.

Stressanalysen erfolgen auf Basis von Schätzungen und simulieren nur einen Teil der möglichen Entwicklungen. Resultate von Stresstests sind deshalb in den Aufsichtsprozess zu integrieren und komplementären Einschätzungen gegenüberzustellen. Resultate aus Stresstests können nur im Gesamtzusammenhang und unter Berücksichtigung aller verwendeten Informationen und getroffenen Annahmen richtig interpretiert werden. Zwischen der Veröffentlichung von Stresstestresultaten und deren Verwendung als Aufsichtsinstrument können zudem Zielkonflikte entstehen. Deshalb sieht die FINMA konsequent von einer Veröffentlichung der Stresstests ab.

Team Intensive Supervision

Nicht alle Institute werden sich im schwierigen Finanzmarkt der kommenden Jahre ohne Weiteres behaupten können. Auf Krisen von Instituten will die FINMA künftig mit dem Einsatz eines spezialisierten Teams reagieren, des Teams Intensive Supervision.

Der Finanzmarkt der nächsten Jahre wird von einer schwierigen Ertragslage bei zugleich steigenden regulatorischen Anforderungen geprägt sein. Vor allem kleine und mittlere Banken und Effektenhändler dürften Schwierigkeiten haben, sich in einem solchen Umfeld ohne Weiteres zu behaupten. Die FINMA rechnet in diesem Segment mit einer Konsolidierung des Marktes, aber auch mit häufigeren Krisen von Instituten. Diese Entwicklung birgt erhebliche Risiken für Gläubiger und Anleger. Die FINMA will dieser Entwicklung mit dem Einsatz eines neu geschaffenen, auf Kriseninstitute spezialisierten Teams begegnen, des Teams Intensive Supervision (TIS).

Neue Einsatzformen der direkten Aufsicht

Aufgabe des TIS wird es sein, Krisenursachen zu untersuchen und die Krisenbewältigung zu überwachen. Vorrangig ist stets die rasche Erledigung der Krise, um Schäden abzuwenden und Ressourcen zu schonen. Dabei können Krisen auf verschiedene Weise erledigt werden: Bei einigen Instituten wird die Einleitung und strenge Überwachung korrigierender Massnahmen ausreichen. In anderen Fällen dürften die Beendigung des aufsichtspflichtigen Geschäftsmodells und die anschliessende Entlassung aus der Aufsicht der richtige Weg aus der Krise sein. In wieder anderen Fällen wird die Untersuchung ergeben, dass die Krise nur mit aufsichtsrechtlichen Zwangsmassnahmen zu lösen ist. Hier wird das TIS aufgrund seiner Untersuchungen das Dossier so vorbereiten, dass ein zügiges und schlagkräftiges Enforcementverfahren geführt werden kann.

Das TIS wird mit Mitteln der direkten Aufsicht arbeiten: Es wird Vor-Ort-Untersuchungen durchführen, relevante Beteiligte gezielt vernehmen und

betriebliche Abläufe unmittelbar beobachten. Der Aufbau des TIS begann per 1. Juli 2011 mit der Einstellung des ersten Mitarbeiters. Seither sind weitere Mitarbeitende für das Team gewonnen worden. Das TIS hat interdisziplinären Charakter und soll sich sowohl aus externen Kandidaten als auch aus internen Mitarbeitenden der FINMA zusammensetzen. Leitbild ist der Krisenspezialist, der Mitarbeitende auf verschiedenen Ebenen entlasten kann: Linienüberwacher werden durch ein Kriseninstitut nicht länger überproportional und zulasten der Aufsicht über andere Institute beansprucht. In Fällen, in denen die Anwendung aufsichtsrechtlicher Zwangsmassnahmen möglich erscheint, soll der Einsatz des Teams dazu beitragen, dass Einarbeitungen und Vorabklärungen innerhalb des Geschäftsbereichs Enforcement schnell erledigt werden können.

Das TIS ist seit dem vierten Quartal 2011 operativ. In den bisherigen zwei Einsatzfällen konnten mit Vor-Ort-Untersuchungen wichtige Erkenntnisse über Schwächen und Verstösse der betroffenen Institute gewonnen werden. In einem Fall wurden die erforderlichen Massnahmen bereits umgesetzt, sodass das Institut in die reguläre Aufsicht zurückgeführt werden konnte. Im anderen Fall könnte aufgrund der über das Institut gewonnenen Erkenntnisse und der Vorarbeiten des TIS ein zügiger Bewilligungsentzug erfolgen. Das Institut hat jedoch bereits selbst die Einstellung des bewilligungspflichtigen Geschäfts beschlossen und die Entlassung aus der Aufsicht der FINMA beantragt. Die Erfahrungen bestätigen die Erwartung, dass dank der genannten Einsatzformen in Krisenfällen mit einer zügigen Erledigung gerechnet werden kann.

VERSICHERUNGEN

Überblick Versicherungen

Die Versicherungen waren 2011 stark gefordert. Die historisch tiefen Zinsen stellen vor allem die Lebensversicherer vor grosse Probleme. Um entsprechende Gegenmassnahmen einzuleiten, verstärkte die FINMA ihre Kontrollen und ging häufiger direkt vor Ort.

Die finanzielle Situation der Versicherungsunternehmen ist durch das seit längerem bestehende Tiefzinsumfeld geprägt: Die tiefen Renditen drücken die Margen. Dies wirkt sich bei den Lebensversicherern besonders negativ aus, haben diese doch eine hohe Rendite zu erwirtschaften, um die in der Vergangenheit gewährten technischen Zinssätze zu finanzieren. Die tiefen Zinsen führen auch zu hohen Bewertungen der Passiven und somit zu einer Verringerung der Eigenmittel, sofern die Lebensversicherer nicht eine Fristenkongruenz zwischen Aktiven und Passiven eingeführt haben. Bei einzelnen Lebensversicherungsunternehmen ergibt sich daraus sogar eine Kapitalunterdeckung nach SST.

Negative Folgen der Eurokrise

Das finanzielle Risiko, das sich aus den Anleihen hochverschuldeter Staaten ergibt, wirkt sich auf alle Versicherungsunternehmen aus. Die direkte Exponierung der Unternehmen, die ausschliesslich in der Schweiz tätig sind, ist jedoch überschaubar. Einzelne international tätige Versicherungsgruppen weisen aber eine höhere Exposition gegenüber hochverschuldeten Staaten aus, in denen sie aktiv sind. Besorgniserregender ist die indirekte Exponierung der Lebensversicherungsunternehmen über ihr starkes Bankenengagement. Die Zweitrun-

deneffekte einer allfälligen Staatsschuldenkrise könnten sich über diesen Kanal negativ auf einzelne Lebensversicherer auswirken. Die Turbulenzen der Finanzmärkte im August 2011 (tiefe Zinsen, hohe Spreads und volatile Wechselkurse) führten zu mehreren meldepflichtigen Verlusten²⁴ bei Versicherungsunternehmen. Diese lassen erahnen, was allfällige Drittrundeneffekte bewirken könnten.

Effizientere Versicherungsaufsicht

Auch in der Versicherungsaufsicht führte das Streben nach mehr Effektivität und Effizienz in der Aufsicht zu markanten Änderungen im Aufsichtskonzept. Da keine Unternehmen in die Kategorie 1 gehören, wurden die unterstellten Institute den Aufsichtskategorien 2 bis 5 zugeteilt, wobei die FINMA als Hauptkriterien für die Einteilung die Bilanzsumme und die Komplexität des Unternehmens verwendete. Die den Kategorien 2 und 3 zugeordneten Gesellschaften bilden – bezogen auf Prämienvolumen oder Bilanzsumme – um die 85 Prozent des Marktanteils. Dieser Kategorisierung nach Risikowirkung für Versicherte und für das Gesamtsystem schliesst sich ein gesellschaftsspezifisches, auf quantitativen und qualitativen Parametern beruhendes FINMA-internes Rating an, dessen Umsetzung noch im Gang ist.

²⁴ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2008/44 «SST», Rz. 183–188.

Übersicht zur Kategorisierung der Versicherungen

Kategorien/ Kriterien	1 Äusserst grosse, bedeutende und komplexe Marktteilnehmer	2 Sehr bedeutende, komplexe Marktteilnehmer	3 Grosse und komplexe Marktteilnehmer	4 Marktteilnehmer mittlerer Grösse	5 Kleine Marktteilnehmer	6 Marktteilnehmer ohne prudenzielle Aufsicht
	Sehr hohes Risiko (Institute mit systemischer Relevanz)	Hohes Risiko	Bedeutendes Risiko	Durchschnittliches Risiko	Tiefes Risiko	
Spezifizierung der Kriterien	–	Bilanzsumme > 50 Mrd. CHF oder Komplexität	Bilanzsumme > 1 Mrd. CHF oder Komplexität	Bilanzsumme > 0,1 Mrd. CHF oder Komplexität	Bilanzsumme < 0,1 Mrd. CHF oder Komplexität	–
Anzahl Beaufsichtigte in dieser Kategorie	–	5	35	59	143	–

Stand: Dezember 2011

Die Ressourcen für die direkte Aufsichtstätigkeit der FINMA werden schwergewichtig den Risikokategorien 2 und 3 sowie den Gesellschaften zugewiesen, denen die FINMA aufgrund der aktuellen Risikosituation besondere Aufmerksamkeit schenkt.

Lebensversicherung: schwieriges Umfeld

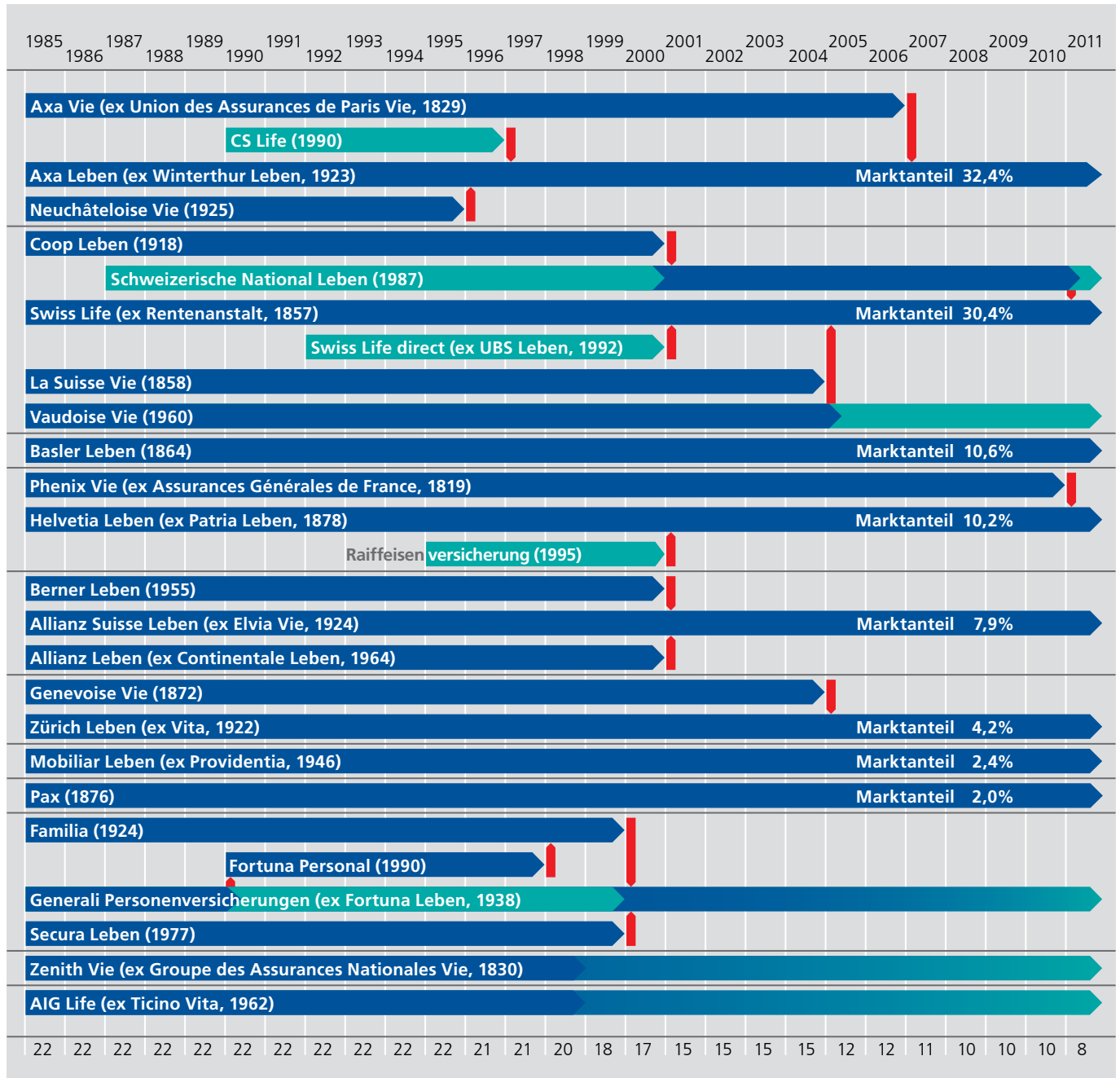
Trotz anhaltender Schwierigkeiten im Marktumfeld blicken die Lebensversicherer auf ein relativ gutes Jahr 2010 zurück. Der statutarische Jahresgewinn 2010 betrug gegenüber dem Vorjahr unver-

ändert 1,2 Milliarden Franken. Im Hinblick auf die verbindliche Einführung des SST am 1. Januar 2011 hatten verschiedene Lebensversicherer Kapital- oder Risikomassnahmen getroffen. Als Folge davon erhöhte sich der aggregierte SST-Quotient von 117 Prozent auf 145 Prozent. Hingegen tut sich das traditionelle Geschäftsmodell der Lebensversicherer mit seinen Kapital- und Zinsgarantien im gegenwärtigen Tiefzinsumfeld schwer. Das Zinsniveau sank weiter, vor allem bei langfristigen Laufzeiten:

Zehnjährige Bundesobligationen

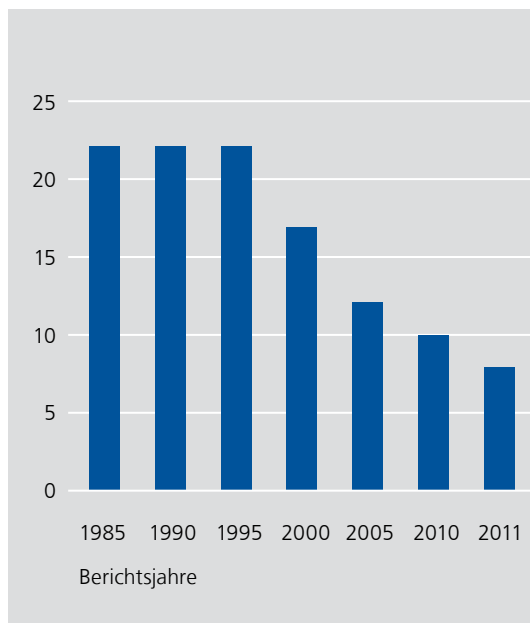
Stichtag	Rendite
1. Januar 2010	1,97 Prozent
1. Januar 2011	1,65 Prozent
1. Januar 2012	0,75 Prozent

Überblick über die Lebenszyklen der schweizerischen Lebensversicherer, die in der beruflichen Vorsorge tätig sind



- Lebensversicherer betreibt Kollektivversicherung berufliche Vorsorge sowie private Vorsorge 3a und 3b
- Lebensversicherer betreibt nur private Vorsorge 3a und 3b
- Fusion oder Übernahme des Portefeuilles berufliche Vorsorge

Einreihung der Lebensversicherer nach Marktanteil, gemessen am Prämienvolumen des Berichtsjahrs 2010 im Geschäftsfeld der beruflichen Vorsorge.



Anzahl Lebensversicherer, die Rückdeckung für die berufliche Vorsorge betreiben

Die Unsicherheiten auf der Anlagenseite nahmen weiter zu: Zum einen werden höhere Erträge aus Fremdwährungsanlagen durch teure Absicherungen vermindert, zum andern sind die Kreditrisiken bei vielen Schuldern deutlich gestiegen. Die Lebensversicherer versuchen, die Zinsabhängigkeit zu verringern, indem sie zum Beispiel für ausgewählte Zielgruppen wie die vermögende Privatkundschaft neue Produkte²⁵ auf den Markt bringen und flexible BVG-Lösungen für kleinere und mittlere Unternehmen ohne Übernahme des Marktrisikos anbieten.

Die starke Exposition der Lebensversicherer in der Rückdeckung des BVG-Geschäfts (Anteil 2010: 69 Prozent; Anteil 1996: 56 Prozent) öffnet eine zusätzliche Flanke für politische Risiken, bewegen sich die Lebensversicherer doch in einem sensiblen Bereich mit starkem Bezug zur Sozialversicherung. Zudem wird ihr Handlungsspielraum durch den hohen Umwandlungssatz und die Gesetzgebung weiter eingeengt. Weil es ferner eine stark ausgebaute Eigenkapitalausstattung sowie aufwendige und damit teure IT-Systeme braucht, ist die Zahl

der im BVG-Bereich tätigen Lebensversicherer zurückgegangen. Der Trend zum Ausstieg der Privatversicherer aus dem BVG-Geschäft ist seit Jahren zu beobachten (vgl. Abbildungen²⁶ auf dieser Doppelseite).

Schadenversicherung: ein gutes Jahr

Das statutarische Ergebnis 2010 der Schadenversicherer fiel vergleichsweise sehr gut aus und betrug 7,1 Milliarden Franken. Der zunehmende Wettbewerb und die Suche nach neuen Geschäftsfeldern zeigen sich jedoch auch in der Schadenversicherung, etwa indem die kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten ausserhalb ihres Monopolbereichs tätig werden möchten. Nach Auffassung der FINMA untersteht eine solche Tätigkeit dem Versicherungsaufsichtsgesetz und damit der Aufsicht der FINMA. Die FINMA hat deshalb bei den betroffenen kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten die Unterstellung des Privatversicherungsgeschäfts in die Wege geleitet. Am 6. Juli 2011 erteilte die FINMA der Tochter einer namhaften Gebäudeversicherung die Betriebsbewilligung. Auf eine von Konkurrenten gegen die Bewilligung erhobene Beschwerde ist das Bundesverwaltungsgericht Ende 2011 nicht eingetreten. Die Anfechtungsfrist gegen dieses Urteil beim Bundesgericht war bei Redaktionsschluss noch nicht abgelaufen.

Im Rahmen von Vor-Ort-Untersuchungen führte die FINMA in der Motorfahrzeugversicherung Kontrollen zur Einhaltung der rechtlich und technisch korrekten Anwendung von Tariffdifferenzierungen nach dem Nationalitätenkriterium durch. In der einheitlichen und für alle Anbieter verbindlichen Elementarschadenversicherung²⁷ verstärkte die FINMA mit verschiedenen Massnahmen ihre Anstrengungen zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen in Offertausschreibungen und Versicherungsverträgen. Ferner fanden neben der ordentlichen Aufsichtstätigkeit bei 29 Versicherungsunternehmen Vor-Ort-Untersuchungen statt, bei denen zentral

²⁵ Beispielsweise über anteilgebundene Lebensversicherungen mit massgeschneiderten Kapital- und Zinsgarantien sowie Kapitalisationsgeschäfte oder die Ausdifferenzierung der versicherten Todesfallrisiken, etwa nach Rauchgewohnheit oder Body-Mass-Index (BMI).

²⁶ In den beiden Abbildungen nicht enthalten sind all jene Lebensversicherer, die nach 1985 bewilligt wurden und nur Einzelversicherung betrieben haben bzw. noch betreiben.
²⁷ Art. 33 VAG und Art. 171 ff. AVO.

aufsichtsrelevante Themen wie versicherungstechnische Rückstellungen und operatives Risiko behandelt wurden.

Rückversicherung: trotz Naturkatastrophen stabil

In der Rückversicherung war das erste Quartal 2011 in einem sehr hohen Ausmass von Naturkatastrophenschäden geprägt. Erwartungsgemäss waren die meisten grösseren in der Schweiz angesiedelten Rückversicherer von den Katastrophen betroffen. Die Gesellschaften konnten die Schäden jedoch relativ gut und ohne Solvenzgefährdung absorbieren, auch weil in den betroffenen Sparten und Regionen deutliche Erhöhungen der Prämiensätze erzielt wurden. In den übrigen Bereichen kam es hingegen nicht zu Verbesserungen der Prämiensätze. Besonders in den Haftpflichtsparten werden die Konditionen – auch aufgrund des anhaltend tiefen Zinsniveaus – als ungenügend betrachtet.

Ungebrochen ist die Attraktivität des Standortes Schweiz für Rückversicherer. Die Solvenz-situation der Rückversicherungsgesellschaften in der Schweiz ist gut. Insgesamt weisen die Unternehmen eine deutliche Überdeckung der SST-Ratio auf. Aufgrund verschiedener ausserordentlicher Veränderungen beim risikotragenden Kapital nimmt die Überdeckung jedoch tendenziell ab.

Krankenversicherung: Tarifsenkungen nicht möglich

Die Krankenversicherer müssen ihre Rückstellungen anhand von anerkannten Methoden so berechnen, dass sie die versprochenen Versicherungsleistungen jederzeit erbringen können.²⁸ Bis ins Jahr 2013 überprüft die FINMA zum Schutz der Versicherten bei sämtlichen Anbietern der Krankenzusatzversicherung die Rückstellungen und die dazu verwendeten Berechnungsmethoden.

Die Einführung einer neuen Spitalfinanzierung führte in den vergangenen Monaten zu einer öffentlichen Debatte über die Prämien in der Spitalzusatzversicherung. Dabei wies die FINMA stets darauf hin, dass dieses Element nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern weitere wichtige Änderungen anstehen, die sich positiv oder negativ auf die Gesundheitskosten auswirken können. Für die FINMA bestehen nicht genügend nachvollziehbare Gründe, um aufgrund der angekündigten Änderungen Tarifsenkungen zu verordnen. Die FINMA kann eine Versicherungsgesellschaft erst dann zu einer Prämienanpassung verpflichten, wenn sich anhand von zuverlässigen Datenerhebungen und erhärteten Prognosen darlegen lässt, dass der gesetzliche Rahmen²⁹ nicht mehr eingehalten wird. Die FINMA verfolgt die Entwicklung jedoch sehr genau. Im Jahr 2013 wird sie eine spezifische Erhebung durchführen, um die ersten messbaren Auswirkungen der Veränderungen zu analysieren.

²⁸ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2010/3 «Krankenversicherung nach VVG» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2010-03-d.pdf>).

²⁹ Art. 38 VAG.

Veränderungen in der Regulierung der Versicherungen

Am 1. September 2011 traten einige Änderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) in Kraft. Dabei geht es im Wesentlichen um eine Neuordnung der Zuständigkeit und der Abwicklung von Konkursen der von der FINMA beaufsichtigten Versicherungsunternehmen.

Das Versicherungsaufsichtsrecht soll im Interesse des Versichertenschutzes mittelfristig noch besser ausgestaltet werden. Widersprüche sind zu beseitigen, und internationale Kompatibilität³⁰ ist anzustreben. Die praktische Anwendung des totalrevidierten Versicherungsaufsichtsgesetzes³¹ und der dazugehörigen Bundesratsverordnung (Aufsichtsverordnung [AVO]), die strategische Ausrichtung der FINMA sowie Entwicklungen in der internationalen Aufsichtskoordination lassen regulatorischen Handlungsbedarf erkennen.

Neuordnung der Zuständigkeit bei Versicherungskonkursen

Nach bisheriger Regelung erfolgten die Konkurse über Versicherungsunternehmen im Rahmen eines komplexen Zusammenspiels zwischen der FINMA und dem ordentlichen Konkursrichter. Die formelle Zuständigkeit lag beim Konkursrichter, jedoch hatte die FINMA zwingend zu berücksichtigende Mitbestimmungsrechte bei der Konkurseröffnung sowie bei der Einsetzung eines Konkursverwalters. Insbesondere konnte ein Konkursrichter den Konkurs erst dann eröffnen, nachdem die FINMA der Konkurseröffnung zugestimmt hatte.

Neu ist die FINMA – analog der Regelung bei den Banken – allein für die Eröffnung und die Durchführung von Konkursen über die von ihr beaufsichtigten Versicherungsunternehmen verantwortlich.³² Damit entfällt die geteilte Zuständigkeit, allerdings können Dritte beigezogen werden. Allfällige Konkurse von Versicherungsunternehmen werden künftig somit von jener Stelle durchgeführt, die aufgrund ihrer täglichen Aufsichtstätigkeit über mehr Erfahrung und vertiefte Kenntnisse der ent-

sprechenden Versicherungsunternehmen verfügt als eine kantonale Konkursbehörde. Aufgabe der FINMA ist es nun, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu formulieren.

Im Rahmen dieser Teilrevision sind überdies einzelne weitere Bestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes geschaffen bzw. geändert worden, die nicht in direktem Zusammenhang mit Versicherungskonkursen stehen, sondern das Massnahmenrecht im Allgemeinen betreffen. So wird die FINMA aufgrund einer expliziten gesetzlichen Grundlage eine Unterdeckung des gebundenen Vermögens durch Zuordnung von Vermögenswerten des Versicherungsunternehmens bis zur Höhe des Sollbetrags beheben und bei Vorliegen einer Insolvenzgefahr die Stundung und den Fälligkeitsschub anordnen können.³³ Zudem stellte der Gesetzgeber klar, dass der Bewilligungsentzug die Auflösung der Gesellschaft zur Folge hat und die FINMA einen Liquidator bestimmt.³⁴

Rückstellungen in der Rückversicherung

Das Rundschreiben 2011/3 «Rückstellungen Rückversicherung» gilt für alle schweizerischen Rückversicherungsunternehmen und Rückversicherungscaptives für die übernommene und abgegebene Rückversicherung sowie für alle schweizerischen Direktversicherungsunternehmen für das in Rückdeckung übernommene und retrozedierte Geschäft. Es regelt im Wesentlichen die Bildung und die Auflösung der versicherungstechnischen Rückstellungen in der Rückversicherungstätigkeit und legt Minimalanforderungen für deren Bestimmung, namentlich zu Art und Umfang, fest.³⁵

³⁰ Namentlich bezogen auf die Äquivalenz mit EU- und IAS-Prinzipien (vgl. auch Kap. «Äquivalenzanerkennung der schweizerischen Versicherungsaufsicht», S. 50).

³¹ In Kraft seit 1. Januar 2006.

³² Vgl. Kap. «Insolvenzregulierung für den Finanzmarkt», S. 28.

³³ Art. 51 Abs. 2 Bst. h und i VAG.

³⁴ Art. 52 VAG.

³⁵ Gestützt auf Art. 16 VAG.

Das zweite Swiss Qualitative Assessment

Als Teil des integrierten Aufsichtskonzepts vermittelt das Swiss Qualitative Assessment (SQA) der FINMA ein umfassendes Bild der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen. Es zeigt auf, wie Governance und Risikomanagement ausgestaltet und umgesetzt werden.

Das Augenmerk beim SQA liegt nicht auf finanziellen, sondern auf qualitativen Faktoren. Damit stellt das SQA eine Ergänzung zum SST dar. Es dient zudem als Bemessungsgrundlage für das Rating eines Unternehmens innerhalb der Risikokategorien des FINMA-Aufsichtskonzepts.

Erste Tranche der Versicherungen geprüft

Im Februar 2010 veröffentlichte die FINMA in einem Marktübersichtsbericht³⁶ die Ergebnisse des ersten SQA³⁷, und im Dezember 2010 kündigte sie die Durchführung des SQA II an.³⁸ Die ersten für das SQA II ausgewählten Versicherungsunternehmen prüfte die FINMA im Jahr 2011. Weitere Assessments werden in den Jahren 2012 und 2013 folgen. Anders als das SQA I wird das SQA II nicht auf alle Gesellschaften angewendet. Die Versicherer werden sowohl risikobasiert als auch nach einem Zufallsmechanismus ausgewählt. Es versteht sich jedoch von selbst, dass die in FINMA-Mitteilung 17 erwähnten Verpflichtungen in den Bereichen Governance, Risikomanagement und interne Kontrollen von allen Unternehmen zu erfüllen sind – unabhängig von der Durchführung eines SQA II.

Massgeschneiderter Bewertungsprozess mit Risikodialogen

Das SQA II baut zwar auf dem SQA I auf, geht jedoch darüber hinaus. Das SQA II nutzt spezielle Module und bezieht verschiedene Exponenten des Unternehmens aus verschiedenen Bereichen sowie auf verschiedenen Stufen mit ein. Das heisst, das SQA II arbeitet mit einem 360-Grad-Ansatz, damit

die FINMA einen besseren Einblick in die operationelle Umsetzung und in die Angemessenheit der Governance, des Risikomanagements sowie der internen Kontrollen der Gesellschaft erhält. Der modulare Ansatz ermöglicht einen massgeschneiderten Bewertungsprozess, bei dem die spezifischen Risikobereiche jedes Versicherers besser berücksichtigt werden. Das SQA II setzt einen besonderen Schwerpunkt beim Verwaltungsrat eines Unternehmens sowie bei den Systemen und Prozessen zum Steuern und Kontrollieren der Risiken sowie zur Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften. Zusätzlich zu den schriftlichen Beurteilungen kann die FINMA Risikodialoge mit ausgewählten Versicherungsunternehmen führen, um vom SQA II abgedeckte Themen zu besprechen. Die FINMA kann ein Versicherungsunternehmen auch dazu verpflichten, eine Selbstbeurteilung durchzuführen. Oder sie kann von einem Dritten anhand der von ihr vorgegebenen Standards eine Beurteilung vornehmen lassen.

Mit dem SQA II und den laufenden Aufsichtstätigkeiten unterstreicht die FINMA die Bedeutung von Corporate Governance, Risikomanagement und internen Kontrollen in der Organisation und im Geschäftsbetrieb der beaufsichtigten Institute. Sollte ein Institut in diesen Bereichen Schwachstellen erkennen lassen, nicht genügend Fortschritte erzielen oder eine Erhöhung des Risikoprofils aufweisen, kann die FINMA ihre Aufsicht über das Institut verstärken und angemessene Massnahmen ergreifen.

³⁶ Vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/bericht-sqa-20100201-d.pdf>.

³⁷ Vgl. FINMA-Mitteilung 5 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finmamitteilung-05-2010-d.pdf>).

³⁸ Vgl. FINMA-Mitteilung 17 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finmamitteilung-17-2010-d.pdf>).

Gruppenaufsicht und internationale Entwicklungen

Internationale Entwicklungen im Versicherungsbereich finden heute auf globaler Ebene statt, namentlich in der International Association of Insurance Supervisors. Vermehrt ist aber auch ein Interesse des Financial Stability Board am Einbezug des Versicherungsbereichs festzustellen, vor allem zu Fragen der Finanzstabilität.

Die IAIS befasst sich schwergewichtig mit den Grundprinzipien der Versicherungsaufsicht, der Finanzstabilität sowie der multilateralen Aufsicht über Versicherungsgruppen. Künftig soll die IAIS zunehmend auch die Umsetzung der Regulierungsprinzipien verfolgen und unterstützen. Die FINMA engagiert sich in den meisten Haupt- und Subkomitees. 2011 wurde sie auch Mitglied des neu etablierten Supervisory Forum sowie der Macroprudential Policy and Surveillance Working Group.

Die Generalversammlung der IAIS verabschiedete am 1. Oktober 2011 die Revision³⁹ der Insurance Core Principles (ICP) von 2003. Bei diesen 26 Kerngrundsätzen handelt es sich um weltweit anwendbare, allgemeine Grundsätze zur Ausgestaltung einer wirksamen Versicherungsaufsicht. Die Prinzipien stellen somit einerseits einen Leitfaden für die Aufsichtsbehörden und ein Instrument zu deren Selbstbeurteilung dar, andererseits dienen sie auch dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Beurteilung des Zustands des jeweiligen Aufsichtsregimes.

Internationale Versicherungsgruppenaufsicht

Neben der Frage systemischer Risiken im Versicherungssektor⁴⁰ nahm die IAIS im Bereich der Aufsicht über international tätige Versicherungsgruppen (Internationally Active Insurance Groups [IAIG]) im Juli 2010 die über drei Jahre angesetzte Entwicklung eines Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (ComFrame) in Angriff. Mit der Veröffentlichung eines Konzepts im Juli 2011 erreichte dieses Projekt, das von der Vizepräsidentin der FINMA geleitet wird, die zugleich Vorsitzende des Technical Committee der IAIS ist, einen wichtigen ersten Meilenstein. ComFrame will bis Mitte 2013 ein erstes

multilaterales Rahmenwerk zur internationalen Aufsicht über Versicherungsgruppen schaffen, das anschliessend noch zu kalibrieren ist.

Colleges als kontinuierliche Informations- und Meinungsaustauschplattformen

Einer der Schwerpunkte in der Tätigkeit der Gruppen- und Konglomeratsaufsicht der FINMA liegt in der internationalen Zusammenarbeit. Auf internationaler Ebene übernimmt die FINMA die Group-wide-Supervisor-Funktion für die aus der Schweiz geleiteten Versicherungskonzerne. Zudem trifft sie sich regelmässig mit ausländischen Aufsichtsbehörden zu Supervisory Colleges über die globalen Konzerne sowie mit EU-Aufsehern zu den sogenannten Colleges of Supervisors.

2011 wurden sechs Colleges durchgeführt. Wie sich gezeigt hat, nimmt die Bedeutung und Wahrnehmung der Colleges zu – nicht nur in Europa, sondern auch auf anderen Kontinenten. Der Ruf nach einem häufigeren Informationsaustausch wird vor allem bei den globalen Supervisory Colleges von Swiss Re und Zurich Financial Services (ZFS) immer lauter: Hier genügte ein College pro Jahr nicht mehr, weshalb die Gruppenaufsicht seit 2011 Interim-College-Telefonkonferenzen durchführt. Ein zentrales Anliegen ist dabei der Austausch von zeitnäheren Informationen. Die Colleges wandeln sich von ursprünglichen Jahresveranstaltungen zu kontinuierlichen Informations- und Meinungsaustauschplattformen. Von besonderem Interesse sind Einschätzungen und Analysen zu Risikomanagement- und -kontrollsystemen. Da die Schweiz bei der Solvenzberechnung auf ökonomischer Basis mit dem SST zudem nach wie vor über einen konzeptionellen Vorsprung verfügt, ist das Interesse an dessen operativer Umsetzung entsprechend hoch.

³⁹ Vgl. http://www.iaisweb.org/..._temp/Revision_of_the_ICPs_-_Process_for_Review_and_Consultation.pdf.

⁴⁰ Vgl. Kap. «Systemrelevante Institute: Mehr Eigenmittel sind zentral», S. 17.

Der Druck zu koordinierten Aufsichtstätigkeiten wächst sowohl seitens der EIOPA als auch seitens der IAIS. ComFrame soll multilateral dazu dienen, die Aufsicht über die IAIG wirksam und effizient

durchzuführen. Dabei ist der Komplexität der multilokalen Aktivitäten dieser Versicherungsgruppen besonders Rechnung zu tragen.

Äquivalenzanerkennung der schweizerischen Versicherungsaufsicht

2011 testete die EIOPA das schweizerische Versicherungsaufsichtsregime nach den Vorgaben der Solvency-II-Richtlinie auf seine Äquivalenz. Der Befund der EIOPA war positiv, der Entscheid der EU-Kommission steht noch aus.

Anfang 2011 beantwortete die FINMA als ersten Schritt eines umfangreichen Assessments den ausführlichen Fragenkatalog⁴¹ der EIOPA zur Versicherungsaufsicht in der Schweiz.

Neben Fragen zu Rechtsform, Organisation, Zielen, Aufgaben und Ressourcen der FINMA sowie zu deren allgemeiner Ausrichtung und Durchführung der Versicherungsaufsicht wurde ein spezielles Augenmerk auf die Rückversicherungsaufsicht, die Gruppenaufsicht sowie die Solvenzprüfungen nach SST gelegt. Nach der Beantwortung von Zusatzfragen verschafften sich EIOPA-Vertreter aus verschiedenen Jurisdiktionen im Mai 2011 während zweier Wochen am Sitz der FINMA ein Bild vor Ort.

Gleichwertigkeit mit Vorbehalten

Ende Oktober 2011 verabschiedete die EIOPA ihre Empfehlung⁴² an die EU-Kommission. Darin sprach sich die EIOPA für eine «Gleichwertigkeit

mit einzelnen Vorbehalten» aus. Der definitive Entscheid der EU steht noch aus. Die Vorbehalte bezogen sich vorwiegend auf folgende Punkte:

- mangelnde Offenlegungspflichten der Versicherungsunternehmen gegenüber der Öffentlichkeit
- Befreiungsmöglichkeiten von der Pflicht, ein internes Revisorat zu bestellen
- mangelnde aufsichtsrechtliche Verankerung der Compliance-Funktion

Diese Feststellungen werden bei der Weiterentwicklung des schweizerischen Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) und der Aufsichtsverordnung (AVO) in die Entscheidungsfindung einbezogen.⁴³ Im Zuge der Prüfung veröffentlichte die FINMA ihre Policy zu den Supervisory Colleges im Versicherungsbereich.⁴⁴

⁴¹ Questionnaire for Equivalence Assessment in relation to Arts. 172, 227 and 260 of Solvency II Directive (2009/138/EC).

⁴² Vgl. <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2011/august-2011/consultation-paper-no-3-eiopa-draft-report-equivalence-assessment-of-the-swiss-supervisory-system/index.html>.

⁴³ Vgl. Kap. «Veränderungen in der Regulierung der Versicherungen», S. 47.

⁴⁴ Vgl. http://www.finma.ch/e/beaufsichtigte/versicherungen/gruppen_konglomerate/Documents/policy-supervisory-colleges.pdf.

MÄRKTE

Überblick Märkte

Im Jahr 2011 stellte die FINMA im Bereich Märkte sicher, dass der mehrstufige Überwachungsprozess bei kollektiven Kapitalanlagen funktioniert. Weiter standen die neuen technologischen Entwicklungen der Börsen und des Effektenhandels sowie die internationalen Regulierungs- und Umsetzungsvorhaben wie die AIFMD und die UCITS-IV-Richtlinie im Mittelpunkt.

Unter dem Aspekt der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte sind die vielen neuen technologischen Entwicklungen der Börsen und des Effektenhandels zu erwähnen. Die Fortschritte in der Datenverarbeitungs- und Kommunikationstechnologie führten zu einer starken Veränderung der Ausführung und Abwicklung des Effektenhandelsgeschäfts. Als jüngste Entwicklung in diesem Zusammenhang ist der Hochfrequenzhandel (High Frequency Trading [HFT]) zu nennen. Beim High Frequency Trading führen Computer eigenständig in Millisekunden Tausende von Kauf- und Verkaufsaufträgen aus, um minimalste Preisunterschiede an den verschiedenen Handelsplätzen auszunutzen.

Auch die Handelsplätze sind einem stetigen Wandel ausgesetzt. Hier sind insbesondere die multilateralen Handelssysteme, sogenannte Multilateral Trading Facilities (MTF) nach der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID), die Crossing Networks, aber auch die Dark Pools zu nennen. Die SIX Swiss Exchange gründete zusammen mit der Liquidnet Europe Limited einen Dark Pool zur Ausführung von Blocktransaktionen. Die Plattform SIX Swiss Exchange Liquidnet Service ermöglicht den Handel in rund 3600 Effekten aus der Schweiz, Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Sowohl Börsen als auch alternative Handelssysteme haben die Funktion, Käufer und Verkäufer von Wertpapieren zusammenzuführen.

Kundenschutz als zentrales Postulat

Im Bereich des Kundenschutzes erhöhten neben internationalen Regulierungs- und Umsetzungsvorhaben wie der AIFMD und der UCITS-IV-Richtlinie auch nationale Entwicklungen den Druck auf die Marktteilnehmer, insbesondere auf die institutio-

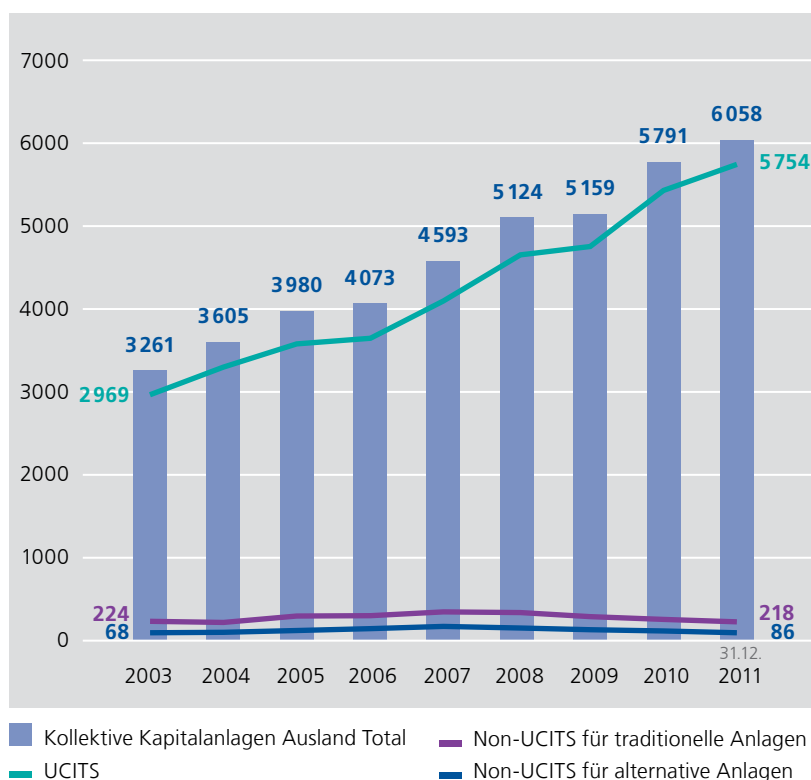
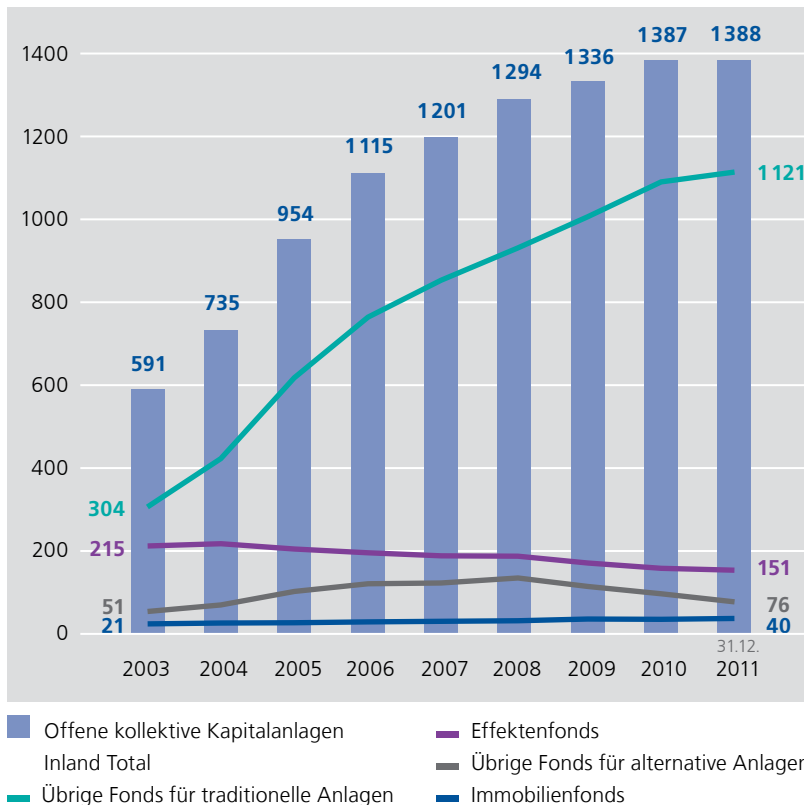
nelle Vermögensverwaltungsbranche. Zum einen arbeiten Kunden vermehrt nur noch mit bewilligten Instituten zusammen, zum anderen bestehen auch regulatorische Bestrebungen, für die Vermögensverwaltungstätigkeit nur noch unterstellte Bewilligungsträger zuzulassen. So wurde im Rahmen der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge festgelegt, dass als Vermögensverwalter von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge ab 1. Januar 2014 einzig von der FINMA beaufsichtigte oder von der Oberaufsichtskommission anerkannte Personen und Institute tätig sein dürfen.

Zur Sicherstellung des Kundenschutzes überprüfte die FINMA im Rahmen ihrer risikoorientierten Aufsicht 2011 bei den Beaufsichtigten nach dem Kollektivanlagengesetz unter anderem, dass der für kollektive Kapitalanlagen vorgesehene mehrstufige Überwachungsprozess funktioniert. Das Kollektivanlagengesetz selbst sieht nämlich zwischen den einzelnen Akteuren gewisse Kontrollpflichten vor. Die Depotbank schweizerischer kollektiver Kapitalanlagen hat beispielsweise nicht nur eine Aufbewahrungs-, sondern auch eine Kontrollfunktion⁴⁵ gegenüber der Fondsleitung oder der SICAV. So ist die Depotbank unter anderem für die Kontrolle der Berechnung des Nettoinventarwertes und für die Überprüfung der Anlageentscheide hinsichtlich der Kompatibilität mit dem Gesetz und dem Fondsvertrag verantwortlich. Die FINMA stellte im Rahmen ihrer Überwachung der Depotbanken fest, dass gewisse Institute ihre Kontrollpflichten gar nicht oder nur ungenügend wahrnehmen, und wies die Prüfungsgesellschaften daher an, im nächsten Prüfbericht detailliert dazu Stellung zu nehmen. Sollten sich die vermuteten Mängel bestätigen, wird die FINMA entsprechende Massnahmen ergreifen.

⁴⁵ Nach Art. 73 Abs. 3 KAG.

Entwicklung der Anzahl inländischer offener kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2003 und 2011, dargestellt nach Fondsart.

Bei den Fondsleitungen unterzog die FINMA insbesondere jene einer vertieften Prüfung, die mehrheitlich oder ausschliesslich Immobilienfonds verwalten. Die FINMA untersuchte nicht nur die Betriebsorganisation der Fondsleitungen, sondern legte insbesondere auch ein Augenmerk auf die fachliche Qualifikation der mit der Verwaltung der Immobilienfonds betrauten Personen. Schliesslich unterzog die FINMA im Zusammenhang mit Immobilienfonds auch die sogenannten Schätzungsexperten einer vertieften Prüfung, da ihnen im mehrstufigen Überwachungsprozess eine zentrale Rolle zukommt, nämlich jene der objektiven Wertbestimmung der Immobilien.



Im Bereich der Produkte war 2011 kein spezifischer Trend nach einer bestimmten Art von kollektiven Kapitalanlagen ersichtlich. Demgegenüber kann festgehalten werden, dass wieder vermehrt Gesuche um Genehmigung von schweizerischen Produkten mit spezifischen Ausnahmen in Bezug auf die Anlagen oder die Anlagevorschriften eingereicht wurden. Zudem ist eine gewisse Nachfrage nach körperchaftlich organisierten kollektiven Kapitalanlagen, beispielsweise nach der Investmentgesellschaft mit variablem Kapital, festzustellen.

Entwicklung der Anzahl ausländischer kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2003 und 2011.

Veränderungen in der Regulierung der Märkte

Um die wesentlichen Informationen für die Anleger kurz und vergleichbar auszugestalten, übernahm die Schweiz 2011 das neue Key Investor Information Document (KIID) der EU. Zudem wurde das FINMA-Rundschreiben «Meldepflicht Effektingeschäfte» präzisiert. Und das Rundschreiben «Ratingagenturen» definiert die Anforderungen der FINMA neu für verschiedene Aufsichtsbereiche.

Kollektive Kapitalanlagen

Im Rahmen der Änderung des Bankengesetzes zur Sicherung der Einlagen wurden unter anderem auch Anpassungen am Kollektivanlagengesetz (KAG) vom 23. Juni 2006 vorgenommen. Neu liegt die Zuständigkeit für Konkurse im Zusammenhang mit Fondsleitung, SICAV, KGK und SICAF bei der FINMA. Die entsprechenden Änderungen traten per 1. September 2011 in Kraft. Somit ist die FINMA neu nicht nur für die zwangsweise Liquidation, sondern auch für die Konkurseröffnung und die Durchführung des Konkursverfahrens nach Kollektivanlagengesetz zuständig.⁴⁶ Die freiwillige Liquidation von kollektiven Kapitalanlagen liegt weiterhin in der Verantwortung der Bewilligungsträger.

Einführung des KIID in der Schweiz

Nach der europäischen UCITS-IV-Richtlinie⁴⁷ wurde per 1. Juli 2011 der vereinfachte Prospekt durch die «Wesentlichen Informationen für den Anleger» (Key Investor Information Document [KIID]) ersetzt. Aufgrund dieser internationalen Rechtsentwicklung beschloss der Bundesrat am 29. Juni 2011 die Einführung des KIID im Rahmen der Änderung der Kollektivanlagenverordnung (KKV) und setzte diese per 15. Juli 2011 in Kraft. Mit dem KIID soll ein vereinheitlichtes, kurzes und für den Anleger verständliches Dokument geschaffen werden, das es ihm ermöglicht, die verschiedenen kollektiven Kapitalanlagen einfach und rasch miteinander zu vergleichen. Unter Beachtung der massgeblichen Übergangsfristen ist sowohl für schweizerische kollektive Kapitalanlagen der Art «Effektenfonds» und «übrige Fonds für traditionelle Anlagen» als auch für mit

diesen vergleichbare in oder von der Schweiz aus vertriebene ausländische kollektive Kapitalanlagen ein KIID zu erstellen. Für die Erstellung des KIID ist die von der Swiss Funds Association (SFA) herausgegebene Richtlinie «Wesentliche Informationen für die Anlegerinnen und Anleger für Effektenfonds sowie übrige Fonds für traditionelle Anlagen in der Form der Publikumsfonds» in der Fassung vom 2. Dezember 2011 zu beachten. Sie wurde von der FINMA als Mindeststandard anerkannt.⁴⁸

Börsen und Effektenhändler

Am 1. August 2011 trat Art. 53a BEHV in Kraft. Damit wurde eine der bisherigen FINMA-Praxis entsprechende gesetzliche Grundlage für die Zulassung ausländischer Eigenhändler an der Schweizer Börse geschaffen.⁴⁹ Nach Börsenverordnung⁵⁰ kann die FINMA dem ausländischen Eigenhändler, der im Sitzstaat keiner angemessenen Aufsicht untersteht, eine Bewilligung als ausländisches Börsenmitglied erteilen, wenn er die Voraussetzungen des Börsengesetzes⁵¹ erfüllt. Nichtbeaufsichtigte ausländische Eigenhändler müssen sowohl die organisatorischen und personellen Voraussetzungen als auch die Mindestkapitalanforderungen, wie sie für schweizerische Effektenhändler gelten, erfüllen. Die FINMA liess seit Inkrafttreten des neuen Art. 53a BEHV bis Ende 2011 einen ausländischen Eigenhändler als ausländisches Börsenmitglied zu.

Änderung des FINMA-Rundschreibens «Meldepflicht Effektingeschäfte»

Am 1. November 2011 setzte die FINMA das revidierte Rundschreiben 2008/11 «Meldepflicht Effektingeschäfte»⁵² (früher: Meldepflicht Börsentransaktionen) in Kraft. Die Änderungen betreffen

⁴⁶ Vgl. Kap. «Insolvenzregulierung für den Finanzmarkt», S. 28.

⁴⁷ Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW).

⁴⁸ Im Sinne von Art. 7 Abs. 3 FINMAG und Art. 20 Abs. 2 KAG.

⁴⁹ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2010, S. 65 f.

⁵⁰ Art. 53a Abs. 1 BEHV.

⁵¹ Art. 10 Abs. 2 BEHG.

⁵² Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-11.pdf>.

hauptsächlich Präzisierungen bereits bestehender Meldepflichten der Effektenhändler. Den Effektenhändlern werden damit keine neuen Pflichten auferlegt. Die FINMA passte das Rundschreiben neuen Entwicklungen und geänderten Marktbedürfnissen an. Namentlich wurden terminologische Widersprüche zu den Reglementen der Schweizer Börse beseitigt. In der durchgeführten informellen Anhörung begrüßten die betroffenen Marktteilnehmer und Anbieter die Revisionsvorschläge durchwegs.

Ratingagenturen

Die FINMA überarbeitete mit ihrem im August 2011 veröffentlichten Rundschreiben 2012/1 «Ratingagenturen»⁵³ die Anerkennungsvoraussetzungen von Ratingagenturen. Das Rundschreiben richtet sich an Ratingagenturen, deren Ratings von beaufsichtigten Instituten zur aufsichtsrechtlichen Verwendung eingesetzt werden. Neben der aufsichtsrechtlichen Verwendung von Ratings bei Banken und Effektenhändlern – insbesondere zur Berechnung der erforderlichen Eigenmittel – bildet

das Rundschreiben neu auch die Grundlage für die Verwendung von Ratings bei Versicherungsunternehmen (beispielsweise bei Anlagevorschriften zum gebundenen Vermögen) und bei kollektiven Kapitalanlagen (Anlagetechniken und Derivate). Damit werden die Anforderungen der FINMA an Ratingagenturen neu für verschiedene Aufsichtsbereiche der FINMA festgelegt und die Voraussetzungen zur Anerkennung vereinheitlicht. Bei der Festlegung der Anerkennungsvoraussetzungen berücksichtigte die FINMA die aktualisierten Vorgaben internationaler Standardsetzer wie der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) und des BCBS, jedoch vor dem Hintergrund des schweizerischen Marktumfeldes. Die im Rundschreiben aufgeführten Anforderungen an Ratingagenturen sollen zu einem qualitativen Mindeststandard der Ratings beitragen. Das Rundschreiben trat am 1. Januar 2012 in Kraft, wobei für die Anwendbarkeit bei Versicherungsunternehmen bis Ende 2014 Übergangsbestimmungen gelten.

⁵³ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2012-01-d.pdf>.

Exchange-Traded Funds

Aufgrund der zunehmend komplexeren Produkte ist Transparenz bei Exchange-Traded Funds (ETF) von grosser Bedeutung. Publikumsanleger müssen wissen, welchen Index der ETF repliziert, in den sie investieren.

ETF sind seit Jahren sowohl bei institutionellen als auch bei Publikumsanlegern ein beliebtes Anlageinstrument. Schweizerische und auch in oder von der Schweiz aus zum öffentlichen Vertrieb zugelassene ausländische ETF sind offene kollektive Kapitalanlagen, die an der SIX Swiss Exchange gehandelt werden und bei denen ein Market Maker einen liquiden Handel sicherstellt. Sofern im Zusammenhang mit der kollektiven Kapitalanlage die Bezeichnung ETF verwendet wird, sind sämtliche Anteilklassen zu kotieren. ETF sind zudem dadurch gekennzeichnet, dass sie einen Index replizieren, wobei sie auch die Wertentwicklung eines Basiswertes, beispielsweise Gold, abbilden können. Ausgeschlossen ist jedoch, dass sie den Index einzig als Benchmark einsetzen.

Erhöhte Transparenz bei schweizerischen ETF

ETF wenden zur Replikation der Indizes unterschiedliche Methoden an. Unterschieden wird zwischen physisch und synthetisch replizierenden Produkten. Physisch replizierende ETF erwerben sämtliche (sogenannte Full-Replication-Methode) oder eine Teilmenge (sogenannte Sample-Methode) der dem Index zugrunde liegenden Wertpapiere. Im Gegensatz zu physisch replizierenden bilden synthetisch replizierende Produkte den Index mittels Derivaten ab. Da die angebotenen ETF immer komplexer werden, ist bei diesen Produkten dem Gebot der Transparenz und Information der Anleger besondere Bedeutung beizumessen. In den Fondsdokumenten der schweizerischen ETF ist deshalb klar aufzuzeigen, welche Replikationsmethode angewendet wird und wie diese funktioniert. Da der replizierte Index das Risiko-Rendite-Profil des Produktes bestimmt, müssen die Fondsdokumente der schweizerischen Produkte namentlich Informationen zum Indexanbieter und zur Zusammensetzung des Index enthalten.

Swap ETF

Synthetisch replizierende Produkte der Art Unfunded Swap ETF haben zudem ihre Anlagepolitik in Bezug auf den Referenzwertpapierkorb offenzulegen. Ein Unfunded Swap ETF investiert nämlich nicht in die dem Index zugrunde liegenden Wertpapiere, sondern legt sein Fondsvermögen nach steueroptimierten Kriterien an. Die Performance des Index wird ausschliesslich mittels OTC-Swap erzielt.

Synthetisch replizierende Produkte werden auch als sogenannte Funded Swap ETF angeboten. Im Unterschied zu Unfunded Swap ETF erwerben Funded Swap ETF keine Wertpapiere, sondern sie transferieren das gesamte Fondsvermögen an eine oder mehrere Swap-Gegenparteien, die sich ihrerseits zur Hinterlegung von Sicherheiten im Umfang von mindestens 90 bzw. 95 Prozent des Fondsvermögens sowie zur Zahlung der Index-Performance verpflichten. Bei diesen Produkten stellt sich die Frage, ob sie die Definitionsmerkmale einer kollektiven Kapitalanlage erfüllen.⁵⁴ Wird nämlich der gesamte Cash Inflow des Funded Swap ETF an eine Swap-Gegenpartei transferiert, verfügt dieser ETF nicht nur über keine Anlagen im Fondsvermögen, sondern das geschäftsführende Organ des ETF nimmt auch keine Verwaltung des Fondsvermögens wahr. Der Gesuchsteller hat deshalb bei Einreichung des Gesuchs unter anderem nachzuweisen, dass das eingereichte Produkt eine kollektive Kapitalanlage darstellt.

Am 21. September 2011 veröffentlichte die FINMA die Mitteilung 29⁵⁵ zu Exchange-Traded Funds. Darin informiert sie die Bewilligungsträger, namentlich die Fondsleitungen und die Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen, über die genannten Genehmigungsvoraussetzungen.

⁵⁴ Art. 7 Abs. 1 KAG.

⁵⁵ Vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-29-2011-d.pdf>.

Schätzungsexperten schweizerischer Immobilienfonds

Die Schätzungsexperten schweizerischer Immobilienfonds sollen sicherstellen, dass die Verkehrswertschätzungen unabhängig, professionell und marktkonform erfolgen.

Schweizerische Immobilienfonds⁵⁶ legen ihre Mittel in Immobilienwerten an wie namentlich in Grundstücken (Wohnbauten, Liegenschaften und Bauten mit kommerzieller oder gemischter Nutzung, Bauland usw.; nachfolgend «Immobilien» genannt). Bei diesen Anlagen ist der Verkehrswert nicht ohne Weiteres feststellbar. Deshalb sieht das Kollektivanlagengesetz⁵⁷ vor, dass die Fondsleitung bzw. die SICAV mindestens zwei natürliche Personen oder eine juristische Person als Schätzungsexperten für die Bewertung der zum Immobilienfonds gehörenden Immobilien beauftragen. Jeder einzelne Schätzungsauftrag der Fondsleitung bzw. der SICAV an die Schätzungsexperten bedarf der Genehmigung der FINMA. Die FINMA anerkennt damit Schätzungsexperten nicht generell, sondern nur bezogen auf einen konkreten Auftrag.

Anforderungen an die Schätzungsexperten

Der Schätzungsauftrag wird genehmigt, wenn die Schätzungsexperten die erforderlichen Qualifikationen aufweisen und unabhängig sind. Die fachliche Qualifikation setzt nach konstanter Praxis der FINMA den Nachweis einer einschlägigen Ausbildung oder einen anderen Erwerb der notwendigen Sachkunde, eine mindestens fünfjährige Erfahrung auf dem Gebiet der Immobilienschätzung sowie Vertrautheit mit dem einschlägigen Immobilienmarkt voraus. Der Schätzungsexperte muss rechtlich und wirtschaftlich unabhängig sein von der Fondsleitung, der SICAV, der Depotbank sowie von Gesellschaften, die auf irgendeine Weise mit den vorgenannten Personen oder mit Immobiliengesellschaften kollektiver Kapitalanlagen verbunden sind, die von der gleichen Fondsleitung, SICAV oder Depotbank verwaltet werden. Eine wirtschaftliche

Abhängigkeit wird vermutet, sobald der Schätzungsexperte mehr als zehn Prozent seines Jahreseinkommens aus Aufträgen einer einzigen oder aus Aufträgen verbundener Fondsleitungen bzw. SICAV erzielt. Zudem müssen die Schätzungsexperten auch untereinander unabhängig sein.

Die mit Inkrafttreten des Kollektivanlagengesetzes neu vorgesehene Möglichkeit, auch juristische Personen als Schätzungsexperten zu ernennen, hat sich als nicht praktikabel erwiesen. Da auch eine juristische Person für jeden Immobilienfonds zwei natürliche Personen als Schätzungsexperten ernennen muss, bleibt für die Genehmigung des Auftrags an eine juristische Person kein Raum.

Aufgaben der Schätzungsexperten

Nach Genehmigung des Schätzungsmandates durch die FINMA hat die Fondsleitung bzw. die SICAV die Immobilien den einzelnen Schätzungsexperten zuzuteilen. Diese haben die Immobilien, die die Fondsleitung bzw. die SICAV erwerben oder veräussern wollen, zu besichtigen und zu schätzen.⁵⁸ Bei Grundstücken, die bereits zum Fondsvermögen gehören, ist der Verkehrswert auf den Abschluss jedes Rechnungsjahres und bei jeder Ausgabe von Fondsanteilen überprüfen zu lassen und die Besichtigung mindestens alle drei Jahre zu wiederholen.⁵⁹ Die Besichtigung der Immobilie durch eine Hilfsperson des Schätzungsexperten ist ausschliesslich bei der Bewertung von ausländischen Immobilien zulässig. Die Ergebnisse der Bewertung der Immobilie sind sodann von einem zweiten Schätzungsexperten überprüfen zu lassen. Vorgenannte Anforderungen sollen sicherstellen, dass die Verkehrswertschätzungen unabhängig, professionell und marktkonform erfolgen.

⁵⁶ Art. 58 ff. KAG.

⁵⁷ Art. 64 Abs. 1 KAG.

⁵⁸ Art. 92 KKV.

⁵⁹ Art. 93 und Art. 97 Abs. 3 KKV.

Umgang der Banken mit Vermögen von politisch exponierten Personen

Die FINMA veröffentlichte einen Kurzbericht⁶⁰ zu den Sorgfaltspflichten der Banken im Umgang mit Vermögen von politisch exponierten Personen und führte Untersuchungen bei den betroffenen Banken durch.

Im Zuge der Umwälzungen im arabischen Raum liess der Bundesrat Anfang 2011 direkt gestützt auf die Bundesverfassung die Vermögen der Herren Ben Ali, Mubarak und Gaddafi und jeweils deren Umfeld sperren. Viele dieser in den Sanktionsverordnungen aufgelisteten Personen sind politisch exponierte Personen (PEP). In diesem Zusammenhang gingen bei der FINMA zahlreiche Fragen ein zur Einhaltung der Geldwäschereibestimmungen durch die Banken, namentlich im Umgang mit PEP. Die FINMA veröffentlichte am 11. März 2011 den Kurzbericht «Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von politisch exponierten Personen», der zentrale Antworten auf diese Fragen zusammenfasst.

Überprüfung bei zwanzig Banken

Gestützt auf die bundesrätlichen Verordnungen über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Tunesien, aus der Arabischen Republik Ägypten und aus Libyen, meldeten verschiedene Banken Vermögenswerte von Exponenten, die von den Massnahmen betroffen sind. Im Anschluss an diese Meldungen tätigte die FINMA bei zwanzig Banken Abklärungen, um einzelfallweise zu überprüfen, ob eine Verletzung der Geldwäschereivorschriften vorliegt. Die Resultate dieser Überprüfung zeigten, dass die Dossiers unterschiedlich gut geführt wurden. Grundsätzlich kennen die Banken ihre Pflichten und setzten sie entsprechend um. Teilweise wurden die Erwartungen vollständig erfüllt. Bei vier der kontrollierten Banken stellte die FINMA jedoch Verfehlungen fest. Als Folge davon führte die FINMA formelle Enforcementverfahren gegen diese Banken. Die FINMA informierte am 10. November 2011 über die Resultate der Untersuchung.⁶¹

Strenge Sorgfaltspflichten

Die Schweiz kennt bereits seit 1998 konkrete Regeln für die Banken im Umgang mit Vermögenswerten von PEP. Diese Sorgfaltsregeln wurden seither kontinuierlich weiterentwickelt und sind heute in der Geldwäschereiverordnung der FINMA vom 8. Dezember 2010 verankert. Geschäftsbeziehungen mit PEP sind nicht verboten. Die Finanzintermediäre unterliegen aber strengen Sorgfaltspflichten, die sich auf das Geldwäschereigesetz stützen. Sie müssen zusätzliche Abklärungen tätigen, die es der Bank erlauben, Herkunft und Zweck der Mittel zu kennen. Zudem sind sie verpflichtet, Vermögenswerte zu melden und zu sperren, wenn sie einen begründeten Verdacht auf eine verbrecherische Herkunft haben. Die FINMA kontrolliert die Einhaltung dieser Sorgfaltspflichten bei Banken jedes Jahr – meist mithilfe von Prüfgesellschaften – und interveniert, falls die Sorgfaltspflichten nicht eingehalten wurden.

Die FATF, die den internationalen Standard im Bereich Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung setzt, einigte sich im Rahmen der Teilrevision der vierzig Empfehlungen und der neun Spezialempfehlungen auf eine Ausdehnung der Kategorien von PEP. Neben ausländischen PEP wird es künftig noch Kategorien inländischer PEP sowie PEP bei internationalen Organisationen geben. Im Gegensatz zu den ausländischen PEP wird bei diesen Kategorien nicht automatisch von einem erhöhten Reputationsrisiko ausgegangen. Die Risiken werden vielmehr im Rahmen eines Risk-Based-Approach der Kundenbeziehung gewichtet. Die Änderungen werden der vierten Runde der Länderexamen zugrunde gelegt.

⁶⁰ Vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/br-pep-20110311-d.pdf>.

⁶¹ Vgl. http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/bericht_pep-abkl%C3%A4rung_20111110_d.pdf.

ENFORCEMENT

Überblick Enforcement

Der Geschäftsbereich Enforcement ist verantwortlich für die zwangsweise Durchsetzung des Aufsichtsrechts. Zudem betreibt er die Marktaufsicht der FINMA und ist zuständig für die Abwicklung von Insolvenzen bei Beaufsichtigten der FINMA. Entscheide in Enforcementfällen trifft der Enforcementausschuss der FINMA.

Enforcement ist der jüngste Geschäftsbereich der FINMA. Seit dem 15. März 2011, als er aus dem Geschäftsbereich Märkte ausgegliedert wurde, ist der Geschäftsbereich Enforcement zuständig für Abklärungen und die Durchsetzung der Pflicht zur Unterstellung unter das jeweilige Finanzmarktgesetz. Er führt Enforcementverfahren in der Instituts-, Produkt- und Marktaufsicht und ist somit der sanktionierende Teil der FINMA. Zudem wickelt er Banken sowie Effektenhändler und seit dem 1. September 2011 auch Versicherungen und kollektive Kapitalanlagen ab, die finanziell gescheitert sind.⁶² Dazu betreut er das Offenlegungswesen (börsengesetzliche Meldepflicht) sowie Übernahmesachen.

Abklärungen und Enforcementverfahren

Als Querschnittsfunktion⁶³ nimmt der Geschäftsbereich Enforcement ausgewählte Aufgaben wahr, die Unternehmen und Personen betreffen, die in den Geschäftsbereichen Banken, Versicherungen und Märkte beaufsichtigt werden. Führt die Aufsichtstätigkeit zu klaren Anhaltspunkten, dass Beaufsichtigte die Vorgaben des Aufsichtsrechts nicht einhalten, werden die Teams des Geschäftsbereichs Enforcement tätig. Bei diesen laufen immer rund 300 offene Abklärungen. Dabei findet ein reger Austausch mit den Aufsichtsbereichen statt. Gleichzeitig führt Enforcement dauernd rund 35 formelle Enforcementverfahren gegen Beaufsichtigte und Einzelpersonen, um vermutete Gesetzesverstöße vertieft zu klären und bei festgestelltem Verstoss die notwendigen aufsichtsrechtlichen Korrekturmaassnahmen anzuordnen.

Immer mehr Verfahrensbeschwerden

Wenn die FINMA ein Verfahren eröffnet, richtet sie sich nach der veröffentlichten Enforcement-

Policy⁶⁴. Verfügungen in Enforcementsachen erlässt in der Regel der Enforcementausschuss der FINMA. Soweit die FINMA Beschwerden gegen Verfügungen der Übernahmekommission beurteilt, entscheidet der dafür gebildete Übernahmeausschuss des Verwaltungsrates der FINMA.

Das Massnahmenspektrum reicht von Feststellungsverfügungen über den Bewilligungszug bzw. die aufsichtsrechtliche Liquidation oder die Anordnung der Insolvenz eines Bewilligungsträgers bei Unternehmen bis hin zur Anordnung eines Berufsverbots bei natürlichen Personen. Als zuständige Konkursbehörde betreut die FINMA Konkurse von Beaufsichtigten und führt ausländische Hilfskonkurse durch. In der Mehrheit setzt Enforcement einen externen Beauftragten als Konkursverwalter ein. Bei geringem Vermögen der Konkursmasse übernimmt Enforcement selbst die Rolle der Konkursverwaltung.

Erheblichen Aufwand verursachen dem Geschäftsbereich die vielen Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen der FINMA. Seinen Aufwand bei eröffneten Enforcementverfahren stellt der Geschäftsbereich den Verfahrensparteien in Rechnung. Nicht dem Verursacher verrechnet werden können aber Aufwände der FINMA, falls gegen Verfügungen der FINMA Rechtsmittel erhoben werden, sowie für Abklärungen.

Der Geschäftsbereich Enforcement stösst oft auf Sachverhalte, die auf eine mögliche Straftat hinweisen, weshalb Kontakte zu den Strafbehörden des Bundes und der Kantone bestehen. Dabei geht es darum, einerseits Verfahren zu koordinieren und gegenseitig Rechtshilfe zu leisten, andererseits der gesetzlichen Strafanzeigespflicht nachzukommen. Bei der Koordination von Verfahren ist die Verwertbarkeit von Beweismitteln besonders wichtig.

⁶² Vgl. auch Kap. «Insolvenzregulierung für den Finanzmarkt», S. 28.

⁶³ Zur Betriebsorganisation vgl. Kap. «Innerbetriebliche Weiterentwicklung der FINMA», S. 74.

⁶⁴ Vgl. http://www.finma.ch/d/sanktionen/enforcement/Documents/pl_enforcement_20111110_d.pdf.

Enforcementstatistiken

Verfahren: Bestand und Veränderungen

	Offen per 1. Januar 2011	Eröffnungen	Erledigungen	Offen per 31. Dezember 2011
Enforcementverfahren gegen				
Bewilligungsträger	26	21	22	25
Übrige	15	15	22	8
Liquidationen				
Bewilligungsträger	1	1	1	1
Unbewilligte Institute	37	6	5	38
Konkurse				
Bewilligungsträger	8	1	0	9
Unbewilligte Institute	120	17	25	112
Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen	5	2	2	5

Revision des Börsengesetzes: Erweiterung der Marktaufsicht

Am 1. September 2011 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Börsengesetzes. Das Revisionsprojekt schlägt eine grundsätzliche und weitreichende Neuordnung der Überwachung sowie der Verfolgung von Börsendelikten und Marktmissbrauch in der Schweiz vor.

Auf der Ebene des Strafrechts will die Revision des Börsengesetzes den Tatbestand der Ausnützung der Kenntnis vertraulicher Tatsachen (Insiderhandel) massgeblich ausweiten. Zudem werden qualifizierte Tathandlungen bei Insiderhandel und Kursmanipulation neu als Verbrechen bezeichnet, womit die entsprechenden internationalen Empfehlungen der FATF umgesetzt werden. Als Verbrechen sollen Handlungen gelten, bei denen der Täter (bzw. beim Insiderhandel der Primärinsider) einen Vermögensvorteil von mehr als einer Million Franken erzielt. Eine zentrale Neuerung betrifft zudem die neu bei der Bundesanwaltschaft zusammengefasste Zuständigkeit zur Verfolgung der Börsendelikte.

Ausweitung des Verbots von Insiderhandel und Marktmanipulation

Auf der Ebene des Aufsichtsrechts verbietet der Vorschlag des Bundesrates Insidergeschäfte und Marktmanipulation neu für alle Marktteilnehmer, nicht nur für die Beaufsichtigten der FINMA. Für alle am Markt tätigen und konkurrierenden Teilnehmer sollen dieselben aufsichtsrechtlichen Verhaltensregeln gelten. Damit wird eine wichtige Korrektur vorgenommen, die die FINMA bzw. die EBK immer wieder gefordert hat.⁶⁵ Dies hat namentlich zur Folge, dass Marktmanipulationen, die mit «echten» (das heisst nicht zum Schein vorgenommenen) Transaktionen oder Kauf- oder Verkaufsaufträgen erfolgen, nun generell unzulässig sind. Zu beachten ist zudem, dass das Verbot nicht nur Transaktionen in Effekten selbst erfasst, sondern auch Geschäfte sowie Kauf- oder Verkaufsaufträge in abgeleiteten Finanzinstrumenten (OTC-Produkte) oder bei Derivaten in den Basiswerten. Werden dadurch falsche oder irreführende Signale für das Angebot, die Nachfrage oder den Kurs von Effekten gesetzt,

soll dies künftig als Marktmanipulation verboten werden. Beim Verbot von Insiderhandel werden Verhaltensweisen wie Frontrunning und Scalping untersagt.

Abgeschafft wird nach dem Vorschlag des Bundesrats die Zulässigkeit der sogenannten Kontrollprämie bei öffentlichen Kaufangeboten. Diese Änderung ist zu begrüssen: erstens, weil die Schweiz damit den Standard der internationalen Regulierung übernimmt, und zweitens, weil damit in Zukunft alle Anleger gleich behandelt werden. Weiter soll die FINMA bzw. in Übernahmesachen die Übernahmekommission die Kompetenz erhalten, das Zwangsmittel der Stimmrechtssuspendierung als vorsorglich einsetzbare Massnahme zur Sicherstellung der Einhaltung der börsengesetzlichen Meldepflichten einzusetzen. Die Änderung dient der Rechtssicherheit und der Praktikabilität der Anwendung dieser bisher kaum erprobten Massnahme.

Viele Vorschläge, die die FINMA einbringen konnte, wurden in diesem Revisionsprojekt berücksichtigt. Andere wichtige Forderungen wie die Einführung einer Verwaltungsbusse fanden keinen Eingang. Insgesamt ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene Revision eine gute Grundlage schafft für die sachgerechte Marktaufsicht über die Handelstätigkeit von Effekten, die in der Schweiz zum Handel zugelassen sind, doch verbleiben auch bei Annahme der Revisionsvorlage durch die eidgenössischen Räte Differenzen betreffend Geltungsbereich sowie Sanktionsmöglichkeiten im Vergleich zu Standards auf anderen gut regulierten Finanzplätzen.

Teilrevision der Börsenverordnung-FINMA

Vom 27. Juli 2011 bis 5. September 2011 führte die FINMA eine Anhörung zum Entwurf für eine Änderung der Börsenverordnung-FINMA durch. Die

⁶⁵ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2010, S. 64.

überwiegende Mehrheit der insgesamt sechs Anhörungsteilnehmer befürwortete das Revisionsvorhaben. Die Änderungen beinhalten im Wesentlichen eine Präzisierung der Meldepflicht bei exaktem Erreichen eines Schwellenwerts⁶⁶, die Neuregelung der Meldepflicht für Beteiligungen von nicht zum

Vertrieb genehmigten ausländischen kollektiven Kapitalanlagen⁶⁷ und die Anpassung verschiedener Verfahrensbestimmungen⁶⁸. Die Änderungen der Börsenverordnung-FINMA traten auf den 1. Januar 2012 in Kraft.⁶⁹

Aus der Enforcementpraxis

Der Geschäftsbereich Enforcement ist der sanktionierende Teil der FINMA. Er greift etwa ein, wenn unbewilligte Institute aus dem Verkehr gezogen werden müssen, Publikumseinlagen illegal entgegengenommen oder Geldwäschereibestimmungen missachtet wurden.

Die FINMA musste hauptsächlich in Fällen illegaler Entgegennahme von Publikumseinlagen, illegaler Emissionshaus- oder Versicherungstätigkeit, nicht rechtmässiger Beteiligungsgesellschaften und bei Verstössen gegen das Geldwäschereigesetz Abklärungen und Enforcementverfahren führen. In einigen Fällen war der Konkurs oder die Liquidation von Gesellschaften mit einer illegalen Tätigkeit anzuordnen.⁷⁰ Manchmal genügte eine mildere Massnahme, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen: Wenn beispielsweise eine fehlbare Gesellschaft keine Werbung veröffentlicht und die entgegengenommenen Publikumseinlagen unter die Grenze der Gewerbmässigkeit gesenkt hatte, beschränkte sich die FINMA darauf, die unbewilligte Tätigkeit festzustellen und die Gesellschaft anzuweisen, die Einlagen umgehend zurückzuzahlen.

Unbewilligte Institute:

E-Money als wachsende Gefahr

Im Themenbereich E-Money (virtuelles Geld) werden immer mehr Abklärungen geführt. Dem internationalen Güterhandel über das Internet folgt jetzt auch der virtuelle Geldfluss. Dabei sind sich die Anleger nicht immer bewusst, dass sie im Internet «echtes» Geld einzahlen und gegen virtuelles Geld wechseln. Dieses virtuelle Zahlungsmittel wird wie eine Parallelwährung verwendet. Das heisst, dem

Kunden wird, nachdem er echtes Geld einbezahlt hat, ein bestimmter Betrag an virtuellem Geld auf einem Konto gutgeschrieben, meist zu einem nicht nachvollziehbaren Wechselkurs. Damit kann der Kunde dann bei angeschlossenen Partnergesellschaften angeblich günstiger investieren oder Waren beziehen. Den Anbieter des virtuellen Gelds bei Problemen zu belangen oder das einbezahlte Geld zurückzufordern, ist für die Anleger häufig praktisch unmöglich. In einem Fall verkaufte eine Schweizer Gesellschaft elektronisches Geld, das von Offshore-Gesellschaften herausgegeben wurde. Die FINMA qualifiziert die Tätigkeit solcher ausländischer E-Money-Anbieter als bewilligungspflichtige Bankentätigkeit. Entsprechend war die Schweizer Gesellschaft als bewilligungspflichtige Vertretung einer ausländischen Bank zu qualifizieren. Die FINMA verfügte die Liquidation der Gesellschaft.

Die von der FINMA verfügten Massnahmen bewirken oft, dass illegal tätige Gesellschaften ihre Geschäftstätigkeit einstellen müssen. Danach besteht die Gefahr, dass die dahinterstehenden natürlichen Personen die illegale Tätigkeit in anderer Form und im Namen anderer Gesellschaften weiterführen. In solchen Fällen verfügt die FINMA ein Verbot der unbewilligten Tätigkeit gegen die natürlichen Personen als Drahtzieher der unbewilligten Tätigkeit und ordnet die zeitlich und örtlich beschränkte Publikation dieses Verbots an. Dabei geht es darum, künftige

⁶⁶ Art. 11 BEHV-FINMA.

⁶⁷ Art. 17 Abs. 3 BEHV-FINMA.

⁶⁸ Art. 21, 22, 23 und 26 BEHV-FINMA.

⁶⁹ Vgl. <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-teilrevision-boersenverordnung-20111220.aspx>.

⁷⁰ Vgl. Kap. «Enforcement-statistiken», S. 59.

Anleger präventiv zu schützen. Bei Hinweisen auf eine bewilligungspflichtige Tätigkeit von Gesellschaften ohne Präsenz in der Schweiz kann die FINMA nicht direkt vorgehen. In diesen Fällen erfolgt seit einigen Jahren eine Veröffentlichung auf der Negativliste der FINMA-Internetseite. Seit September 2011 werden diese Einträge zusätzlich auf dem IOSCO Investor Alerts Portal⁷¹ veröffentlicht, um auch ausländische Investoren besser zu informieren.

Bewilligte Institute: häufig erhebliche Organisationsmängel behoben

In den Verfahren gegen Beaufsichtigte waren sämtliche Aufsichtsbereiche betroffen: Banken und Versicherungen genauso wie Prüfgesellschaften, Marktteilnehmer im Fondsbereich und andere Finanzintermediäre. Häufig förderten die Untersuchungen erhebliche Organisationsmängel zutage: unzweckmässiges Weisungswesen, mangelhafte Compliance bei Anlageprozessen, ungenügendes Fachwissen, etwa beim Vertrieb von kollektiven Kapitalanlagen oder ein mangelhaftes internes Kontrollsystem. Zudem wurden Informations- und Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden verletzt. In anderen Fällen ging es darum, die Einhaltung der finanziellen Bewilligungsvoraussetzungen mit Auflagen und erheblichem Druck durchzusetzen, was in einzelnen Fällen zur freiwilligen Rückgabe der Bewilligung durch die Beaufsichtigten führte. Abgeschlossen werden die Verfahren mit Verfügungen. Hier kam die gesamte gesetzlich vorgesehene Palette der Massnahmen zum Tragen: von der Rüge über die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes und das Berufsverbot bis zum Bewilligungsentzug.

Bei einzelnen Finanzintermediären, die direkt der FINMA unterstellt sind (DUFI), stellte sich die Frage, ob das Geldwäschereigesetz tiefere oder gleich hohe Anforderungen an die Gewähr der verantwortlichen Manager stellt wie bei Banken oder Effektenhändlern. Die FINMA beschloss, sich an der langjährigen Praxis im prudenziell beaufsichtigten Bereich zu orientieren und einen einheitlichen, strengen Standard anzustreben. So wurden beispielsweise Handlungen, mit denen sich Gesellschaftsorgane zum Schaden der

Gesellschaft einen materiellen Vorteil verschaffen, als gewährsrelevant definiert, auch wenn dadurch keine Anleger direkt zu Schaden gekommen waren.

Verletzungen von Geldwäschereivorschriften beschäftigten die FINMA 2011 besonders stark. Die Aufsichtsbehörde stiess auf verschiedene Hinweise ungenügender Einhaltung der Sorgfaltspflichten. Vor allem wurden Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhtem Risiko oft mangelhaft abgeklärt. In mehreren Fällen wurden Bargeschäfte mit der Ausstellung falscher Bescheinigungen abgewickelt. Hinzu kamen die bereits erwähnten Enforcementverfahren zum Umgang mit PEP.⁷²

Marktaufsicht: unverständliche Prospekte für strukturierte Produkte

Mitte 2011 überprüfte die FINMA in einer repräsentativen Kontrolle die Prospekte, mit denen Banken ihre strukturierten Produkte zum Verkauf anbieten. Dabei untersuchte sie rund hundert Prospekte von elf Marktteilnehmern. Die Resultate der Abklärungen zeigen ein negatives Bild: Die Prospekte sind für den Durchschnittsanleger mehrheitlich schwer verständlich, insbesondere jene in englischer Sprache. Obwohl der Gesetzgeber dies fordert, gibt es de facto kein über alle Emittenten hinweg genormtes Schema. Der vereinfachte Prospekt spielt zudem im Beratungsprozess eine untergeordnete Rolle. Der Selbstregulierung ist es nicht gelungen, die Anforderungen an den vereinfachten Prospekt so zu konkretisieren, dass den Anlegern eine verständliche, übersichtliche und insbesondere auch vergleichbare Grundlage zur Verfügung steht. Es ist somit klar geworden, dass die bestehenden regulatorischen Grundlagen nicht genügen.

Konsequente Linie bei Meldepflichtverletzungen

In ihrem Jahresbericht 2010 kündigte die FINMA die Verschärfung ihrer Anzeigepraxis im Bereich möglicher Verletzungen von börsengesetzlichen Meldepflichten an. Diese Praxis wird konsequent umgesetzt, indem bei begründetem Verdacht auf eine strafbare Meldepflichtverletzung jeder Fall (auch alle Bagatellfälle) beim zuständigen EFD angezeigt wird.⁷³

⁷¹ Vgl. http://www.iosco.org/investor_alerts/.

⁷² Vgl. Kap. «Umgang der Banken mit Vermögen von politisch exponierten Personen», S. 57.

⁷³ Vgl. Zunahme an Strafanzeigen, wie in Kap. «Statistiken», S. 83, ausgewiesen.

Mit einer Offenlegungsmeldung wurde bekannt, dass eine von einem bekannten Investor geführte Gruppe überraschend die Stimmrechtsschwellenwerte von drei, fünf, zehn, fünfzehn und zwanzig Prozent an der börsenkotierten sia Abrasives AG überschritten hatte. Die von der FINMA eingeleitete Untersuchung ergab, dass eine Bank Namenaktien dieses Unternehmens gekauft hatte, um sie später an Kunden zu verkaufen, die sie im Auftrag des Investors «parkierten». Damit hatte die Bank ihre aufsichtsrechtlichen Organisations- und Gewährspflichten schwer verletzt und der Investor seine börsengesetzliche Offenlegungspflicht. Die Verfügung gegen den Investor ist rechtskräftig, das Rechtsmittelverfahren betreffend die gegen die Bank gerichtete Verfügung ist vor Bundesverwaltungsgericht hängig.

Beschwerden gegen Verfügungen der Übernahmekommission

Im Übernahmeverfahren Genolier Swiss Medical Network SA befand die Übernahmekommission, das öffentliche Kaufangebot entspreche den gesetzlichen Bestimmungen. Im Einspracheverfahren verpflichtete sie die Anbieterin, einen angepassten Bewertungsbericht zu veröffentlichen. Zwei qualifizierte Aktionäre erhoben in der Folge bei der FINMA Beschwerde. In ihrem Entscheid kam die FINMA zum Schluss, dass bei einer unabhängigen Stelle eine Drittmeinung (Fairness Opinion) einzuholen ist. Nachdem der Prospekt sowie der Bericht des Verwaltungsrates mit den von der FINMA geforderten Zusatzangaben ergänzt worden waren, stellte die Übernahmekommission fest, dass die vorgenommenen Ergänzungen gesetzeskonform seien. Die entsprechende Verfügung der Übernahmekommission wurde wiederum angefochten. Die FINMA wies die Beschwerde ab.

Im Rahmen des öffentlichen Kaufangebots für die Quadrant AG entschied die FINMA, dass die Prüfung des Angebots eines Effektenhändlers durch einen in der Schweiz zugelassenen Effektenhändler zu erfolgen hat bzw. dass ein ausschliesslich im Ausland zugelassener Effektenhändler nicht als Prüfstelle im Sinne des Börsengesetzes gilt.

Insolvenz: neue Kompetenzen für die FINMA

Am 1. September 2011 ist die Zuständigkeit der FINMA für die Eröffnung und die Durchführung von Liquidationen und Insolvenzverfahren gegenüber Finanzmarktteilnehmern stark erweitert worden.⁷⁴ Inwiefern sich aus dieser Erweiterung eine grosse Zunahme von Insolvenzverfahren ergibt, bleibt abzuwarten. Im Fokus stehen derzeit weiterhin Banken und Effektenhändler.

Beschwerden: immer mehr und immer verfahrenstechnischer

Allgemein ist festzustellen, dass die Zahl der Beschwerden steigt. Insbesondere machen die Beschwerdeführer immer häufiger das Verfahrensrecht zum Hauptgegenstand des Verfahrens, indem sie wiederholt prozessuale Anträge stellen, Ausstandsverfahren anstrengen, um Fristverlängerungen ersuchen und Zwischenverfügungen verlangen, die dann wiederum angefochten werden.

Ein wichtiges Urteil⁷⁵ fällte das Bundesverwaltungsgericht in Sachen Krankenkassenzusatzversicherungen. In sechs Fällen führten Versicherte eine Beschwerde gegen eine Tarifgenehmigung der FINMA. Das Bundesverwaltungsgericht wies in einem Fall die Beschwerde ab und lud die anderen Beschwerdeführer ein, auf ihr Verfahren zu verzichten. In seiner Begründung befand das Gericht, die angefochtenen Prämienhöhungen seien nicht missbräuchlich. Die FINMA habe zu Recht die Angemessenheit einer Tarifierhöhung nicht geprüft, und das Preisüberwachungsgesetz sei weder direkt noch analog anwendbar, solange davon auszugehen ist, dass die Höhe der Versicherungsprämien das Ergebnis von wirksamem Wettbewerb darstellt. Verlangt wurde in all diesen Fällen auch umfassende Akteneinsicht, weil sonst die Beschwerde nicht genügend begründet werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht befand, dass vom Recht auf Akteneinsicht abgewichen werden könne, wenn wesentliche private Interessen die Geheimhaltung erfordern. Das Interesse des Versicherers an der Wahrung des Geschäftsgeheimnisses sei hier deutlich höher zu gewichten als jenes der Beschwerdeführer auf vollständige Akteneinsicht.

⁷⁴ Vgl. Kap. «Insolvenzregulierung für den Finanzmarkt», S. 28.

⁷⁵ Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-7407/2009 vom 7. Juli 2011.





DIE FINMA ALS BEHÖRDE

VERWALTUNGSRAT UND GESCHÄFTSLEITUNG

Der Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das strategische Organ der FINMA. Er übt die Oberleitung sowie die Aufsicht und Kontrolle über die Geschäftsführung der FINMA aus. Er entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite, erlässt Verordnungen und Rundschreiben und verantwortet das Budget der FINMA. Der Verwaltungsrat trägt diese Verantwortung als Kollektivorgan. Er fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder.

Mitglieder des Verwaltungsrates⁷⁶:

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Präsidentin
Dr. Monica Mächler	Vizepräsidentin
Daniel Zuberbühler	Vizepräsident ⁷⁷
Dr. Eugenio Brianti	Mitglied
PD Dr. Sabine Kilgus	Mitglied ⁷⁸
Paul Müller	Mitglied
Charles Pictet	Mitglied
Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey	Mitglied

⁷⁶ Die Amtsperiode dieses Verwaltungsrates endete am 31. Dezember 2011. Am 9. November 2011 fanden Gesamterneuerungswahlen statt. Dabei bestätigte der Bundesrat die wieder antretenden Verwaltungsräte und berief mit Yvan Lengwiler, Joseph L. Rickenbacher und Eddy Wymeersch drei neue Mitglieder ins Gremium. Der FINMA-Verwaltungsrat umfasst ab Januar 2012 somit neun Personen.

⁷⁷ Daniel Zuberbühler trat Ende Dezember 2011 als Vizepräsident und Mitglied des Verwaltungsrates zurück.

⁷⁸ PD Dr. Sabine Kilgus trat Ende Dezember 2011 als Mitglied des Verwaltungsrates zurück.

Ausschüsse des Verwaltungsrates

Der Verwaltungsrat bildet aus dem Kreis seiner Mitglieder einen Prüfungsausschuss, einen Nominations- und Entschädigungsausschuss sowie einen Übernahmeausschuss. Soweit nicht anders bestimmt, sind die Ausschüsse beratend tätig und stellen Antrag an den Verwaltungsrat. Sie stehen unter der Leitung eines Vorsitzenden, der die

Kontakte zum Verwaltungsrat und zur Geschäftsleitung sicherstellt. Der Verwaltungsrat kann neben den ständigen Ausschüssen zur Vorbereitung von Geschäften auch Ad-hoc-Ausschüsse bilden oder einzelne Mitglieder, insbesondere Fachreferenten, beauftragen.

Ständige Verwaltungsratsausschüsse und ihre Mitglieder:

	Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Dr. Monica Mächler	Daniel Zuberbühler	Dr. Eugenio Brianti	PD Dr. Sabine Kilgus	Paul Müller	Charles Pictet	Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey
Prüfungsausschuss		•		•				Vorsitz
Nominations- und Entschädigungsausschuss	Vorsitz		•			•		
Übernahmeausschuss	Vorsitz				•		•	•

Die Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ der FINMA und stellt die gesetzes- und strategiekonforme Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen, Börsen und Effektenhändler sowie weitere Finanzintermediäre sicher. Sie erarbeitet die

Entscheidungsgrundlagen für jene Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Verwaltungsrates fallen, und ist für die Umsetzung der Beschlüsse des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse zuständig.

Mitglieder der Geschäftsleitung:

Dr. Patrick Raaflaub	Direktor
Mark Branson	Leiter Geschäftsbereich Banken
Dr. René Schnieper	Leiter Geschäftsbereich Versicherungen
Yann Wermeille	Leiter Geschäftsbereich Märkte ⁷⁹
Dr. David Wyss	Leiter Geschäftsbereich Enforcement ⁸⁰
Andreas Zdrenyk	Leiter Geschäftsbereich Operations ⁸¹
Dr. Urs Zulauf	General Counsel und Leiter Geschäftsbereich Strategische Grundlagen

Enforcementausschuss

Der Enforcementausschuss (ENA) ist als ständiger Ausschuss der Geschäftsleitung zuständig für die Entscheide im Bereich Enforcement. Wenn es sich nicht um Geschäfte von grosser Tragweite handelt, die dem Verwaltungsrat vorbehalten sind,

entscheidet er namentlich über die Enforcementverfügungen sowie über Eröffnung und Einstellung von wesentlichen Verfahren und Strafanzeigen, insbesondere gegen beaufsichtigte Institute und Personen.

Ständige Mitglieder des Enforcementausschusses:

Dr. Urs Zulauf	Vorsitz
Dr. Patrick Raaflaub	
Dr. David Wyss	

⁷⁹ Leiter Geschäftsbereich Märkte seit März 2011.

⁸⁰ Leiter Geschäftsbereich Enforcement seit März 2011.

⁸¹ Leiter Geschäftsbereich Operations seit August 2011.

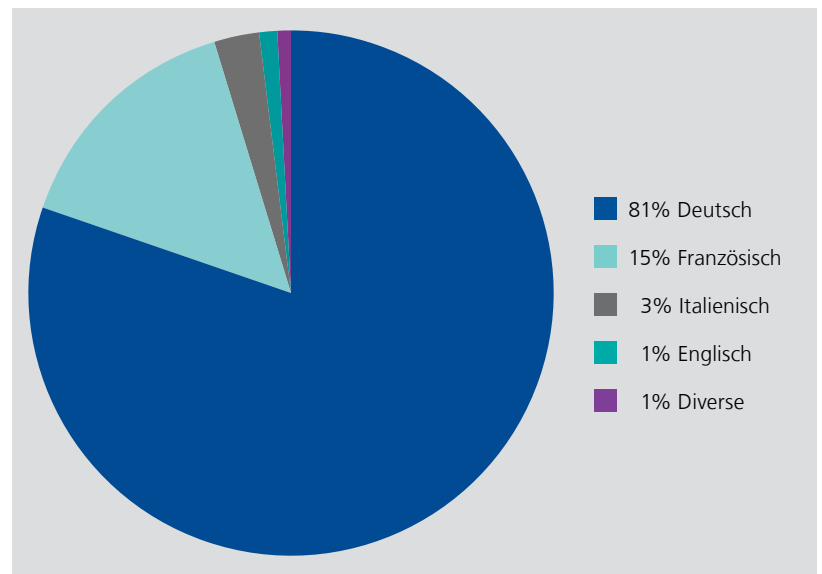
Sofern ein beaufsichtigtes Institut von einem Enforcementgeschäft betroffen ist, ist das für die Aufsicht zuständige Geschäftsleitungsmitglied einzelfallweise Mitglied des Enforcementausschusses.

PERSONAL

Personalbestand und -struktur

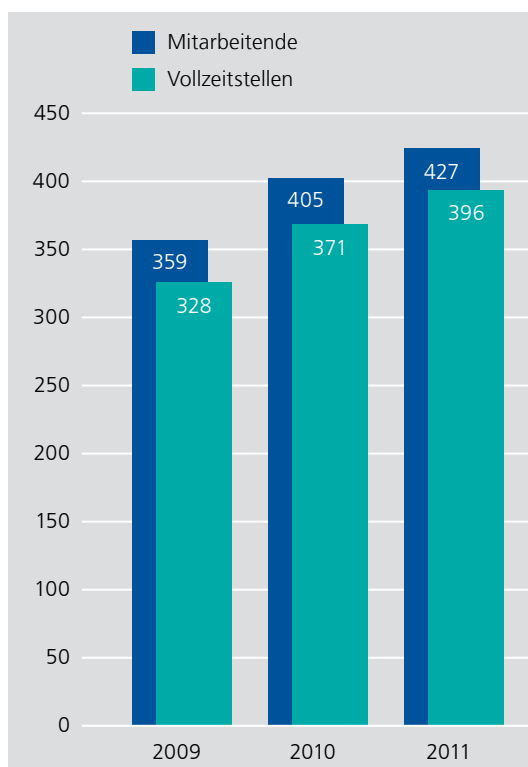
Das durch den Verwaltungsrat genehmigte Stellendach für 2011 lag bei 410 Vollzeitstellen. Die FINMA beschäftigte 2011 durchschnittlich 427 Mitarbeitende, verteilt auf 396 Vollzeitstellen. Rund 19 Prozent des Personals arbeiten Teilzeit. Für das Jahr 2012 genehmigte der Verwaltungsrat einen Personalbestand von 480 Vollzeitstellen. Die kontinuierliche Erhöhung der Vollzeitstellen erfolgt, weil die FINMA in der Folge der Finanzkrise von 2008 neue Aufsichtsaufgaben zu übernehmen hat und weil einzelne, vorher unterdotierte Bereiche bewusst verstärkt werden. Vor allem der Geschäftsbereich Märkte und der neu gebildete Geschäftsbereich Enforcement werden entsprechend ausgebaut.

Sprachanteile



Die FINMA beschäftigte Ende 2011 63 Mitarbeitende ausländischer Nationalität.

Durchschnittlicher Personalbestand



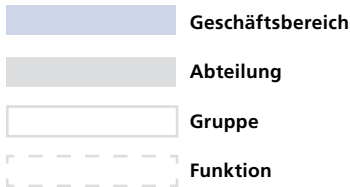
Das Durchschnittsalter der Mitarbeitenden betrug 40 Jahre. Rund 70 Prozent der Belegschaft gehören in die Altersgruppe 30 bis 49, 18 Prozent sind Mitarbeitende im Alter von 50 und mehr Jahren und zwölf Prozent jüngere Nachwuchskräfte.

157 Mitarbeitende (35 Prozent) arbeiten in einer Kaderposition. Als Kader werden bei der FINMA alle Linienführungsfunktionen und alle Fachfunktionen der Lohnbänder 1 bis 3 verstanden. 41 Prozent des Kadern haben eine Linienführungsfunktion. Der Frauenanteil in der Linienführung liegt bei rund 17 Prozent. Der Frauenanteil in der gesamten Organisation lag 2011 bei 39 Prozent.

Die Fluktuation (ohne Pensionierungen) betrug 16 Prozent. Mit der Wiederbesetzung der frei werdenden Stellen strebt die FINMA eine gute Durchmischung an: Es braucht sowohl erfahrene, jahrelang in der Aufsicht tätige Mitarbeitende als auch den Erfahrungshintergrund von neu rekrutiertem Personal, vorwiegend aus den beaufsichtigten Branchen.

ORGANIGRAMM

(per 31. Dezember 2011)



* Mitglied der Geschäftsleitung



Interne Revision

Generalsekretariat
Nina Arquint

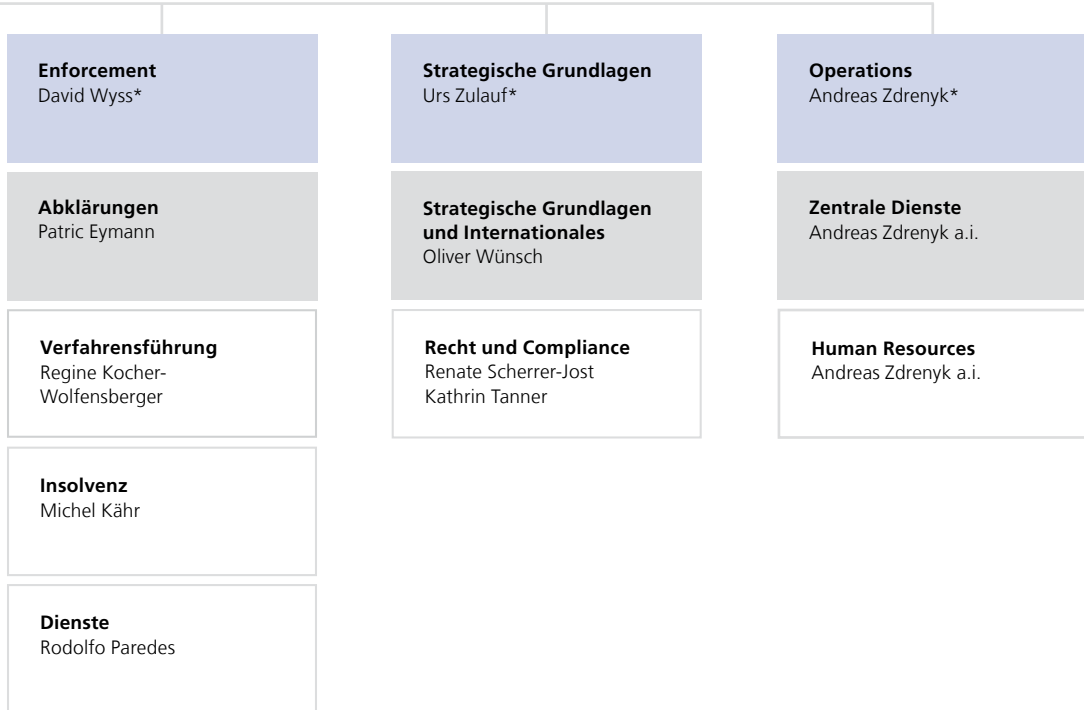


Abbildung der Abteilungen und Gruppen, die den Geschäftsbereichsleitern direkt unterstellt sind.

Personalstrategie

In den ersten beiden Jahren der FINMA wurde das Human Resources Management (HRM) neu aufgebaut. Es ging darum, Prozesse wie die Lohnbuchhaltung und die Rekrutierung sowie ein professionelles Verfahren für die Zielvereinbarungen und Leistungsbewertungen der Mitarbeitenden einzuführen. Im Jahr 2011 standen vermehrt HRM-strategische Themen im Vordergrund. Die Personal- und Führungsentwicklung wurde so ausgerichtet, dass die Vorgesetzten die Mitarbeitenden wirksamer unterstützen können. Im Bereich der Mitarbeiterbindung (Retention) soll die FINMA durch das Entwickeln von zusätzlichen nicht zwingend monetären Anreizen als Arbeitgeberin an Attraktivität gewinnen.

Um die Attraktivität der FINMA als Arbeitgeberin zu erhöhen, wurde im April 2011 ein Karriere- und Entwicklungsmodell eingeführt, mit dem eine Karriere als Fachspezialist der klassischen Karriere als Linienvorgesetzter gleichgestellt wird. Die FINMA will mit diesem Fachkarrieremodell den Mitarbeiten-

den eine gleichwertige Laufbahn als Alternative zur Führungskarriere bieten. Um die Gleichwertigkeit sicherzustellen, wurde in der Bewertung der Fach- und der Führungsfunktionen darauf geachtet, dass für beide Funktionen der gleichen Ausprägung die gleichen Ansprüche gelten. So ist die Beförderung in der Fachlaufbahn an strenge fachliche Kriterien gebunden und setzt einen markanten Zuwachs an fachlicher Expertise voraus.

Im August 2011 führte die FINMA ein neues Online-Bewerberportal ein. Damit steht den Personen, die an einer Stelle bei der FINMA interessiert sind, ein zeitgemässes und benutzerfreundliches Werkzeug zur Verfügung. Der Bewerbungsprozess kann nun effizient elektronisch geführt und verfolgt werden: Bewerber, FINMA-Führungsleute sowie die Zuständigen des Human Resources Management haben jederzeit den Überblick, wo ein laufender Bewerbungsprozess steht.

Personal- und Lohnpolitik

Die Basis des Lohnsystems der FINMA bilden sechs sich überlappende Lohnbänder.

Lohnband	Minimalbetrag	Maximalbetrag
1	215 000	300 000
2	170 000	260 000
3	130 000	210 000
4	100 000	160 000
5	70 000	120 000
6	50 000	90 000

Ein Basislohn von über 300 000 Schweizer Franken bedarf der Zustimmung des Vorstehers des EFD. Die Höchstsumme von Basislohn und variabler Lohnkomponente wird für den Direktor anlässlich der Anstellung festgelegt und unterliegt der Genehmigung durch den Bundesrat. Die Vergütung von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung wird in der Jahresrechnung ausgewiesen.

Anders als in der zentralen Bundesverwaltung glich die FINMA ihren Mitarbeitenden 2011 keine Teuerung aus, da sich der für die FINMA massgebende Landesindex der Konsumentenpreise kumuliert um nicht mehr als ein Prozent erhöhte.

Per April 2011 erhielten 37 Prozent der Mitarbeitenden eine individuelle Lohnerhöhung in der Höhe von insgesamt 1,8 Prozent der Lohnsumme. Im Einzelnen unterschieden sich die gewährten Lohnerhöhungen erheblich: Die höchste betrug 21,1 Prozent, die niedrigste 0,8 Prozent. Die Löhne wurden

dort angepasst, wo dies aufgrund von erweiterten Aufgaben bzw. einer höheren Verantwortung oder aufgrund von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt angezeigt war. Die Lohnanpassungen sind nicht an die jährliche Leistungsbeurteilung gekoppelt. Es gibt keinen jährlichen Automatismus zur Anpassung des Basislohns.

Ausserordentliche Leistungen können durch eine variable Lohnkomponente (Prämie) honoriert werden.⁸² Die FINMA nutzte diese Möglichkeit und gewährte 2011 124 Mitarbeitenden (36 Prozent) eine Prämie. Diese belief sich auf 7,5 oder 15 Prozent des Basislohns, für Geschäftsleitungsmitglieder und Kadermitglieder im Lohnband 2 (16 Mitarbeitende) auf 10, 15 oder 20 Prozent des Basislohnes. Entsprechend der FINMA-Personalverordnung erhielten nur jene Personen eine Prämie, die die vereinbarten Ziele übertroffen hatten.

⁸² Art. 22 FINMA-Personalverordnung.

Innerbetriebliche Weiterentwicklung der FINMA

Seit ihrer Gründung hat die FINMA unter Beweis zu stellen, dass die Integration nicht nur ein Zusammenführen bestehender Einheiten ist, sondern einen realen Mehrwert schafft. Die entsprechenden Prozesse und Instrumente werden laufend weiterentwickelt.

Im Rahmen eines orchestrierten Programms wurde 2011 eine Vielzahl von konkreten Veränderungsprojekten zur innerbetrieblichen Weiterentwicklung in die Wege geleitet. Viele dieser Projekte sollen im Jahr 2012 umgesetzt werden. Alle Geschäftsbereiche erarbeiteten ihre Leistungsaufträge und dokumentierten ihre Prozesse. Die angebotenen Leistungen und nachgefragten Dienstleistungen wurden zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern ausgehandelt und deren Führung sowie Messung klar definiert. In einem nächsten Schritt erstellte jeder Geschäftsbereich ein Betriebskonzept. Dieses hält fest, wie die Leistungen im Detail erfüllt werden. Das Betriebskonzept umschreibt auch die notwendige Aufbauorganisation sowie die Rollen der Mitarbeitenden und beinhaltet den Betriebsplan, der die Geschäftsprozesse und die zur Verfügung stehenden Managementinformationen beschreibt.

Mit der Erarbeitung der Leistungsaufträge und Betriebskonzepte im Jahr 2011 wurde das Denken und Handeln in einheitlichen Geschäftsprozessen gezielt gefördert und gefordert. Die innerbetrieblichen Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Fachbereichen der FINMA konnten dank des gemeinsamen Prozessverständnisses geortet werden. Somit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine ständige innerbetriebliche Effizienz- und Wirksamkeitssteigerung geschaffen.

Der Geschäftsbereich Enforcement⁸³ spielt dabei die Rolle des Piloten und Vorreiters. In diesem Geschäftsbereich wurden bereits im Jahr

2011 konkrete Prozessverbesserungen sowie die entsprechenden Systeminstrumentierungen nach einheitlichen Methoden und Konzepten angegangen. So wird in Zukunft die Fallverwaltung im Geschäftsbereich Enforcement systemgestützt ablaufen, was unter anderem den permanenten Zugang zu den elektronischen Dossiers ermöglicht.

Technologien

Die FINMA unterstützt ihre Geschäftsprozesse und die Geschäftsprozessstruktur durch Systeme und Instrumente. Dazu trieb sie 2011 vor allem die Ablösung ihrer dezentralen Informatiksysteme aus den Vorgängerorganisationen mit integrierten und prozessorientierten Technologien voran. Die Architektur der IT-Infrastruktursysteme wurde komplett neu gebaut. Die Standardapplikationen und -werkzeuge ergänzte die FINMA mit massgeschneiderten Zusatzsystemen. In Zukunft werden die zentralen Datensätze integriert verwaltet, können elektronische Dossiers präziser angelegt und geführt sowie die Managementinformationen zielgerichteter abgerufen werden.

Das grösste innerbetriebliche Weiterentwicklungs- und Veränderungsprojekt betrifft den sicheren und effizienten Datenaustausch mit den beaufsichtigten Banken und Versicherungen und den Institutionen, die um Bewilligungen nachsuchen. Die bestehenden Schnittstellen, zum Beispiel das FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool (FIRST) im Geschäftsbereich Versicherungen, werden auf den neusten Stand gebracht. Die elek-

⁸³ Vgl. Kasten, S. 75.

tronische Interaktion mit der FINMA soll in Zukunft über ein Portal schnell und unkompliziert betrieben werden können.

Dabei kommt der Datensicherheit und dem Datenschutz, die weit über die gesetzlichen Grundlagen und Bestimmungen hinausgehen, eine sehr

grosse Bedeutung zu. Die FINMA wendet in diesem Bereich Technologien, Werkzeuge und Prozesse an, die zertifiziert sind und den neuesten Standards entsprechen.

Innerbetriebliche Weiterentwicklung: das Beispiel des Geschäftsbereichs Enforcement

Der Geschäftsbereich Enforcement legte 2011 den FINMA-weiten Grundstein für die geplanten weiteren Projekte zur innerbetrieblichen Weiterentwicklung. In der Vergangenheit waren verschiedene Stellen für die vom Geschäftsbereich Enforcement wahrgenommenen Aufgaben zuständig. Mit der Zusammenführung ist die Erwartung verbunden, einfacher Schwerpunkte setzen und gezielt Ressourcen zuweisen zu können. Weil die Verfahrensführung immer zeitintensiver und aufwendiger wird, ist es wichtig, hier Synergien zu nutzen. Auch aus diesem Grund wandelte der Geschäftsbereich Enforcement seine zuvor nach Aufsichtsthemen ausgerichtete Organisation in eine prozessorientierte Organisation um.

Das Team «Abklärungen» behandelt alle eingehenden Hinweise auf Verletzungen von Aufsichtsrecht und klärt, ob sich eine Verfahrenseröffnung oder Strafanzeigen aufdrängen. Zudem nimmt diese Gruppe Aufsichtsfunktionen wahr: Sie geht Hinweisen auf Marktmissbrauch und Unklarheiten in Unterstellungsfragen nach.

Wird ein Enforcementverfahren eröffnet, übernimmt das Team «Verfahrensführung» den Fall. Ein Verfahrensleiter ist für die Projektleitung und die «Unité de doctrine» zuständig. Zusammen mit einem Verfahrensführer und allenfalls weiteren Spezialisten kümmert er sich um die gesamte juristische Abwicklung des Falls sowie um allfällige Rechtsmittelverfahren.

Die Gruppe «Insolvenz» ist zuständig für Verfahren hinsichtlich Schutzmassnahmen, führt eigene Insolvenzverfahren durch oder begleitet Konkursliquidatoren, die die FINMA eingesetzt hat. Sie ist auch zuständig für Sanierungen. Die Gruppe «Dienste» schliesslich erbringt die fachliche und administrative Unterstützung, beispielsweise die Protokollführung bei Einvernahmen.



ANHANG



FINANZMARKTREGULIERUNG: STAND UND AUSBLICK

(per 31. Dezember 2011)

Projekt	Kontakt und Information
Sektorübergreifend	
<p>Insolvenz und Sanierung Am 1. September 2011 traten Änderungen zum Einlegerschutz bei Banken in Kraft, die auch eine Revision des Sanierungsverfahrens für Banken enthalten. Zudem ist die FINMA neu nicht nur bei Insolvenzen von Banken, sondern auch bei Insolvenzen von Versicherern und kollektiven Kapitalanlagen die zuständige Behörde. Dazu bedarf es Ausführungsbestimmungen der FINMA.</p>	FINMA
<p>Rechnungslegung Die Rechnungslegungsvorschriften für Banken, Effekthändler und Versicherer sollen auf Gesetzesstufe durch die Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts geändert werden. Anschliessend sind Ausführungsbestimmungen des Bundesrates und der FINMA erforderlich.</p>	EFD bzw. FINMA
Banken	
<p>Systemische Risiken (Too big to fail) Gestützt auf Vorschläge einer Expertenkommission sollen mit erhöhten prudenziellen Anforderungen die Risiken für die Volkswirtschaft eingeschränkt werden, die von grossen, systemrelevanten Banken ausgehen.</p>	EFD
<p>Basel III Aufgrund der Erfahrungen mit Basel II sowie der Erkenntnisse aus der Finanzkrise überarbeitete das BCBS sein Regelwerk. Die Schweizer Umsetzung von Basel III soll durch eine Teilrevision der Eigenmittel- und Risikoverteilungsverordnung sowie mit verschiedenen FINMA-Rundschreiben erfolgen.</p>	EFD bzw. FINMA
<p>Hypothekengeschäft Der intensive Wettbewerb im Hypothekarbereich führt dazu, dass Banken die Tragbarkeits- und Belehnungsbestimmungen teilweise weniger streng handhaben. Dieser Entwicklung soll – nach erfolgter Anpassung der bestehenden Selbstregulierung zur Gewährung und Bewertung von Hypothekarkrediten – auch mit schärferen Vorgaben für die Eigenmittelunterlegung entgegenwirken werden.</p>	EFD
<p>Antizyklischer Puffer Als weiteres Instrument zur Stärkung der teils prozyklisch wirkenden Eigenmittel der Banken ist die Einführung eines variablen antizyklischen Puffers geplant.</p>	EFD
<p>Liquidität Die Finanzkrise hat auch regulatorischen Handlungsbedarf beim geltenden Liquiditätsregime offengelegt. Dieser wird zurzeit genauer abgeklärt. Die notwendigen Anpassungen des Regimes sollen mit einer eigenständigen Liquiditätsverordnung erfolgen.</p>	EFD bzw. FINMA

Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte					Geplantes Inkrafttreten
	Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung/ Beratung	Verabschiedung		
Verordnung	im Gang	Q1/12 (Banken) offen (Versicherer/ Kollektive Kapital- anlagen)	Q2/12 (Banken) offen (Versicherer/ Kollektive Kapital- anlagen)	Q2/12 (Banken) offen (Versicherer/ Kollektive Kapital- anlagen)	offen	
Verordnung bzw. Rundschreiben	offen	offen	offen	offen	offen	
Gesetz und Verordnung	√	√ (Gesetz) im Gang (Verordnung)	√ (Gesetz) Q1/12 (Verordnung)	√ (Gesetz) Q2/12 (Verordnung)	Q2/12 (Gesetz) Q1/13 (Verordnung)	
Verordnung bzw. Rundschreiben	√	im Gang	Q1/12	Q2/12	Q1/13	
Verordnung	√	im Gang	Q1/12	Q1/12	Q1/12	
Verordnung	√	im Gang	Q1/12	Q1/12	offen	
Verordnung bzw. Rundschreiben	offen	offen	offen	offen	offen	

Projekt	Kontakt und Information
Banken	
<p>Nachrichtenlose Vermögenswerte Banken sollen solche Vermögenswerte nach vorgängiger Publikation liquidieren können. Vorgesehen ist, dass der Liquidationserlös an den Bund fiele. Die Ansprüche von Berechtigten, die sich auch auf die Publikation hin nicht gemeldet haben, würden erlöschen.</p>	EFD
Versicherer	
<p>Versicherungsvertrag Die Totalrevision des Versicherungsvertragsrechts will den entsprechenden Rechtsrahmen an die veränderten Bedürfnisse anpassen und für einen vernünftigen sowie realisierbaren Versicherungsschutz sorgen. Der im September 2011 veröffentlichte Gesetzesentwurf will die Verpflichtungen der Versicherer und jene der Versicherungsnehmer ausgewogener ausgestalten.</p>	EFD
<p>Versicherungsaufsicht Die praktische Anwendung des totalrevidierten Versicherungsaufsichtsgesetzes (in Kraft seit 1. Januar 2006) sowie gegenwärtige Marktentwicklungen und internationale Tendenzen legen regulatorischen Handlungsbedarf nahe. Dieser wird zurzeit genauer abgeklärt. Ziel ist es, Widersprüche zu beseitigen. Zudem soll das Versicherungsaufsichtsrecht im Interesse des Versicherungsschutzes noch besser ausgestaltet und internationale Kompatibilität angestrebt werden.</p>	FINMA
<p>Liquiditätsberichterstattung Versicherer Eine ganzheitliche Solvabilitätsbetrachtung hat sowohl Kapital als auch Liquidität und deren Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Ziel ist es, mit einem Rundschreiben Prinzipien und Mindestanforderungen an Art, Inhalt und Gestaltung einer einheitlichen periodischen Liquiditätsberichterstattung zu formulieren.</p>	FINMA
Märkte	
<p>Kollektive Kapitalanlagen Das Schweizer Kollektivanlagenrecht soll den internationalen Standards hinsichtlich der Verwaltung, der Verwahrung und des Vertriebs von kollektiven Kapitalanlagen angepasst werden. Die Anpassung soll der Erhöhung des Anlegerschutzes, der Steigerung der Qualität des Asset Management in der Schweiz sowie der Sicherung des EU-Marktzugangs für Schweizer Dienstleister dienen.</p>	EFD
<p>Börsendelikte und Marktmissbrauch Der im September 2011 veröffentlichte Entwurf zu einer Revision der strafrechtlichen Verfolgung von Börsendelikten will vor allem den Straftatbestand des Insiderhandels ausdehnen sowie die Pflicht zur Offenlegung von Beteiligungen ausbauen und deren Durchsetzung verbessern.</p>	EFD

Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte					Geplantes Inkrafttreten
	Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung/ Beratung	Verabschiedung		
Gesetz und Verordnung	√ (Gesetz) offen (Verordnung)	√ (Gesetz) offen (Verordnung)	im Gang (Gesetz) offen (Verordnung)	offen	offen	
Gesetz	√	√	im Gang	offen	offen	
offen	offen	offen	offen	offen	offen	
Rundschreiben	offen	offen	offen	offen	offen	
Gesetz und Verordnung	√ (Gesetz) offen (Verordnung)	im Gang (Gesetz) offen (Verordnung)	offen	offen	offen	
Gesetz	√	√	im Gang	offen	offen	

STATISTIKEN

(per 31. Dezember 2011)

Unterstellte Institute⁸⁴

Unterstellte Banken	(2010)	2011
Banken, wovon	(326)	314
– ausländisch beherrscht	(121)	112
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken	(36)	34
Raiffeisenbanken	(339)	328
Vertretungen ausländischer Banken	(48)	45

Unterstellte Effekthändler

Effekthändler, wovon	(72)	64
– ausländisch beherrscht	(19)	18
– Zweigniederlassungen ausländischer Effekthändler	(15)	11
Vertretungen ausländischer Effekthändler	(40)	43
Anerkannte ausländische Börsenteilnehmer	(139)	142

Unterstellte Börsen

Inländische Börsen	(3)	3
Inländische börsenähnliche Einrichtungen	(2)	2
Anerkannte ausländische Börsen	(45)	50
Anerkannte ausländische börsenähnliche Einrichtungen	(4)	6

Unterstellte kollektive Kapitalanlagen

<i>Schweizerische kollektive Kapitalanlagen</i>		
Total schweizerische kollektive Kapitalanlagen, wovon	(1400)	1403
– offene kollektive Kapital- anlagen (nach Art. 8 KAG)		
– vertragliche Anlagefonds und SICAV	(1387)	1389
– davon nur für qualifizierte Anleger bestimmt	(627)	643
– geschlossene kollektive Kapitalanlagen (nach Art. 9 KAG)		
– KGK und SICAF	(13)	14

Ausländische kollektive

Kapitalanlagen

	(2010)	2011
Total ausländische kollektive Kapitalanlagen, wovon	(5791)	6058
– eurokompatibel (UCITS)	(5439)	5754
– nicht eurokompatibel (Non-UCITS)	(352)	304

Unterstellte Vermögensverwalter (Asset Manager) und Vertriebsträger nach KAG

Vermögensverwalter		
(Asset Manager)	(83)	90
Vertriebsträger	(420)	416

Unterstellte Versicherungsunternehmen und Krankenkassen

Lebensversicherer, wovon	(25)	24
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(21)	20
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(4)	4
Schadenversicherer, wovon	(126)	124
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen (inkl. 25 Krankenzusatzversicherungen [2010: 20])	(79)	78
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(47)	46
Rückversicherer total	(62)	61
– Rückversicherer	(27)	27
– Rückversicherungscaptives	(35)	34

Krankenkassen, welche die Krankenzusatzversicherung betreiben	(35)	16
Total beaufsichtigte Versicherungs- unternehmen und Krankenkassen	(248)	225

Unterstellte Finanzintermediäre

Total unterstellte SRO	(11)	12
Total DUFI	(412)	389
Total registrierte Versicherungs- vermittler	(12 854)	13 191

⁸⁴ Der Begriff «unterstellt» bedeutet nicht zwingend, dass die Institute durch die FINMA beaufsichtigt werden.

Anerkannte Prüfgesellschaften und Ratingagenturen	(2010)	2011
Total anerkannte Prüfgesellschaften	(115)	107
– davon nur für direkt unterstellte Finanzintermediäre	(99)	92
Total anerkannte Ratingagenturen	(5)	5

Bewilligungen

Banken und Effekthändler

Banken

Bankbewilligungen (Art. 3 BankG)	(8)	0
Zweigniederlassungen (Art. 4 ABV-FINMA)	(1)	2
Vertretungen (Art. 14 ABV-FINMA)	(2)	4
Zusatzbewilligungen (Art. 3 ^{ter} BankG)	(10)	8
Aufhebung der Unterstellung	(2)	7

Effekthändler

Effekthändlerbewilligungen (Art. 10 BEHG)	(4)	1
Zweigniederlassungen (Art. 41 BEHV)	(5)	0
Vertretungen (Art. 49 BEHV)	(5)	10
Zusatzbewilligungen (Art. 10 Abs. 6 BEHG und Art. 56 Abs. 3 BEHV)	(3)	4
Aufhebung der Unterstellung	(2)	2
Anerkennung ausländischer Börsenteilnehmer	(17)	11

Börsen

Anerkennung ausländischer Börsen (inkl. börsenähnlicher Einrichtungen)	(4)	7
--	-----	---

Kollektive Kapitalanlagen

Schweizerische kollektive Kapitalanlagen	(189)	103
Ausländische kollektive Kapitalanlagen	(1184)	907

Vermögensverwalter (Asset Manager) und Vertriebsträger nach KAG

Vermögensverwalter (Asset Manager)	(15)	7
Vertriebsträger	(14)	12

Versicherungen	(2010)	2011
Lebensversicherer, wovon	(0)	0
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(0)	0
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(0)	0
Schadenversicherer, wovon	(5)	2
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(3)	2 ⁸⁵
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(2)	0
Rückversicherer	(2)	1
Rückversicherungscaptives	(1)	1
Krankenkassen, welche die Krankenzusatzversicherung betreiben	(1)	0
Total	(9)	4

Finanzintermediäre

Versicherungsvermittler	(550)	641
DUFI	(23)	22

Prüfgesellschaften und Ratingagenturen

Total Verfügungen für Wechsel Prüfgesellschaften,	(66)	26
– davon bei direkt unterstellten Finanzintermediären	(20)	8
Anerkennungen von Prüfgesellschaften	(5)	0
Löschungen von Prüfgesellschaften	(8)	7
Anerkennung von Ratingagenturen	(0)	0

Verfügungen

Verfügungen des ENA	(51)	51
Verfügungen des Übernahmeausschusses	–	7

Beschwerden und Strafanzeigen

Eingereichte Beschwerden	(27)	29
Erledigte Beschwerden	(24)	42
Anzeigen an Strafverfolgungsbehörden	(32)	76

⁸⁵ Bei einer der beiden im Jahr 2011 unterstellten Schadenversicherungen war die Verfügung bei Redaktionsschluss noch nicht rechtskräftig bzw. vor Bundesverwaltungsgericht hängig.

MoU AUF NATIONALER UND INTERNATIONALER EBENE

2011 wurden auf nationaler Ebene keine MoU abgeschlossen oder abgeändert.

2011 abgeschlossene MoU (international)			
Bilaterale MoU			
Staat	Ausländische Behörde	Form	Geltungsbereich
Dubai	DFSA (Dubai Financial Services Authority)	MoU	Banken, Märkte (seit 2007), Versicherungen (neu)
USA	CID (Connecticut Insurance Department)	MoU	Versicherungen
USA	NYSID (New York State Insurance Department)	MoU	Versicherungen
Multilaterale MoU			
Staat	Behörden	Form	Geltungsbereich
n/a	IAIS	MMoU	Versicherungen
Dänemark, Finnland, Schweden	SNB (Schweizerische Nationalbank), Finanstilsynet, Danmarks Nationalbank, Finanssivalvonta, Suomen Pankki, Finansinspektionen, Sveriges Riksbank	MoU	Aufsicht und Überwachung von SIX x-clear
Deutschland	BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) DB (Deutsche Bundesbank) SNB (Schweizerische Nationalbank)	MoU	Aufsicht und Überwachung von Eurex Clearing AG
Frankreich	ACP (Autorité de Contrôle Prudentiel)	MoU	Supervisory College AXA Group
USA	RAB (Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde) PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board)	MoU	Auditgesellschaften

VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN

Internationale Organisationen und Gremien⁸⁶

Financial Stability Board (FSB)

- Standing Committee on Supervision and Regulatory Cooperation
- Resolution Steering Group

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

- Governors and Heads of Supervision
- International Conference of Banking Supervisors
- Basel Committee on Banking Supervision

International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

- Executive Committee
- Financial Stability Committee
- Technical Committee (Leitung)

International Organization of Securities Commissions (IOSCO)

- Technical Committee
- Presidents' Committee

Financial Action Task Force (FATF)

- Plenum
- Expert Group A/Expert Group B

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

- Insurance and Private Pensions Committee
- IPPC Task Force on Insurance Statistics

Weitere internationale Foren

- Integrated Financial Supervisors Conference
- Wilton Park Securities Supervision Conference/ International Cooperation and Enforcement
- Deutschsprachiges Vierländertreffen (Banken- und Versicherungsbereich)
- Conférence Francophone (Versicherungsbereich)
- Institut Francophone de la Régulation Financière (IFREFI)
- Swiss Futures and Options Association Regulators Meeting (Bürgenstock-Meeting)

⁸⁶ Die Auflistung beschränkt sich auf Gremien, in denen Vertreter aus dem Verwaltungsrat und/ oder der Geschäftsleitung der FINMA Einsitz haben. Daneben sind zahlreiche Mitarbeitende der FINMA in Arbeitsgruppen aktiv.

GLOSSAR⁸⁷

Antizyklischer Kapitalpuffer	Der antizyklische Kapitalpuffer zielt auf eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber den Risiken eines übermässigen Kreditwachstums ab, indem er die Banken bei starkem Kreditwachstum verpflichtet, zusätzliche Eigenmittel zu halten. Dies erhöht einerseits die Fähigkeit der Banken, allfällige Kreditausfälle in zyklischem Abschwung zu absorbieren, und verteuert andererseits die Kredite für die Kunden, was sich bremsend auf die Nachfrage auswirken sollte. Bei einem Abschwung wird der antizyklische Puffer reduziert oder aufgehoben. Die freien Mittel können dann wieder für die Kreditvergabe genutzt werden. Der antizyklische Puffer ist ein Bestandteil des Basel-III-Regelwerks.
Basler Regelwerk	Das Basler Regelwerk ist eine multilaterale Rahmenvereinbarung zu den Eigenkapitalvorschriften der Banken. 1988 verabschiedete der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) die Eigenkapitalübereinkunft Basel I. 2004 folgte Basel II mit umfangreichen Ergänzungen. Die aus den Erfahrungen der Finanzkrise von 2008 abgeleiteten Neuerungen aus dem Jahr 2010 werden als «Basel III» bezeichnet (vgl. «Basel III»).
Basel III	Um die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu stärken, hat das BCBS Ende 2010 durchgehend strengere Regeln für Eigenkapital und Liquidität verabschiedet. Die wichtigsten Neuerungen: <ul style="list-style-type: none">– die Verbesserung der Qualität, der Zusammensetzung und der Transparenz der Eigenkapitalbasis– höhere Eigenkapitalanforderungen für das Ausfallrisiko bei Derivaten, Pensionsgeschäften und Wertpapierfinanzierungsgeschäften– eine neue Kapitalanforderung für das Risiko von Marktwertverlusten von ausserbörslichen Derivaten– die Ergänzung der risikobasierten Eigenkapitalanforderung durch eine ungewichtete Höchstverschuldungsquote (vgl. «Leverage Ratio»)– Massnahmen zur Verringerung der Prozyklizität und zur Förderung antizyklischer Polster (vgl. «Antizyklischer Kapitalpuffer»)– Massnahmen zur Bekämpfung der Systemrisiken, speziell mit Blick auf systemrelevante Banken– die Einführung globaler Liquiditätsstandards
Common Equity Tier 1 Capital (CET1)	Common Equity bezeichnet hartes Kernkapital bzw. verlustabsorbierendes Eigenkapital der besten Qualität. CET1 besteht aus einbezahltem Kapital, offenen Reserven und Gewinnvorträgen (vgl. «Risk-Weighted Assets [RWA]»).
Contingent Convertible Capital (CoCo Bonds oder CoCos)	Contingent Convertible Capital bezeichnet Fremdkapital, das unter bestimmten Bedingungen (contingent) in Eigenkapital wandelbar (convertible) ist. Dieses Kapital soll im Krisenfall die Situation einer Bank verbessern oder eine Abwicklung ermöglichen, indem in wirtschaftlich guten Zeiten der Zugriff auf zusätzliches Eigenkapital vorbereitet wird. Bei Erreichen zuvor festgelegter Bedingungen (Trigger) erfolgt eine obligatorische Umwandlung.

⁸⁷ Dieses Glossar ist eine Lesehilfe zur Erklärung wichtiger Begriffe und erhebt weder Anspruch auf inhaltliche Vollständigkeit noch auf rechtliche Gültigkeit.

E-Money, E-Geld	<p>Elektronisches Geld ist neben dem Geld der Notenbanken und dem Buchgeld der Geschäftsbanken eine dritte relativ neue Erscheinungsform des Geldes. Dabei handelt es sich um einen monetären Wert in Form einer Forderung gegenüber der ausgebenden Stelle, der</p> <ul style="list-style-type: none"> – auf einem Datenträger gespeichert ist, – gegen Entgegennahme eines Geldbetrags ausgegeben wird, dessen Wert nicht geringer ist als der ausgegebene monetäre Wert, und – von anderen Unternehmen als der ausgebenden Stelle als Zahlungsmittel akzeptiert wird. <p>E-Geld ist klar zu unterscheiden von elektronischen Zugangsverfahren zu Bankeinlagen wie Debit- oder Kreditkartenzahlungen.</p>
Frontrunning (auch «Forward Trading»)	<p>Als Frontrunning wird das Ausnützen von vertraulichen Informationen über bevorstehende Kundentransaktionen zum eigenen Vorteil bezeichnet. Das Vorlaufen zu Kundenaufträgen birgt Komponenten von Informationsmissbrauch und von Treuepflichtverletzungen.</p>
Leverage Ratio (auch Höchstverschuldungsquote)	<p>Verhältniszahl von Eigenkapital zu Fremdkapital. Als regulatorische Vorschrift bezeichnet die Leverage Ratio auch die Mindestanforderung von Eigenkapital im Verhältnis zum Gesamtengagement der Schweizer Grossbanken. Die Leverage Ratio ist eine nicht risikogewichtete Kennzahl.</p>
Multilateral Trading Facilities (MTF, auch «multilaterales Handelssystem»)	<p>Ein multilaterales Handelssystem ist eine von einer Wertpapierfirma oder einem Marktbetreiber betriebene multilaterale Handelsplattform, die die Interessen einer Vielzahl Dritter am Kauf und Verkauf von Finanzinstrumenten zusammenführt (vgl. Art. 4 Abs. 1 Ziff. 15 MiFID).</p>
Nettoinventarwert	<p>Der Nettoinventarwert einer kollektiven Kapitalanlage ergibt sich aus dem Verkehrswert der Anlagen, vermindert um allfällige Verbindlichkeiten (vgl. Art. 83 Abs. 2 KAG).</p>
Non-UCITS	<p>Bei Non-UCITS handelt es sich um kollektive Kapitalanlagen, die nicht der europäischen UCITS-Richtlinie unterstellt sind. Die UCITS-Richtlinie standardisiert europaweit die Anforderungen an kollektive Kapitalanlagen für Publikumsanleger (vgl. auch «Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities [UCITS]»).</p>

OTC-Swap	Ein Swap ist eine Vereinbarung über den Austausch von Zahlungen an bestimmten künftigen Terminen oder beim Eintritt eines Ereignisses. Die Höhe der einzelnen Zahlung wird entweder fix vereinbart oder leitet sich vom jeweiligen Wert eines Basiswerts oder mehrerer Basiswerte ab (Art. 25 Abs. 4 Bst. o KKV-FINMA). OTC ist ein Swap, wenn er ausserhalb einer Börse oder eines anderen geregelten dem Publikum offenstehenden Marktes abgeschlossen wird (Art. 25 Abs. 4 Bst. m KKV-FINMA).
Prudenzielle Aufsicht	Die prudenzielle Aufsicht zielt in erster Linie auf die Sicherung der Solvenz, eine genügende Risikokontrolle und die Gewähr einer sorgfältigen Geschäftsführung. Damit trägt die prudenzielle Aufsicht indirekt auch zur Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und zur Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei. Die prudenzielle Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen und andere Finanzintermediäre beruht dabei auf der Bewilligungspflicht einer bestimmten Tätigkeit, der laufenden Überwachung der Bewilligungsvoraussetzungen sowie weiteren regulierten Sachverhalten.
Recovery, Resolution und Resolvability (= Sanierung, Zwangssanierung und Abwicklungsfähigkeit)	<ul style="list-style-type: none"> – Recovery bezeichnet die Stabilisierung eines Unternehmens aus eigener Kraft, also seine Sanierung. – Resolution bezeichnet die Zwangssanierung eines Unternehmens durch die Behörde. – Resolvability bezeichnet die Fähigkeit eines Unternehmens, aufgelöst bzw. abgewickelt zu werden.
Risk-Weighted Assets (RWA)	Risk-Weighted Assets sind nach Risiko gewichtete Aktiven bzw. Positionen. Die Risikogewichtung geht davon aus, dass nicht jeder Kredit oder jede Investition gleich riskant ist. Weniger riskante Positionen müssen deshalb mit weniger Eigenkapital unterlegt werden, riskantere Kredite mit mehr Eigenkapital. Die RWA sind seit der Einführung von Basel II die zentrale Bemessungsbasis für Kapitalquoten wie CET1 (vgl. «Basler Regelwerk» und «Common Equity Tier 1 Capital [CET1]»).
Scalping	Als Scalping wird das Ausnützen der erwarteten Reaktion der Marktteilnehmer und der Effektenpreise im Wissen um eine bevorstehende Veröffentlichung von Anlageempfehlungen bezeichnet.
Schweizer Solvenzttest (SST)	Der SST ist ein Aufsichtsinstrument, mit dem die Solvabilität der Versicherer ökonomisch und risikobasiert gemessen wird. Er wurde 2006 mit dem totalrevidierten Versicherungsaufsichtsgesetz eingeführt. Dabei wird die finanzielle Situation der Versicherungsunternehmen aufgrund des Verhältnisses zwischen den anrechenbaren Eigenmitteln (risikotragendes Kapital) und den erforderlichen Eigenmitteln (Zielkapital) beurteilt. Letztere werden abhängig von den eingegangenen Risiken ermittelt.

Solvency II	Mit Solvency II ist zunächst die Richtlinie 2009/138/EG vom 25. November 2009 der EU betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) gemeint. Oft wird damit auch die in dieser Richtlinie enthaltene ökonomische und risikobasierte Methode zur Beurteilung der Kapitalausstattung eines Versicherungsunternehmens bezeichnet. Mit Solvency II wird in Europa in quantitativer Hinsicht ein vergleichbares Ziel verfolgt wie in der Schweiz mit dem SST.
SST-Ratio	Der SST-Quotient wird ermittelt, indem man das risikotragende Kapital durch das Zielkapital dividiert. Er zeigt auf, wie viel in Prozenten des durch das individuelle Risikoprofil erforderlichen Risikokapitals durch Eigenmittel gedeckt ist.
Systemrelevanz	Systemrisiken sind Risiken, die von einzelnen Marktteilnehmern ausgehen und die die Stabilität der gesamten Volkswirtschaft («System») gefährden. Unternehmen, die Funktionen wahrnehmen, auf die das System Volkswirtschaft nicht verzichten kann bzw. die nicht durch andere Unternehmen ersetzt werden können, werden als «systemrelevant» bezeichnet. Ein Beispiel für eine systemrelevante Funktion ist die Abwicklung des Zahlungsverkehrs durch Banken.
Too big to fail	Ein Unternehmen wird dann als «too big to fail» eingestuft, wenn dessen Konkurs die Stabilität der gesamten Volkswirtschaft gefährden würde. Der Staat ist dann gezwungen, das Unternehmen zu retten. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei die Systemrisiken, die von einem solchen Unternehmen ausgehen.
Trigger	Auslöser, vgl. «Contingent Convertible Capital (CoCo Bonds oder CoCos)»
Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities (UCITS)	Die UCITS-Richtlinie standardisiert europaweit die Anforderungen an kollektive Kapitalanlagen für Publikumsanleger. Deutsch: Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW).
Variable Annuitäten	Ein Lebensversicherungsprodukt mit Investitionssicherheit. Variable Annuitäten stellen eine Form der fondsgebundenen Rentenversicherung gegen Einmalzahlung oder gegen laufende Beitragszahlung mit einer garantierten Mindestleistung dar.
Wandlungskapital	Vgl. «Contingent Convertible Capital (CoCo Bonds oder CoCos)»

ABKÜRZUNGEN⁸⁸

ABV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 21. Oktober 1996 über die ausländischen Banken in der Schweiz (Auslandbankenverordnung-FINMA; SR 952.111)	FSC	Financial Stability Committee
AIFMD	Alternative Investment Fund Managers Directive (EU-Richtlinie zu Verwaltern alternativer Investmentfonds)	GPk	Geschäftsprüfungskommissionen
AVO	Verordnung vom 9. November 2005 über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (Aufsichtsverordnung; SR 961.011)	G-SIB	Global Systemically Important Bank(s)
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)	G-SII	Global Systemically Important Insurer(s)
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)	IAIG	Internationally Active Insurance Group(s)
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; SR 954.1)	IAIS	International Association of Insurance Supervisors
BEHV	Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung; SR 954.11)	ICP	Insurance Core Principles
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)	IOSCO	International Organization of Securities Commissions
ComFrame	Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups	KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz; SR 951.31)
DUFI	Direkt unterstellte Finanzintermediäre	KGK	Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen
EBA	European Banking Authority	KIID	Key Investor Information Document
EBK	Eidgenössische Bankenkommission (Vorgängerbehörde der FINMA)	KKV	Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung; SR 951.311)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement	MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority	MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding
ENA	Enforcementausschuss	MoU	Memorandum of Understanding
ERV	Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung; SR 952.03)	PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board
FATCA	U.S. Foreign Account Tax Compliance Act	PEP	Politisch exponierte Personen
FATF	Financial Action Task Force	PIIGS	Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht	RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)	SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
FIRST	FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool	SFA	Swiss Funds Association
FSA	Financial Services Authority (Grossbritannien)	SICAF	Investmentgesellschaft mit festem Kapital
FSB	Financial Stability Board	SICAV	Investmentgesellschaft mit variablem Kapital
		SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
		SNB	Schweizerische Nationalbank
		SQA	Swiss Qualitative Assessment
		SRO	Selbstregulierungsorganisation
		TIS	Team Intensive Supervision
		VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01)
		VVG	Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz; SR 221.229.1)
		WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben

⁸⁸ Die im Glossar erklärten Begriffe und dazugehörigen Abkürzungen sind im Abkürzungsverzeichnis nicht aufgelistet.

GRUNDWERTE DER FINMA

Konsequente Aufsichtstätigkeit

Die FINMA hat eine Aufsichtsfunktion zum Schutz der Finanzmarktkunden und eines funktionierenden Finanzplatzes Schweiz. Ihre Aufsichtsaufgaben nimmt sie mit den Instrumenten von Bewilligung, Überwachung, Regulierung und Enforcement wahr. Dabei verfolgt sie einen risikoorientierten Ansatz und achtet bei ihrer Handlungsweise auf Kontinuität und Berechenbarkeit. Die FINMA pflegt den Dialog mit Beaufsichtigten, Behörden, Verbänden und weiteren wichtigen Institutionen national und international.

Unabhängige Entscheidungsfindung

Die FINMA ist funktionell, institutionell und finanziell unabhängig und übt eine hoheitliche Funktion im öffentlichen Interesse aus. Dabei steht sie in einem Spannungsfeld voneinander abweichender Interessen verschiedener Anspruchsgruppen. In diesem Umfeld positioniert sie sich autonom und handelt auf der Grundlage ihres gesetzlichen Auftrags. Ihre Entscheide trifft sie unabhängig und der Sachlage angemessen.

Verantwortungsbewusste Mitarbeitende

Die Mitarbeitenden der FINMA sind verantwortungsbewusst, integer und durchsetzungsfähig. Sie zeichnen sich aus durch Unabhängigkeit sowie ein hohes Mass an Flexibilität und Veränderungsbereitschaft. Die Mitarbeitenden sind kompetent und können auch mit Widerständen und herausfordernden Situationen umgehen. Veränderungen im Umfeld nehmen sie auf und leiten daraus zeit- und situationsgerecht konkrete Schritte ab.

