



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 2012

MANDAT DER FINMA

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Als unabhängige Aufsichtsbehörde setzt sich die FINMA für den Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie für den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ein. Individual- und Funktionsschutz stehen somit im Vordergrund des Mandats der FINMA.

Mit dem Individualschutz sollen Finanzmarktkunden vor Insolvenzen der Finanzinstitute, vor unlauteren Geschäftspraktiken und vor Ungleichbehandlung im Börsenbereich geschützt werden. Der Funktionsschutz dient dazu, die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten und das Vertrauen in das geordnete Funktionieren der Finanzmärkte zu fördern. Das Mandat der Finanzmarktaufsicht geht also über die Sicherung der finanziellen Solidität des einzelnen Instituts hinaus. Ein wirksamer Individualschutz und ein solider Funktionsschutz kommen indirekt auch der Wettbewerbsfähigkeit und dem Ansehen des Finanzplatzes zugute.

Die FINMA hat hoheitliche Befugnisse über Banken, Versicherungen, Börsen, Effekthändler, kollektive Kapitalanlagen sowie Vertriebsträger und Versicherungsvermittler. Sie bewilligt den Betrieb von Unternehmen der beaufsichtigten Branchen. Mit ihrer Überwachungstätigkeit stellt die FINMA sicher, dass sich die Beaufsichtigten an die Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Reglemente halten und die Bewilligungsvoraussetzungen dauernd erfüllen. Die FINMA ist zuständig für die Geldwäschereibekämpfung, leistet Amtshilfe, spricht Sanktionen aus und wickelt bei Bedarf Sanierungsverfahren und Konkurse ab.

Die FINMA 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. Mit Rundschreiben informiert sie über die Auslegung und die Anwendung des Finanzmarktrechts. Ausserdem ist sie für die Anerkennung von Selbstregulierungen zuständig.

FINMA

JAHRESBERICHT 2012

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: remo eisner photographie, Bern

Druck: Vogt-Schild Druck AG, Derendingen

Jahresrechnung

Die Jahresrechnung 2012 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
----------------------------	---

STRATEGIE UND UMFELD

Strategie	12
Wirtschaftliches Umfeld und Finanzstabilität	18
Die FINMA im Kontext der Politik	20
Die FINMA im Dialog mit nationalen Verbänden und Institutionen	21
Die FINMA im internationalen Dialog	23

SCHWERPUNKTE

Massnahmen im Hypothekarmarkt	28
Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft	30
Revision des Kollektivanlagengesetzes	32
Temporäre Erleichterungen im Schweizer Solvenztest	34
Reform und Harmonisierung des Prüfwesens	36
Stärkung des Kundenschutzes	38
Regulierungsentwicklungen in der EU und ihre Folgen für die Schweiz	39

AUFSICHT, ENFORCEMENT UND REGULIERUNG

BANKEN UND EFFEKTEHÄNDLER	44
Überblick	44
Veränderungen in der Regulierung der Banken	46
Sanierung und Abwicklung von Banken	47
Bedeutung von Kontrollen im Wertschriftenhandel	48
PostFinance erhält Bankbewilligung	50

VERSICHERUNGEN	51
Überblick	51
Veränderungen in der Regulierung der Versicherungen	55
Interne Modelle im Schweizer Solvenztest	55
Lebensversicherungen und das Geschäft der beruflichen Vorsorge	56
Komplexe internationale Aufsicht über Versicherungsgruppen	58
MÄRKTE	59
Überblick	59
Veränderungen in der Regulierung der Märkte	62
Ausländische kollektive Kapitalanlagen	64
Kontrollpflichten der Depotbank	65
Geldwäschereibekämpfung im KAG- und Versicherungsbereich	66
ENFORCEMENT	67
Überblick	67
Veränderungen in der Regulierung	71
Verfahren wegen illegaler Tätigkeit	72
Verfahren in Sachen politisch exponierte Personen	74
Enforcementstatistiken	75
DIE FINMA ALS BEHÖRDE	
VERWALTUNGSRAT UND GESCHÄFTSLEITUNG	78
Der Verwaltungsrat	78
Die Geschäftsleitung	80
Corporate Governance	83
PERSONAL	84
Personalbestand und -struktur	84
Organigramm	86
Innerbetriebliche Weiterentwicklung der FINMA	88

ANHANG

FINANZMARKTREGULIERUNG: STAND UND AUSBLICK	92
STATISTIKEN	96
AMTSHILFE	98
MoU AUF INTERNATIONALER EBENE	99
VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN	100
GLOSSAR	101
ABKÜRZUNGEN	108



Prof. Dr. Anne Héritier Lachat,
Präsidentin

EDITORIAL DER PRÄSIDENTIN

Den Kurs halten

Die FINMA schliesst bereits ihre erste Strategieperiode ab, die von 2009 bis Ende 2012 dauerte. In den vier Jahren seit ihrer Gründung ging es der FINMA in erster Linie darum, ihre Aufsichtstätigkeit weiterzuentwickeln und die neue integrierte Behörde aufzubauen. Diese Prioritäten haben uns jedoch nicht daran gehindert, uns auch in anderen Bereichen ehrgeizige Ziele zu setzen. Die ganz grossen Herausforderungen, die die FINMA bewältigt hat, waren die Too-big-to-fail-Regulierung, die Übertragung der Basel-III-Bestimmungen in Schweizer Recht und die Umsetzung dieses Regelwerks sowie die vollständige Einführung des Schweizer Solvenztests. Diese bedeutenden Vorhaben haben wir alle neben unserer laufenden Aufsichtstätigkeit in Angriff genommen. Zum Abschluss der ersten Strategieperiode dürfen wir zufrieden sein: Die FINMA hat über weite Strecken ihre Ziele erreicht.

Nach einer Analyse des schwierigen Umfelds, in dem sich die Beaufsichtigten der FINMA und die Aufsichtsbehörde bewegen, haben wir für die Jahre 2013 bis 2016 die neuen strategischen Ziele verabschiedet. Diese konkretisieren die gesetzlich festgelegten Aufgaben der FINMA. Sie hat Gläubiger, Anleger und Versicherte sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu schützen. Mit ihrer prudenziellen Aufsicht will die FINMA die Finanzstabilität und die Krisenresistenz stärken. Ziel ist es zudem, im Geschäftsverhalten der Finanzinstitute Integrität und Transparenz zu fördern, damit die Kunden besser geschützt sind. Weiter sind wir bestrebt, auf internationaler Ebene unsere Kräfte zu bündeln und national mit allen wichtigen Anspruchsgruppen effizient zusammenzuarbeiten. Die FINMA will als Behörde leistungsfähig und dialogbereit handeln. Und in Regulierungsfragen ist es unser Ziel, unsere Fachkompetenz so einzubringen, dass Regulierungsvorhaben stets unter dem zentralen Gesichtspunkt der Aufsichtsziele betrachtet und umgesetzt werden.

Die neuen strategischen Ziele der FINMA sind weder eine Revolution noch ein radikaler Kurswechsel. Sie tragen aber unseren begrenzten Ressourcen bewusst Rechnung. Und sie berücksichtigen, dass wir unsere Mittel wirksam und wirtschaftlich einzusetzen haben, indem wir uns auf unsere Kernaufgabe – die Aufsicht – konzentrieren. Wir üben unsere Tätigkeit nach einem risikobasierten Aufsichtsansatz aus. Eine flächendeckende Überwachung sämtlicher beaufsichtigter Institute kann die FINMA nicht sicherstellen. Zudem sind unsere strategischen Ziele in den Gesamtkontext der globalen Finanzmärkte eingebettet. Dieser globale Rahmen erfordert nicht nur eine gute Zusammenarbeit, sondern auch anerkannte Regulierungs- und Aufsichtsstandards, die zum Ansehen und zur Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz beitragen.

Das Jahr 2012 war ein spannendes und zugleich ein herausforderndes Jahr. In diesem Sinne vermittelt der Jahresbericht ein getreues Abbild unserer Tätigkeiten und Herausforderungen. Das Jahr 2013 wird voraussichtlich nicht einfacher. Es ist deshalb unerlässlich, dass sich alle weiterhin nach Kräften einsetzen. An dieser Stelle möchte ich den Mitarbeitenden auf allen Stufen wie auch meinen Kollegen im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung für ihre Arbeit und ihre Anstrengungen danken. Nur, wenn wir uns weiterhin gemeinsam entschieden einsetzen, werden wir unsere ehrgeizigen Ziele erreichen und beweisen können, dass diese viel mehr sind als einfach nur fromme Wünsche.



Prof. Dr. Anne Héritier Lachat, Präsidentin,
im Dezember 2012

INTERVIEW MIT DEM DIREKTOR

«In herausfordernden Situationen müssen wir rasch und konsequent handeln»

Täuscht der Eindruck oder zeigte die FINMA 2012 mehr Biss? Grundsätzlich gehen wir den eingeschlagenen Weg weiter. Es gibt keine Strategie, die Aufsicht gerade jetzt strenger auszugestalten. Weiterhin konzentrieren wir uns auf unsere Kernaufgabe, die Aufsichtsarbeit, und zwar risikobasiert: Wir schauen also dort genauer hin, wo wir nach unseren Beobachtungen und mit unseren Kenntnissen und Erfahrungen die meisten Risiken sehen.

Wo liegen denn Ihrer Ansicht nach gegenwärtig die grössten Risiken? Die Tiefzinsphase hat sich inzwischen fast schon zu einer Tiefzinsepoche weiterentwickelt. Hier sind vor allem die Lebensversicherer extrem gefordert. Aber auch die Banken kämpfen vor diesem Hintergrund um ihre Margen. Und über allem schweben zwei weitere Damoklesschwerter:

Schweizer Finanzinstitute stehen vor grossen Herausforderungen, weil sie ihre Geschäftsmodelle an die bestehenden Risiken anzupassen haben. Und findet der Euroraum als unser wichtigster Handelspartner nicht zurück zu echter Stabilität, dann könnte eine Eskalation der Eurokrise die Schweizer Finanzinstitutionen empfindlich treffen – vor allem über Zweit- und Drittrundeneffekte.

Die Finanzbranche selbst rechnet mit einem grossen Umbruch, Stellenabbau und Marktaustritten: Was ist die Rolle der FINMA in der anstehenden Bereinigung? Die FINMA kann die Veränderungen in der Branche weder anstossen noch kann sie steuern oder gar verhindern. Unsere Aufgabe ist es, das existierende Regelwerk möglichst transparent anzuwenden. Ziel ist es, dass jeder Marktteilnehmer weiss, was auf ihn zukommt, wenn er von der

**Dr. Patrick Raaflaub,
Direktor**



FINMA bewilligt und überwacht wird. Kommt es zu einem «Unfall» und geraten einzelne Unternehmen in Schieflage, so haben wir dafür zu sorgen, dass weder Anleger, Gläubiger noch Versicherte zu Schaden kommen. Wir folgen damit unserem gesetzlichen Auftrag.

Aber die Liquidation der Supra Assurances, die Rügen für KPT und Valiant, die Gewinneinziehung bei der UBS im LIBOR-Fall und bei KPT-Verantwortlichen: Das sieht nach einem neuen, aggressiven Stil der FINMA aus? Einen neuen Stil kann ich nicht erkennen. Vielleicht waren die Fälle weniger spektakulär, vielleicht waren sie auch weniger zahlreich, doch die FINMA hat auch früher schon konsequent beaufsichtigt. In einer angespannten Wirtschaftslage wie der momentanen ist es oft einfach nötig, dass wir rasch und konsequent handeln. Dabei setzen wir die Mittel ein, die uns zur Verfügung stehen. So hat es der Gesetzgeber beispielsweise nicht vorgesehen, dass wir Bussen verhängen. Hingegen können wir zum Beispiel unrechtmässige Gewinne einziehen.

Die FINMA hat 2012 neue Kompetenzen erhalten – etwa zur Sanierung und Abwicklung von Banken und Versicherungen. Bereitet sich die FINMA auf das grosse «Branchensterben» vor? Ich sehe das nicht so dramatisch. Mit Bankeninsolvenz- und Versicherungskonkursverordnung hat die FINMA einfach bessere Instrumente erhalten, um Finanzinstitute zu sanieren und sie im Notfall auch abwickeln zu können. Zum Beispiel bei den Banken: Die Bankeninsolvenzverordnung ermöglicht es, statt eine ganze Bank zu sanieren, nur einzelne zentrale Bankdienstleistungen sicherzustellen. Und sie gibt der FINMA die Möglichkeit, Gläubiger an Verlusten zu beteiligen, etwa indem Obligationen in Aktien gewandelt werden. Unter dem Schlagwort «Bail-in» läuft auch der internationale Trend in diese Richtung. Die Schweiz ist übrigens eines der ersten Länder, die ein solches Instrument einführen. Die Bankeninsolvenzverordnung verkleinert letztlich das Risiko, dass Steuerzahler für Verluste von Banken einspringen müssen.

Das Instrumentarium der FINMA wird erweitert. Man hat den Eindruck, die Schweiz gehe voran und das Ausland beginne zu bremsen, gerade bei den grossen Regelwerken wie Basel III oder Solvency II. Laufen wir nicht Gefahr, dass die Schweiz überreguliert? Nein, meiner Ansicht nach nicht. Regulierung schafft die Voraussetzungen und definiert den Rahmen, innerhalb dessen ein starkes, verlässliches und vertrauenswürdigen Finanzzentrum mit guten Erfolgchancen arbeiten kann. Die FINMA pflegt einen sehr pragmatischen Regulierungsansatz: So prinzipienbasiert wie möglich, so regelbasiert wie nötig. Auch wenn uns manche Beaufsichtigten gelegentlich geradezu drängen, unsere Vorgaben noch präziser zu fassen und jedes Detail festzulegen. Wir sind zwar etwas strenger, wenn es um die Einhaltung der zentralen prudenziellen Aufsichtskriterien geht, also um Solvenz, Eigenkapital, Liquidität oder die Beherrschung von Risiken. Wir gewähren dafür mehr Freiräume, wenn es um einzelne Produkte geht, vorausgesetzt, gegenüber den Kunden herrschen Transparenz und Klarheit. Und wir sind nicht dogmatisch: So haben wir den Versicherungen angesichts des Tiefzinsumfelds für drei Jahre eine temporäre Erleichterung des Schweizer Solvenztests gewährt.

Wenn wir Ihnen zuhören, Herr Raaflaub, so stimmen Sie uns nicht gerade zuversichtlich. Wann bessert sich die Situation für die Schweizer Finanzbranche endlich wieder? Ich erwarte starke Veränderungen und will nicht ausschliessen, dass der Finanzplatz Schweiz in den nächsten Jahren noch etwas schrumpft. Gefordert sind in erster Linie die Beaufsichtigten in ihrem Alltag, insbesondere in ihrem Umgang mit Kunden. Doch allen Schwierigkeiten zum Trotz: Ich glaube, dass der Finanzplatz Schweiz eine gute Zukunft vor sich hat. Dank seinem grossen Netz von gut aufgestellten Unternehmen und seinen in der Regel ausgezeichneten Dienstleistungen wird es dem Finanzplatz gelingen, sich neue Geschäftsfelder zu eröffnen. Er wird sich die internationale Bedeutung erhalten können. Die FINMA will durch international anerkannte Regulierung und Aufsicht ihren Beitrag dazu leisten.



The background of the page is a solid blue color with a complex, abstract pattern of overlapping, curved lines that create a sense of depth and movement, resembling a grid or a series of parallel paths that curve and intersect.

STRATEGIE UND UMFELD

Strategie

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 in sieben strategischen Zielen konkretisiert hat. 2012 endete die erste vierjährige Strategieperiode. Die Ziele sind weitestgehend realisiert.

Strategieumsetzung 2009 bis 2012

Strategisches Ziel	Wesentliche Resultate
Reduktion der systemischen Risiken	<ul style="list-style-type: none">– Massgebende Mitwirkung bei der Erarbeitung und der Einführung des Too-big-to-fail-Massnahmenpakets– Deutlich intensivierte Tätigkeit im Hinblick auf die Früherkennung von Systemrisiken und deren Eindämmung im Rahmen der Aufsicht (Beispiele: Schuldenkrise, Immobilienmarkt)– Ausarbeitung und Inkraftsetzung von Liquiditätsvorgaben nach Basel III für sämtliche Banken– Unterstützung bei der Erarbeitung von neuen Eigenmittelvorgaben für Banken bei Hypothekarforderungen
Verbesserung des Kundenschutzes	<ul style="list-style-type: none">– Vorschlag von konkreten Massnahmen zur Verbesserung des Kundenschutzes in Produktion und Vertrieb von Finanzprodukten– Vollständige Einführung des Schweizer Solvenztests (SST) als Hauptinstrument für einen effektiven Kundenschutz im Versicherungsbereich– Die Marktaustritte von 70 Banken und Effektenhändlern aus dem Markt durch Fusionen, Lizenzrückgabe oder Liquidation verliefen geordnet und ohne Schädigung von Kunden
Straffung und Optimierung der Regulierung	<ul style="list-style-type: none">– Massgebende Mitwirkung bei der nationalen Implementierung der neuen Basel-III-Standards für Bankenaufsicht– Erlass des FINMA-Rundschreibens «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken»¹ zur Stärkung der Krisenresistenz von Nicht-Grossbanken– Einführung kohärenter Insolvenzregulierungen für Banken und Versicherungen zum Schutz von Gläubigern, Anlegern und Versicherten– Überarbeitung und Umsetzung eines einheitlichen Konzepts zum optimierten Einsatz der Prüfgesellschaften

¹ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2011/2 «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2011-02-d.pdf>).

Die FINMA als Behörde wurde aus den drei Vorgängerorganisationen Eidgenössische Bankenkommision (EBK), Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) und Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) aufgebaut. Zur Aufbauarbeit der ersten vier Jahre gehörten die Weiterentwicklung und die Harmonisierung der Aufsichtskonzepte und -prozesse. Alle Aufsichtsbereiche hatten ambitionöse strategische Ziele umzusetzen, die grösstenteils erreicht wurden. Die erste Strategieperiode kann deshalb als Erfolg bezeichnet werden.

Auch wenn dies kein Blankoscheck für eine erfolgreiche und unfallfreie Zukunft ist: Banken

verfügen heute über mehr und qualitativ besseres Kapital. Versicherungen konnten in einem schwierigen Umfeld dank dem Schweizer Solvenztest (SST) frühzeitig Massnahmen zur Stärkung ihrer Kapitalbasis ergreifen. Wichtige Lehren aus der Finanzkrise wurden gezogen und führten zu entsprechenden Anpassungen der regulatorischen Rahmenbedingungen. Gesamthaft ist es der FINMA in dieser Strategieperiode gelungen, den Schutz von Gläubigern, Anlegern und Versicherten zu verbessern und auch in turbulenten Zeiten die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu stärken.

Gesamtbeurteilung

Die FINMA hat einen wesentlichen Beitrag zur Optimierung der regulatorischen Rahmenbedingungen geleistet, um systemischen Risiken zu begegnen. Sie ist in der Lage, diese rascher zu erkennen und ihnen besser zu begegnen. Zudem verfügen die Grossbanken über mehr und qualitativ besseres Kapital. Somit hat sich die Krisenresistenz des Schweizer Finanzplatzes verbessert.

Die FINMA hat den hohen Standard ihrer Bewilligungspraxis mit Konsequenz umgesetzt und in allen Bereichen ein wirksames Aufsichtskonzept implementiert. Auf diese Weise wurde die Robustheit vieler Finanzintermediäre gestärkt und somit der Kundenschutz erhöht. Insbesondere im Bereich des Vertriebs von Finanzprodukten setzte sich die FINMA mit konkreten Vorschlägen aktiv für einen besseren Kundenschutz ein.

In ihrer Regulierungstätigkeit hat die FINMA stets die Ziele der integrierten Aufsicht beachtet. Wo immer möglich und sinnvoll, wurden Regeln harmonisiert. Beispiele dafür sind die neuen Insolvenzverordnungen, die vereinheitlichte Geldwäschereiverordnung und die Reform des Prüfwezens. In der Gesamtbetrachtung hat die Regulierungskadenz im Nachgang zur Finanzkrise aber eher zugenommen, was der angestrebten Straffung entgegenwirkte.

Strategisches Ziel	Wesentliche Resultate
Effektive und effiziente Aufsicht	<ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung von Massnahmen für eine systematischere Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit – Engere, häufigere und direktere Aufsicht bei Instituten in höheren Risikokategorien – Weiterentwicklung und bereichsübergreifende Harmonisierung der Bewilligungs- und Aufsichtskonzepte – Einführung neuer Aufsichtsinstrumente für eine wirksamere Aufsichtstätigkeit (Beispiele: Team Intensive Supervision, Ratingbrief) – Optimierung der internen Prozesse und Bereitstellung neuer Instrumente zur Effizienzsteigerung in der Aufsicht
Griffige Marktaufsicht und wirkungsvolles Enforcement	<ul style="list-style-type: none"> – 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 der Handhabung von PEP-Beziehungen bei Banken – Ausdehnung der Marktaufsicht und griffigeres Sanktionsinstrumentarium im Rahmen der Revision des Börsengesetzes
Positionierung für internationale Stabilität	<ul style="list-style-type: none"> – Weiterführung der zentralen Arbeitsbeziehungen mit dem FSB, dem BCBS und der IAIS zur Mitgestaltung internationaler Standards – Erhebliche Fortschritte zur Äquivalenzanerkennung der Schweizer Versicherungsaufsicht gegenüber der Solvency-II-Richtlinie der EU – Publikation von Empfehlungen und Durchführung von zahlreichen Vor-Ort-Untersuchungen zum Umgang mit Risiken aus dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft – Fortschritte bei der Verständigung über die globale Sanierungs- und Abwicklungsstrategie, gemeinsam erarbeitet mit wichtigen Regulatoren
Stärkung der FINMA als Behörde	<ul style="list-style-type: none"> – Erfolgreiche betriebliche und fachliche Zusammenführung der Vorgängerbehörden zur FINMA – Weiterentwicklung der Betriebsstrukturen und Anpassung an die strategischen Ziele – Entwicklung des Fachkarrieremodells als Alternative zur Führungskarriere

Gesamtbeurteilung

Die FINMA hat die Aufsichtskonzepte in allen Bereichen überprüft und weiterentwickelt. In den Geschäftsbereichen wurden neue Instrumente eingeführt, die schrittweise auch in anderen Bereichen zur Anwendung kommen. Zudem hat die FINMA die eigenen Prozesse verbessert und neue IT-Instrumente eingeführt. Einige dieser Massnahmen werden erst zu Beginn der nächsten Strategieperiode umgesetzt oder wirksam sein.

Die FINMA hat hier einige Fortschritte erzielt. Eine komplette Umgestaltung der Enforcementprozesse und -organisation erlaubt es der FINMA, einheitlich und professionell einzugreifen, wo dies erforderlich ist. Verfahren werden rascher, transparenter und in enger Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbereichen geführt. Das Sanktionsspektrum wird ausgeschöpft. Steigerungspotenzial ist namentlich bei der Dauer der Verfahren vorhanden.

Der FINMA ist es gelungen, in den relevanten internationalen Gremien solide Arbeitsbeziehungen aufzubauen und ihre Reputation als kompetente und verlässliche Partnerin zu festigen. Der Einfluss der FINMA ist im Vergleich zu ihrer Grösse überproportional. Zudem wurden verschiedene für die Aufsichtstätigkeit wichtige Abkommen unterzeichnet. Die Anerkennung der Äquivalenz der Versicherungsaufsicht ist – auch wenn seitens der EU etwas verzögert – auf gutem Weg.

Die FINMA erfüllt ihr Mandat und hat sich als unabhängige und glaubwürdige Behörde etabliert. Sie verfügt über klare Führungs- und Betriebsstrukturen. Aus der fallweisen Zusammenarbeit der drei Vorgängerorganisationen wurde eine branchenbezogene intensive Zusammenarbeit unter den Mitarbeitenden mit Blick auf den gesamten Finanzmarkt.

Die neuen strategischen Ziele auf einen Blick

Die neuen strategischen Ziele für den Zeitraum von 2013 bis 2016 zeigen, wie die FINMA ihren gesetzlichen Auftrag in Zukunft erfüllen will und welche Schwerpunkte sie setzt. Sie geben den Arbeiten der FINMA eine längerfristige Orientierung und setzen Leitplanken für die Fortentwicklung der Finanzmarktaufsicht. Die neuen strategischen Ziele verdeutlichen auch Möglichkeiten und Grenzen der Aufsicht. Dadurch wird das Wirken der FINMA berechenbarer.

Die FINMA hat sich für die Jahre 2013 bis 2016 zu fünf Themen strategische Ziele gesetzt. Im Zentrum steht wie bis anhin die prudenzielle Aufsicht über Banken, Versicherungen und kollektive Kapitalanlagen. Daneben strebt die FINMA auch Verbesserungen des Geschäftsverhaltens der beaufsichtigten Institute an. Die nationale und die internationale Zusammenarbeit behalten ihre Relevanz. Ebenso gehört die (zurückhaltende) Regulierung zu den Kernaufgaben der Finanzmarktaufsicht. Schliesslich setzt sich die FINMA Ziele für die eigene Weiterentwicklung (Die FINMA als Behörde).

Die neuen strategischen Ziele der FINMA stellen eine inhaltliche Weiterentwicklung der Ziele der ersten Strategieperiode dar. Allerdings wurden die Schwerpunkte teilweise neu gesetzt – dies auch als Antwort auf die Entwicklung des Umfelds. Die prudenziellen Anforderungen an die Finanzinstitute

sind klar als Kern der Strategie definiert. Nachdem die Massnahmen auf der Kapitalseite eingeleitet wurden, rücken jetzt die Konsequenzen des risikobasierten Ansatzes sowie Sanierungs- und Insolvenzverfahren stärker in den Vordergrund. In der internationalen Zusammenarbeit wird sich die FINMA auf eine limitierte Anzahl von Kernthemen beschränken, und die Regulierungstätigkeit soll noch stärker auf die internationalen Standards ausgerichtet werden. Gesamthaft will die FINMA mit einer glaubwürdigen und professionell umgesetzten Strategie die Finanzmarktkunden besser schützen und damit auch die Reputation des Schweizer Finanzplatzes stärken.

Der Verwaltungsrat der FINMA verabschiedete die neuen strategischen Ziele am 17. Oktober 2012. Der Bundesrat genehmigte diese am 21. November 2012.

Strategische Ziele 2013 bis 2016

Prudenzielle Aufsicht

Finanzstabilität und Krisenresistenz mit prudenzieller Aufsicht stärken

Die Stabilität und die Krisenresistenz des Schweizer Finanzplatzes werden durch konstant eingehaltene und international anerkannte prudenzielle Standards gestärkt. Geordnete und rasch umgesetzte Marktaustritte erfolgen möglichst ohne Schädigung für die Finanzmarktkunden.

Geschäftsverhalten

Integrität, Transparenz und Kundenschutz im Geschäftsverhalten fördern

Zur Stärkung der Reputation des Finanzplatzes und zur Förderung von fairem Geschäftsverhalten und der Integrität der Finanzmarktakteure führt die FINMA Bewilligungsverfahren konsequent, schafft Transparenz über die unterschiedlichen Überwachungsintensitäten und setzt sich ein für international anerkannte Vorschriften im Kunden- und Anlegerschutz.

Nationale und internationale Zusammenarbeit

International Kräfte bündeln und national effizient zusammenarbeiten

Bei den internationalen Tätigkeiten bündelt die FINMA ihre Kräfte und setzt sich für die wichtigen Kernthemen ein. In der nationalen Zusammenarbeit funktioniert der Informationsfluss effizient, und die Kompetenzen der Behörden sind klar.

Regulierung

Fachkompetenz einbringen und mit Blick auf die Aufsichtsziele regulieren

Die FINMA analysiert bestehende Regulierungen und Rechtsentwicklungen aus Sicht der Finanzmarktaufsicht, schlägt relevante Änderungen vor, unterstützt mit ihrer fachlichen Expertise die prioritären Regulierungsvorhaben und legt ihre eigenen Anliegen frühzeitig und transparent dar. In ihrem Zuständigkeitsbereich reguliert die FINMA nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele notwendig ist.

Die FINMA als Behörde

Als Behörde leistungsfähig und dialogbereit handeln

Die FINMA erbringt ihre Leistung mithilfe von kompetenten und integren Mitarbeitenden und auf der Grundlage effizienter Prozesse. Sie führt einen sachlichen und offenen Dialog mit ihren Anspruchsgruppen und informiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit.

Wirtschaftliches Umfeld und Finanzstabilität

Die Wirtschaft hat sich auch 2012 nicht erholt. Die Zentralbanken haben das schon vorher äusserst tiefe Zinsniveau mit zum Teil aussergewöhnlichen geldpolitischen Massnahmen weiter gesenkt. Ein Ende der Nullzinsphase zeichnet sich nicht ab, was die Risiken für die Finanzstabilität erhöht. Aufsichtsbehörden müssen weiterhin besonders wachsam bleiben.

Die internationale Konjunktur schwächelte 2012: Nicht nur blieb die wirtschaftliche Erholung in den Industriestaaten weitgehend aus, auch die Dynamik in den Schwellenländern hat 2012 deutlich nachgelassen. Prägend war zudem die nach wie vor weitgehend ungelöste Problematik der Euro-krisenländer.

Expansive Geldpolitik

Die Zentralbanken haben ihre äusserst expansive Geldpolitik im Jahr 2012 mit Nachdruck weiterverfolgt, was die negative Entwicklung bisher jedoch nur in beschränktem Ausmass abfedern konnte. Es zeigt sich, dass nach einer Finanzkrise tiefe Zinsen die Wirtschaftstätigkeit viel weniger stark ankurbeln, als dies unter normalen Umständen der Fall ist. Obwohl viel Liquidität in den Märkten ist, bleiben die Investoren verunsichert. Auch die Schweiz wurde stärker als angenommen von der schwachen Weltwirtschaft getroffen: Die Exporte gingen zurück, was das Wachstum fast zum Erliegen brachte. Sichtbar werden auch erste negative Spuren auf dem Arbeitsmarkt, wenn auch in begrenztem Mass.

Verschärftes Tiefzinsumfeld

Das allgemeine Tiefzinsumfeld hat sich vornehmlich in jenen Volkswirtschaften weiter verschärft, die Investoren als sicheren Hafen betrachten, also in den USA, in Grossbritannien, Japan, Deutschland und in der Schweiz. Die (kurzfristigen) Leitzinsen der wichtigsten Zentralbanken befinden sich bereits seit einiger Zeit auf Tiefstständen nahe bei null. Die Unsicherheit über die Krisenländer im Euroraum hält an, und sie hat die Fragmentierung der Kapitalmärkte weiter vorangetrieben. Zudem hat die Aussicht auf eine länger anhaltende Phase schwachen Wirtschaftswachstums und expansiver

Geldpolitik mit tiefen Leitzinsen dazu geführt, dass die langfristigen Zinsen weiter gesunken sind.

Diese Entwicklung ist auch in der Schweiz zu erkennen. Die Renditen von Bundesobligationen der Eidgenossenschaft mit kürzerer und mittlerer Laufdauer sind deutlich unter ein Prozent gefallen, gewisse Renditen sind seit Mitte 2012 sogar in den negativen Bereich gerutscht. Eine zehnjährige Anleihe der Eidgenossenschaft rentierte gerade noch mit etwas mehr als einem halben Prozent.²

Risiken für die Finanzstabilität

Diese aussergewöhnliche Zinssituation bringt grosse Risiken für die Finanzstabilität mit sich. Sämtliche Indikatoren deuten darauf hin, dass die lang anhaltende Tiefzinsphase noch mindestens zwei Jahre dauert. Gefährlich wäre es allerdings auch, wenn die Zinsen in Zukunft unerwartet schnell und stark ansteigen würden.

Ist eine Grosszahl der Zinssätze nahe bei null oder sogar leicht negativ, fällt eine wichtige wirtschaftliche Grösse praktisch weg. Zinsen spielen bei ökonomischen Entscheidungen eine zentrale Rolle: beim Sparverhalten der Marktteilnehmer, bei Investitionsentscheidungen, bei der Bewertung von Projekten und Finanzprodukten und vielem mehr. Aus diesem Grund steigt im aktuellen Nullzinsumfeld die Gefahr, dass Kapital falsch eingesetzt wird und Risiken falsch beurteilt werden. Die tiefen Zinsen in den Jahren vor der Finanzkrise wurden mittlerweile als ein wichtiger Grund für den Aufbau aussergewöhnlich grosser Risikopositionen erkannt. Sie legten damit die Basis für die gegenwärtige Krise.

Risikobereitschaft steigt

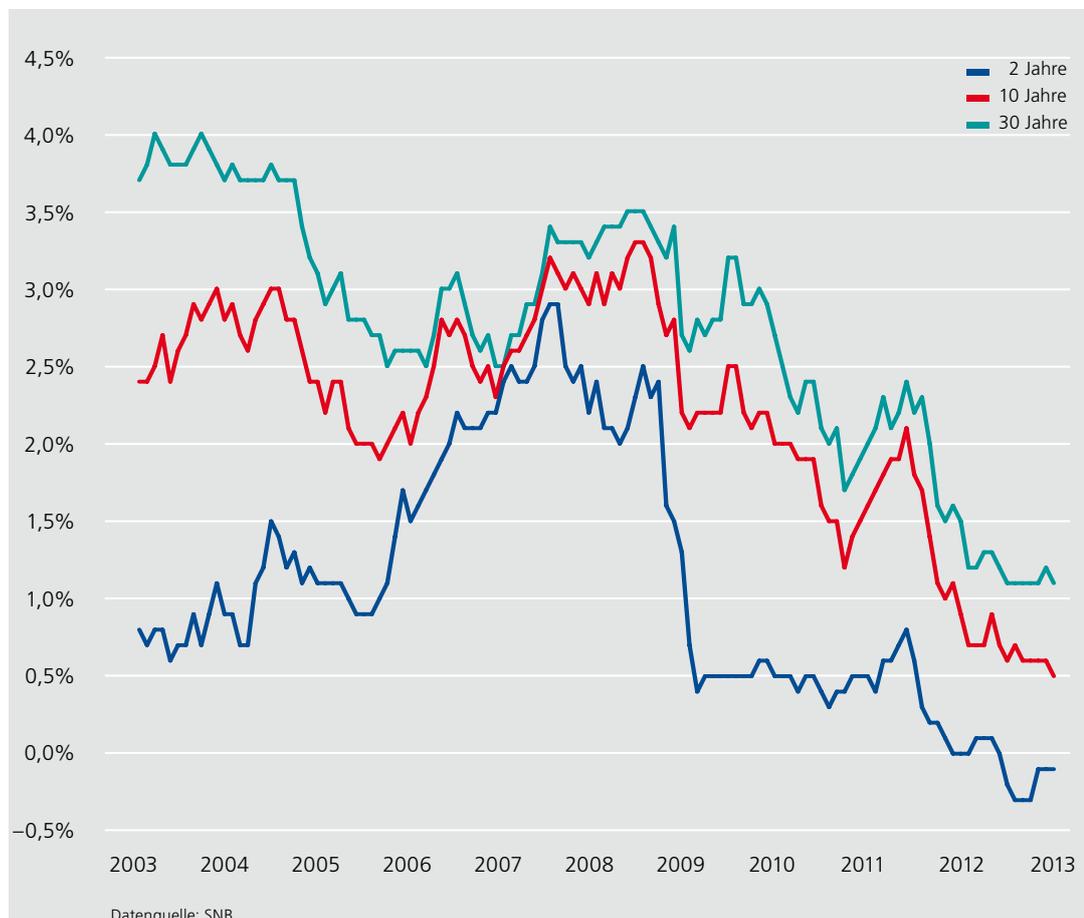
In einem Tiefzinsumfeld haben Anleger und Beaufsichtigte starke Anreize, auf der Suche nach

² Vgl. Grafik, S. 19.

höheren Renditen in riskantere Marktsegmente zu investieren. Dass gewisse Aktienindizes 2012 bereits wieder nahezu das Niveau von vor der Finanzkrise erreicht haben, kann als ein Zeichen für eine solche Entwicklung gedeutet werden. Selbst wenn nicht grundsätzlich eine höhere Risikobereitschaft vorhanden ist, können feste Verzinsungen, wie sie üblicherweise von Lebensversicherungsunternehmen und Pensionskassen angeboten werden, dazu führen, höhere Renditen zu suchen und damit unweigerlich Risikopositionen aufzubauen. Dass das durchschnittliche Lebensalter der Bevölkerung steigt, verstärkt diese Tendenz zusätzlich, da sich die Dauer der Zahlungsverpflichtungen dadurch verlängert.

Tiefe Renditen haben bei Geldmarktfonds zu einem Abfluss von Kapital geführt, wodurch eine wichtige Finanzierungsbasis von Banken geschmälert wurde und sich die Situation am Kapitalmarkt zusätzlich anspannte. Die Zinssituation beeinflusst neben der Passivseite auch das Aktivgeschäft der Banken. So sind die durchschnittlichen Zinssätze der mittel- und langfristigen Festhypotheken 2012 nochmals deutlich zurückgegangen. Die Nachfrage nach Immobilienfinanzierung blieb weiterhin hoch, der erwirtschaftete Zinsüberschuss der Banken ist jedoch schmal. Je mehr sich die Zinskurve nun abflacht, umso weniger Gewinn können Finanzinstitute aus dem Fristentransaktionsgeschäft erwirtschaften, das heisst aus der eher kurzfristigen

Ausgewählte Renditen von Bundesobligationen der Eidgenossenschaft mit unterschiedlicher Laufdauer (Kassazinssätze am Monatsende)



Finanzierung zur Vergabe längerfristiger Kredite. Das Tiefzinsniveau kann unter Umständen sogar dazu führen, dass Banken nicht bediente Kredite als weniger dringliches Problem einstufen, weil die Einnahmen sowieso gering sind. Auch die Fähigkeit der Kunden, die Zinsen zu zahlen und die Schulden zu amortisieren, könnte überschätzt werden.

Dieses volkswirtschaftliche Umfeld ist herausfordernd. Möglicherweise sehen sich die Beauf-

sichtigten gezwungen, bestehende Geschäftsfelder aufzugeben und neue Wege zur Erwirtschaftung einer höheren Rendite zu suchen. In der Finanzkrise von 2008 zeigte sich, dass die Risiken erst erkannt wurden, nachdem sie Realität geworden waren. Eine erhöhte Aufmerksamkeit der Aufsichtsbehörde ist deshalb besonders angezeigt.

Die FINMA im Kontext der Politik

Auch im Jahr 2012 hatte die FINMA gegenüber Regierung und Parlament mehrfach Rechenschaft abzulegen. Im Zentrum standen der Abschluss der bisherigen und die Erarbeitung der neuen FINMA-Strategie. Zudem galt es, zu vielen verschiedenen Sachthemen die Aufsichtstätigkeit der FINMA zu erläutern.

Einmal jährlich bespricht die FINMA ihren Jahresbericht mit den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der eidgenössischen Räte. Dies ist der zentrale Termin zum Austausch mit der parlamentarischen Oberaufsicht. Hier werden nicht nur Fragestellungen des vergangenen Jahres diskutiert, sondern auch aktuelle Themen und Anliegen aufgenommen.

Parlament: Aufsichtstätigkeit und unabhängige Entscheidungsfindung

An der Aussprache im Jahr 2012 thematisierte die FINMA-Präsidentin die Bedeutung der unabhängigen Entscheidungsfindung der FINMA. Die FINMA übt ihre Tätigkeit in einem Spannungsfeld voneinander abweichender Interessen verschiedener Anspruchsgruppen aus. Zu ihren Aufgaben gehört es, Bewilligungen zu erteilen oder zu entziehen, Verfahren zu führen, Sanktionen bis hin zur Liquidation zu verhängen und vieles mehr. Deshalb ist es wichtig, dass die FINMA – ähnlich wie ein Gericht – ihre Entscheide unabhängig und unbeeinflusst von ihren Anspruchsgruppen fällen kann. Eine Beeinflussung liegt nicht im öffentlichen Interesse.

Der Direktor der FINMA verwies gegenüber den GPK auch auf die Grenzen der Aufsichtstätigkeit. Die

Aufsichtsbehörde kann ohne genügende gesetzliche Grundlage nicht handeln – sie kann weder Bewilligungen erteilen noch entziehen; sie kann auch andere aufsichtsrechtliche Handlungen nicht vornehmen. Wenn die FINMA daher feststellt, dass die gesetzlichen Grundlagen in den Bereichen, die für die Ausübung ihres Mandates zentral sind, nicht ausreichen, ist es ihre Pflicht, darauf hinzuweisen. Klaren Handlungsbedarf ortete die FINMA beim Schutz der Kunden und der Anleger. Auf die Mängel bei den regulatorischen Rahmenbedingungen in Sachen Kundenschutz hat die FINMA mehrfach hingewiesen.³

Ebenfalls in dieses Kapitel fallen die Untersuchungen der FINMA zum Konkurs von Lehman Brothers im September 2008 und dessen Auswirkungen auf viele Anleger auch in der Schweiz. Dieses Thema war 2012 Gegenstand verschiedener Anfragen der parlamentarischen Oberaufsicht an die FINMA. Auslöser der öffentlichen Debatte war ein Papier der FINMA, das durch eine Indiskretion an die Öffentlichkeit gelangt war. Bei diesem Papier handelte es sich um einen Zwischenbericht, der gravierende Vorkommnisse enthielt, die ein Verfahren der FINMA ausgelöst hatten. Der Entschluss, ein Verfahren zu eröffnen,

³ Vgl. Kap. «Stärkung des Kundenschutzes», S. 38 f., und Kap. «Revision des Kollektiv-anlagengesetzes», S. 32 ff.

war nach ersten Vorabklärungen und aufgrund einer vorläufigen und summarischen Beurteilung der bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Sachverhalte erfolgt. Die FINMA musste das Verfahren später einstellen, weil sich die aufsichtsrechtlichen Vorwürfe nicht erhärten liessen. Dies erklärt die Diskrepanz zwischen dem durch Indiskretion an die Öffentlichkeit gelangten Zwischenbericht und dem von der FINMA veröffentlichten offiziellen Schlussbericht zur Affäre Lehman Brothers.

Bundesrat: aktuelle Themen und Strategie der FINMA

Nach dem FINMAG hat der Bundesrat sowohl den Geschäftsbericht als auch die strategischen

Ziele der FINMA zu genehmigen. Mindestens einmal jährlich findet eine Aussprache zwischen der FINMA und dem Bundesrat statt. An der Aussprache im Jahr 2012 erstattete die Präsidentin der FINMA dem Bundesrat zum einen über die jährliche Umsetzung der strategischen Ziele Bericht, zum anderen informierte sie die Regierung über den erfolgreichen Abschluss der ersten Strategieperiode von 2009 bis 2012. Zudem nutzte der Bundesrat die Aussprache zur Diskussion aktueller Finanzplatzthemen. Die FINMA-Präsidentin stellte der Regierung auch die neuen strategischen Ziele 2013 bis 2016 vor, die der Bundesrat am 21. November 2012 genehmigte.

Die FINMA im Dialog mit nationalen Verbänden und Institutionen

Mit ihrem breiten Aufgabenspektrum steht die FINMA ständig mit einer grossen Zahl nationaler Anspruchsgruppen in Kontakt. Das Gesetz schreibt vor, dass die FINMA über ihre Aufsichtstätigkeit informieren muss; es setzt aber auch Schranken, etwa da, wo das Amtsgeheimnis anderen Interessen vorgeht. Soweit zulässig, verfolgt die FINMA gegenüber Beaufsichtigten, anderen Anspruchsgruppen sowie gegenüber der Öffentlichkeit eine offene und transparente Informationspolitik. Damit will die FINMA das Verständnis für Aufsichtsthemen und Regulierungsfragen verbessern und die Sensibilität für Finanzmarktthemen stärken.

Mit fast hundert Institutionen und Verbänden finden regelmässig Kontakte in unterschiedlicher Form statt. Dazu gehören Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden, andere Behörden und Bundesstellen sowie die Verbände der Beaufsichtigten. Ebenfalls von Bedeutung sind die Kontakte zu den übrigen Wirtschaftsverbänden, Berufsverbänden, Personalverbänden, Konsumentenschutzorganisationen und Ombudsstellen der verschiedenen Aufsichtsbereiche.

In den verschiedenen Aufsichtsbereichen wurden im Jahr 2012 folgende Schwerpunkte thematisiert:

Banken

- Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft
- Abgeltungssteuerabkommen und Marktzugangsverhandlungen
- Hypothekengeschäft – Regulierung und Selbstregulierung
- Massnahmen zur Stärkung des Kundenschutzes
- IT-Sicherheit

Kantonalbanken

- Eigenmittelregulierung Basel III
- Immobilienmarkt und Richtlinien Grundpfandkredite der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg)
- Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft
- Weissgeldstrategie

Auslandbanken

- Abgeltungssteuer/Doppelbesteuerungsabkommen
- Grenzüberschreitendes Geschäft und Marktzutritt
- Intragroup Exposures

Versicherungen

- SST-Umsetzung und temporäre Erleichterungen
- Entwicklung von Solvency II in Europa
- Umsetzung des neuen Aufsichtskonzepts
- Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Versicherungsaufsicht durch die EU

Börsen

- Neufassung Aufsichtskonzept SIX Group
- Regulierungsbedürfnisse für Finanzmarktinfrastrukturen wie SIX x-clear und SIX SIS im europäischen Kontext
- Anschluss von SIX SIS an TARGET2-Securities
- Neue Services der SIX Swiss Exchange

Kollektive Kapitalanlagen

- Anpassung der Transparenzrichtlinie der Swiss Funds Association (SFA)
- Anpassung Musterprospekt und Musterfondsvertrag
- Involvierung in Verhandlungen mit ausländischen Aufsichtsbehörden
- Richtlinien für Geldmarktfonds
- Richtlinien zu den wesentlichen Informationen für Anleger

Prüfgesellschaften

- Reform des Prüfwesens

Die FINMA im internationalen Dialog

Internationale Standardsetzungsgremien (Standard-Setting Bodies) haben deutlich an Bedeutung gewonnen. Die Beteiligung in diesen Gremien bietet der FINMA die Möglichkeit, den internationalen Regulierungsrahmen mit zu beeinflussen und dabei Schweizer Aufsichtsinteressen zu vertreten.

Die FINMA hat ein Interesse daran, sich in die internationalen Standardsetzungsgremien einzubringen. Sie kann aber nicht überall gleich intensiv mitarbeiten. Es gilt, eine sinnvolle Balance zu finden zwischen der Konzentration auf die Kerninteressen und der Mitarbeit an sekundären Themen, die sich unter Umständen später auf die Schweiz auswirken.

Financial Stability Board

Das Financial Stability Board (FSB) koordiniert die Entwicklung und die Fortführung stabilitätswirksamer Massnahmen zwischen den sektorenspezifischen Standardsetzungsgremien und ist das Verbindungsglied zur G-20. Die Schweiz wird in den FSB-Führungskomitees durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) und das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vertreten. Die FINMA arbeitet in FSB-Angelegenheiten eng mit beiden Institutionen zusammen und ist in verschiedenen Arbeitsgruppen vertreten. Der Direktor der FINMA vertritt die Schweiz zudem im koordinierenden Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation.

Ein Hauptthema des FSB war 2012 die Weiterentwicklung der Sanierungs- und Insolvenzbestimmungen (Recovery and Resolution). Die 2011 verabschiedeten Grundanforderungen für eine geordnete Sanierung und Abwicklung von global systemrelevanten Banken (G-SIB) wurden konkretisiert. Auch einen Zeitplan zur Umsetzung von Massnahmen hat das FSB festgelegt. Weitere FSB-Themen wie die Systemrelevanz von Versicherungen und anderen Finanzinstituten wurden in den sektorenspezifischen Gremien bearbeitet und den FSB-Führungskomitees vorgelegt.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Die Schweiz wird im obersten Gremium des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) durch die FINMA und die SNB vertreten. Für die FINMA hat der Leiter des Geschäftsbereichs Banken den Vorsitz der High-Level Task Force on Governance Arrangements (TFGA). Auch der Vorsitz der Arbeitsgruppe «Disclosure» ist bei der FINMA. FINMA-Mitarbeitende beteiligen sich zudem in Arbeitsgruppen zu Themen wie Rechnungslegung, makroprudenzielle Aufsicht oder Bekämpfung der Geldwäscherei.

2012 hat das BCBS vor allem Arbeiten zur Vervollständigung des Basel-III-Standards vorangetrieben. Behandelt wurden insbesondere Fragen zur Liquidity Coverage Ratio (LCR) sowie zur Definition und Beobachtung der Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio).⁴ Ein weiterer Fokus lag auf einer Verbesserung der Kapitalunterlegungsvorschriften im Handelsbuch sowie bei Verbriefungen. Um die Unterschiede in den risikogewichteten Aktiven besser zu verstehen, wurden in Zusammenarbeit mit den Banken umfangreiche Analysen mit Testportfolien durchgeführt. Zudem hat das BCBS unter dem Eindruck der jüngsten Vorfälle⁵ die Arbeiten zur Stärkung des Regelwerks zu den operationellen Risiken der Banken vorangetrieben. Abgeschlossen wurden die Arbeiten zu den Offenlegungspflichten bei der Kapitalzusammensetzung sowie zu den Kapitalanforderungen für Bankgeschäfte mit zentralen Gegenparteien.

Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden

Der Direktor der FINMA hat Einsitz im Exekutivkomitee der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS). Weitere

⁴ Vgl. Kap. «Veränderungen in der Regulierung der Banken», S. 46 f.

⁵ Vgl. Kap. «Bedeutung von Kontrollen im Wertschriftenhandel», S. 48 f.

FINMA-Mitarbeitende wirken in Komitees und Arbeitsgruppen unterschiedlicher Stufen mit.

Die IAIS verabschiedete an ihrer Generalversammlung im Oktober 2012 das «Insurance Core Principle 9» zum Thema «Supervisory Review and Reporting». Damit konnte die im Jahr 2003 gestartete Revision der 26 Kerngrundsätze für eine wirksame Versicherungsaufsicht und -regulierung abgeschlossen werden. Ferner befasste sich die IAIS mit den Kriterien zur Bestimmung von global systemrelevanten Versicherungsgruppen (G-SII) und mit Massnahmen zur Begrenzung von deren Risiken. Entsprechende Kriterien und Massnahmen sollen bis zum G-20-Gipfel im April 2013 vorliegen. Die öffentliche Anhörung zur Identifikationsmethode von möglichen G-SII wurde im Juli 2012 abgeschlossen; jene zu den vorgeschlagenen G-SII-Massnahmen lief Mitte Dezember 2012 ab.⁶

Was die Aufsicht über international tätige Versicherungsgruppen angeht, wurde mit der Veröffentlichung der zweiten Auflage des ComFrame⁷ Concept Papers im Juli 2012 ein wichtiger Meilenstein erreicht. ComFrame soll in Zukunft international die Grundlage bilden, auf der nationale Aufseher die qualitativen und quantitativen Risiken von Versicherungsgruppen gesamtheitlich erfassen.

Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden

Die Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) befasst sich mit der Steigerung der Effizienz und der Transparenz der Finanzmärkte. Die Schweiz wird im Board der IOSCO durch die Präsidentin der FINMA vertreten. Weitere Mitarbeitende der FINMA beteiligen sich in Subkomitees. Im Zentrum des Interesses stehen die Sekundärmärkte sowie kollektive Kapitalanlagen. Die IOSCO prüft auch mögliche Regulierungen für bisher unbeaufsichtigte Finanzinstitute und -branchen.

Hauptthema im Jahr 2012 war die Entwicklung einer Methode zur Überwachung und Minderung systemischer Risiken an den Wertschriftenmärkten. Schwergewichtig befasste sich die IOSCO auch mit

den Risiken, die von Hedge Funds und anderen systemrelevanten Finanzinstituten (SIFI) ausserhalb des Banken- und Versicherungsbereichs ausgehen. Die Regulierung von Finanzmarktinfrastrukturen bildete einen weiteren Schwerpunkt. Die IOSCO prüft auch die Möglichkeiten, die Standards der internationalen Zusammenarbeit durch eine Revision des IOSCO MMoU zu erweitern. Ab dem 1. Januar 2013 wird eine Liste der Länder geführt, die den bisherigen Standard nicht erfüllen. Die Schweiz mit ihrem Signatarstatus «A» erfüllt die Anforderungen. Im September 2012 setzte die IOSCO infolge der Unregelmässigkeiten bei der LIBOR-Festlegung⁸ zudem eine Task Force ein, in der die FINMA durch den Leiter des Geschäftsbereichs Strategische Grundlagen vertreten ist. Diese Task Force erarbeitet Richtlinien für die Erstellung von Benchmarks.

Weitere Formen des internationalen Dialogs

Die EU ist im Rahmen ihrer Regulierungsarbeiten für Schweizer Finanzmarktteilnehmer und damit auch für die FINMA ein wichtiger Akteur. Die FINMA steht in aktuellen Fragen der Regulierung und der Aufsicht mit den europäischen Aufsichtsbehörden – Europäische Bankenaufsicht (EBA), Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) – sowie mit Experten der EU-Kommission in einem regelmässigem Austausch.⁹

Eine für die konkrete Aufsichtstätigkeit relevante Form des internationalen Dialogs bilden die Supervisory Colleges, in denen sich Heimaufsichtsbehörde und Gastaufsichtsbehörden einer grösseren internationalen Banken- oder Versicherungsgruppe jeweils zu konkreten Aufsichtsfragen austauschen.¹⁰

Internationale Konferenz der integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörden

Die FINMA war im Juni 2012 Gastgeberin der 14. Internationalen Konferenz der integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörden (IFSC). Die IFSC ist ein Forum von Aufsichtsbehörden, die wie die FINMA Banken, Versicherer und Märkte beaufsich-

⁶ Vgl. <http://www.iaisweb.org/G-SIIs-988>.

⁷ Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups.

⁸ Vgl. Kap. «Enforcement», «Überblick», «Verfahren gegen die UBS zum LIBOR und zu anderen Referenzzinssätzen», S. 67 f.

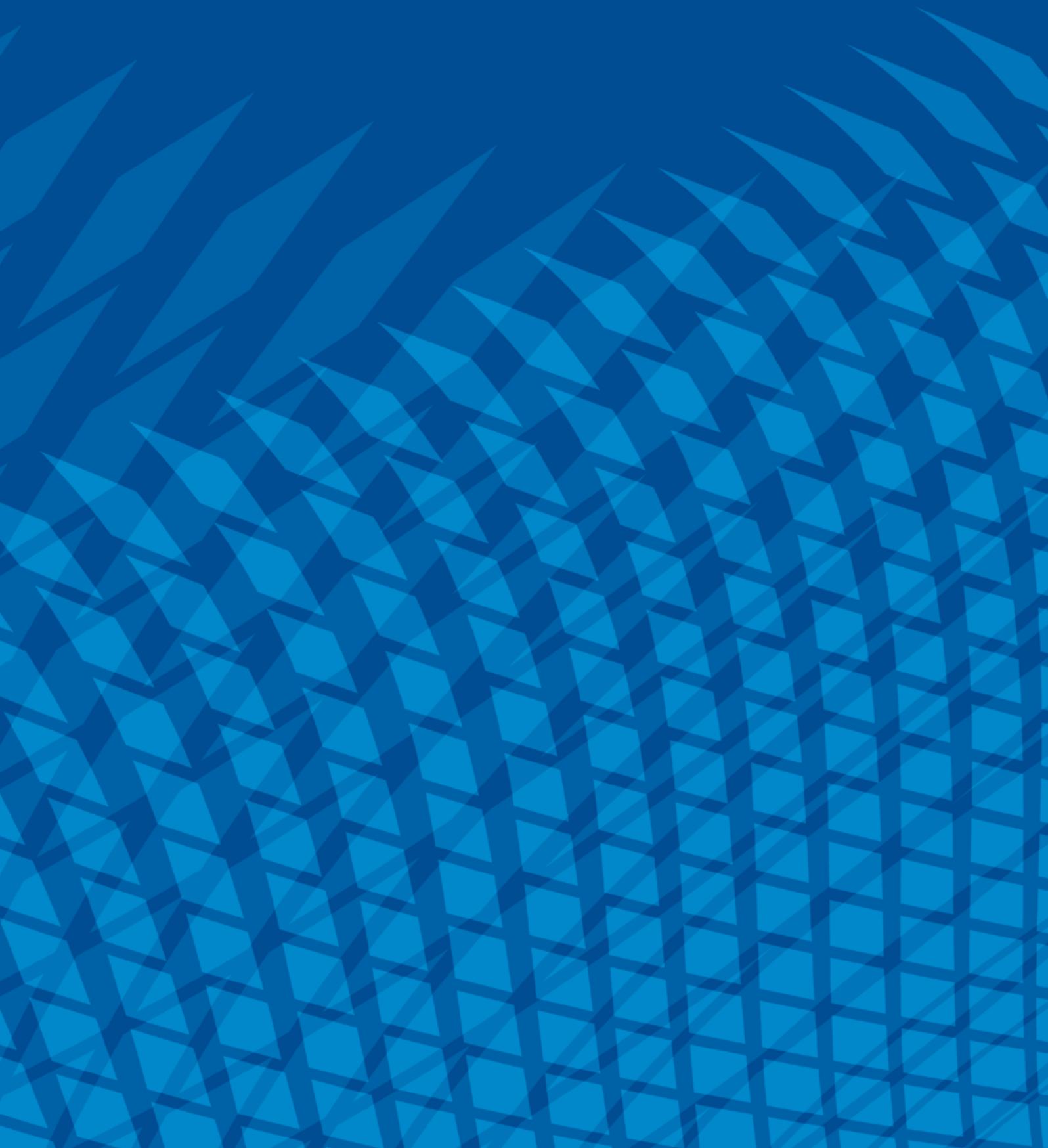
⁹ Vgl. Kap. «Komplexe internationale Aufsicht über Versicherungsgruppen», «Äquivalenzanerkennung zieht sich hin», S. 58.

¹⁰ Vgl. Kap. «Komplexe internationale Aufsicht über Versicherungsgruppen», S. 58.

tigen und damit einen sektorenübergreifenden Ansatz zur Überwachung der Finanzmärkte verfolgen. An der IFSC 2012 trafen sich hochrangige Behördenvertreter aus 16 Ländern, von Kanada und Grossbritannien über Deutschland und Österreich bis zu Singapur und Australien. Die Führungskräfte der integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörden diskutierten in einem informellen Rahmen Fragen zum Thema der regulatorischen Arbitrage.



SCHWERPUNKTE



Massnahmen im Hypothekarmarkt

Die Risiken im Immobilien- und Hypothekarmarkt bleiben unverändert hoch. Noch zeichnen sich keine wesentlichen Veränderungen im makroökonomischen Umfeld ab, die auf eine Trendwende hindeuten. Die FINMA hat auch 2012 aufsichtsrechtlich und regulatorisch auf die Situation reagiert.

Im Jahr 2011 hat die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) ihre Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Geschäfte revidiert und damit die qualitativen Vorgaben für die Kreditvergabe der Banken präzisiert. Auf die eigentliche Kreditvergabe wirkte sich diese Selbstregulierung kaum aus. Deshalb setzte sich die FINMA für die Einführung weitergehender quantitativer Vorgaben ein.

Quantitative Grenzwerte in der Selbstregulierung

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD), der SBVg und der FINMA, hat quantitative Mindeststandards für Hypothekarfinanzierungen ausgearbeitet. Damit soll eine Untergrenze für die Eigenmittel- und Amortisationsbestimmungen zum Einsatz kommen, die von den Banken immer mehr aufgeweicht wurden:

- Bei Neugeschäften und Krediterhöhungen sollen die Käufer mindestens zehn Prozent des Belehnungswertes der Liegenschaft durch «harte» Eigenmittel beibringen, also aus Geld, das nicht aus dem Vorbezug oder der Verpfändung von Guthaben der zweiten Säule stammt.
- Die Hypothekarschuld ist künftig innerhalb von maximal 20 Jahren auf zwei Drittel des Belehnungswertes der Liegenschaft zu amortisieren.

Dies scheint auf den ersten Blick nicht sehr einschränkend, galten diese Mindestanforderungen vor ein paar Jahren doch noch als «Best Practice». Mit der Verschärfung des Wettbewerbs unter den Banken, den konstant tiefen Zinsen und den ständig steigenden Immobilienpreisen verzichteten die Banken in den vergangenen Jahren im konkreten

Geschäftsalltag vermehrt auf diese Anforderungen. Dadurch hat sich ein neues Käuferfeld entwickelt, das sich unter normalen Marktbedingungen den Kauf einer Immobilie finanziell nicht leisten kann. Der übermässige Einsatz von Vorsorgegeldern für die Immobilienfinanzierung führt zudem in der Zukunft zu Vermögensrisiken: Sollten die Immobilienpreise einbrechen, ist das eingesetzte Vorsorgekapital gefährdet.

Die FINMA hat die Richtlinien der SBVg zu den Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen¹¹ als aufsichtsrechtlichen Mindeststandard anerkannt. Die neuen Vorgaben zum Mindesteigenkapital und zur Mindestamortisation wurden am 1. Juli 2012 in Kraft gesetzt.

Höhere Eigenmittelanforderungen in der Verordnung

Gleichzeitig mit der von der FINMA als Mindeststandard anerkannten Selbstregulierung schuf der Bundesrat eine Verbindung zwischen diesen Richtlinien und der Eigenmittelverordnung (ERV) der Banken. In der ERV legte der Bundesrat fest, dass auf dem gesamten Kreditbetrag ein Risikogewichtungssatz von 100 Prozent anzuwenden ist, wenn die Mindestanforderungen der SBVg nicht eingehalten werden. Zudem wurde in der ERV der Risikogewichtungssatz für Kredittranchen über 80 Prozent des Belehnungswertes generell von 75 auf 100 Prozent erhöht. Ein klares Signal, dass die Banken Kredite sorgfältig zu vergeben haben.

Per 1. Juli 2012 wurde in der ERV zudem die Grundlage für einen antizyklischen Kapitalpuffer geschaffen. Die SNB kann dem Bundesrat beantragen, die Banken zu verpflichten, zusätzliches Eigenkapital zu halten. Dies hat zum Zweck, die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber den

¹¹ Vgl. «Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen» von Juni 2012 (http://shop.sba.ch/999985_d.pdf)

Risiken eines übermässigen Kreditwachstums zu stärken oder einem übermässigen Kreditwachstum entgegenzuwirken. Die FINMA wird vorgängig zum Antrag an den Bundesrat angehört und kann ihre Stellungnahme einreichen.

Erste Auswirkungen der Massnahmen

Erste Reaktionen von Banken und von Kreditnehmern zeigen, dass die neuen Bestimmungen relativ rasch eine gewisse Wirkung in die beabsichtigte Richtung entfalten. So scheint die Finanzierung einer Liegenschaft für Personen mit geringen Eigenmitteln und knapper Tragbarkeit schwieriger geworden zu sein. Die Banken können zwar weiterhin Finanzierungen ausserhalb der Richtlinien abschliessen, aufgrund der höheren Eigenkapitalanforderungen ist dies für die Bank jedoch wenig attraktiv.

Nicht unter diese Vorschriften fallen Hypotheken, die von Versicherungen vergeben werden. Das Hypothekengeschäft der Versicherungen im gebundenen Vermögen muss bereits seit 2006 detaillierten qualitativen und quantitativen Kriterien genügen.¹² Die FINMA lässt die Versicherungen jährlich durch die Prüfgesellschaften überwachen und hat 2010 und 2011 umfassende Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Diese Erhebungen haben gezeigt, dass die Hypothekengabe durch Versicherungen nicht strenger reguliert werden muss.

Stresstests: das Hypothekarportfolio auf dem Prüfstand

Seit 2011 führt die FINMA vermehrt Stresstests auf dem Hypothekarportfolio von Banken durch. Ziel ist es, zu quantifizieren, welche Verluste entstehen, wenn sich zentrale wirtschaftliche Parameter wie das Zinsniveau, die Arbeitslosigkeit, die Immobilienpreise oder das Bruttoinlandprodukt verändern. Bei der entsprechenden (Stress-) Szenario-Analyse werden die makroökonomischen Parameter festgelegt und in ein Verlustmass überführt, das auf einem institutsspezifischen und einem FINMA-Modell beruht. Das Verlustmass zeigt, wie hoch das Verlustpotenzial ist. In der Regel wird die Plausibilität des Szenarios und dessen Schärfe

über einen Vergleich mit früheren Krisen im In- und Ausland ermittelt. Über diese Szenario-Analysen erhält die FINMA eine konsistente Gesamtsicht, da die entsprechenden Analysen bei mehreren Instituten gleichzeitig erfolgen. Zudem bespricht die FINMA die institutsspezifischen Analysen und deren Vergleich mit der Eigenkapitalsituation mit dem jeweiligen Beaufsichtigten. Der Vergleich der bankintern berechneten und FINMA-basierten Stresstests zeigt in einigen Fällen, dass viele Banken das Verlustpotenzial klar tiefer einstufen als die FINMA. Die Stresstests erhöhen die Sensibilität für die Risikoeinschätzung einer Immobilienkrise, was in die Geschäftsentscheide der einzelnen Institute einfließen soll.

Das über fünf Jahre kumulierte Verlustpotenzial für ein Hypothekarportfolio bei einem Rezessions-szenario bewegt sich in einem Bereich von zwei bis vier Prozent der Ausleihungen. Für ein extremeres Szenario, bei dem Immobilienpreise in einzelnen Regionen 30 bis 40 Prozent fallen, kann das Verlustpotenzial fünf Prozent übersteigen.

Korrekturen beim IRB-Ansatz für Wohnbauhypotheken

Bereits seit längerer Zeit beobachtete die FINMA, dass die Mindesteigenmittel für Wohnbauhypotheken unter dem modellbasierten Ansatz nach internem Rating (IRB) kontinuierlich sinken. Dies lässt sich auf die Besonderheiten dieses Modells zurückführen, das auf internen Berechnungsmodellen beruht und gegenwärtig von drei Banken, darunter den zwei Grossbanken, verwendet wird. Über Jahre hinweg gab es relativ wenig Kreditausfälle und entsprechend geringe Verluste. Deshalb sank im risikosensitiven und auf historischen Daten basierenden IRB-Ansatz die Eigenmittelunterlegung ständig weiter.

Die FINMA stellte unter anderem in Stresstestanalysen fest, dass die aktuellen Mindestanforderungen in der Höhe von acht Prozent der nach dem IRB risikogewichteten Positionen aus prudenzieller Sicht für ein extremes Szenario nicht genügen. Auf den 1. Januar 2013 verschärfte die FINMA daher die

¹² Art. 79 Abs. 1 lit. g AVO und FINMA-Rundschreiben 2008/18 «Anlagerichtlinien Versicherer» (insbesondere Rz. 282–305).

Mindesteigenmittelanforderungen für IRB-Banken bei selbstgenutztem Wohneigentum.¹³ Die Verschärfungen sind bankspezifisch und berücksichtigen die bisherige Unterlegung ebenso wie das Risikoprofil des Wohnliegenschaftsportefeuilles. Unabhängig von der bankspezifischen Situation reduzieren diese Verschärfungen die grosse Diskrepanz zwischen den Anforderungen nach dem IRB-Ansatz und

jenen nach dem Standardansatz deutlich. Für Grossbanken bedeutet diese Verschärfung auch aufgrund des Too-big-to-fail-Regimes eine substanzielle Erhöhung des Gesamtkapitalbedarfs. Deshalb gewährte die FINMA den drei IRB-Banken Übergangsfristen bis zur vollständigen Umsetzung der neuen Mindesteigenmittelanforderungen für selbstgenutztes Wohneigentum.

Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft

Die FINMA kontrollierte auch 2012, wie die Institute mit den Risiken aus dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft umgehen. In mehreren Enforcementverfahren kam die FINMA zum Schluss, dass einige Institute infolge mangelhaften Risikomanagements ihre aufsichtsrechtlichen Pflichten verletzt hatten. Wie drastisch sich Cross-Border-Risiken auswirken können, zeigt der Fall der Bank Wegelin & Co.

Ihre Erwartungen an die Banken formulierte die FINMA am 22. Oktober 2010 in ihrem Positionspapier «Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft».¹⁴ Das Thema wurde zudem in vielen Aufsichtsgesprächen angesprochen. Dabei stellte die FINMA fest, dass die Sensibilisierung auf die Cross-Border-Problematik bei einer Mehrheit der Beaufsichtigten zugenommen hatte. Es gab Institute, die sich jedoch auf das Erfassen, Begrenzen und Überwachen von aufsichtsrechtlichen Risiken beschränkten. Risiken aus dem Zivil-, Steuer- oder Strafrecht wurden oft ausser Acht gelassen. Diese können bei einer risikoorientierten Betrachtung aber ebenfalls sehr wesentlich sein. Ein angemessenes Risikomanagement erfordert nach Ansicht der FINMA einen integralen Ansatz. Auch aus diesem Grund veröffentlichte die FINMA am 19. Juni 2012¹⁵ einen Katalog von FAQ, der wiederkehrende Fragen der Beaufsichtigten zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft beantwortet.

Mehrere Enforcementverfahren

Die FINMA hat seit 2011 verschiedene Bankinstitute beauftragt, eine unabhängige,

interne Untersuchung zu Teilbereichen ihres grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäfts durchzuführen.¹⁶ In der Folge sind auch Enforcementverfahren eröffnet worden. Einzelne davon wurden 2012 abgeschlossen. Verfahren hat die FINMA überall dort eröffnet, wo Zweifel angebracht waren, ob Geschäftspolitik und Organisation angemessen sind und die Rechts- und Reputationsrisiken adäquat erfasst, begrenzt und kontrolliert werden. Beurteilungsmassstab war die Frage, ob das Bankinstitut bzw. die Finanzgruppe sich selbst und die eigenen Mitarbeitenden nicht mehr zu vertretenden Risiken ausgesetzt hatte. Die FINMA kam in mehreren Verfügungen zum Schluss, dass einige Bankinstitute ihre aufsichtsrechtlichen Pflichten hinsichtlich der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit und der angemessenen Verwaltungsorganisation schwerwiegend verletzt hatten. Im Rahmen der Sanktionierung verlangte die FINMA in diesen Fällen unter anderem, dass die Bank die Risiken des grenzüberschreitenden Geschäfts umfassend analysiert und ein Konzept entwickelt, das diese Risiken systematisch adressiert.

¹³ Gestützt auf Art. 4 Abs. 3 BankG.

¹⁴ Vgl. http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_d.pdf.

¹⁵ Vgl. <http://www.finma.ch/d/faq/beaufsichtigte/Seiten/faq-grenzueberschreitendes-geschaeft.aspx>.

¹⁶ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2011, S. 22 (http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_d.pdf).

Operative Abtrennung des US-Geschäfts bei der Bank Wegelin

Die Bank Wegelin & Co. sah sich aufgrund ihres US-Geschäfts zur Aufspaltung und zur Einstellung ihrer aktiven Geschäftstätigkeit gezwungen. Im Januar 2012 kaufte die Raiffeisen Schweiz Genossenschaft den gesamten Geschäftsbetrieb der St. Galler Privatbank mit Ausnahme des grenzüberschreitenden Geschäfts mit US-Kunden. Ausgelöst wurde die Transaktion durch eskalierende Ermittlungen der US-Justiz gegen die Bank Wegelin und ihr Geschäft mit mutmasslich un versteuerten US-Vermögen. Kurz nach Abschluss der Transaktion wurde die Bank Wegelin in den USA angeklagt.

Die Transaktion sah eine rechtliche und operative Trennung des US-Geschäfts vom übrigen Geschäft der Bank Wegelin vor. Es kam zu einer Übertragung des Nicht-US-Geschäfts auf die Notenstein Privatbank AG, die schliesslich von Raiffeisen übernommen wurde. Nach Abschluss der Transaktion blieb einzig das US-Geschäft bei der Bank Wegelin, die dieses Geschäft nun abwickelt. Die Raiffeisen-Gruppe verfügt seither über eine Private-Banking-Tochter mit Standorten in der ganzen Schweiz.

Die Initiative zur Transaktion ging von den beteiligten Unternehmen aus. Die Aufgabe der FINMA beschränkte sich auf die aufsichtsrechtliche Prüfung des Vorgangs. Dabei war sicherzustellen, dass die verbleibende Bank Wegelin Konsequenzen der US-Anklage finanziell und operativ bewältigen kann. Ebenfalls zu gewährleisten war, dass die neue Notenstein Privatbank AG so integriert wird, dass der Raiffeisen-Verbund bezüglich US-Risiken nicht in Ansteckungsgefahr gerät. Die FINMA verfügte entsprechende Auflagen an die Transaktion und die beteiligten Unternehmen.

Am 3. Januar 2013 gab die Bank Wegelin bekannt, dass sie mit dem U.S. Department of Justice (DoJ) ein sogenanntes Plea Agreement abgeschlossen habe. In diesem Zusammenhang hat sie ein Schuldeingeständnis abgegeben, dass sie mit der Eröffnung von Konten und Depots und deren Betreuung für amerikanische Steuerpflichtige US-Recht verletzt habe. Die Bank Wegelin

verpflichtete sich überdies, eine Busse in der Höhe von 57,8 Millionen US-Dollar zu bezahlen.

FATCA: neue Rechtsrisiken absehbar

Die Einführung des Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)¹⁷ kann aufgrund der damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten zu neuen Rechts- und Reputationsrisiken führen. Bei FATCA handelt es sich um extraterritorial anwendbare US-Steuerrechtsbestimmungen des Hiring Incentives to Restore Employment Act, der am 18. März 2010 erlassen worden war. Mit FATCA wollen die USA erreichen, dass der US-Steuerbehörde (Internal Revenue Service [IRS]) sämtliche ausländischen Konten von allen Personen, die in den USA steuerpflichtig sind, gemeldet werden. Alternativ wird auf sämtliche aus den USA stammenden Zahlungen eine Quellensteuer von 30 Prozent erhoben. Ab 2017 soll diese zusätzlich auf Bruttoverkaufserlöse sowie auf nicht aus den USA stammende Zahlungen ausgedehnt werden. Die FATCA-Bestimmungen treten ab Januar 2013 phasenweise in Kraft.

Ausländische Finanzinstitute (Foreign Financial Institutions [FFI]), zum Beispiel Banken, Versicherungen und Fonds, müssen grundsätzlich bis am 31. Dezember 2013 einen Vertrag mit dem IRS abschliessen, sofern sie nicht unter eine Ausnahmeregelung fallen. Darin verpflichten sich teilnehmende FFI, den USA ihre US-Konten detailliert zu melden und FATCA-Compliance-Systeme zu implementieren.

Die Umsetzung von FATCA führt weltweit zu hohen Kosten. Zudem bleiben Unsicherheiten, die zu Rechts- und Reputationsrisiken für die betroffenen Finanzinstitute führen können. Die Schweiz mit ihrem international vernetzten Finanzplatz ist hier besonders betroffen. Aus Sicht der FINMA gilt es denn auch, die mit FATCA verbundenen Risiken zu orten, zu überwachen und durch entsprechende Massnahmen zu begrenzen.

Im Rahmen der global angestrebten Anwendung von FATCA hat das U.S. Treasury Department auch der Schweiz angeboten, über ein Abkommen Erleichterungen und eine erhöhte Rechtssicherheit

¹⁷ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2011, S. 23 (http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_d.pdf).

zu erlangen und damit letztlich die FATCA-Umsetzungskosten zu senken. Im Gegenzug müssen sich die Vertragsstaaten verpflichten, die jeweiligen innerstaatlichen Voraussetzungen zu schaffen, um das FATCA-System lückenlos umzusetzen. Beim Schweizer Staatsvertragsmodell mit den USA soll dabei der künftige Datenaustausch nicht über eine zentrale Datensammlung des Staates erfolgen, sondern im Normalfall zwischen den teilnehmenden FFI und dem IRS bzw. in Ausnahmefällen über Gruppenanfragen in der Steueramtshilfe.

Inzwischen wurde unter der Leitung des SIF und unter anderem mit Unterstützung der FINMA der entsprechende Staatsvertrag zur erleichterten Umsetzung von FATCA ausgehandelt und am 3. Dezember 2012 paraphiert. Daran schliesst der parlamentarische Genehmigungsprozess und ein allfälliges fakultatives Staatsvertragsreferendum in der Schweiz an. In den USA liegt der Vertragsschluss in der alleinigen Kompetenz der Regierung.

Revision des Kollektivanlagengesetzes

Das Kollektivanlagengesetz trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Im Jahr 2012 musste es bereits revidiert werden, weil verschiedene Regulierungsvorhaben, vor allem in der EU, dies erforderten.

Gestützt auf die Erfahrungen aus der Finanzkrise, wurden im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen verschiedene Regulierungsvorhaben angestossen. Das europäische Parlament hat am 11. November 2010 die AIFM-Richtlinie¹⁸ verabschiedet. Diese unterstellt sämtliche Verwalter von kollektiven Kapitalanlagen, die nicht der europäischen UCITS-Richtlinie unterstellt sind, sogenannte Non-UCITS, zwingend der Aufsicht. Auch Verwalter aus Drittstaaten wie der Schweiz unterstehen der AIFM-Richtlinie, sobald diese einen europäischen Non-UCITS verwalten bzw. einen Non-UCITS aus einem Drittstaat in der EU vertreiben.

Ziele der Revision des Kollektivanlagengesetzes

Vor diesem Hintergrund beschloss der Bundesrat am 11. März 2011 eine dringliche Revision des Kollektivanlagengesetzes (KAG). Die Vorlage wurde in der Sommer- und in der Herbstsession 2012 im Parlament beraten und am 27. September 2012 verabschiedet. Das revidierte KAG tritt am 1. März 2013 in Kraft. Die erklärten Ziele der Revision des KAG waren es, den Anlegerschutz zu verbessern,

die Qualität des schweizerischen Asset Management zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zu verbessern.

Neuerungen in der Verwaltung kollektiver Kapitalanlagen

Neu sind grundsätzlich alle Vermögensverwalter von schweizerischen und von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen zwingend dem KAG unterstellt. Ausgenommen sind kleine Vermögensverwalter bis zu einem gewissen Schwellenwert, die ausschliesslich Fonds für qualifizierte Anleger verwalten. Diese können sich freiwillig dem KAG unterstellen, sofern dies das Land verlangt, in dem die kollektive Kapitalanlage aufgesetzt oder vertrieben wird. Diese Regelung ist klar, transparent und entspricht den internationalen Standards. Ferner wird es neu möglich, dass ausländische Vermögensverwalter in der Schweiz ihre Zweigniederlassungen bewilligen lassen. Dies entspricht nicht internationalen Standards, erschwert die Aufsichtstätigkeit der FINMA und führt dazu, dass Anleger von kollektiven Kapitalanlagen, die von einer Zweigniederlassung verwaltet werden, nicht den gleichen Schutz geniessen

¹⁸ Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD).

wie andere Anleger. Es wird sich zeigen, wie stark dadurch das mit der Revision des KAG angestrebte Ziel der Qualitätssteigerung der Vermögensverwaltung beeinträchtigt wird.

Neuerungen in der Verwahrung kollektiver Kapitalanlagen

Neu darf die Depotbank die Aufbewahrung von Finanzinstrumenten nur an beaufichtigte Dritt- und Sammelverwahrer delegieren. Davon ausgenommen ist die zwingende Verwahrung an einem Ort, an dem die Übertragung an einen beaufichtigten Dritt- oder Sammelverwahrer nicht möglich ist, wenn etwa zwingende Rechtsvorschriften oder die Modalitäten des Anlageprodukts dies vorschreiben. Die Haftung der Depotbank bei der Delegation von Aufgaben wurde verschärft, indem die Depotbank neu für die Auswahl, die Instruktion und die Überwachung des Beauftragten haftet. Damit wurde der Anlegerschutz im Bereich der Verwahrung gestärkt.

Neuerungen im Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen

Ebenfalls gestärkt wurde der Kundenschutz beim Vertrieb von Fonds an Publikumsanleger. So haben alle Bewilligungsträger und Dritte, die zum Vertrieb beigezogen werden, in Zukunft eine Protokollierungspflicht. Und es gibt neue Vorschriften zur Transparenz der Gebühren. Der Vertrieb von ausländischen Fonds an Publikumsanleger setzt wie bis anhin voraus, dass ein Vertreter und eine Zahlstelle bestimmt werden und dass die FINMA das Produkt genehmigt. Neu werden der Vertreter und die Zahlstelle verpflichtet, von der FINMA die Genehmigung einzuholen, bevor sie ihr Mandat beenden. Vertreter und/oder Zahlstelle können somit ihr Mandat nicht einfach kündigen, wenn der ausländische Fonds in Schwierigkeiten gerät. Damit kann die FINMA verhindern, dass die Anleger ihre Anlaufstelle in der Schweiz verlieren. Zudem muss die FINMA neu zwingend mit allen für den Vertrieb relevanten ausländischen Aufsichtsbehörden Zusammenarbeitsvereinbarungen abschliessen, was der FINMA eine effizientere Überwachung des Ver-

triebs ermöglicht. Der Vertrieb von ausländischen Fonds an qualifizierte Anleger wird neu rudimentär reguliert, indem qualifizierte Anleger auch einen Vertreter als Anlaufstelle in der Schweiz haben.

Neuerungen auf Produktebene

Obwohl die Regulierung von Produkten ursprünglich nicht Gegenstand der Revision des KAG war, nahm das Parlament auch auf dieser Ebene Änderungen vor. So wurde im KAG explizit festgehalten, dass der Bundesrat für beaufichtigte Versicherungen, öffentlich-rechtliche Körperschaften und Vorsorgeeinrichtungen mit professioneller Tresorerie sogenannte Einanlegerfonds zulassen kann. Einanlegerfonds sind Fonds, die nur einen einzigen Anleger haben und unter Umständen von diesem selbst verwaltet werden. Dadurch wird der Begriff der kollektiven Kapitalanlage weiter aufgeweicht. Solche Strukturen erfüllen zwei der vier Begriffsmerkmale einer kollektiven Kapitalanlage nicht: Es fehlen die Fremdverwaltung sowie die Kollektivität.

Aufgeweicht wurde auch das gegenwärtige Verbot von Geschäften mit nahestehenden Personen bei Immobilienfonds. Dieses verbietet es Immobilienfonds, Immobilienwerte an nahestehende Personen zu verkaufen oder von diesen zu kaufen. Das Verbot lag darin begründet, dass der Marktwert von Immobilien schwierig zu ermitteln ist und deshalb bei Geschäften mit nahestehenden Personen die Gefahr besteht, dass die Immobilienwerte nicht zum Marktpreis veräussert bzw. erworben werden. Neu kann ein Immobilienfonds mit Zustimmung der FINMA Immobilienwerte an nahestehende Personen abtreten bzw. diese Immobilien von ihnen erwerben. Die Kriterien für diese Ausnahme wird der Bundesrat in der Kollektivanlagenverordnung (KKV) festlegen.

Unklare Folgen für den Marktzutritt

Aus heutiger Sicht noch unklar ist, ob trotz der Revision des KAG der EU-Marktzugang aufrechterhalten wird. Hier geht es insbesondere darum, dass die Schweizer Vermögensverwalter kollektiver

Kapitalanlagen weiterhin die Vermögensverwaltung von ausländischen Non-UCITS wahrnehmen bzw. frühestens ab dem Jahr 2015 einen EU-Pass erwerben können. Es wird sich zeigen, ob die EU-Behörden das KAG als gleichwertige Regulierung zur AIFM-Richtlinie qualifizieren werden.

Ebenfalls offen ist, ob bestimmte EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der AIFM-Richtlinie in ihr nationales Recht zusätzliche Anforderungen an den Vertrieb von Produkten aus Drittländern einführen werden.

Temporäre Erleichterungen im Schweizer Solvenztest

Aufgrund der anhaltend sehr tiefen Zinsen und angesichts der Verzögerungen von Regulierungsinitiativen im Ausland hat die FINMA beschlossen, die Bestimmungen des Schweizer Solvenztests (SST) für drei Jahre zu lockern.

Im Zentrum der Erleichterungen stehen zwei Bereiche: Zum einen wird die Zinskurve zur Diskontierung der Versicherungsverpflichtungen angepasst, zum andern werden die Schwellenwerte gesenkt, bei deren Unterschreitung die FINMA eingreift und von den Versicherungen Massnahmen verlangt. Um die Zinskurve verändern zu können, hat der Bundesrat die Aufsichtsverordnung (AVO) revidiert. Dazu und zur temporären Senkung der Schwellenwerte hat die FINMA ein neues Rundschreiben¹⁹ erlassen. Beide Erlasse wurden am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

Tiefzinsumfeld als Auslöser

Das anhaltende Tiefzinsumfeld bereitet insbesondere den Lebensversicherungsunternehmen erhebliche Schwierigkeiten: Die Finanzierung der Zinsgarantien aus den laufenden Versicherungsverträgen erweist sich als grosse Herausforderung. Im Jahr 2011 gewährte die FINMA im SST eine erste Erleichterung, indem sie für die Schweizer-Franken-Zinskurve einen Langfristzinssatz definierte. Dieser Ansatz ist dem Solvency-II-Regime entlehnt und unter der Bezeichnung Ultimate Forward Rate (UFR) bekannt. Im Jahr 2012 wurde die Massnahme auf die wichtigsten Fremdwährungen im SST ausgedehnt.

Im Laufe des Jahres 2012 sind die Zinsen nochmals deutlich gesunken. Die FINMA hat sich deshalb entschieden, die starre Regelung zur Bewertung

von Versicherungsverpflichtungen aufzugeben und temporäre Erleichterungen im SST einzuführen.

Flexiblere Bewertung von Versicherungsverpflichtungen

Nach der AVO waren bisher die Renditen von Bundesanleihen der Massstab für die Festlegung der risikolosen Zinskurven im SST. Mit der Teilrevision der AVO per 1. Januar 2013 hat der Bundesrat die Voraussetzung geschaffen, dass die FINMA in ausserordentlichen Tiefzinsphasen auch Zinskurven zulassen kann, die nicht frei von Gegenparteirisiken sind.

Das neue Rundschreiben erlaubt es der FINMA, die Renditen der Bundesobligationen, die bislang für die Zinskurve ausschliesslich zu verwenden waren, durch Swap-Sätze zu ersetzen. Diese Erleichterung erfolgt in Anlehnung an Solvency II. Um Fehlanreize bei der Zeichnung von Neugeschäft zu verhindern, sind die Erleichterungen auf das bestehende Geschäft beschränkt. Im Interesse der Transparenz müssen die Versicherungsunternehmen der FINMA zusätzlich zum erleichterten SST eine Schattenrechnung einreichen, in der die Erleichterungen ausgeklammert sind.

Tiefere Interventionsschwellen

Als weitere Erleichterung wird das Interventions-schwellenkonzept vorübergehend abgeändert. Die

¹⁹ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2013/2 «SST-Erleichterungen» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/anhörungen/Documents/finma-rs-13-02-d.pdf>).

FINMA verzichtet dabei auf Massnahmen, die nach SST bei der Unterschreitung von definierten Schwellenwerten vorgesehen sind. Vielmehr gewährt die FINMA den Versicherungsunternehmen längere Fristen, um die anvisierten Schwellenwerte wieder zu erreichen. Beispielsweise sieht die FINMA unter gewissen Voraussetzungen neu davon ab, einem Versicherungsunternehmen mit einem SST-Quotienten zwischen 80 und 100 Prozent Dividendenzahlungen oder die Zuteilung von Überschüssen an Versicherte zu untersagen. Ausserdem dürfen Unternehmen,

die einen SST-Quotienten von über 60 Prozent haben, weiterhin Neugeschäft zeichnen, sofern sie gewisse Bedingungen erfüllen.

Beide Massnahmen stellen für die betroffenen Unternehmen eine spürbare Erleichterung dar. Die im Rundschreiben definierten Regelungen sollen für drei Jahre Gültigkeit haben. Ab 2016 müssen die Versicherer für die Bewertung all ihrer Verpflichtungen wieder risikolose Zinskurven verwenden, und es gelten wieder die ursprünglichen Interventions-schwellen.

Zinsentwicklung im wirtschaftlichen Umfeld und neue Solvenzregeln



Reform und Harmonisierung des Prüfwesens

Die Prüfgesellschaften sind ein wichtiger Pfeiler des Schweizer Aufsichtssystems. Sie haben die Rolle eines verlängerten Arms der FINMA. Damit bei allen beaufsichtigten Finanzinstituten ein einheitlicher Prüfansatz angewendet wird, hat die FINMA die rechtlichen Grundlagen des Prüfwesens gestrafft.

Mit der Reform des Prüfwesens will die FINMA das Prüfwesen harmonisieren, den Mehrwert des Prüfwesens für die Finanzmarktaufsicht steigern und das Rollenverständnis der Prüfgesellschaften schärfen. Die FINMA nimmt deshalb künftig stärker Einfluss auf das Mandat der Prüfgesellschaften. In ihrer Rolle als verlängerter Arm der FINMA haben diese entsprechend konsequent aufzutreten. Die bisher zwölf Rundschreiben der FINMA-Vorgängerbehörden zum Prüfwesen wurden am 1. Januar 2013 durch die zwei neuen Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen»²⁰ und 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer»²¹ ersetzt.

Risikoorientierter Ansatz auch bei den Prüfgesellschaften

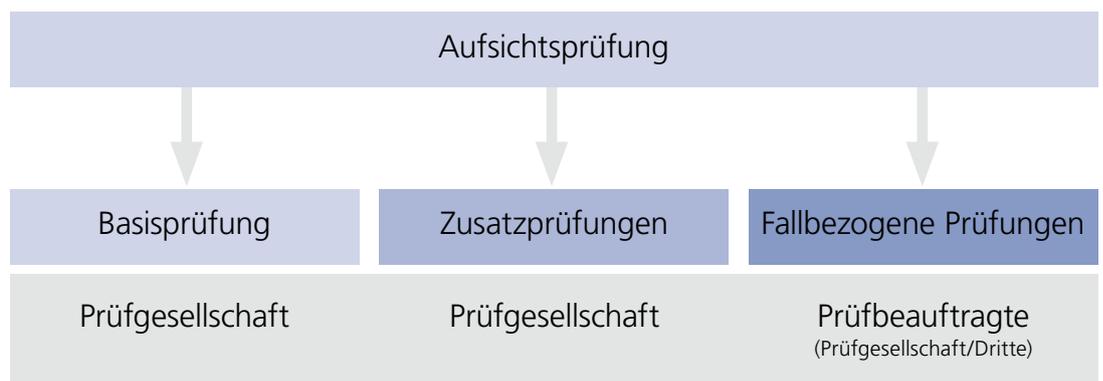
In den Aufsichtskonzepten der FINMA ist es festgehalten: Aufsicht und Prüfung verfolgen einen konsequent risikoorientierten Ansatz. Die FINMA steuert den Einsatz der Prüfgesellschaften entlang dieser Aufsichtskonzepte. Für jedes einzelne beaufsichtigte Institut sind die Intensität ebenso wie die Instrumente der Aufsicht festgelegt. In den Aufsichtskonzepten festgehalten ist auch, wie die direkte

Aufsicht durch die FINMA und die Aufsichtsprüfung durch die Prüfgesellschaft zusammenwirken.

Die Prüfgesellschaften üben ihre Aufgabe im Interesse der Finanzmarktaufsicht aus. Neu verlangt die FINMA, dass die Prüfungen stärker vorausschauend sind. Der FINMA ist eine Risikoanalyse abzugeben, die eine unabhängige Einschätzung der Risikolage der prudenziell überwachten Institute enthält. Ziel ist es, die Risikosituation des Instituts, das geprüft wird, besser abschätzen zu können.

Strikte Trennung zwischen Aufsichts- und Rechnungsprüfung

Auf konzeptioneller Ebene wurde eine strikte Trennung zwischen Aufsichts- und Rechnungsprüfung eingeführt. In der Aufsichtsprüfung nehmen die Prüfgesellschaften einen zukunftsgerichteten Blickwinkel ein. Sie prüfen, ob den aufsichtsrechtlichen Vorschriften nachgekommen wurde, und beurteilen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, dass diese Vorschriften auch auf absehbare Zeit hinaus eingehalten werden. Ziel- und risikoorientierter eingesetzt werden die Prüfgesellschaften durch einen modulartigen Aufbau der Aufsichtsprüfung:



²⁰ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-03-d.pdf>.

²¹ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-04-d.pdf>.

Die Basisprüfung deckt die aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen ab. Ergänzend dazu kann die FINMA eine Zusatzprüfung veranlassen, wenn aktuelle Entwicklungen oder Veränderungen der Risikosituation von Beaufsichtigten dies als geboten erscheinen lassen. Die fallbezogene Prüfung kommt vor allem dann zum Einsatz, wenn die Kenntnisse von Spezialisten erforderlich sind oder wenn ein Beaufsichtigter von einem aussergewöhnlichen Ereignis betroffen ist. Die Prüfungsgesellschaften sind aufgefordert, der FINMA klare Aussagen zu den Ergebnissen ihrer Prüftätigkeit abzugeben. Erforderlich sind auch Einschätzungen zu aktuellen aufsichtsrelevanten Sachverhalten und zu deren möglichen Auswirkungen.

Neuordnung der Aufsichtszuständigkeiten

Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Erfahrungen der vergangenen vier Jahre werden auch die Zuständigkeiten zur Überwachung der Prüfungsgesellschaften neu geregelt. Bis jetzt beaufsichtigt die FINMA die Prüfungsgesellschaften in der Aufsichtsprüfung, für den Bereich der Rechnungsprüfung liegt die Zuständigkeit bei der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB). Diese bisher getrennten Aufsichtskompetenzen sollen etappenweise bei der RAB zusammengelegt werden.

Die Verwaltungsräte von RAB und FINMA verabschiedeten einen Vorschlag zur Neuordnung der Zuständigkeiten. Im Juni 2012 fällte der Bundesrat den entsprechenden Grundsatzentscheid, wonach die integrale Aufsicht über die Prüfungsgesellschaften auf die RAB übertragen wird. Ziel der Reform ist es, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Strukturen effizienter zu gestalten, Fachwissen zu bündeln und die Qualität der Aufsicht und letztlich des gesamten Finanzmarktaufsichtssystems zu steigern.

Der Fahrplan der Neuordnung

Die Übertragung der Kompetenzen von der FINMA auf die RAB erfolgt in zwei Etappen. Seit dem 1. September 2012 arbeiten die beiden Aufsichtsbehörden enger zusammen. Auf der Basis der aktuellen gesetzlichen Grundlagen kam es zudem bereits zu einer ersten Kompetenzübertragung: Die RAB ist seit Anfang September 2012 für die Aufsicht über die Rechnungsprüfung bei börsenkotierten Banken, Versicherungen und kollektiven Kapitalanlagen sowie weiteren Bewilligungsträgern nach Kollektivanlagengesetz verantwortlich. Die Übernahme der restlichen Verantwortlichkeiten durch die RAB erfolgt in einem zweiten Schritt, sobald das Parlament die erforderlichen Gesetzesanpassungen beschlossen hat.

Stärkung des Kundenschutzes

Im Februar 2012 veröffentlichte die FINMA ein Positionspapier²² zur Regulierung der Produktion und des Vertriebs von Finanzprodukten. Darin hielt die FINMA fest, dass das geltende Recht die Finanzmarktkunden nicht angemessen schützt.

Bereits in ihrem Vertriebsbericht²³ vom Oktober 2010 hat die FINMA festgestellt, dass das geltende Recht die Kunden von Finanzdienstleistern nur unzureichend schützt. In ihrem Positionspapier vom Februar 2012 schlug die FINMA vor, einheitliche und sektorenübergreifende Verhaltensregeln und Produktvorschriften für Finanzdienstleister einzuführen. Damit soll das Informationsungleichgewicht zwischen Kunden und Anbietern von Finanzprodukten ausgeglichen werden. Insbesondere sollen die Kunden bereits vor Erwerb eines Finanzprodukts wissen, welche Chancen und Risiken auf sie zukommen. Die Vorschläge der FINMA beziehen sich sowohl auf die Produktion als auch auf den Vertrieb von Finanzprodukten. Angesprochen sind Banken ebenso wie Versicherungen, Fondsleitungen, Vermögensverwalter und weitere Marktteilnehmer. Als Finanzprodukte gelten dabei grundsätzlich alle Produkte, die auf dem Schweizer Finanzmarkt ausgegeben und gehandelt werden. Den unterschiedlichen Kenntnissen und Erfahrungen von professionellen Kunden und Privatkunden gilt es mittels einer Segmentierung gerecht zu werden.

Verhaltens- und Organisationsregeln für Finanzdienstleister

Das Kernstück im FINMA-Positionspapier sind einheitliche Verhaltensregeln: Bevor ein Finanzdienstleister einem Kunden eine Empfehlung zum Erwerb eines Produkts erteilt, hat er zu prüfen, ob das Produkt für den Kunden geeignet ist. Vertriebt ein Finanzdienstleister Produkte an Kunden, ohne Ratschläge zu erteilen, soll er immerhin sicherstellen, dass das Produkt für den Kunden angemessen ist. Beauftragt ein Kunde aus eigenem Antrieb einen Finanzdienstleister, ein Produkt zu kaufen (Execution only), soll der Dienstleister auf eine Angemessenheitsprüfung verzichten dürfen.

Weiter ist sicherzustellen, dass Interessenkonflikte offengelegt werden. Die neuen Regeln sollen auch Transparenz über die Leistungen eines Dienstleisters und die damit verbundenen Kosten schaffen.

Regeln zu Finanzprodukten

Die FINMA spricht sich dafür aus, dass die Finanzdienstleister den Kunden eine vollständige und verständliche Produktdokumentation zur Verfügung stellen. Insbesondere sollen Anbieter von standardisierten Finanzprodukten, wie Aktien, Obligationen oder strukturierten Produkten, verpflichtet werden, einen Prospekt zu erstellen. Dieses Dokument muss alle wesentlichen Angaben über das Produkt und den Produkthanbieter enthalten und für Transparenz darüber sorgen, welche Risiken der Kauf des Finanzprodukts mit sich bringt. Damit Privatkunden komplexere Finanzprodukte, wie strukturierte Produkte oder fondsgebundene Lebensversicherungen, besser verstehen und über die direkten und indirekten Kosten dieser Produkte informiert sind, fordert die FINMA zusätzlich kurze und übersichtliche Produktbeschreibungen.

Gezielte Ausdehnung der Aufsicht

Damit die vorgeschlagenen Verhaltens- und Informationspflichten in der Praxis tatsächlich umgesetzt werden, erachtet die FINMA eine gezielte Ausdehnung ihrer Aufsichtskompetenzen als notwendig. So sollen Vermögensverwalter ihre weitreichenden Entscheidungskompetenzen über die Anlage von Kundenvermögen in Zukunft nur mit einer Bewilligung der FINMA ausüben dürfen. Weiter sollen alle Kundenberater ihre Kenntnisse der geltenden Verhaltensregeln und ihr Fachwissen mit einer obligatorischen Prüfung und periodischer Weiterbildung nachweisen. Und wenn Anbieter mit Sitz im Ausland für Schweizer Kunden Dienstleis-

²² Vgl. FINMA-Positionspapier Vertriebsregeln «Regulierung der Produktion und des Vertriebs von Finanzprodukten» (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/pos-vertriebsregeln-20120224-d.pdf>).

²³ Vgl. FINMA-Vertriebsbericht «Regulierung von Produktion und Vertrieb von Finanzprodukten an Privatkunden – Stand, Mängel und Handlungsoptionen» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/anhoerungen/Documents/diskussionspapier-vertriebsregeln-20101110-d.pdf>).

tungen erbringen, sollen sie vergleichbaren Regeln unterstellt werden wie schweizerische Anbieter.

Rechtsdurchsetzung verbessern

Neben diesen aufsichtsrechtlichen Neuerungen erachtet die FINMA auch Massnahmen auf Stufe Zivilrecht für angebracht. Gerade Privatkunden verzichten aufgrund der hohen Kosten oft auf eine gerichtliche Durchsetzung von Rechtsansprüchen. Die FINMA fordert in ihrem Positionspapier daher, dass auch die Rechtsdurchsetzung von Ansprüchen der Privatkunden gegenüber Finanzdienstleistern verbessert wird.

Gesetzgebungsarbeiten für ein Finanzdienstleistungsgesetz

Gestützt auf die Vorarbeiten der FINMA, hat der Bundesrat im März 2012 das EFD beauftragt, zusammen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und der FINMA den regulatorischen Handlungsbedarf zu überprüfen und einen Vernehmlassungsentwurf für ein neues Finanzdienstleistungsgesetz auszuarbeiten. Dieser Entwurf soll im Herbst 2013 vorliegen.

Regulierungsentwicklungen in der EU und ihre Folgen für die Schweiz

Die Finanzmarktregulierung der EU wird grundlegend überarbeitet. Dies hat unmittelbare und zunehmende Auswirkungen auf den Finanzplatz Schweiz. In bestimmten Bereichen ist dies besonders ausgeprägt, weil das EU-Recht Äquivalenzanforderungen stellt oder extraterritorial Geltung beansprucht.

Seit der Finanzkrise von 2007/2008 unterzieht die EU ihre Finanzmarktregulierung einer umfassenden Revision. Diese zielt darauf ab, die Transparenz im Finanzmarkt zu erhöhen, die Aufsicht und die Regeldurchsetzung zu verbessern, die Widerstandsfähigkeit und die Stabilität des Finanzsektors zu stärken und das Verantwortungsbewusstsein der Marktteilnehmer sowie den Kundenschutz zu fördern.

EU mit vielen neuen Einzelregulierungen

Die EU passt ihren Rechtsrahmen über eine Vielzahl von Einzelregulierungen an. In ihrer Gesamtheit bewirken sie eine deutliche Anhebung des Regulierungsniveaus, besonders im Bereich des Kundenschutzes. Auch bislang nicht regulierte Bereiche sollen erstmals in die Finanzmarktaufsicht einbezogen werden, so etwa im Bereich der Schattenbanken oder des Rohwarenhandels. Weil die Regulierung auf EU-Ebene möglichst stark harmonisiert wird, nehmen die nationalen Umsetzungsspielräume erheblich ab, und es entsteht ein

sogenanntes Single European Rulebook. Einzelne Gesetzgebungsverfahren sind bereits abgeschlossen; in anderen Bereichen zeichnen sich deutliche Verzögerungen ab. Dies gilt etwa für die Revision der Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Directive IV [CRD IV]) im Bankenbereich zur Umsetzung der Basel-III-Mindeststandards oder die Umsetzung der Solvency-II-Richtlinie im Versicherungsbereich.

Drittstaaten müssen äquivalent sein

Beinahe sämtliche neuen Regulierungsvorhaben der EU enthalten Regeln, die besagen, wie die EU Drittstaaten wie die Schweiz behandeln will. Dabei geht es um die Verbesserung der Aufsichtskooperation, aber auch um Marktzugang oder regulatorische Erleichterungen für Unternehmen, die in der EU Geschäfte tätigen wollen. Die EU stellt dafür bestimmte Bedingungen: Insbesondere ist regelmässig nachzuweisen, dass Regulierung und Aufsicht im Drittstaat äquivalent sind mit

den entsprechenden Standards in der EU. Und es muss eine ausreichende Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden bestehen. Teilweise sind überdies auch internationale Standards im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie beim steuerlichen Informationsaustausch zu erfüllen. Tendenziell bringen dieser Ausbau und diese Harmonisierung eine Verschärfung der Regeln über den EU-Marktzutritt mit sich. Im Gegenzug ermöglichen die Drittstaatenregeln gewissen Unternehmen, den EU-Pass zu erhalten und damit im gesamten EU-Binnenmarkt tätig zu werden, ohne dass der Drittstaat direkt das EU-Recht übernehmen muss. Beispielhaft seien vier konkrete Drittstaatenregeln erwähnt:

- Die Solvency-II-Richtlinie verlangt Äquivalenz für die Bereiche der Rückversicherungsaufsicht und der Aufsicht über Versicherungsgruppen. Im Gegenzug gewährt sie regulatorische Erleichterungen und anerkennt die FINMA-Gruppenaufsicht bzw. verzichtet auf eine eigene EU-Gruppenaufsicht.
- Die Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD) verlangt eine äquivalente Regulierung und Aufsicht von Depotbanken, die für alternative Investmentfonds im Sinne der AIFMD die Verwahrstellenfunktion übernehmen möchten.
- Im Rahmen der Revision der Markets in Financial Instruments Directive II (MiFID II) stehen harmonisierte Drittstaatenregeln für die Erbringung von Finanzdienstleistungen an nicht qualifizierte Kunden in der EU zur Diskussion.
- Anforderungen an die Äquivalenz von Regulierung und Aufsicht sowie an die Aufsichtskooperation sieht auch die European Market Infrastructure Regulation (EMIR) für Infrastruktureinrichtungen vor. Dies betrifft insbesondere zentrale Gegenparteien (Central Counterparties [CCP]) aus Drittstaaten, die in der EU tätig sein oder EU-Marktteilnehmer als Clearing-Mitglied aufnehmen möchten.

Extraterritorialer Geltungsanspruch von EU-Regulierungen

Wenn Aktivitäten von Marktteilnehmern aus Drittstaaten wie der Schweiz Auswirkungen auf die EU haben können, beanspruchen EU-Regulierungen teilweise auch ohne räumlichen Bezug zur EU extraterritoriale Geltung. Dies gilt etwa im Bereich von OTC-Derivatetransaktionen: Bei erheblichen Auswirkungen auf den EU-Finanzmarkt besteht eine Pflicht zum Clearing über zentrale Gegenparteien sowie eine Berichterstattungspflicht an Transaktionsregister (Trade Repositories). Zudem müssen für Derivate, bei denen kein zentrales Clearing erfolgt, risikomindernde Massnahmen getroffen werden. Ein weiteres Beispiel für einen extraterritorialen Geltungsanspruch bilden die Berichterstattungspflichten unter der Verordnung über Leerverkäufe (Short Selling) und bestimmte Aspekte von Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps [CDS]). In beiden Fällen verzichtet die EU teilweise auf die Anwendung ihrer Regulierungen, wenn die Äquivalenz in Regulierung und Aufsicht sowie eine ausreichende Aufsichtskooperation gegeben sind. Erwähnt sei, dass die US-Regeln über Derivate ebenfalls vergleichbare oder sogar noch weiter reichende extraterritoriale Effekte aufweisen.



AUFSICHT, ENFORCEMENT UND REGULIERUNG



BANKEN UND EFFEKTEHÄNDLER

Überblick

Schrumpfende Margen, Unsicherheit im grenzüberschreitenden Geschäft und ein generell zurückhaltendes Anlageverhalten prägten das Jahr 2012. Es gibt erste Anzeichen einer Konsolidierung des Bankenplatzes Schweiz.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Banken und Effekthändler in der Schweiz haben sich im Jahr 2012 weiter verschärft. Die Tiefzinsphase hält unvermindert an, was dazu führt, dass die Banken im Zinsdifferenzgeschäft weitere Erträge einbüßen. Die Diskussionen über das grenzüberschreitende Beratungsgeschäft und die damit verbundene Steuerdebatte verunsichern die ausländische Kundschaft nach wie vor. Verschärft wird diese Situation durch die 2012 im Ausland vermehrt aufgetauchten gestohlenen Daten von Kunden von Schweizer Banken. Die Unsicherheit an den Aktienmärkten und die tiefen Renditen an den Anleihenmärkten führen weiterhin zu einer starken Zurückhaltung bei den Anlegern. Dies wiederum lässt die Kommissionserträge der Banken noch mehr schrumpfen.

Auswirkungen der Euro- und Staatsschuldenkrise

Die Verschärfung der Euro- und Staatsschuldenkrise im Laufe des Jahres 2012 hat sich insbesondere bei den Banken mit hoher finanzieller Verflechtung zu ausländischen Gruppengesellschaften gezeigt. Die FINMA verstärkte bei diesen Instituten in mehreren Fällen die Überwachung. Beispielsweise werden erweiterte und häufigere Berichterstattungen zu Ausland- und Interbank-Exposures verlangt. Transaktionen mit ausländischen Gruppengesellschaften werden jeweils zeitnah verfolgt, um rasch reagieren zu können, wenn es zu auffälligen Substanz- und Vermögensabflüssen ins Ausland kommt.

Margendruck im Retailgeschäft

Der Druck auf die Margen im Hypothekengeschäft bleibt unverändert hoch. Die Zinssätze auf den Kundeneinlagen können praktisch nicht weiter gesenkt werden. Dagegen sind bei den Hypothekar-

ausleihungen die Zinsen über das ganze Jahr 2012 hinweg weiter gesunken. Durch die nun schon seit Jahren anhaltende Tiefzinsphase laufen vermehrt höher verzinsten mehrjährige Festhypotheken und Obligationenanlagen aus, die derzeit nur zu deutlich tieferen Zinssätzen wieder angelegt werden können. Daraus resultiert ein Ertragsrückgang, der in den Erfolgsrechnungen der schwergewichtig im Zinsgeschäft tätigen Banken deutliche Spuren hinterlässt.

Gegenmassnahmen wie ein starkes Kreditwachstum oder das Anbieten von langfristigen Krediten zu leicht höheren Zinssätzen führen nur kurzfristig zu einer leichten Entspannung der Ertragssituation. Mittel- und langfristig können daraus aber Ausfall- und Zinsänderungsrisiken entstehen, die es eng zu überwachen gilt.

Fokus auf Kredite, Anlagepolitik und Kundenberatung

Entsprechend fokussierte die FINMA in der Überwachung der Retailbanken auch 2012 auf die Qualität des Kreditportfolios. Zusätzlich zu den Massnahmen im Zusammenhang mit den Risiken im Hypothekemarkt²⁴ führte die FINMA bei acht Retailbanken Supervisory Reviews²⁵ durch. Neben dem Hypothekengeschäft standen 2012 auch Firmenkredite im Zentrum der Analysen. Einen unverändert hohen Stellenwert hatten Analyse und Monitoring der Zinsänderungsrisiken. Dank einem neuen internen Warnsystem werden Banken mit erhöhten Zinsrisiken genauer identifiziert. Mit verschiedenen auffälligen Banken wurde die Risikolage thematisiert. In Einzelfällen hat die FINMA auch Eigenmittelzuschläge wegen erhöhter Risiken angeordnet. Positiv zu werten ist, dass die Eigenmittelausstattung bei den Retailbanken insgesamt relativ gut ist.

²⁴ Vgl. Kap. «Massnahmen im Hypothekemarkt», S. 28 ff.

²⁵ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2011, S. 39 (http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_d.pdf).

Einen weiteren Schwerpunkt in ihrer Aufsichtstätigkeit setzte die FINMA im Bereich der Anlageberatung. Im Zentrum standen dabei die Einhaltung der bankinternen Anlagerichtlinien, die Information und die Aufklärung der Kunden sowie die Berücksichtigung des Risikoprofils des Kunden in der Beratungstätigkeit. Zudem hat die FINMA die internen Weisungen und Vorgaben im Rahmen des grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäfts²⁶ genauer analysiert. Bei 14 Vermögensverwaltungsbanken war die Aufsichtsbehörde im Rahmen von Supervisory Reviews vor Ort. Schliesslich nahm die FINMA Untersuchungen zum Umgang mit politisch exponierten Personen (PEP)²⁷ vor.

Marktkonsolidierung in der Vermögensverwaltung

Der bereits einige Jahre dauernde Rückgang der Erträge im Vermögensverwaltungs- und Beratungsgeschäft wirkt sich auf die verschiedenen Bankengruppen aus. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Die kritische Institutsgrösse zu einer nachhaltig profitablen Geschäftstätigkeit steigt deshalb an und wird immer häufiger unterschritten. Insbesondere kleinere Banken ziehen sich vermehrt aus dem bewilligungspflichtigen Bankgeschäft zurück und bieten allenfalls noch Beratungsdienstleistungen im Vermögensverwaltungsgeschäft an. Auch ausländische Banken geben ihre Tochtergesellschaften

oder Zweigniederlassungen in der Schweiz auf und konzentrieren ihre Geschäftstätigkeit auf ihren Heimmarkt. Zu Marktberichtigungen kommt es auch bei den grösseren Instituten, insbesondere durch Übernahmen und Fusionen. Im Jahr 2012 haben über ein Dutzend Institute ihre bewilligungspflichtige Tätigkeit definitiv beendet, und rund ein weiteres Dutzend ist derzeit in der Phase der Geschäftsaufgabe. Nicht immer erfolgt die Schliessung einer Bank aus eigener Initiative. Institute mit knappem Eigenkapital, mit schlechten Ertragsaussichten oder bei denen die Bewilligungsvoraussetzungen infrage gestellt sind, werden vom Team Intensive Supervision (TIS)²⁸ begleitet. Ziel ist es, entweder einen zukunftstauglichen Zustand zu erreichen, oder aber einen einvernehmlichen Plan zur Aufgabe der bewilligungspflichtigen Tätigkeit auszuarbeiten.

Dem wirtschaftlichen Umfeld entsprechend ist die Anzahl der Gesuche für eine Bank- oder Effektenhändlerlizenz weiter rückläufig. Trotz der abnehmenden Zahl aktiver Banken nimmt der Aufwand für die Aufsichtsbehörde nicht ab. Die Begleitung von Instituten während einer Liquidation, bei einer Fusion oder bei der Aufgabe der bewilligungspflichtigen Tätigkeit erfordert viele Ressourcen. Zentral ist es für die FINMA, dass die Gläubiger bis zur Rückgabe der Banklizenz und Entlassung aus der Aufsicht geschützt sind.

Neue Gerichtspraxis im Bereich Retrozessionen

29

Das Bundesgericht hat am 30. Oktober 2012 ein Grundsatzurteil zu den Retrozessionen gefällt. Nach diesem Urteil gehören Bestandspflegekommissionen, die Banken in ihrer Funktion als Vermögensverwalter erhalten, grundsätzlich dem Kunden. Die FINMA ist als Aufsichtsbehörde nicht für die Beurteilung und die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche zwischen Beaufsichtigten und ihren Kunden zuständig. Die systematische Einhaltung der massgebenden zivilrechtlichen Pflichten durch die Beaufsichtigten ist aber Teil des aufsichtsrechtlichen Erfordernisses einer einwandfreien Geschäftstätigkeit. Das heisst, Banken müssen so organisiert und geführt sein, dass die Einhaltung ihrer vertraglichen Pflichten insgesamt gewährleistet ist. Durch Veröffentlichung der FINMA-Mitteilung 41 (2012) «Aufsichtsrechtliche Massnahmen – Retrozessionen»³⁰ hat die FINMA ihre aufsichtsrechtliche Erwartungshaltung in diesem Zusammenhang für alle Marktteilnehmer kommuniziert.

²⁶ Vgl. Kap. «Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft», S. 30 ff.

²⁷ Vgl. Kap. «Verfahren in Sachen politisch exponierte Personen», S. 74.

²⁸ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2011, S. 41 (http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_d.pdf).

²⁹ Urteil des Bundesgerichts 4A_127/2012 und 4A_141/2012 vom 30. Oktober 2012 (bei Redaktionsschluss noch nicht in der Amtlichen Sammlung publiziert).

³⁰ Vgl. FINMA-Mitteilung 41 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/54/finma-mitteilung-41-2012-d.pdf>).

Veränderungen in der Regulierung der Banken

Das Jahr 2012 war regulierungsintensiv. Viele in der Folge der Finanzkrise angestossene Gesetze, Verordnungen und Rundschreiben sind konkretisiert worden.

Die Änderung des Bankengesetzes zur Regelung der Too-big-to-fail-Problematik wurde auf den 1. März 2012 in Kraft gesetzt. Anschliessend hat der Bundesrat Änderungen der Eigenmittel- und der Bankenverordnung beschlossen, die die technischen Details zur Too-big-to-fail-Vorlage ausführen. Nach Genehmigung durch die Bundesversammlung konnten diese auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden.

Too big to fail: Schweiz in der Vorreiterrolle

Nach der Too-big-to-fail-Regulierung müssen systemrelevante Banken bis 2018 höhere Eigenmittel aufbauen, strengere Liquiditätsvorschriften erfüllen und ihre Risiken besser verteilen als die übrigen Banken. Die systemrelevanten Banken müssen sich zudem so organisieren, dass sie bei einer drohenden Insolvenz die Funktionsfähigkeit der Volkswirtschaft nicht gefährden und eine ordnungsgemässe Sanierung oder Abwicklung der betroffenen Bank möglich ist.

Flankierende Änderungen der Steuergesetzgebung dienen der Entwicklung eines funktionierenden Schweizer Kapitalmarkts und der Förderung der Contingent Convertible Bonds (CoCo Bonds) in der Schweiz. Diese Instrumente von Wandlungskapital spielen in der Notfallplanung der systemrelevanten Banken der Schweiz eine zentrale Rolle. Damit hat die Schweiz bei der regulatorischen Bewältigung der Finanzkrise international eine Vorreiterrolle eingenommen.

«Basel pur»

Die Schweizer Umsetzung der neuen internationalen Eigenmittelvorschriften von Basel III findet sich in der geänderten Eigenmittelverordnung (ERV) und in mehreren FINMA-Rundschreiben³¹, die ebenfalls auf den 1. Januar 2013 in Kraft traten. Die Definition der anrechenbaren Eigenmittel wurde

revidiert, und die erforderlichen Eigenmittel wurden erhöht. Daneben werden bis 2018 die konkreten Liquiditätsvorschriften sowie eine Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio) gestaffelt eingeführt.

Unter der Leitung der FINMA wurden die neuen Eigenmittelvorschriften in einer nationalen Arbeitsgruppe erarbeitet, in der alle direkt betroffenen Parteien vertreten waren. Die ERV beinhaltet auch die vom BCBS erst Mitte 2012 veröffentlichten neuen Standards zu den erforderlichen Eigenmitteln für Bankforderungen gegenüber zentralen Gegenparteien und zur Offenlegung der anrechenbaren Eigenmittel. Die Schweizer Umsetzung der Basler Mindeststandards entspricht neu integral den internationalen Vorgaben. Unter dem Titel «Basel pur» wurde der sogenannte Swiss Finish abgeschafft. Dies war der wohl am meisten diskutierte Punkt des Regulierungsprojekts, wovon auch die zahlreichen Eingaben während der öffentlichen Anhörung zeugen. Zur Abfederung des mit «Basel pur» verbundenen Umstellungsaufwands steht den Instituten eine lange Übergangsfrist bis Ende 2018 zur Verfügung.

Neue Liquiditätsverordnung

Ebenfalls in einer nationalen Arbeitsgruppe mit Vertretern aller Anspruchsgruppen wurde der erste Schritt zur Schweizer Umsetzung der neuen Liquiditätsvorschriften von Basel III getan. Die neuen Liquiditätsvorschriften werden aus der Bankenverordnung herausgelöst und in einer separaten Liquiditätsverordnung geregelt. Ergänzt wird die neue Liquiditätsverordnung durch ein FINMA-Rundschreiben³², das die Aufsichtspraxis konkretisiert. Ab Mitte 2013 wird zum einen eine Berichterstattung zur neuen internationalen Liquidity Coverage Ratio (LCR) eingeführt. Ziel ist es, die bisherigen Anforderungen an die Gesamtliquidität durch die LCR als neuen Liquiditätsstandard abzulösen. Ergänzt werden die neuen quantitativen

³¹ Vgl. FINMA-Medienmitteilung mit dem Titel «FINMA veröffentlicht Rundschreiben zur Umsetzung von Basel III und TBTF» vom 18. Juli 2012 (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-rs-umsetzung-b2-tbtf-20120718.aspx>).

³² Vgl. FINMA-Rundschreiben 2013/6 «Liquidität Banken» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/rs-liquiditaet-banken-d.pdf>).

Informationen durch qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement. Diese werden 2014 eingeführt. Die Neuregelung der Liquiditäts-

vorschriften ist ein mehrjähriges Projekt, und die internationalen Vorschriften aus Basel III werden gestaffelt implementiert.

Sanierung und Abwicklung von Banken

Mit der neuen Bankeninsolvenzverordnung verfügt die FINMA seit 2012 über den rechtlichen Rahmen, Banken zu sanieren und sie im Notfall abzuwickeln. Im selben Jahr haben die Grossbanken bei der FINMA Pläne eingereicht, die die Stabilisierung ohne staatliche Hilfe ermöglichen sollen.

Seit einigen Jahren arbeitet die FINMA an einer grundlegenden Modernisierung des Bankensanierungsrechts. Grundlage bilden die revidierten Sanierungsbestimmungen des Bankengesetzes (BankG) vom 1. September 2011. Am 1. November 2012 sind zudem die Ausführungsbestimmungen der Bankeninsolvenzverordnung-FINMA (BIV-FINMA) in Kraft getreten. Mit der BIV-FINMA wird die Aufsichtsbehörde zur Sanierungs- und Konkursbehörde, die alle Kompetenzen hat, um Banken, Effekthändler und Pfandbriefzentralen zu sanieren und abzuwickeln. Die BIV-FINMA vereinigt die Ausführungsvorschriften zum Sanierungs- und Konkursverfahren. Sie schafft mehr Transparenz und stärkt sowohl die Rechtssicherheit als auch die Vorhersehbarkeit.

Wandlungskapital und Übergangsbank

Die BIV-FINMA beinhaltet neben den bereits aus der früheren Bankenkursverordnung-FINMA (BKV-FINMA) bekannten und nunmehr adaptierten Konkursverfahrensvorschriften neu auch Normen zum Sanierungsverfahren. Als zentrales Element können Gläubiger an Verlusten beteiligt werden, indem Fremd- in Eigenkapital umgewandelt wird oder als sogenanntes Bail-in Forderungsreduktionen angeordnet werden. Diese Massnahmen ergänzen das Wandlungskapital (Contingent Convertible Capital), das vor allem die systemrelevanten Schweizer Banken in grossem Umfang halten müssen.

Die dadurch erreichte Kapitalsanierung schliesst zusätzliche Restrukturierungen nicht aus. Es gibt

klare Ausführungsvorschriften zur Übertragung einzelner Bankdienstleistungen auf eine Übergangsbank. Damit soll gewährleistet werden, dass bestimmte Bankdienstleistungen, insbesondere systemrelevante Funktionen, im Krisenfall aufrechterhalten werden können.

Schnellere Verfahren

Das Verfahren wurde insgesamt wesentlich beschleunigt. Die FINMA verpflichtet sich zur Koordination mit ausländischen Behörden und Organen. Ist es im Interesse der Gläubiger, kann die FINMA nun auch ohne Gegenrecht des anderen Staates ausländische Konkursdekrete und Massnahmen anerkennen. Das verbessert die Finanzstabilität nicht nur in der Schweiz, sondern auch in ausländischen Volkswirtschaften. Mit der BIV-FINMA schliesst die FINMA eine wesentliche Lücke im Bankenrecht. Ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer glaubwürdigen Sanierung von Banken ist getan.

Sanierungspläne der Grossbanken

Die neuen Vorgaben werden seit Beginn des Jahres 2012 im Rahmen einer Recovery-and-Resolution-Planung für die beiden Grossbanken in die Praxis umgesetzt. Gegen Ende des Jahres 2012 haben die UBS und die Credit Suisse der FINMA Sanierungspläne eingereicht. Mit diesen Plänen zeigen die beiden Institute auf, wie sie die Bank in einer Krisenlage stabilisieren und die eigenen Geschäfte ohne staatliche Eingriffe fortführen. Die FINMA

koordiniert den globalen Abwicklungsprozess für die beiden Banken. Sie hat dazu in Kooperation mit den wichtigsten ausländischen Aufsichts- und Sanierungsbehörden eine globale Abwicklungsstrategie entwickelt. Diese wird im Krisenfall anhand eines institutsspezifischen Abwicklungsplans umgesetzt. Die Arbeiten an diesem Plan werden für die beiden Grossbanken voraussichtlich im Jahr 2013 abgeschlossen.

Damit erfüllt die Schweiz als eines der ersten Länder im Wesentlichen die von der G-20 beschlossenen Vorgaben der «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions»³³ des FSB von Oktober 2011. Gleichzeitig ist die BIV-FINMA weitgehend äquivalent mit dem Entwurf der EU-Richtlinie zu einem «Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms».

Bedeutung von Kontrollen im Wertschriftenhandel

Das Enforcementverfahren gegen die UBS wegen massiver Verluste der Bank im Herbst 2011 durch nicht autorisierte Handelsaktivitäten eines Händlers hat die FINMA im November 2012 abgeschlossen. Bereits im Dezember 2011 formulierte die FINMA in einer Mitteilung ihre Erwartungen an die Marktteilnehmer zum Umgang mit solchen Risiken.

Die Aufsichtsbehörden reagierten rasch auf die Ankündigung der UBS, dass sie wegen unautorisierter Transaktionen in ihrer Londoner Investmentbank einen Verlust in der Höhe von 2,3 Milliarden US-Dollar zu verzeichnen hatte. Die FINMA und die britische Finanzmarktaufsicht (Financial Services Authority [FSA]) verlangten eine unabhängige Untersuchung der Vorfälle durch eine Drittpartei. Auf Basis der Ergebnisse kündigten die FINMA und die FSA am 2. Februar 2012 ein Enforcementverfahren gegen die UBS an. Zweck dieses Verfahrens war es, die Angemessenheit der Handelskontrollen bei der UBS und die Einhaltung schweizerischer Vorschriften zu überprüfen. Die beiden Verfahren wurden separat geführt, aber eng aufeinander abgestimmt.

FINMA beanstandet erhebliche Kontrollmängel

Am 26. November 2012 schlossen die FINMA und die FSA die Verfahren ab. In ihrer Untersuchung fand die FINMA schwerwiegende Mängel im Risikomanagement und im Kontrollumfeld der UBS. Diese Mängel trugen dazu bei, dass die Bank für geraume Zeit nicht in der Lage war, die verlustbringenden Handelsaktivitäten zu entdecken oder zu unterbinden.

Die FINMA ordnete unmittelbar nach Bekanntwerden der betrügerischen Handelsaktivitäten präventive Massnahmen zur Begrenzung der operationellen Risiken der UBS an. Diese Sofortmassnahmen umfassten Kapitalrestriktionen und ein Akquisitionsverbot für die Investmentbank. Zudem muss jede signifikante neue Geschäftsinitiative in der Investmentbank vorgängig von der FINMA akzeptiert werden.

Um sicherzustellen, dass die UBS die Mängel effektiv behebt, machte die FINMA der Bank am Ende des Verfahrens weitere Auflagen. Ein unabhängiger Untersuchungsbeauftragter wurde eingesetzt und eine Prüfgesellschaft mit der Kontrolle der Massnahmen der UBS beauftragt. Die FINMA prüft, ob die Kapitalunterlegung der operationellen Risiken der UBS zu erhöhen ist. Die FINMA veröffentlichte die Ergebnisse ihres Enforcementverfahrens in einem zusammenfassenden Bericht³⁴ vom 21. November 2012.

Klare Erwartungen an die Marktteilnehmer

Bereits im Dezember 2011 hatte die FINMA ihre Erwartungen an das Management aller Banken konkretisiert, wie künftig mit dieser Art operationeller

³³ Vgl. http://www.financial-stabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf.

³⁴ Vgl. «Summary Report: FINMA Investigation into the Events surrounding Trading Losses of USD 2.3 billion incurred by the Investment Banking Division of UBS AG in London» (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/ubs-summary-report-20121121.pdf>).

Risiken umzugehen sei.³⁵ Um Handelsaktivitäten effektiv kontrollieren und unerlaubte Tätigkeiten vermeiden zu können, braucht es ein systematisches Vorgehen auf verschiedenen Ebenen. Der Schutz vor solchen Verlusten ist zunächst Aufgabe des obersten Bankmanagements, das eine effektive Organisation des Handels sowie eine umfassende Kontrolle der Risiken sicherstellen muss. Das System interner Kontrollen mit entsprechender Berichterstattung muss in der Lage sein, frühzeitig Alarm zu schlagen. Werden aussenstehende Dritte mit Kontrollaufgaben betraut, so sind besondere Vorkehrungen zu treffen, damit die korrekte und vollständige Durchführung der Kontrollen laufend sichergestellt ist.

Kontrollsysteme wenig wirksam

Die FINMA verlangte von allen Banken mit bedeutenden Handelsaktivitäten, zu den einzelnen Aspekten der FINMA-Mitteilung detailliert Stellung

zu nehmen. Dies ergab einen guten Überblick über die bestehenden Kontrollsysteme zum Schutz vor unzulässigen Handelstransaktionen.

Unterschiede zwischen der gelebten Praxis in der Bank und den Anforderungen der FINMA wurden in verschiedenen Bereichen festgestellt. Zwar gibt es verschiedene Kontrollen zum Aufdecken von nicht autorisierten Handelstransaktionen, doch ein Gesamtbild des Kontrollsystems und seiner Resultate fehlt häufig, ebenso wie eine regelmässige Einschätzung der Effektivität der Kontrollen. Häufig mangelt es auch an klaren und detaillierten Angaben darüber, welche Transaktionen ein einzelner Händler ausführen darf und welche nicht.

Auf dieser Grundlage hat die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit gezielt vertieft. In ausgewählten Fällen wurde veranlasst, dass eine Prüfgesellschaft die Kontrollen im Wertschriftenhandel genau analysiert.

³⁵ Aktuelle Erkenntnisse und Erfahrungen aus früheren Fällen waren in der FINMA-Mitteilung 31 «Nicht autorisierte Transaktionen im Handel – Banken» vom 13. Dezember 2011 zusammengefasst (vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-31-2011-d.pdf>) und die Anwendung bestehender FINMA-Rundschreiben auf das Risikomanagement der Banken zum Schutz vor unzulässigen Handelstransaktionen dargestellt worden.

PostFinance erhält Bankbewilligung

Die FINMA erteilte der PostFinance die Bewilligung als Bank und als Effektenhändlerin. Die Bewilligung tritt in Kraft, sobald alle Bedingungen erfüllt sind, insbesondere die Ausgliederung des Unternehmens in eine Aktiengesellschaft. Die PostFinance wird der gleich strengen Aufsicht unterstellt wie andere Finanzinstitute von vergleichbarer Grösse und Komplexität.

Die PostFinance ist als eigenständiger Geschäftsbereich innerhalb der Schweizerischen Post für das Geschäftsfeld der Finanzdienstleistungen zuständig. In den vergangenen Jahren hat sich die PostFinance zu einer bedeutenden Finanzdienstleisterin im Schweizer Retailmarkt entwickelt. Ihre Dienstleistungspalette umfasst heute ein breites Angebot an Produkten aus den Bereichen Zahlen, Sparen, Finanzieren, Anlegen und Vorsorgen.

Kein Sonderstatus für die PostFinance

Um den aktuellen Strukturen und Entwicklungen Rechnung zu tragen, wurden das Postgesetz und das Postorganisationsgesetz revidiert. Letzteres sieht vor, dass die PostFinance in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgegliedert und der FINMA unterstellt wird. Die PostFinance hat im Oktober 2011 bei der FINMA ein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung als Bank und als Effektenhändlerin eingereicht.

Die PostFinance hat dieselben aufsichtsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen wie jedes andere Finanzinstitut von vergleichbarer Grösse und Komplexität. Weder Hintergrund noch staatliche Eigentümerschaft berechtigen zu einem Sonderstatus. Unter Berücksichtigung dieser Sachlage erteilte der FINMA-Verwaltungsrat am 6. Dezember 2012 die Bewilligung. Diese wird jedoch erst in Kraft treten, wenn alle Voraussetzungen umfassend erfüllt sind.

Hohe aufsichtsrechtliche Anforderungen

Aufgrund des aktuellen Geschäftsmodells der PostFinance sowie des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr wird insbesondere den aufsichtsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf die erforderlichen Eigenmittel, die Risikobewirtschaftung, die Corporate Governance und die Geldwäschereiprävention ein hoher Stellenwert eingeräumt. Um den Gläubiger- und Anlegerschutz umfassend zu gewährleisten, wird die FINMA bei der PostFinance namentlich die strukturelle und finanzielle Einbindung in den Postkonzern umfassend und fortwährend kontrollieren.

Kein Kreditgeschäft erlaubt

Mit der Unterstellung unter die FINMA darf die PostFinance alle Tätigkeiten im Rahmen des Rechtsrahmens für Banken und Effektenhändler ausüben, sofern sie die notwendigen Anforderungen hierzu erfüllt. Das Kreditgeschäft bleibt der PostFinance hingegen aufgrund einer Bestimmung im Postorganisationsgesetz weiterhin verboten.

Bereits seit dem 1. Dezember 2011 untersteht die Schweizerische Post der direkten Geldwäschereiaufsicht durch die FINMA. Mit der Direktunterstellung wurde das bisherige Regime der PostFinance-internen Selbstregulierungsorganisation beendet. Wird die PostFinance in Zukunft als Bank und als Effektenhändlerin von der FINMA überwacht, geht die Geldwäschereiaufsicht in die normale Bankenaufsicht über. Die Post und ihre Agenturen arbeiten dann im Rahmen des Geldwäschereigesetzes als «Hilfspersonen» der PostFinance.

VERSICHERUNGEN

Überblick

Die Schweizer Versicherungsbranche war auch 2012 mit der anhaltenden Tiefzinsphase konfrontiert, deren Ende noch nicht absehbar ist. Besonders unter Druck sind die Lebensversicherungsunternehmen.

Das dominierende Thema für die gesamte Branche waren wie in den Vorjahren die tiefen Zinsen. Und die Situation hat sich Mitte 2012 noch verschärft. Die Zehnjahresrenditen der Bundesobligationen bewegten sich 2012 zwischen 50 und 60 Basispunkten. Besonders hart trifft die lang andauernde Tiefzinsphase die Lebensversicherungsunternehmen. Auch wenn diese ihr Angebot anpassen und zunehmend Produkte mit tieferen Zinsgarantien anbieten, so wird es noch Jahre dauern, bis die Bilanzen damit wesentlich entlastet werden. Aus diesem Grund führte die FINMA temporär Erleichterungen im Schweizer Solvenztest (SST)³⁶ ein. Eine flächendeckende Prüfung der statutarischen Rückstellungen der Lebensversicherungsunternehmen hat ein heterogenes Bild ergeben: Verschiedene Lebensversicherer verwenden teilweise unrealistisch hohe Bewertungszinsen. Die FINMA wird ihre Aufsicht in diesem Bereich verstärken und prüft eine Konkretisierung des entsprechenden Rundschreibens.³⁷

Was die Staatsschuldenkrise, insbesondere in den sogenannten GIIPS-Staaten³⁸, angeht, so hält sich das direkte Engagement der Schweizer Versicherer in Staatsanleihen aus diesen Ländern in Grenzen. Einzelne Versicherungsgruppen sind jedoch über lokale Tochtergesellschaften stark exponiert. Aus konsolidierter Sicht sind diese Risiken für diese Gruppen verkraftbar. Besorgniserregend sind jedoch allfällige Zweitrundeneffekte: Sollte sich die Staatsschuldenkrise beispielsweise auf europäische Banken ausweiten, wären insbesondere zahlreiche Lebensversicherungsunternehmen mit ihren EU-Bankenleihen im Portefeuille stark betroffen.

In der Aufsicht über die Versicherungsgruppen werden die internationalen Tätigkeiten Jahr für Jahr intensiver. Wichtige Stichworte dazu sind die Stresstests der EU, die Definition von systemrelevanten Versicherungsgruppen (G-SII) oder die

Supervisory Colleges, in denen die Situation der Versicherungsgesellschaften von verschiedenen Aufsichtsbehörden behandelt wird.³⁹

Auf europäischer Ebene wurde die verbindliche Einführung von Solvency II, die nach ursprünglichem Plan am 1. November 2012 hätte stattfinden sollen, auf Anfang 2014 verschoben. Aller Wahrscheinlichkeit nach kann auch dieser Termin nicht eingehalten werden. Erschwerend kommt hinzu, dass unsicher ist, welche Kapitalanforderungen und Bewertungsgrundsätze nach Solvency II gelten.

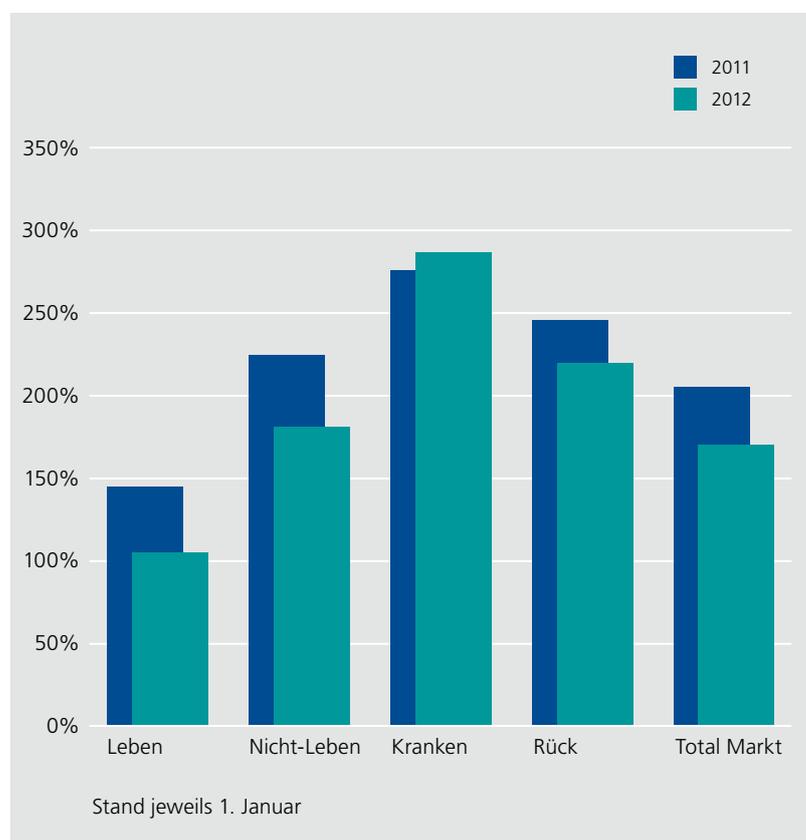
³⁶ Vgl. Kap. «Temporäre Erleichterungen im Schweizer Solvenztest», S. 34 f.

³⁷ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2008/43 «Rückstellungen Lebensversicherung» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-43.pdf>).

³⁸ Griechenland, Italien, Irland, Portugal, Spanien.

³⁹ Vgl. Kap. «Komplexe internationale Aufsicht über Versicherungsgruppen», S. 58.

Entwicklung der SST-Ratios



Lebensversicherungen: Stärkung der Risikotragfähigkeit

Die Situation der Lebensversicherungsunternehmen beunruhigt die FINMA. Sie hat ihre Aufsichtstätigkeit zum Schutz der Versicherten deshalb deutlich erhöht. Insbesondere wegen des Tiefzinsumfelds können die Lebensversicherungsunternehmen die Garantien, die sie den Versicherten gegeben haben, je länger je weniger mit risikoarmen Anlagen absichern. Entsprechend sank der mittlere SST-Quotient von Lebensversicherern weiter auf 105 Prozent. Dank der verbindlichen Einführung des SST und der damit einhergehenden Massnahmen der Versicherer konnten das Kapital gestärkt und die Risiken vermindert werden. Am Kapitalmarkt gab es im Jahr 2012 nur kleinere Turbulenzen, und die Risikoergebnisse waren gut. So erzielten die Lebensversicherungsunternehmen im Jahr 2012 im Mittel dennoch gute Gewinne. Dividenden haben sie 2012 allerdings kaum ausbezahlt: Die Gewinne wurden zurückbehalten, um die Risikotragfähigkeit zu stärken.

Die Lebensversicherungsunternehmen können kaum neue Einzellebensversicherungen verkaufen, weil die angebotenen Leistungen für neue Kunden wenig attraktiv sind. Angesichts der tiefen Zinsen ist es sehr schwierig, neue Produkte mit Zinsgarantien zu vertreiben. Die Branche bietet neue Produkte mit einer Garantie an, versehen allerdings mit Optionen, die das Risiko für die Versicherung senken.

Im Bereich der beruflichen Vorsorge ist die Nachfrage unvermindert hoch. Allerdings stellen die hohen Garantien auch hier enorme Herausforderungen dar. Dies führte dazu, dass einzelne Marktteilnehmer die Geschäftstätigkeit aufgaben und ihre Portefeuilles auf andere Versicherer übertrugen. Die FINMA genehmigt und überwacht diese Aktivitäten.

Schadenversicherungen: gute Ergebnisse und hohe Solvenz

Die Situation der Schadenversicherer ist insgesamt sehr gut. Trotz schwierigem Umfeld konnten die Schadenversicherer auch 2011 wiederum gute

Ergebnisse und – währungsbereinigt und um Einmaleffekte korrigiert – ein Prämienwachstum von rund 1,5 Prozent verbuchen. Die Solvenz der Schadenversicherer ist insgesamt komfortabel: Der aggregierte Solvenzquotient nach SST beträgt 181 Prozent⁴⁰, jener nach Solvenz I 430 Prozent. Die FINMA hat punktuell die Rückstellungen der Schadenversicherungen überprüft und ist dabei auf keine grösseren Probleme gestossen.

Weil 2011 die Alba Allgemeine Versicherungs-Gesellschaft und die Phenix Versicherungsgesellschaft AG in die Helvetia Schweizerische Versicherungsgesellschaft AG integriert wurden und weil die Zweigniederlassung Polygon das Versicherungsgeschäft aufgab, sank die Anzahl der beaufsichtigten Schadenversicherer vorübergehend. 2012 konnten eine schweizerische Versicherungsgesellschaft und eine Zweigniederlassung bewilligt werden, sodass der Gesamtbestand nun bei 123 Unternehmen liegt.

Die FINMA hat auch in der Aufsicht über die Schadenversicherer 2012 konsequent Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt, etwa wenn Missstände festgestellt oder vermutet wurden oder nach dem Stichprobenprinzip. Bei über 30 Prüfungen hat die FINMA Themen wie versicherungstechnische Rückstellungen, die Einhaltung der Geschäftspläne oder den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten untersucht.

Im Juli 2012 stützte das Bundesgericht⁴¹ die FINMA, die der GVB Privatversicherungen AG eine Bewilligung erteilt hatte. In der Folge konnte die Gebäudeversicherung Bern per 31. Dezember 2012 ihren gesamten Privatversicherungsbestand auf ihre Tochtergesellschaft GVB Privatversicherungen AG übertragen. Das Verfahren wurde von der FINMA und vom Sekretariat der Wettbewerbskommission (WEKO) in enger Zusammenarbeit geführt.

Rückversicherungen: ein gutes Jahr

Im Gegensatz zum Jahr 2011, das durch ausserordentlich viele Naturkatastrophen gekennzeichnet war, fiel das Ausmass von Grossschäden im Jahr 2012 deutlich geringer aus. Das grösste Schadenereignis

⁴⁰ Angaben der Versicherungsunternehmen.

⁴¹ BGE 2C 94/2012 vom 3. Juli 2012.

war Hurrikan Sandy, der Ende Oktober 2012 auf die Ostküste der USA traf und versicherte Schäden in der Höhe von rund 25 Milliarden US-Dollar⁴² verursachte. Für die Gesamtbranche sollten die Auswirkungen des Wirbelsturms jedoch zu keinen besorgniserregenden Schwierigkeiten führen. Die positive Schadenentwicklung führte dazu, dass sich die Gewinne der Rückversicherungsgesellschaften weltweit stark erhöhten. Das Eigenkapital nahm nach allen international anerkannten Rechnungslegungsstandards weiter zu und ist wohl auf einem Allzeithoch. Es wird jedoch in einem Tiefzinsumfeld aufgrund des einseitigen Einflusses auf der Aktivseite der Bilanz überschätzt. Höhere Prämiensätze wurden insbesondere in jenen Sparten registriert, die im Vorjahr ausserordentlich grosse Schäden zu verzeichnen hatten.

Die Solvenzsituation der Rückversicherungsgesellschaften in der Schweiz ist nach wie vor gut. Der SST-Quotient ging aufgrund der Grossschäden 2011 zwar auf durchschnittlich 220 Prozent zurück. Die Erfahrungen haben aber gezeigt, dass die Schweizer Rückversicherungsgesellschaften Grossschäden in diesen Dimensionen gut absorbieren können und die Solvenz nicht gefährdet ist. Allerdings wurde bei einigen Gesellschaften deutlich, dass sie die Auswirkungen solcher Ereignisse auf ihre Bilanz unterschätzt hatten. In der Folge mussten sie Anpassungen im Portefeuille vornehmen, etwa indem sie ihre Exponierung gegenüber Naturkatastrophen verkleinerten oder sich zusätzliche Retrozessionsdeckungen verschafften.

In der Schweiz gibt es verschiedene Rückversicherer, die sich seit einigen Jahren im sogenannten Run-off befinden. Die Abwicklung verläuft meist positiv, die finanzielle Situation der Unternehmen verbessert sich dank kleinerem Exposure, Gewinnen aus Vertragsablösungen und weiteren Faktoren. Mit dem Abwicklungsplan steht der FINMA ein wichtiges Aufsichtsinstrument zur Verfügung, das den Gesellschaften, die abgewickelt werden, individuell Rechnung trägt.

Bis Ende 2012 mussten die Rückversicherungen das FINMA-Rundschreiben 2011/3 «Rückstellungen

Rückversicherung»⁴³ vollständig umsetzen. Alle Gesellschaften hatten der FINMA ihre geschäftsplanmässigen Angaben und Unterlagen zu den technischen Rückstellungen bis zum 30. Juni 2012 einzureichen. Dabei zeigte sich, dass die meisten Gesellschaften die Anforderungen des Rundschreibens zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig erfüllt hatten.

Krankenversicherungen: Governance- und Rückstellungsprobleme

Die Aufsicht über die Krankenversicherungen mit Zusatzgeschäft nach Versicherungsvertragsgesetz (VVG) bezieht sich einerseits auf die vertriebenen Produkte, andererseits auf die Krankenversicherer als Institut. Bei den Produkten genehmigt die FINMA die Tarife und die Versicherungsbedingungen. In der Aufsicht über die einzelnen Gesellschaften prüft die FINMA die regelmässigen Berichterstattungen zu Ertragslage, Solvenz und Kapitalanlagen. Daneben führt sie auch risikoorientierte Erhebungen und Kontrollen durch. Die so gewonnenen Informationen ergeben ein klares Bild, wo die einzelnen Beaufsichtigten stehen. Daraus leitet die FINMA ihre Aufsichtsmassnahmen ab.

Seit 2010 überprüft die FINMA systematisch alle Geschäftspläne der Krankenversicherungen. Problematisch waren die Resultate vor allem dort, wo es um den Vertrieb von Produkten ging, deren Tarife nach dem Eintrittsalter festgelegt werden. Bei einzelnen Gesellschaften stellte die FINMA Unterreservierungen fest, weshalb diese Gesellschaften entsprechende Pläne zur Nachreservierung einreichen mussten. Die Supra Assurances SA musste von der FINMA im November 2012 liquidiert werden, weil diese Krankenversicherung ein Rückstellungsmanko von über 500 Millionen Schweizer Franken aufwies. Um die mehr als 70 000 Zusatzversicherten der Supra zu schützen, ordnete die FINMA an, dass der gesamte Versichertenbestand in die Assura SA zu integrieren sei. Zudem wurden die Verwaltungsräte aufgrund erheblicher Probleme in der Corporate Governance suspendiert. Die Assura gehört zur gleichen Holding wie die Supra.

⁴² Schätzungen von führenden Rückversicherungsgesellschaften.

⁴³ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2011-03-d.pdf>.

Die FINMA führte einige Vor-Ort-Prüfungen durch, die sich schwerpunktmässig mit der Corporate Governance und versicherungstechnischen Rückstellungen befassten. Im Jahr 2012 wurde das Verwaltungsverfahren gegen die KPT Versicherungen AG (KPT) sowie drei ihrer Führungspersonen abgeschlossen. Aufgrund von schweren Pflichtverletzungen untersagte die FINMA zwei ehemaligen Verwaltungsratsmitgliedern, während vier Jahren eine leitende Tätigkeit im Finanzbereich anzunehmen, und ordnete die Einziehung ihrer ungerichtfertigten Bezüge an. Während die Verfügung gegenüber der KPT in Rechtskraft erwachsen ist, haben zwei ehemalige Verwaltungsratsmitglieder Beschwerde erhoben. Die beiden Beschwerdeverfahren sind beim Bundesverwaltungsgericht

hängig. Die FINMA setzte einen Beauftragten ein, der die KPT vorübergehend führte. Innerhalb von wenigen Monaten wurde der Verwaltungsrat neu bestellt und die Situation stabilisiert.

Seit Anfang 2012 gilt die neue Spitalfinanzierung. Seither führt die FINMA regelmässig Erhebungen durch, um die Auswirkungen auf die Leistungen und die Prämienhöhe zu beurteilen. Die ersten Erkenntnisse sind noch spärlich, da viele Krankenhäuser wegen der Unsicherheit über die Tarife vor allem in der ersten Jahreshälfte 2012 nur wenige Rechnungen verschickt haben. Bevor die FINMA allenfalls tarifliche Anpassungen verordnen kann, bedarf es einer zuverlässigen Datenbasis und erhärteter Prognosen.

Swiss Qualitative Assessment II

In der qualitativen Aufsicht schloss die FINMA 2012 das zweite Swiss Qualitative Assessment (SQA II) ab, das sich hauptsächlich auf Versicherungsgruppen und andere Versicherer in höheren Risikokategorien konzentrierte. Zusätzlich zu den materiellen Rückmeldungen an die einzelnen Versicherer wird die FINMA 2013 eine Marktübersicht veröffentlichen, die ihre Erkenntnisse aus dem SQA II enthält. Die Beobachtungen der FINMA deuten darauf hin, dass die Versicherer der Corporate Governance, dem Risikomanagement und internen Kontrollen generell mehr Beachtung schenken, in einigen Bereichen aber dennoch Verbesserungsbedarf besteht, etwa in der Berichterstattung an den Verwaltungsrat und bei der Sensibilisierung der Mitarbeitenden in Risikoangelegenheiten und Compliance-Verpflichtungen.

Veränderungen in der Regulierung der Versicherungen

Die wichtigsten neuen Regulierungen, die 2012 eingeführt wurden, waren die rechtlichen Grundlagen für die Erleichterungen beim SST, die neue Versicherungskonkursverordnung und das neue Rundschreiben zur Liquidität der Versicherungen.

Der Bundesrat hat im Dezember 2012 die Bestimmungen über die marktnahe Bewertung von Versicherungsverpflichtungen geändert. Gestützt darauf, gewährte die FINMA den Versicherungsgesellschaften temporäre Erleichterungen beim SST.⁴⁴

Versicherungskonkursverordnung-FINMA

Seit dem 1. September 2011 ist die FINMA für die Eröffnung und die Durchführung von Konkursen über Versicherungsunternehmen zuständig. Das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) regelt das Konkursverfahren jedoch nur rudimentär. Deshalb hat die FINMA das Konkursverfahren im Detail geregelt und in der Versicherungskonkursverordnung-FINMA (VKV-FINMA) festgehalten. Die VKV-FINMA, die seit 1. Januar 2013 in Kraft ist, soll ein rasches und effizientes Konkursverfahren ermöglichen und für Rechtssicherheit sorgen. Um die Versicherten vor

Insolvenzrisiken der Versicherungen zu schützen, werden ihre Forderungen nach Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) noch vor den Erstklassgläubigern (beispielsweise Arbeitnehmern) befriedigt. Ausserdem kann die FINMA den Konkursliquidator ermächtigen, die Erlöse aus dem gebundenen Vermögen noch vor Eintritt der Rechtskraft des Kollokationsplans an die Versicherten zu verteilen.

Liquidität der Versicherungen

Das Liquiditätsrisiko zählt zu den wesentlichen Risiken, die die Versicherungsunternehmen angemessen erfassen, begrenzen und überwachen müssen. Das FINMA-Rundschreiben 2013/5 «Liquidität Versicherer»⁴⁵ konkretisiert die Anforderungen an das Risikomanagement und formuliert Grundsätze für die Erfassung des Liquiditätsrisikos der Versicherer sowie der Berichterstattung darüber.

Interne Modelle im Schweizer Solvenztest

Die FINMA räumt der Prüfung interner Modelle unverändert hohe Priorität ein. Bis Ende 2012 hat die Aufsichtsbehörde bei zwei Dritteln der Versicherungen, die ein internes Modell zur Berechnung des SST-Quotienten verwenden wollen, Entscheide getroffen.

Seit dem 1. Januar 2011 ist der SST vollumfänglich in Kraft. Viele Versicherungen wollen ihren SST-Quotienten durch ein vollständig oder teilweise internes Modell berechnen. Knapp 70 Gesellschaften, also etwa die Hälfte aller SST-pflichtigen Versicherer, haben ihr Modell inzwischen bei der FINMA eingereicht. Die Anforderungen an interne Modelle sind in der AVO und im FINMA-Rundschreiben 2008/44 «SST»⁴⁶ festgehalten. Grundlage für die

Prüfung der internen Modelle ist die «Wegleitung zum Prüfungskonzept Interne Modelle SST»⁴⁷.

Die Prüfung eines internen Modells ist ein komplexer und zeitaufwendiger Prozess. Eine effiziente Prüfung setzt zudem ein stabiles und gut dokumentiertes Modell voraus. Das Ergebnis der Prüfung kann eine Genehmigung, eine Genehmigung unter Nebenbestimmungen – beispielsweise mit einer Befristung – oder eine Ablehnung sein.

⁴⁴ Vgl. Kap. «Temporäre Erleichterungen im Schweizer Solvenztest», S. 34 f.

⁴⁵ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-05-d.pdf>.

⁴⁶ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-44.pdf>.

⁴⁷ Vgl. <http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/schweizer-solvenztest/Documents/wl-pruefungskonzept-sst-d.pdf>.

In Fällen, in denen das interne Modell noch nicht abschliessend geprüft ist und zudem keine offensichtlichen Modellschwächen erkennbar sind, erteilt die FINMA jeweils eine provisorische Bewilligung für die SST-Berechnungen des Folgejahres.

Etwa zwei Drittel der Gesuche wurden im Jahr 2012 bewilligt, meist befristet und unter gewissen

Auflagen. Die FINMA begleitet deren Umsetzung im Rahmen eines Modellverbesserungsprozesses. Der Fokus lag zunächst auf einer rein dokumentenbasierten Prüfung. Die Einbettung des Modells in die Organisation und die Prozesse der Versicherungsunternehmen wird im Anschluss daran im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen untersucht.

Lebensversicherungen und das Geschäft der beruflichen Vorsorge

Es ist eine unausweichliche Konsequenz des wirtschaftlichen Umfelds: Die zweite Säule als System und die Lebensversicherer als Unternehmen stehen vor enormen Herausforderungen.

Die zweite Säule umfasst in der Schweiz insgesamt 776 Milliarden Franken Kapitalanlagen. Davon werden 157 Milliarden Franken von den privaten Lebensversicherungsunternehmen gehalten. Sie unterstehen der Aufsicht der FINMA.

Die Renditen von risikofreien Anlagen haben sich auf einem so tiefen Niveau festgesetzt, wie es bis jetzt noch nie gesehen wurde. Sogar die jahrelange Tiefzinsphase im Japan der Neunzigerjahre, das sogenannte «Japanszenario», wird vom gegenwärtigen Zinsniveau her noch unterboten.

Prämienvolumen stark rückläufig

Entsprechend sind die Bruttoprämienvolumen der Schweizer Lebensversicherungsunternehmen – nach einem kontinuierlichen Anstieg während der Achtziger- und Neunzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts – in den vergangenen zehn Jahren erheblich gesunken (vgl. Abbildung auf S. 57).

Die Kollektivversicherung berufliche Vorsorge konnte wegen ihres Sozialversicherungscharakters und des damit verbundenen Versicherungsobligatoriums ihr Volumen halten. Dagegen verlor die individuelle Vorsorge massiv an Substanz, und das Auslandgeschäft wurde fast vollständig von Niederlassungen in Tochterunternehmen verlagert. Mittlerweile macht die Kollektivversicherung der beruflichen Vorsorge in der Schweiz fast 70 Prozent

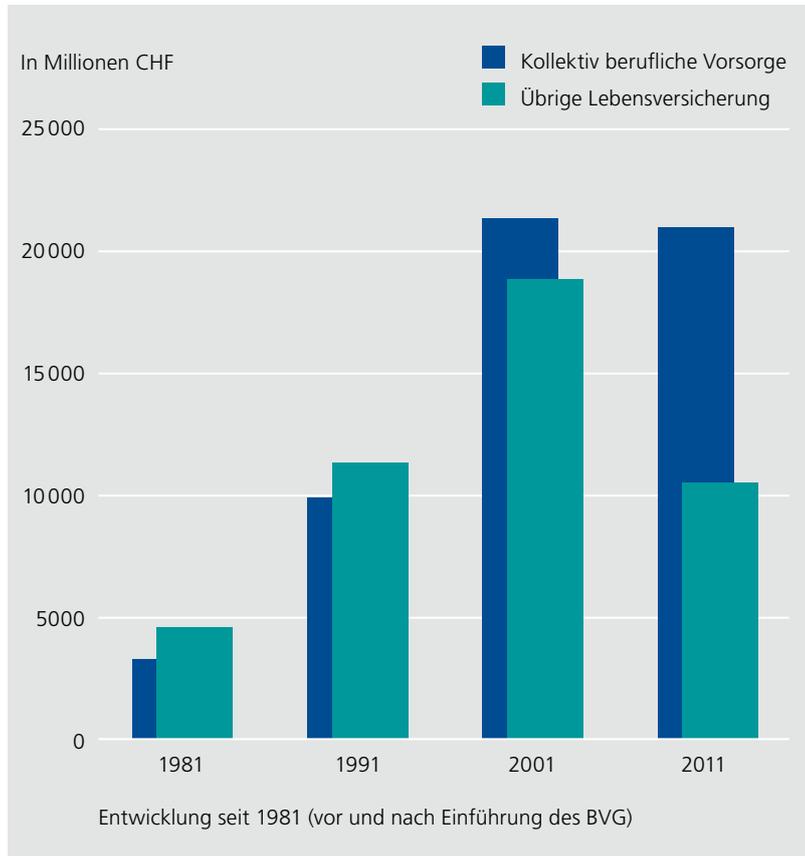
des Geschäftsvolumens der Lebensversicherungsunternehmen aus.

Da die zweite Säule de facto eine Sozialversicherung ist, überwacht die FINMA die in diesem Geschäftsfeld tätigen Institute intensiv, besonders die Höhe und die Schwankungsbreite der versicherten Risiken. Ein besonderes Augenmerk richtet die FINMA auf die Solvenz, das quantitative und qualitative Risikomanagement und die Governance der Lebensversicherungsunternehmen sowie auf die Sicherheit der entgegengenommenen Gelder.

Kollektivversicherung berufliche Vorsorge hat kritische Grösse

Die Höhe der in der Kollektivversicherung berufliche Vorsorge eingegangenen Verpflichtungen beläuft sich auf 137 Milliarden Schweizer Franken. Versichert sind 1,6 Millionen Arbeitnehmer, und über 200 000 Menschen beziehen Renten aus der zweiten Säule. Die FINMA erachtet die Kollektivversicherung berufliche Vorsorge deshalb als kritisch für die Funktionsfähigkeit des Vorsorgesystems. Aus diesem Grund misst die FINMA der Offenlegung und der Kommentierung des jährlich erhobenen Zahlenmaterials einen hohen Stellenwert bei. Die dank der Offenlegung durch die Lebensversicherungsunternehmen entstandene Transparenz, die die FINMA und zuvor das

Bruttoprämienvolumen der schweizerischen Lebensversicherer



Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) über Jahre hinweg gefördert haben, wirkt sich positiv auf das Verhalten der Versicherer aus.

FINMA schafft Transparenz

Zusätzlich erstellt die FINMA jährlich einen eigenen ausführlichen Bericht. In diesem Offenlegungsbericht⁴⁸ beschreibt die FINMA das Umfeld und die sozioökonomischen Entwicklungen, die für die bei den Lebensversicherungsunternehmen versicherten Vorsorgeeinrichtungen und ihre Versicherten massgebend und kritisch sind. Dabei werden insbesondere wichtige Kennzahlen wie die Risikoprämien, die Betriebskosten, die Kapitalanlageerträge, die Bewertung der Versicherungsverpflichtungen und die Beteiligung der Versicherten am erzielten Überschuss dargestellt und die daraus erkennbaren Chancen und Risiken gewürdigt.

In einer gesonderten Beilage, dem Offenlegungsschema⁴⁹, finden interessierte Kreise eine umfassende Darstellung von Kennzahlen aus Erfolgsrechnung und Bilanz, zum Beispiel zu den Kapitalanlagen, zu den Kosten und zur Ausschüttungspolitik. Sie zeigen Stärken und Schwächen der in der beruflichen Vorsorge tätigen Lebensversicherungsunternehmen und erlauben so Konkurrenzvergleiche. Besonders kommt dies auch allen Unternehmen zugute, die für ihre Mitarbeitenden einen soliden Vorsorgeschutz suchen.

Jahr für Jahr arbeitet die FINMA an der Weiterentwicklung des Offenlegungsberichts. Die Zahlen werden dort, wo notwendig, weiter detailliert und neue Entwicklungen aufgegriffen.

⁴⁸ Vgl. «Berufliche Vorsorge bei Lebensversicherungsunternehmen – Offenlegung der Betriebsrechnung 2011» (http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/BVG-Offenlegungsbericht-2011_d.pdf).

⁴⁹ Vgl. Offenlegungsschema 2011 (http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/Offenlegungsschema_2011_d.xls).

Komplexe internationale Aufsicht über Versicherungsgruppen

Die FINMA konzentriert sich in der Versicherungsaufsicht im Wesentlichen auf die Aufsicht über die grossen Versicherungsgruppen und -konglomerate. Immer wichtiger wird dabei die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden auf der ganzen Welt.

Die Überwachung der Versicherungsgruppen und -konglomerate, die unter Aufsicht der FINMA stehen, erfolgt schon seit Längerem risikobasiert: Die Aufsichtstätigkeit konzentriert sich zu rund zwei Dritteln auf die drei grössten Konzerne und ist dabei auf jene Risikobereiche fokussiert, die nach den Erfahrungen und Kenntnissen der FINMA eine erhöhte Aufmerksamkeit erfordern. Dem Risikomanagement und dem internen Kontrollsystem kommt bei zunehmender Komplexität der Strukturen und Transaktionen eine immer grössere Bedeutung zu.

Globale und europäische Colleges

In der Vergangenheit beschränkte sich die internationale Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden im Wesentlichen auf eine jährliche Zusammenkunft im Rahmen der globalen Supervisory Colleges bzw. der regionalen europäischen Colleges of Supervisors. In den Colleges werden die Versicherungsgruppen ausführlich aus der Aufsichtsperspektive analysiert und beurteilt. Im Jahr 2012 hat die FINMA physische Colleges mit Baloise, Helvetia, Nationale Suisse, Swiss Life, Swiss Re und der Zurich Insurance Group durchgeführt. Insgesamt intensiviert sich 2012 der Austausch unter den Aufsichtsbehörden dank häufiger bi- und multilateraler Kontakte deutlich.

Immer mehr Datenanfragen

Anzahl und Umfang von Datenanfragen nehmen international stetig zu. Speziell die europäische

Versicherungsaufsicht EIOPA richtet immer mehr Anfragen an die FINMA. Bisher hat die FINMA aggregierte und anonymisierte Daten geliefert. Zunehmend werden aber spezifische Unternehmensdaten verlangt. Bevor die FINMA dazu Hand bietet, stellt sie sicher, dass die Daten nur zu Aufsichtszwecken verwendet werden. Zudem sorgt sie dafür, dass der Datensicherheit Rechnung getragen wird und die Vertraulichkeit der Daten garantiert bleibt.

Äquivalenzanerkennung zieht sich hin

Schon im Jahr 2011 testete die EIOPA das schweizerische Versicherungsaufsichtsregime nach den Vorgaben der Solvency-II-Richtlinie auf seine Gleichwertigkeit mit der EU-Aufsicht. Der Äquivalenzbefund der EIOPA war positiv, der formelle Entscheid der EU-Kommission steht hingegen noch aus. Weil die Einführung von Solvency II in der EU zunächst auf 2014 verschoben wurde und auch die Omnibus-II-Richtlinie der EU auf sich warten lässt, kann zurzeit auch der Prozess der Äquivalenzanerkennung der Schweizer Aufsicht mit der Aufsicht der EU-Länder nicht zu Ende geführt werden. Einen Vorbehalt hat die EIOPA hinsichtlich der Offenlegungspflichten der Versicherungsunternehmen und -konzerne gegenüber der Öffentlichkeit. Diese Pflichten sind zurzeit in der Schweiz nur rudimentär vorhanden. Die FINMA ist daran, einen entsprechenden Rahmen für die Offenlegungspflichten der Versicherer zu entwickeln.

MÄRKTE

Überblick

Im Jahr 2012 hat die FINMA ihre Aufsicht im Bereich Märkte intensiviert, namentlich bei den Beaufsichtigten nach Kollektivanlagengesetz. So richtete sie ihr Augenmerk auf die Organisation von in der Schweiz vertriebenen ausländischen Fonds, prüfte bei den Depotbanken schweizerischer Fonds, ob diese ihre Kontrollfunktionen angemessen ausüben, und schaute bei schweizerischen Fonds die Anlageentscheidungsprozesse näher an.

Im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen hat die FINMA sowohl bei ausländischen als auch bei schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen ihre Aufsicht verstärkt. Bei Ersteren prüfte sie, ob diese eine Organisation haben, die gleichwertig ist mit schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen und die damit ein vergleichbares Anlegerschutzniveau gewährleistet.⁵⁰ Bei den schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen nahm die FINMA insbesondere eine vertiefte Prüfung der Depotbanken vor. Dabei richtete sie ihr Augenmerk darauf, ob die Depotbank ihre Kontrollpflichten gegenüber der Fondsleitung angemessen wahrnimmt.⁵¹

Anlageentscheidungsprozesse im Fokus

Für den Anlegerschutz von besonderer Bedeutung ist, dass die Anlageentscheide bei kollektiven Kapitalanlagen gesetzeskonform gefällt werden. Die FINMA prüfte insbesondere jene Fonds, bei denen nicht nur ein Vermögensverwalter, sondern auch ein Anlageberater eingesetzt wurde. Die Fondsleitung eines vertraglichen Anlagefonds darf die Anlageentscheide an Dritte delegieren, wenn dies sachgerecht und der Beauftragte ein beaufsichtigter Vermögensverwalter ist. Demgegenüber muss ein Anlageberater nicht beaufsichtigt sein, darf dafür aber keine Anlageentscheide treffen, sondern nur Empfehlungen abgeben.

Im Rahmen ihrer Prüfung stellte die FINMA fest, dass gewisse Anlageberater eine Tätigkeit ausüben, die über die reine Beratung hinausgeht. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Vermögensverwalter die Vorschläge des Anlageberaters ungeprüft übernimmt oder wenn sich der Vermögensverwalter darauf beschränkt, die Vorschläge des Anlageberaters nur hinsichtlich der Einhaltung des Fondsvertra-

ges zu prüfen. In anderen Fällen stellte die FINMA fest, dass der Anlageberater die Anlageentscheide wesentlich beeinflusste, indem er zum Beispiel in Anlagekomitees mit Entscheidungskompetenz Einsitz nahm. Die FINMA hat die notwendigen Massnahmen ergriffen und sichergestellt, dass die betreffenden Anlageberater künftig ausschliesslich auf ihre beratende Funktion beschränkt sind.

Geldwäschereibekämpfung intensiviert

Die FINMA hat ihre Aufsicht auch in der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung intensiviert. Bei den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) führte sie zusätzlich zu den jährlichen Prüfungen vor Ort eine oder mehrere bilaterale Aufsichtssitzungen durch. In diesen wurden nicht nur die Ergebnisse der jährlichen Prüfung, sondern auch aktuelle aufsichtsrechtliche Probleme thematisiert und behoben.

Kritisch geprüft hat die FINMA auch die Abweichungen der Reglemente der SRO von der Geldwäschereiverordnung-FINMA (GwV-FINMA). Sie stellte dabei fest, dass die SRO die im Jahr 2011 eingeführten neuen Pflichten für Finanzintermediäre teilweise nicht in die Reglemente übernommen hatten. Unter anderem fehlte oft die Pflicht des Finanzintermediärs, Kriterien zu entwickeln, die auf Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken hinweisen. Dazu gehört beispielsweise die Komplexität der Strukturen, insbesondere wenn Sitzgesellschaften eingesetzt werden. Neu ist der Finanzintermediär auch verpflichtet, bei Geld- und Wertübertragungen seinen Namen und seine Adresse auf der Einzahlungsquittung festzuhalten. Die FINMA forderte die betroffenen SRO auf, ihre Reglemente entsprechend anzupassen.

⁵⁰ Vgl. Kap. «Ausländische kollektive Kapitalanlagen», S. 64.

⁵¹ Vgl. Kap. «Kontrollpflichten der Depotbank», S. 65.

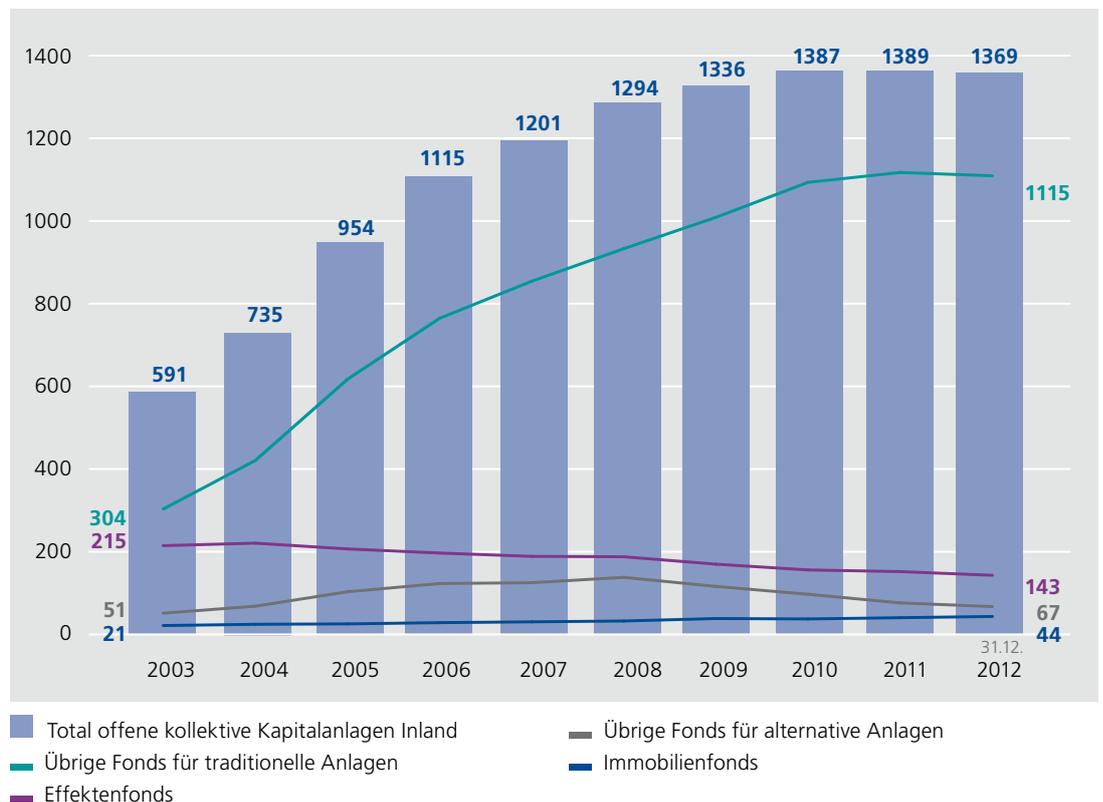
Risikoorientiertere Aufsicht im Bereich Börsen

Die Intensivierung der Aufsichtstätigkeit der FINMA im Bereich Börsen und Nachhandelsinfrastruktur wurde für die Beaufsichtigten in erster Linie durch mehr Direktkontakte spürbar, auch verlangte die FINMA mehr und bessere Informationen. Die Überwachungsprozesse wurden risikoorientierter ausgestaltet und damit jenen anderer Aufsichtsbereiche der FINMA angepasst. Die beaufsichtigten Institute werden neu nach ihrer Grösse, ihrer Komplexität und ihrem Risiko in Aufsichtskategorien eingeteilt. Zudem wird für die wichtigsten unter ihnen jährlich eine Risikobeurteilung vorgenommen. Als Messlatte dienen hier regulatorische Anforderungen und internationale Standards. Die Überwachungsprozesse und der Einsatz der im FINMAG definierten Aufsichtsinstrumente steuert die FINMA über die Aufsichtskategorie und die Risikobeurteilung.

Folgen der Teilrevision des Kollektiv-anlagengesetzes für Vermögensverwalter

Schliesslich informierte die FINMA die Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen gezielt und über verschiedene Kommunikationskanäle über die möglichen Folgen der Teilrevision des Kollektiv-anlagengesetzes. Erwartet wurde unter anderem eine erhebliche Zunahme der Gesuche um Bewilligung als Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, deshalb kommunizierte die FINMA die inhaltlichen Anforderungen an ein Neubewilligungsgesuch sowie die Zeiterfordernisse des Bewilligungsprozesses. Parallel dazu verstärkte sie die entsprechende Bewilligungsorganisation. Die breite Kommunikation hat dazu geführt, dass die Qualität der Bewilligungsgesuche gestiegen ist. Dies ermöglichte der FINMA eine effizientere und schnellere Gesuchsbehandlung.

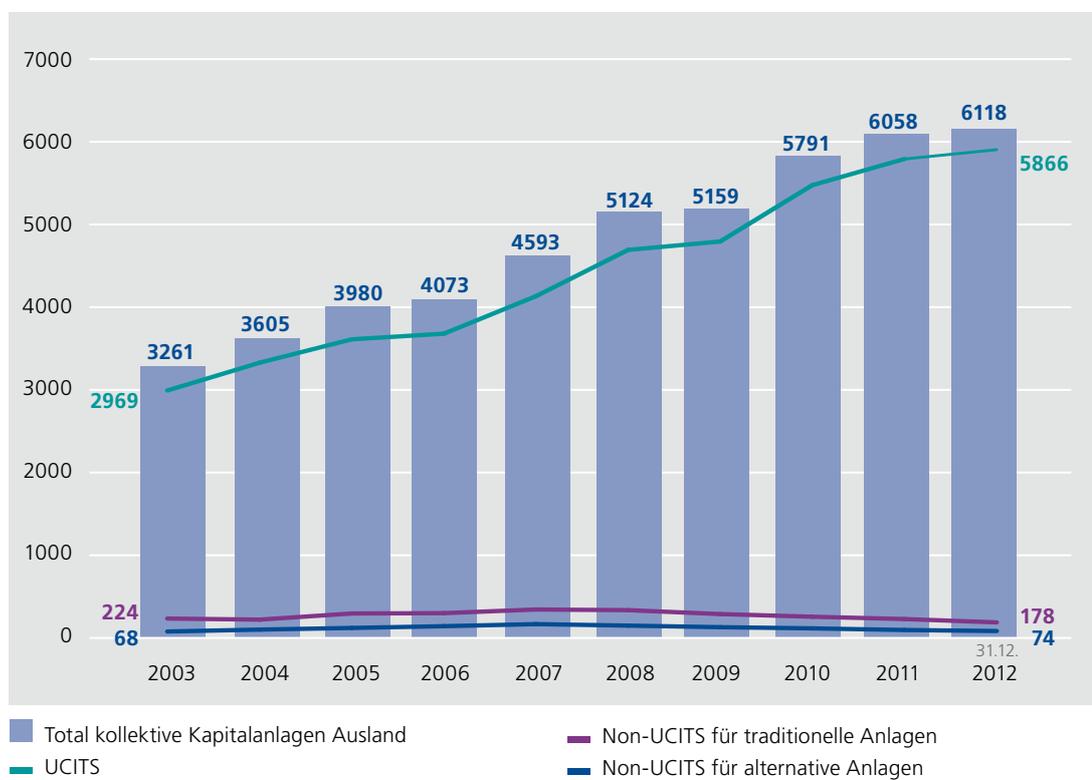
Entwicklung der Anzahl inländischer offener kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2003 und 2012, dargestellt nach Fondsart



Im Bereich der Produkte war erstmals seit dem Jahr 2003 ein Rückgang der Anzahl schweizerischer kollektiver Kapitalanlagen zu verzeichnen. Die rückläufige Entwicklung ist insbesondere auf

Liquidationen zurückzuführen. Was die 2012 neu genehmigten schweizerischen offenen kollektiven Kapitalanlagen angeht, war klar ein Trend in Richtung neuer Obligationenfonds erkennbar.

Entwicklung der Anzahl ausländischer kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2003 und 2012



Veränderungen in der Regulierung der Märkte

Sowohl im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen als auch in der Börsenaufsicht und bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung hat die FINMA neue Kompetenzen und damit neue Aufgaben erhalten.

Mit der am 1. September 2011 in Kraft getretenen Einlagensicherungsvorlage wurde die FINMA neu auch für die Konkursöffnung und -durchführung bei bestimmten Bewilligungsträgern nach Kollektivanlagengesetz zuständig. Diese Zuständigkeit gilt es zu konkretisieren.

Kollektivanlagen-Konkursverordnung-FINMA

Die FINMA war im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen bereits zuständig für Konkurse von Fondsleitungen, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen (KKG), Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV) und Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF). Mit dem Inkrafttreten des revidierten KAG am 1. März 2013 wird die FINMA auch zuständig für Vermögensverwalter von kollektiven Kapitalanlagen. Das Konkursverfahren wird künftig in der Kollektivanlagen-Konkursverordnung-FINMA (KAKV-FINMA) konkretisiert. Die KAKV-FINMA soll ein wirksames und wirtschaftliches Konkursverfahren ermöglichen. Sie berücksichtigt auch die Besonderheiten der verschiedenen Rechtsformen von kollektiven Kapitalanlagen, etwa den SICAV. Der am 10. Juli 2012 in Anhörung gegebene Entwurf der KAKV-FINMA wurde mehrheitlich gutgeheissen. Insbesondere wurde begrüsst, dass die Ausführungsbestimmungen mehr Transparenz und damit mehr Rechtssicherheit bringen. Die KAKV-FINMA wird zeitgleich mit dem revidierten Kollektivanlagengesetz auf den 1. März 2013 in Kraft gesetzt.

Richtlinien für Geldmarktfonds

Am 1. Juli 2011 traten die «Guidelines on a common definition of European money market funds»⁵² des Committee of European Securities Regulators (CESR)⁵³ in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt haben sämtliche europäischen Geldmarktfonds

die Voraussetzungen dieser Guidelines zu erfüllen. Die FINMA anerkannte die Richtlinien der Swiss Funds Association (SFA) zu den Geldmarktfonds⁵⁴ als Mindeststandard. Sie wurden am 1. Juli 2012 in Kraft gesetzt. Damit wurden auch in der Schweiz einheitliche Voraussetzungen geschaffen, und der Anlegerschutz ist verbessert worden. Die Richtlinien gelten für Effektenfonds nach Art. 53 ff. KAG sowie für übrige Fonds für traditionelle Anlagen nach Art. 70 ff. KAG. Die Fondsleitungen bzw. die SICAV haben die Richtlinien einzuhalten. Sämtliche Fonds, die Geldmarktfonds sind und einen entsprechenden Zusatz in ihrem Namen führen, müssen die in den Richtlinien aufgeführten Voraussetzungen erfüllen.

Börsen: Reform von OTC-Derivaten

Im Nachgang zur Finanzkrise wurden in verschiedenen internationalen Gremien – insbesondere in der G-20 und im FSB – Anstrengungen unternommen, den Markt für ausserbörslich gehandelte Derivate, sogenannte OTC-Derivate, zu reformieren und dabei die Transparenz zu erhöhen sowie systemische Risiken zu senken. Der zentrale Beschluss des G-20-Gipfels in Pittsburgh 2009 wirkt sich auch auf die Schweiz aus. Innerhalb einer behördenübergreifenden Arbeitsgruppe hat die FINMA die Notwendigkeit einer Regulierung zur Umsetzung der G-20-Beschlüsse analysiert. Aufgrund dieser Arbeiten beauftragte der Bundesrat das EFD am 28. August 2012 mit der Erarbeitung eines Vernehmlassungsentwurfs. Ziel des Bundesrates ist es, in der Schweiz eine den anderen relevanten Rechtsräumen äquivalente Regulierung von OTC-Derivaten und Finanzmarktinfrastrukturen zu schaffen. Finanzmarktinfrastrukturen wie Börsen sind grundsätzlich bereits der Aufsicht der FINMA unterstellt. Zur Förderung der Stabilität des Finanzmarktes und zum Schutz der Anleger soll ein

⁵² Vgl. http://www.esma.europa.eu/system/files/10_049.pdf.

⁵³ Heute: European Securities and Markets Authority (ESMA).

⁵⁴ Vgl. Richtlinien für Geldmarktfonds vom 6. Juni 2012 (<https://www.sfa.ch/self-regulation/fund-management?action=download&type=document&id=384>).

Aufsichtsrahmen erarbeitet werden, der den Risiken angemessen und international anerkannt ist.

Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

Nach über zweijähriger Arbeit verabschiedete die Financial Action Task Force (FATF) im Februar 2012 ihre revidierten Standards. Der Bundesrat nahm am 18. April 2012 vom Resultat Kenntnis und beauftragte das EFD mit der Bildung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, der auch die FINMA angehört. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, Vorschläge für die Umsetzung der revidierten Empfehlungen der FATF sowie bis zum ersten Quartal 2013 eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

Die 40 neuen Empfehlungen der FATF haben weitreichende Konsequenzen für die Finanzintermediäre. Sie berücksichtigen das erweiterte Mandat der internationalen Organisation zur Bekämpfung

der Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Ein Schwerpunkt der Revision der Standards war es, die Steuerdelikte in den Katalog der Vortaten zur Geldwäscherei aufzunehmen. Die FATF hat zudem den risikobasierten Ansatz zum Standard erhoben. Damit verpflichtet sie die Staaten, ihre Risiken auf nationaler Ebene zu analysieren und gegebenenfalls zusätzliche Massnahmen zur Handhabung erhöhter Risiken zu treffen. Weiter verlangt die FATF eine grössere Transparenz bei Gesellschaften. Die Staaten haben sicherzustellen, dass Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten einer juristischen Person zugänglich sind. Die entsprechenden Pflichten der Finanzintermediäre wurden ebenfalls präzisiert. Schliesslich wurden auch die Sorgfaltspflichten verschärft, die Finanzintermediäre im Umgang mit politisch exponierten Personen (PEP)⁵⁵ auf nationaler Ebene oder in internationalen Organisationen zu befolgen haben.

⁵⁵ Vgl. Kap. «Verfahren in Sachen politisch exponierte Personen», S. 74.

Ausländische kollektive Kapitalanlagen

Ausländische kollektive Kapitalanlagen müssen eine gleichwertige Organisation haben wie inländische kollektive Kapitalanlagen, denn Anleger von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen sind gleich gut zu schützen wie Anleger von inländischen.

Werden ausländische kollektive Kapitalanlagen in der Schweiz oder von der Schweiz aus öffentlich vertrieben, so muss die FINMA die massgebenden Dokumente, wie Verkaufsprospekt, Statuten oder Fondsvertrag, genehmigen. Die Genehmigung wird unter anderem nur dann erteilt, wenn die ausländische Fondsleitung oder Gesellschaft hinsichtlich der Organisation, der Anlegerrechte und der Anlagepolitik die Bestimmungen des Kollektivanlagengesetzes gleichwertig erfüllt. Sinn und Zweck ist es, die Anleger von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen gleich gut zu schützen wie die Anleger von schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen.

Delegation an Dritte

Ein wichtiger organisatorischer Aspekt ist die Delegation von Tätigkeiten. Wenn ein Bewilligungsträger Aufgaben an Dritte delegiert, gelten die aufsichtsrechtlichen Pflichten wie die Einhaltung der Eigenmittelvorschriften grundsätzlich nur für ihn. Deshalb darf die Delegation von Tätigkeiten an Dritte die Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Pflichten nicht vereiteln. Zu verhindern ist insbesondere, dass der Bewilligungsträger durch umfangreiche Auslagerungen zu einer Hülle verkommt, die nicht mehr in der Lage ist, die aufsichtsrechtlichen Anforderungen selbst zu erfüllen. In der Schweiz darf beispielsweise eine Fondsleitung Teilaufgaben zwar delegieren, dabei darf sie aber ausschliesslich entsprechend qualifizierte Personen beauftragen. Die Fondsleitung muss auch die Instruktion sowie die Überwachung und Kontrolle der Durchführung des Auftrags sicherstellen. Anlageentscheide darf sie zudem nur an Vermögensverwalter delegieren, die einer anerkannten Aufsicht unterstehen.

Problematische Konstellationen

Der FINMA wurden vermehrt Gesuche von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen eingereicht, deren Strukturen Zweifel in Bezug auf die Gleichwertigkeit der Organisation der ausländischen Fondsleitung oder Fondsgesellschaft mit den Bestimmungen des Kollektivanlagengesetzes aufkommen liessen. Zur Abklärung solcher Fälle arbeitete die FINMA regelmässig mit der jeweils zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörde zusammen. Folgende Fallkonstellationen kommen häufig vor:

- Die ausländische Fondsleitung delegiert Tätigkeiten an Dritte, verfügt selbst aber nicht über das qualitativ oder quantitativ angemessene Personal, um die beauftragten Personen korrekt auswählen, instruieren und überwachen zu können.
- Die ausländische Fondsleitung delegiert die Anlageentscheide an einen Schweizer Vermögensverwalter. Dabei sind sowohl die ausländische Fondsleitung als auch der Schweizer Vermögensverwalter personell identisch. Dies wirft die Frage auf, ob diese Fondsleitungen ihre aufsichtsrechtlichen Aufgaben wahrnehmen können und ob in diesen Konstellationen eine angemessene Überwachung der Beauftragten möglich ist.
- Die ausländische Fondsleitung zieht einen Schweizer Anlageberater bei, der jedoch faktisch nicht nur beratend in die Vermögensverwaltung einbezogen wird, sondern tatsächlich auch die Anlageentscheide trifft. Die Anlageentscheide dürfen jedoch nur an beaufsichtigte Vermögensverwalter delegiert werden.

Kontrollpflichten der Depotbank

Um die Interessen der Anleger, die in kollektive Kapitalanlagen investiert sind, zu schützen, kommt der Depotbank eine entscheidende Rolle zu. Es obliegen ihr nämlich verschiedene Kontrollpflichten gegenüber der Fondsleitung bzw. der SICAV.

Der Depotbank kommt in Sachen Anlegerschutz bei kollektiven Kapitalanlagen eine zentrale Rolle zu. Sie ist für die Aufbewahrung des Fondsvermögens, die Ausgabe und Rücknahme der Anteile sowie den Zahlungsverkehr verantwortlich. Weiter übt die Depotbank zentrale Kontrollfunktionen über die Fondsleitung und die SICAV aus. So prüft die Depotbank, ob die Anlageentscheide, die Berechnung des Nettoinventarwertes (NAV) sowie der Ausgabe- und Rücknahmepreis der Anteile dem Gesetz und dem Fondsreglement entsprechen und ob der Erfolg so verwendet wird, wie dies das Fondsreglement vorsieht.

Kontrollpflichten zum Teil vernachlässigt

Die FINMA stellte im Rahmen einer vertieften Prüfung der Depotbanken fest, dass diese ihre Kontrollpflichten in unterschiedlicher Qualität und nicht immer mit der notwendigen Unabhängigkeit wahrnehmen. Die FINMA beauftragte deshalb die Prüfgesellschaften, die Depotbanken einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Die Ergebnisse zeigten, dass gewisse Depotbanken Mängel in der Organisation, zu geringe Ressourcen oder mangelhafte Kontrollfunktionen aufweisen. Die FINMA hat diese Depotbanken angewiesen, die Mängel zu beheben. Damit soll die Depotbank wirksamer kontrollieren können, was den Anlegerschutz verbessert.

Die Depotbank muss angemessen organisiert sein

Damit die Depotbank ihren Aufgaben, insbesondere ihrer Kontrollfunktion nachkommen kann, muss sie angemessen und zweckmässig organisiert sein. Das bedeutet unter anderem, dass die Depotbank ausreichend und gut qualifiziertes Personal mit Zeichnungsberechtigung zu beschäftigen und entsprechende Stellvertretungen zu regeln hat. Angestellte der Depotbank, die Aufbewahrungs- und Kontrollaufgaben erfüllen, dürfen nicht gleichzeitig Aufgaben ausüben, die an die Depotbank delegiert wurden.

Um Interessenkonflikte zu vermeiden, verlangt die FINMA auch hinreichende funktionale und räumliche Trennungen, insbesondere dann, wenn die Vermögensverwaltung der kollektiven Kapitalanlage an die Depotbank delegiert wird. Unzureichend ist beispielsweise, wenn sich die Depotbank bei der Kontrolle der NAV-Kalkulation im Wesentlichen auf die Bewertungen der Fondsleitung stützt und selbst keine oder nur minimale eigene Berechnungen vornimmt. Die Depotbank hat grundsätzlich eine von der Fondsleitung unabhängige Kontrolle der Nettoinventarwerte sowie der Ausgabe- und Rücknahmepreise der Anteile vorzunehmen. Die Nettoinventarwerte sind bei jeder Publikation zu plausibilisieren.

Zusätzlich muss die Depotbank die kollektiven Kapitalanlagen vertieft kontrollieren – in Intervallen, die den Charakteristika des Fonds angemessen sind. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, muss die Depotbank von der Fondsleitung bzw. der SICAV unabhängig sein.

Geldwäschereibekämpfung im KAG- und Versicherungsbereich

Im Rahmen der Revision des Kollektivanlagengesetzes wurde auch das Geldwäschereigesetz angepasst. Neu gelten Fondsleitungen, die Anteilskonten führen oder selbst Anteile einer kollektiven Kapitalanlage vertreiben, als Finanzintermediäre. Auch Schadenversicherungen unterstehen dem Geldwäschereigesetz, wenn sie Hypothekarkredite vergeben.

Nicht nur Banken, sondern auch Versicherungen vergeben in der Schweiz Hypothekarkredite. Dem Geldwäschereigesetz (GwG) sind explizit jedoch nur Lebens-, nicht aber Schaden- und Krankenversicherungen unterstellt.

Versicherungen mit Kredit- und Hypothekenvergabe unterstehen dem GwG

Weil das Geldwäschereigesetz auch die Kreditvergabe erfasst und Hypothekarkredite namentlich erwähnt, unterstehen Versicherungen, die Kredite und Hypotheken vergeben, dem GwG – auch wenn sie nicht im Lebensversicherungsgeschäft tätig sind. Aus diesem Grund wurden die entsprechenden Prüf- und Aufsichtstätigkeiten, die bisher nur für Lebensversicherungen vorgenommen wurden, auf alle Versicherungen ausgeweitet, die Kredite und Hypotheken vergeben. Die Einhaltung der Vorgaben der Geldwäschereiregulierung wird durch externe und von der FINMA zugelassene Prüfgesellschaften geprüft. Die Aufsicht über die betroffenen Versicherungsgesellschaften kann dabei entweder direkt durch die FINMA oder durch die Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SRO-SVV) erfolgen. Die SRO-SVV legt gegenüber der FINMA regelmässig Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab.

Fondsleitungen und Asset Manager

Im Rahmen der Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes wurde präzisiert, dass Fondsleitungen nicht nur dem Geldwäschereigesetz unterstehen, wenn sie Anteilskonten führen, sondern auch wenn sie selbst Anteile einer kollektiven Kapitalanlage vertreiben. Bisher waren in der Praxis praktisch sämtliche Fondsleitungen vom Geltungsbereich des GwG ausgenommen, weil sie nur in seltenen Fällen Anteilskonten führen. Diese Situation war erstens unvereinbar mit den internationalen Standards und war zweitens auch eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung gegenüber den anderen Gesellschaften, die dem Kollektivanlagengesetz unterstellt sind. Da es keine Übergangsbestimmung gibt, hat die FINMA ihre Kontakte mit den Fondsleitungen im Jahr 2012 genutzt, um diese auf die Änderung aufmerksam zu machen. Dies sollte es den Fondsleitungen ermöglichen, die organisatorischen Schritte, die das GwG verlangt, rechtzeitig einzuleiten.

ENFORCEMENT

Überblick

Der Geschäftsbereich Enforcement führte im Jahr 2012 parallel eine Vielzahl grösserer und kleinerer Abklärungen sowie zahlreiche Verfahren gegen Institute und natürliche Personen. Gleichzeitig wurde im Enforcement der Personalbestand ausgebaut.

Im Jahr 2012 wurden im Geschäftsbereich Enforcement zehn zusätzliche Stellen geschaffen. Der Personalausbau versetzte die FINMA in die Lage, mehr Abklärungen und Verfahren durchzuführen – dies bei gleichzeitiger Verkürzung der Verfahrensdauer. Die FINMA setzte das Aufsichtsinstrumentarium des FINMAG und der Finanzmarktgesetze 2012 gezielt und entlang ihrer Enforcement-Policy in allen Aufsichtsbereichen und allen Kategorien von Beaufsichtigten ein.

Breite Tätigkeit zum Schutz von Anlegern und Investoren

Die Aussenwahrnehmung des Enforcement der FINMA ist wesentlich durch Anzahl und Qualität der erlassenen Verfügungen und durch die veröffentlichten Entscheide der Rechtsmittelinstanzen geprägt, die die FINMA-Verfügungen gerichtlich überprüfen. Dennoch fallen wesentliche Leistungen schon im Vorfeld der eigentlichen Verfahren im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbereichen an. So führte das Enforcement diverse Verfahren zum grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft⁵⁶ und massregelte mehrere Banken, weil sie ihren Abklärungspflichten bei der Erkennung von PEP⁵⁷ nur unzureichend nachgekommen waren. Hinzu kamen technisch anspruchsvolle Verfahren im Bereich der Kursmanipulation und im Krankenversicherungsumfeld.

Die Untersuchung des Falls der massiven Verluste der UBS durch nicht autorisierte Handelsaktivitäten eines Händlers in London ergab, dass Risikomanagement und Kontrollumfeld der UBS schwerwiegende Mängel aufwiesen. Die FINMA verfügte in der Folge einschneidende Aufsichtsmassnahmen gegen die UBS.⁵⁸

Verfahren gegen die UBS zum LIBOR und zu anderen Referenzzinssätzen

Die FINMA führte 2012 ein Verfahren gegen die UBS im Zusammenhang mit der Eingabe von Zinssätzen, insbesondere für den LIBOR⁵⁹. Der LIBOR gilt als weltweit wichtigster Referenzzinssatz für Zinsen in unterschiedlichen Währungen. Er wird durch die British Bankers' Association (BBA) verwaltet. Gewinne oder Verluste von vielen Zinsprodukten, wie Hypotheken und Krediten, hängen von Veränderungen des LIBOR ab. Die FINMA klärte in einem formellen Verfahren gegen die UBS ab, ob bei der Eingabe von Zinssätzen (insbesondere beim LIBOR) schweizerisches Aufsichtsrecht verletzt wurde. Dabei befasste sich die FINMA mit drei Bereichen:

- Einflussnahme auf die Eingabe von Zinssätzen zur Begünstigung eigener Handelspositionen
- Weisungen zur Eingabe von Zinssätzen aus Reputationsüberlegungen während der Finanzkrise
- Kontrollsysteme im Zusammenhang mit der Eingabe von Zinssätzen

Zeitgleich mit dem Verfahren der FINMA erfolgten auch Untersuchungen der britischen Financial Services Authority (FSA), der amerikanischen Commodity Futures Trading Commission (CFTC) sowie des U.S. Department of Justice (DoJ). Die UBS erzielte am 19. Dezember 2012 einen Vergleich mit den drei vorgenannten Behörden und verpflichtete sich zur Zahlung von Bussen in der Höhe von rund 1,4 Milliarden Schweizer Franken. Die japanische Tochter UBS Securities Japan Co. Ltd. bekannte sich zudem gegenüber dem DoJ als des Wire Fraud⁶⁰ schuldig.

Im untersuchten Zeitraum ersuchten UBS-Händler die Mitarbeitenden der Bank, die für die Eingabe der Zinssätze verantwortlich waren (Submitter), in zahlreichen Fällen um die Eingabe höherer oder tieferer Werte. Ziel war die Begünstigung von Eigen-

⁵⁶ Vgl. Kap. «Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft», S. 30 ff.

⁵⁷ Vgl. Kap. «Verfahren in Sachen politisch exponierte Personen», S. 74.

⁵⁸ Vgl. Kap. «Bedeutung von Kontrollen im Wertschriftenhandel», S. 48 f.

⁵⁹ London Interbank Offered Rate.

⁶⁰ Betrug unter Gebrauch elektronischer Kommunikationsmittel.

handelspositionen. Ein Grossteil der entsprechenden Anfragen geht auf einen einzelnen Händler zurück, der von 2006 bis 2009 in Tokio tätig war. Derselbe Händler fragte auch Mitarbeitende von Drittbanken und unabhängige Makler an, um damit die LIBOR-Eingaben von Drittbanken zu beeinflussen. Zu verschiedenen Zeitpunkten in den Jahren 2007 und 2008 erteilten Kadermitarbeitende der UBS den Submittlern unangemessene Richtungsvorgaben. Damit wurde bezweckt, die Wahrnehmung der Kreditwürdigkeit der UBS positiv zu beeinflussen. Erhebliche Mängel in den Kontrollsystemen für die LIBOR-Eingaben verhinderten, dass die wiederholte unzulässige Einflussnahme aufgedeckt wurde und die Bank angemessen reagieren konnte.

In das geschilderte Fehlverhalten waren zahlreiche Mitarbeitende und eine begrenzte Anzahl von Führungskräften involviert. Die FINMA fand keine

Hinweise darauf, dass das damalige Topmanagement der UBS vom Fehlverhalten bei Händleranfragen oder von der Einflussnahme aus Reputationsgründen Kenntnis hatte.

Die FINMA beendete am 19. Dezember 2012 ihr Verfahren gegen die UBS. Dabei stellte die Aufsichtsbehörde fest, dass die UBS in schwerer Weise gegen schweizerische Finanzmarktgesetze verstossen hatte. Die FINMA rügte die UBS wegen schwerer Verletzung des Gewährs- und des Organisationserfordernisses und wies die Bank an, eine Reihe von Compliance-Massnahmen umzusetzen. Die Bank hatte in diesem Zusammenhang bereits selbst verschiedene organisatorische und personelle Massnahmen ergriffen. Gestützt auf Art. 35 FINMAG, ordnete die FINMA zudem die Einziehung von Gewinnen zugunsten des Bundes in der Höhe von 59 Millionen Schweizer Franken an.

Weitere Abklärungen und Verfahren im Jahr 2012

Die FINMA führte unzählige kleinere und grössere Abklärungen durch, die für den Schutz der Anleger oder Investoren unerlässlich sind. So gab es Untersuchungen zum Marktverhalten. Die FINMA schritt auch ein, wenn sie Verdacht schöpfte, dass unerlaubte Tätigkeiten ausgeübt wurden. Diese haben ein hohes Schadenpotenzial für die Anleger. Sobald die FINMA unerlaubte Tätigkeiten feststellt, liquidiert sie deshalb die entsprechenden Gesellschaften oder verbietet ihnen ihre Tätigkeit.

Crowd Financing: Das Anwerben von Geldgebern über Internetplattformen nahm im Jahr 2012 stark zu. Solange sich der Finanzintermediär auf die reine Vermittlung von Geldgebern beschränkt und nicht selbst Gelder entgegennimmt, verletzt er mit seinen Aktivitäten die aufsichtsrechtlichen Vorschriften nicht. Wer jedoch gewerbmässig Gelder von mehr als 20 Personen entgegennimmt, bedarf einer Bewilligung durch die FINMA. Die FINMA ruft in Erinnerung, dass die Anleger auf eigenes Risiko handeln. Sie hält sie zur Vorsicht an und empfiehlt, sich detailliert über den jeweiligen Geschäftspartner zu informieren. In der Regel steigt das Risiko proportional zum versprochenen Gewinn.

Verkauf von Penny Stocks: Zahlreiche Kundenbeschwerden betrafen aggressive Methoden beim Verkauf von Aktien fiktiver Unternehmen oder von Gesellschaften, die kurz vor dem Konkurs stehen. Die hohen Kommissionen, die die Verkäufer fordern, entsprachen dabei in keiner Weise dem inneren Wert der Aktien. Handelt es sich um eine Platzierung entsprechender Aktien am Primärmarkt, haben

die Verkäufer die Rolle eines Emissionshauses. In dieser Funktion müssen sie bei der FINMA eine Bewilligung als Effektenhändler einholen.

Online-Devisenhändler: Die FINMA stellte fest, dass es 2012 immer mehr Gesellschaften mit Sitz im Ausland gibt, die Kunden unter Angabe einer Kontaktadresse in der Schweiz anbieten, für sie über das Internet Devisenhandelsgeschäfte zu tätigen – ohne in der Schweiz über die erforderliche Banklizenz zu verfügen. Auch wenn diese Firmen ihren formellen Sitz im Ausland haben, kann die FINMA eingreifen, wenn diese Gesellschaften über eine faktische Zweigniederlassung in der Schweiz verfügen. De facto sind sie damit in einem bewilligungspflichtigen Bereich auf Schweizer Staatsgebiet tätig. Besteht kein solcher Bezug zur Schweiz, kann die FINMA nicht eingreifen.

GwG-Pflichten: Verletzungen von Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz nahmen die FINMA 2012 stark in Anspruch. Weil sie schlecht organisiert sind oder über keine ausreichenden Fachkenntnisse verfügen, bekunden zahlreiche der FINMA direkt unterstellte Finanzintermediäre (DUFI) Mühe mit der Einhaltung der GwG-Pflichten. Einige dieser DUFI stellten ihre Geschäftstätigkeit ein. Bei anderen sieht sich die FINMA gezwungen, die Situation im Rahmen eines eingreifenden Verwaltungsverfahrens zu regeln. Obwohl demgegenüber die Bankinstitute ihren formellen Pflichten in der Regel nachkamen, erfüllten sie ihre materiellen Sorgfaltspflichten vielfach nicht.⁶¹ Dieser Mangel an Sorgfalt geht mit Rechts- und Reputationsrisiken einher.

Asset Manager: Vermögensverwalter, die kollektive Kapitalanlagen verwalten, sind sich ihrer organisatorischen Pflichten und ihrer Meldepflicht gegenüber der FINMA oft zu wenig bewusst. Bei den im Jahr 2012 behandelten Fällen liess sich die gewünschte Verbesserung in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen der FINMA, die für die prudenzielle Aufsicht zuständig sind, und ohne eingreifendes Verwaltungsverfahren umsetzen.

Überschreiten der Schwelle von fünf Milliarden Schweizer Franken für Eigenhändler: Zwei Finanzintermediäre haben regelmässig das Transaktionsvolumen überschritten, das Eigenhändlern möglich ist, ohne dass sie eine Bewilligung benötigen. Damit haben die beiden Finanzintermediäre gegen die börsengesetzliche Bewilligungspflicht als Effektenhändler verstossen. Im Rahmen des eingeleiteten Enforcementverfahrens⁶² bekräftigte die FINMA, dass die im FINMA-Rundschreiben 2008/5 «Effektenhändler» festgesetzte Schwelle von fünf Milliarden Franken unerlässlich sei, um den Eigenhandel mit sehr grossen Positionen wirksam zu überwachen. In beiden Verfahren erhoben Parteien Beschwerde gegen die Verfügungen der FINMA. Die Verfahren sind vor Bundesverwaltungsgericht hängig.

Berufsverbot: Wenn natürliche Personen das Aufsichtsrecht verletzen, kann die FINMA diese mit einem Berufsverbot belegen. Zu diesem harten Schritt sah sich die FINMA gegenüber Organen gezwungen, die erheblich gegen die aufsichtsrechtlichen Vorschriften verstossen hatten. Ein Berufsverbot sprach die FINMA auch gegenüber einem ehemaligen CEO aus, der weder über die fachlichen Kompetenzen noch über die Charaktereigenschaften verfügte, die für die Führung eines Bankinstituts erforderlich sind.

⁶¹ Vgl. Kap. «Verfahren wegen illegaler Tätigkeit», S. 72 f.

⁶² Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-05.pdf>.

Insolvenzverfahren

Die Auswirkungen der Finanzkrise von 2008 führten auch im Jahr 2012 zu zahlreichen Anträgen zur Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen. Die FINMA hat erste solche Konkursdekrete und Sanierungsmassnahmen anerkannt, wobei sie das neue, vereinfachte Verfahren anwendete, nach dem in der Schweiz liegende Vermögen ohne Durchführung eines inländischen Verfahrens der ausländischen Insolvenzmasse zur Verfügung gestellt werden können.⁶³

Obwohl die FINMA erste Insolvenzverfahren gegen Versicherungen und Kollektivanlagegesellschaften durchgeführt hat, konzentriert sich ihre Enforcementtätigkeit im Insolvenzbereich auf unbewilligte Banken und Effektenhändler.

Beschwerdeverfahren: gute Erfolgsquote der FINMA

Die FINMA hat für ihre öffentliche Juristentagung die Gerichtsurteile zu den eigenen Verfügungen und Entscheiden ausgewertet. Die FINMA-eigene Analyse, die den Zeitraum von 2009 bis Ende 2012 umfasst, zeigt, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle die Beschwerden gegen FINMA-Verfügungen von den Gerichten abgewiesen wurden. Die Entscheide und Verfügungen der FINMA halten der richterlichen Überprüfung also in den meisten Fällen

stand. Seit 2009 hat das Bundesverwaltungsgericht die FINMA zu gut 80 Prozent bestätigt, das Bundesgericht zu gut 70 Prozent. Die Beschwerden, die gerichtlich beurteilt wurden, betrafen zum grössten Teil Enforcementverfahren und Verfügungen über die Leistung von Amtshilfe in Börsengeschäften.

Offenlegung und Marktgeschehen

Im Rahmen der Marktaufsicht führte die FINMA im Jahr 2012 zahlreiche Abklärungen wegen vermutetem Insiderhandel durch. Die Ermittlungen förderten vergleichsweise viele Hinweise auf möglicherweise strafbare Insidergeschäfte zutage. Die Verdachtsfälle betrafen praktisch ausschliesslich Personen, die nicht im Aufsichtsbereich der FINMA tätig sind. Gegen 20 Personen wurde Anzeige bei den kantonalen Strafverfolgungsbehörden erstattet.

Die im Jahr 2010 angekündigte Praxisänderung der FINMA, im Bereich der Offenlegungsmeldungen konsequent alle objektiven Verdachtsfälle von strafrechtlich relevanten Meldepflichtverletzungen einschliesslich der Bagatellfälle anzuzeigen, führte 2012 zu einer deutlichen Intensivierung der Tätigkeit auf diesem Gebiet. Zudem schloss die FINMA viele hängige Verdachtsfälle aus dem Vorjahr ab. Insgesamt zeigte die FINMA im Jahr 2012 beim EFD 47 Fälle wegen vermuteter börsengesetzlicher Meldepflichtverletzungen an.

⁶³ Art. 37g BankG.

Veränderungen in der Regulierung

Den Vorschlag des Bundesrats zum revidierten Börsengesetz⁶⁴ hat das Parlament im Sommer 2012 ohne Anpassungen verabschiedet. Die geänderten Bestimmungen werden voraussichtlich in der ersten Hälfte 2013 in Kraft treten.

Mit der Revision des Börsengesetzes (BEHG) werden sowohl im Aufsichts- als auch im Strafrecht Normen erlassen, die marktmisbräuchliches Verhalten breiter erfassen und neue Zuständigkeiten einführen. Insiderhandel und Marktmanipulation sind künftig aufsichtsrechtlich für sämtliche Marktteilnehmer verboten. Das aufsichtsrechtliche Verbot der Marktmanipulation geht dabei weiter als der strafrechtliche Tatbestand und erfasst neben Scheingeschäften auch echte Transaktionen mit manipulatorischem Charakter. Die FINMA stellt hier als einzige Behörde in der Schweiz die Einhaltung und die Durchsetzung von Regeln zur Verhinderung des Marktmisbrauchs sicher. Bei der Durchsetzung der Verbotstatbestände wird die FINMA ihren Schwerpunkt namentlich auf Fälle legen, in denen die Marktintegrität erheblich verletzt wurde.

Rundschreiben «Marktverhaltensregeln» in Überarbeitung

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, Vorschriften über aufsichtsrechtlich zulässige Verhaltensweisen zu erlassen. Die Börsenverordnung (BEHV) wird entsprechend angepasst. Vor dem Hintergrund der Gesetzes- und Ordnungsrevision überarbeitet die FINMA zudem ihr Rundschreiben 2008/38 «Marktverhaltensregeln»⁶⁵ grundlegend. Voraussichtlich Mitte 2013 wird sie Ausführungsbestimmungen zu den Verbotstatbeständen erlassen, denen sämtliche Marktteilnehmer unterstehen. Die Organisationspflichten, die im revidierten Rundschreiben enthalten sein werden, richten sich wie bis anhin nur an die von der FINMA beaufsichtigten Institute.

Neue Vortaten zur Geldwäscherei

Der strafrechtliche Tatbestand des Insiderhandels wird ausgeweitet. Sowohl für den Insiderhandel als auch für die Kursmanipulation

werden Tatbestände geschaffen, die als Vortaten zur Geldwäscherei gelten. Anstelle der kantonalen Strafverfolgungsbehörden ist neu die Bundesanwaltschaft für die Verfolgung dieser Delikte zuständig. Im Hinblick auf die gemeinsame Kompetenz bei der Bekämpfung des Marktmisbrauchs ist die Zusammenarbeit zwischen der FINMA und der Bundesanwaltschaft wichtig. Erste Vorbereitungen dazu wurden getroffen.

Punktuelle Änderungen des Offenlegungs- und Übernahmerechts

Der Anwendungsbereich der Pflicht zur Offenlegung von Beteiligungen und zur Unterbreitung öffentlicher Kaufangebote wurde im Rahmen der BEHG-Revision ausgedehnt. Neu müssen auch Beteiligungen an Gesellschaften mit Sitz im Ausland offengelegt werden, deren Beteiligungspapiere ganz oder teilweise in der Schweiz hauptnotiert sind. Die Kompetenz zur Suspendierung der Stimmrechte, mit der die Einhaltung der börsengesetzlichen Melde- und Angebotspflichten sichergestellt werden soll, liegt zudem nicht mehr beim Richter, sondern bei der FINMA bzw. der Übernahmekommission (UEK). Weiter wurde die Kontrollprämie bei öffentlichen Kaufangeboten abgeschafft. Ferner hat man die Anzahl Stimmrechte, die im Verfahren vor der UEK notwendig sind, damit qualifizierte Aktionäre eine Parteistellung erlangen, von zwei auf drei Prozent erhöht. Die UEK wird ihre Verordnung dem erhöhten Schwellenwert anpassen.

Darüber hinaus hat die FINMA einer Änderung der Übernahmeverordnung (UEV) in Sachen freiwillige Tauschangebote zugestimmt, die voraussichtlich zur gleichen Zeit wie die Anpassungen im revidierten Börsengesetz in Kraft treten wird. Ein Anbieter muss bei einem freiwilligen Tauschangebot nur noch dann eine vollständige Barzahlung anbieten,

⁶⁴ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2011, S. 60 (http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_d.pdf).

⁶⁵ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-38.pdf>.

wenn er in den zwölf Monaten vor Publikation des Angebots Beteiligungspapiere gegen bar erworben hat, die zehn Prozent oder mehr des Aktien- oder Partizipationskapitals der Zielgesellschaft ausmachen, und/oder wenn er ab der Veröffentlichung

des Angebots bis zum Vollzug des Angebots Beteiligungspapiere der Zielgesellschaft gegen bar erwirbt. Das bisherige UEK-Rundschreiben Nr. 4 «Freiwillige öffentliche Tauschangebote»⁶⁶ wird aufgehoben.

Verfahren wegen illegaler Tätigkeit

Neben ihrer Aufsichtsfunktion bei bewilligten Instituten hat die FINMA auch gegenüber Anbietern von Finanzdienstleistungen die Einhaltung der Finanzmarktgesetze durchzusetzen, die keine Bewilligung der FINMA haben, dafür jedoch nach den Gesetzen eine Lizenz benötigen.

Die FINMA kann Personen und Gesellschaften, die ohne Bewilligung, Anerkennung, Zulassung oder Registrierung Finanzdienstleistungen anbieten, nicht systematisch und proaktiv überwachen. Deshalb erfolgen die Abklärungen und eingreifenden Massnahmen in der Regel erst, nachdem die Behörde auf einen Missstand oder eine allfällige illegale Tätigkeit hingewiesen worden ist. Ausgangspunkt für Abklärungen wegen unerlaubten Anbietens von Finanzdienstleistungen sind häufig Kundenanfragen und -beschwerden, aber auch Hinweise von Strafbehörden, von ausländischen Aufsichtsbehörden sowie eigene Erkenntnisse aus laufenden Verfahren oder aus den Medien.

FINMA priorisiert Hinweise aus der Öffentlichkeit

Bei der FINMA gehen jährlich mehrere hundert Hinweise zu einer möglicherweise illegalen Tätigkeit ein. Jedem einzelnen Hinweis wird mit der notwendigen Sorgfalt nachgegangen. Aufgrund der beschränkten Kapazitäten ist es jedoch unerlässlich, die Hinweise zu priorisieren. Die FINMA reagiert, wenn konkrete Hinweise bestehen, dass Anleger bzw. deren Gelder möglicherweise akut gefährdet sind, etwa weil das Geschäftsgebaren unseriös erscheint oder unrealistisch hohe Renditen versprochen werden. Dies ist häufig der Fall bei Schneeballsystemen. Eine hohe Priorität erhalten

auch jene Fälle, bei denen Hinweise verschiedener Personen eingehen, wenn sehr viele Investoren betroffen sind oder wenn es um hohe Geldbeträge geht. Zudem reagiert die FINMA konsequent, wenn jemand mit dem geschützten Logo der FINMA wirbt oder fälschlicherweise behauptet, über eine Bewilligung der FINMA zu verfügen.

Primär ordnungsgemässen Zustand wiederherstellen

Das Vorgehen bei der Behandlung der eingegangenen Meldungen hängt stark vom Einzelfall ab. Zuerst wird immer geprüft, ob der gesetzmässige Zustand ohne Verfahren hergestellt werden kann. Dies ist möglich, indem die Gesellschaften ihr Geschäftsmodell ändern, Verträge oder Werbemassnahmen anpassen, sich selbst freiwillig liquidieren oder die notwendige Bewilligung bzw. den Anschluss an eine SRO nachholen. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass eine Gesellschaft bzw. deren Geschäftsmodell grundsätzlich seriös wirken und keine Investorengelder gefährdet zu sein scheinen. Zudem dürfen keine Hinweise auf Straftaten bestehen, und die Akteure müssen sich kooperativ verhalten und schnell und ehrlich reagieren. Ist dieser einvernehmliche Weg nicht möglich, prüft die FINMA die Eröffnung eines Enforcementverfahrens.

⁶⁶ Vgl. <http://www.takeover.ch/legaltexts/detail/id/184> bzw. <http://www.takeover.ch/legaltexts/overview>.

Enforcementverfahren wenn nötig

Wenn objektive Anhaltspunkte für eine illegale Finanzintermediation sprechen und klare Hinweise vorliegen, dass Investorengelder gefährdet sind, eröffnet die FINMA ein Enforcementverfahren. Konsequenterweise greift die FINMA auch durch, wenn sie feststellt, dass sie angelogen wird, wenn sich jemand nicht kooperativ verhält oder gar die Mitwirkung verweigert. Zur Abklärung des Sachverhalts vor Ort und um sicherzustellen, dass Anlegerinteressen nicht weiter gefährdet werden, kann die FINMA einen Untersuchungsbeauftragten mit Organkompetenzen einsetzen. Besteht der Verdacht, dass nicht nur das Finanzmarktrecht verletzt, sondern gemeinrechtliche Verbrechen oder Vergehen begangen worden sind, koordiniert die FINMA ihr Vorgehen wenn möglich mit den Strafverfolgungsbehörden. In ausgewählten Fällen geht die Abstimmung bis zu einem gemeinsamen Einsatz der beteiligten Behörden vor Ort. Die FINMA legt das Schwergewicht jedoch stets auf die Beseitigung der Missstände und die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes.

Publikation auf der «Negativliste»

Wenn eine unbewilligte Gesellschaft beispielsweise keine physische Präsenz in der Schweiz hat oder die verantwortlichen Personen nicht auffindbar sind, kann die FINMA ihre Abklärungen in der Regel nicht durchführen und die notwendigen Massnahmen nicht anordnen bzw. durchsetzen. In einem solchen Fall erfolgt eine Publikation der Gesellschaft oder der Person in der Liste unbewilligter Institute⁶⁷ auf der FINMA-Internetseite. Für einen Eintrag in diese sogenannte Negativliste muss ein klarer Bezug des unbewilligten Instituts zur Schweiz bestehen. Dieser Bezug ist schon dann gegeben, wenn das Institut in seiner Korrespondenz oder auf seiner Internetseite eine fiktive Schweizer Adresse und/oder eine Schweizer Telefonnummer angibt oder wenn es in seinem Aussenauftritt das Schweizer Wappen oder Bilder der Schweiz verwendet.

⁶⁷ Vgl. <http://www.finma.ch/D/SANKTIONEN/UNBEWILLIGTE-INSTITUTE/Seiten/default.aspx>.

Verfahren in Sachen politisch exponierte Personen

Im Gefolge des «arabischen Frühlings» hat der Bundesrat im Januar und Februar 2011 mit Sperrverordnungen die Vermögenswerte politisch exponierter Personen aus Tunesien, Ägypten und Libyen gesperrt. Die FINMA nahm dies zum Anlass, die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften durch die meldenden Institute zu überprüfen.

Der Erlass der Sperrverordnungen durch den Bundesrat hat die FINMA veranlasst, bei zwanzig Banken die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften⁶⁸ zu Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP) aus Tunesien, Ägypten und Libyen zu überprüfen. Gegen sechs Institute eröffnete die FINMA in der Folge Enforcementverfahren.⁶⁹

Qualitativ mangelhafte Abklärungen

Im Rahmen der Verfahren stellte die FINMA bei mehreren PEP-Geschäftsbeziehungen fest, dass die Abklärungen der Banken zum Hintergrund der Geschäftsbeziehungen oder der einzelnen Transaktionen ungenügend waren. Entweder waren die Abklärungen angesichts der Risiken, die solche Geschäftsbeziehungen mit sich bringen, zu knapp ausgefallen, oder die eingeholten Angaben waren nicht hinreichend plausibilisiert worden. Mangels einer korrekten Definition des PEP-Begriffs in den bankinternen Weisungen bzw. mangels einer genügend sorgfältigen Recherche erkannten zwei Banken den PEP-Status der entsprechenden Geschäftsbeziehung gar nicht.

Die Verfahren haben gezeigt, dass die fehlbaren Banken insbesondere ihren langjährigen Kunden

oft zu grosses Vertrauen geschenkt und sich zu schnell mit deren Erklärungen zufriedengegeben hatten. In der Regel hatten die betroffenen Institute keinerlei Anstrengungen unternommen, um die Aussagen der Kunden zu überprüfen. Sie haben Mühe damit, dass sie die Kundeninformationen im Rahmen der Abklärungspflicht durch eigene Recherchen untermauern und plausibilisieren müssen. Bei ihren Abklärungen, die meist verspätet erfolgten, hatten sich die betroffenen Banken in der Regel mit einer relativ tiefen Wahrscheinlichkeit bzw. einem entsprechend niedrigen Glaubwürdigkeitsgrad begnügt.

Verfahren und Lehren

Die Banken zeigten sich in den Enforcementverfahren im Allgemeinen kooperativ und anerkannten, dass ihnen Fehler unterlaufen waren. Bei Verfahrenseröffnung hatten die meisten Institute bereits wirksame Massnahmen ergriffen, um PEP-Beziehungen besser zu identifizieren und zu betreuen. Aus diesem Grund beschränkten sich die Verfügungen der FINMA in allen PEP-Verfahren auf die Feststellung der Mängel.

⁶⁸ Art. 6 GwG; Art. 12 Abs. 3 und 14 GwV-FINMA.

⁶⁹ Vgl. Untersuchungsbericht der FINMA vom 10. November 2011 «Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von „politisch exponierten Personen“» (http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/bericht_pep-abkl%C3%A4rung_20111110_d.pdf).

Enforcementstatistiken

Der Geschäftsbereich Enforcement erhält zahlreiche Hinweise darauf, dass aufsichtsrechtliche Vorschriften verletzt wurden. Dies führt zur Eröffnung eingreifender Verwaltungsverfahren. Die Enforcementverfahren werden mehrheitlich mit Verfügung abgeschlossen und nur selten eingestellt, mit oder ohne Kostenaufgabe. Wenn die FINMA verfügt, stellt sie oft nicht nur fest, dass es zu Gesetzesverletzungen gekommen war, sondern ordnet Massnahmen zur Beseitigung des Missstands oder zur Verhinderung einer Wiederholung an.

Verletzen beaufsichtigte Institute Aufsichtsrecht, so betrifft dies hauptsächlich die Organisation, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit sowie die Verhaltens- und Sorgfaltspflichten. Die

betroffenen Finanzintermediäre müssen den ordnungsgemässen Zustand wiederherstellen.

In den Verfahren wegen unerlaubter Finanzintermediation werden am häufigsten die unerlaubte Entgegennahme von Publikumseinlagen und/oder illegaler Effektenhandel festgestellt. Das Verfahren setzt diesen Tätigkeiten ein Ende, meist indem die FINMA die Liquidation der beteiligten Gesellschaften anordnet.

Massnahmen gegen natürliche Personen bestehen häufig in der Anordnung eines Werbeverbots, das in besonders schweren Fällen auch veröffentlicht wird. Weiter ordnet die FINMA verschiedentlich zeitlich befristete Berufsverbote an oder auch eine Einziehung der Gewinne.

Verfahren: Bestand und Veränderungen

	Offen per 1. Januar 2012	Eröffnungen	Erledigungen	Offen per 31. Dezember 2012
Enforcementverfahren gegen				
Bewilligungsträger	25	25	33	17
Übrige	8	24	20	12
Liquidationen				
Bewilligungsträger	1	1	0	2
Unbewilligte Institute	38	10	19	29
Konkurse				
Bewilligungsträger	9	2	1	10
Unbewilligte Institute	112	14	33	93
Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen				
Bewilligungsträger	2	7	0	9
Unbewilligte Institute	3	3	0	6
Anerkennung ausländischer Sanierungsmassnahmen				
Bewilligungsträger	0	2	0	2
Unbewilligte Institute	0	0	0	0





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 die 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 Verwaltungsrates

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Präsidentin
Paul Müller	Vizepräsident
Dr. Eugenio Brianti	Mitglied
Prof. Dr. Yvan Lengwiler	Mitglied
Charles Pictet	Mitglied ⁷⁰
Joseph L. Rickenbacher	Mitglied
Franz Wipfli	Mitglied
Prof. Dr. Eddy Wymeersch	Mitglied ⁷¹
Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey	Mitglied

Dr. Monica Mächler hat ihr Amt als Vizepräsidentin und Mitglied des Verwaltungsrates der FINMA per Ende September 2012 niedergelegt.⁷² Als ihren Nachfolger im Verwaltungsrat hat der Bundesrat am 28. September 2012 Franz Wipfli gewählt und FINMA-Verwaltungsrat Paul Müller zugleich zum Vizepräsidenten ernannt.⁷³

⁷⁰ Charles Pictet trat Ende Oktober 2012 als Mitglied des Verwaltungsrates zurück.

⁷¹ Prof. Dr. Eddy Wymeersch trat Ende Dezember 2012 als Mitglied des Verwaltungsrates zurück.

⁷² Vgl. <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-ruecktritt-maechler-20120319.aspx>.

⁷³ Vgl. <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-wahl-vr-finma-20120928.aspx>.



Von links nach rechts:
**Joseph L. Rickenbacher, Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey,
Dr. Eugenio Brianti, Prof. Dr. Anne Héritier Lachat,
Charles Pictet, Paul Müller, Prof. Dr. Eddy Wymeersch,
Franz Wipfli, Prof. Dr. Yvan Lengwiler**

Ausschüsse des Verwaltungsrates

Der Verwaltungsrat bildet aus dem Kreis seiner Mitglieder einen Prüfungs- und Risikoausschuss, einen Nominationsausschuss 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 beauftragen.

Ständige Verwaltungsratsausschüsse und ihre Mitglieder per 31. Dezember 2012

	Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Paul Müller	Dr. Eugenio Brianti	Prof. Dr. Yvan Lengwiler	Joseph L. Rickenbacher	Franz Wipfli	Prof. Dr. Eddy Wymeersch	Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey
Prüfungs- und Risikoausschuss			•		Vorsitz	•		•
Nominationsausschuss	Vorsitz	•			•			
Übernahmeausschuss	•			•			•	Vorsitz

Die Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ der FINMA und stellt die gesetz- 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.



Von links nach rechts:
**Dr. David Wyss, Andreas Zdrenyk, Mark Branson,
 Dr. Patrick Raaflaub, Dr. Urs Zulauf, Dr. René Schnieper,
 Yann Wermeille**

Mitglieder der Geschäftsleitung

Dr. Patrick Raaflaub	Direktor
Mark Branson	Leiter Geschäftsbereich Banken
Dr. René Schnieper	Leiter Geschäftsbereich Versicherungen
Yann Wermeille	Leiter Geschäftsbereich Märkte
Dr. David Wyss	Leiter Geschäftsbereich Enforcement
Andreas Zdrenyk	Leiter Geschäftsbereich Operations
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

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

Auf den 1. Juli 2012 setzte die FINMA punktuelle Änderungen des Verhaltenskodexes sowie Anpassungen des Organisationsreglementes in Kraft. Von den Anpassungen betroffen sind die Regelungen zum Ausstand, die Unvereinbarkeitsregeln, die Regeln beim Wechsel eines Mitarbeitenden von und zu einem Beaufsichtigten, die Regeln zum Halten von Beteiligungen sowie die Einführung eines Melderechts bei Missständen.

Die Ausstandsregeln wurden für sämtliche für die FINMA tätigen Personen, das heisst für Mitarbeitende und Mitglieder des Verwaltungsrates, einheitlich geregelt und neu im Verhaltenskodex zusammengeführt.

Präzisierung der Unvereinbarkeitsregeln beim Verwaltungsrat

Bislang war vorgesehen, dass Verwaltungsräte der FINMA weder Mitglied der Geschäftsleitung noch Verwaltungsratspräsident oder -vizepräsident bei Beaufsichtigten sein können. Die Übernahme einer sonstigen Organmitgliedschaft bei Beaufsichtigten bedarf der Zustimmung des Verwaltungsrates. Neu sind alle Organmitgliedschaften bei einem systemrelevanten oder sehr grossen Beaufsichtigten mit dem Mandat als Verwaltungsrat der FINMA unvereinbar.

Regelungen beim Wechsel von und zu einem Beaufsichtigten

Wechseln Mitglieder des Verwaltungsrates, der Geschäftsleitung sowie des obersten Kaders von einem Beaufsichtigten zur FINMA, so dürfen sie

während eines Jahres zwar über Geschäfte des ehemaligen Arbeitgebers informiert werden und auch an der Diskussion teilnehmen, nicht jedoch an der Entscheidungsfindung. Wechselt ein Mitarbeitender der FINMA zu einem Beaufsichtigten, so hat er neu die Pflicht, bei Abschluss des Arbeitsvertrages seinen Vorgesetzten zu informieren. Der Vorgesetzte hat dann zu entscheiden, ob Massnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten wie Freistellung, Versetzung oder Ausstand notwendig sind.⁷⁴

Verbot des Haltens von Effekten von Beaufsichtigten

Das Halten von Mitarbeiterbeteiligungen von Beaufsichtigten ist bei Mitarbeitenden der FINMA nicht mehr zulässig. Das Halten von Effekten von Beaufsichtigten ist neu auch im Rahmen von Vermögensverwaltungsmandaten nicht mehr gestattet.⁷⁵

Melderecht bei Missständen

Der Verhaltenskodex sieht neu ein Melderecht bei Missständen vor. Damit wird internationalen Standards bei Behörden Rechnung getragen.⁷⁶

⁷⁴ Art. 12 und Art. 15 Verhaltenskodex der FINMA (<http://www.finma.ch/d/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-d.pdf>).

⁷⁵ Art. 6 Verhaltenskodex der FINMA (<http://www.finma.ch/d/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-d.pdf>).

⁷⁶ Art. 15 Verhaltenskodex der FINMA (<http://www.finma.ch/d/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-d.pdf>).

PERSONAL

Personalbestand und -struktur

Das durch den Verwaltungsrat genehmigte Stellendach für 2012 lag bei 481 Vollzeitstellen. Die FINMA beschäftigte 2012 durchschnittlich 477 Mitarbeitende, verteilt auf 442 Vollzeitstellen. Rund 19 Prozent des Personals arbeiten Teilzeit. Für das Jahr 2013 genehmigte der Verwaltungsrat einen Personalbestand von 481 Vollzeitstellen.

Das Durchschnittsalter der Mitarbeitenden betrug 41 Jahre. Rund 68 Prozent der Belegschaft gehören in die Altersgruppe 30 bis 49. 20 Prozent sind Mitarbeitende im Alter von 50 und mehr Jahren und zwölf Prozent jüngere Nachwuchskräfte.

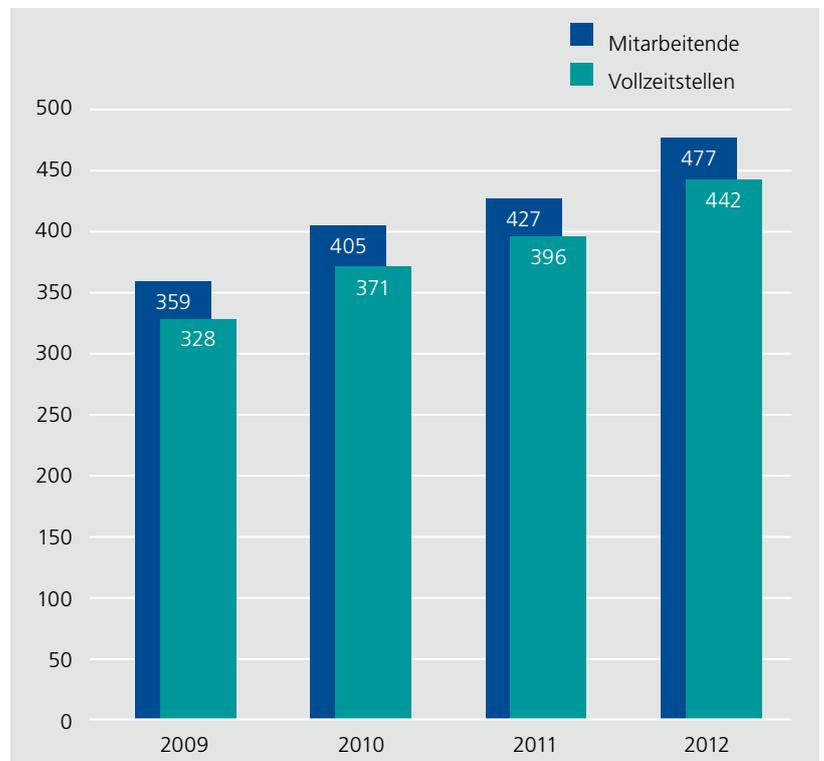
188 Mitarbeitende (38 Prozent) arbeiten in einer Kaderposition. Als Kader werden bei der FINMA alle Linienführungsfunktionen und alle Fachfunktionen

der Lohnbänder 1 bis 3 verstanden. 36 Prozent des Kaders haben eine Linienführungsfunktion. Der Frauenanteil in der Linienführung liegt bei rund 18 Prozent. Der Frauenanteil in der gesamten Organisation lag 2012 bei 38 Prozent.

Die Fluktuationsrate (ohne Pensionierungen) betrug 2012 zehn Prozent. Damit liegt sie deutlich unter dem Vorjahreswert. In diesem Zusammenhang sind die Massnahmen zur Bindung des Personals (Secondments, Weiterbildung, Potenzialentwicklung) zu erwähnen. 2012 hat die FINMA in drei Geschäftsbereichen weitere organisatorische Anpassungen vorgenommen.

Die FINMA strebt bei ihrer Personalstrategie eine gute Durchmischung an: Neben jüngeren

Durchschnittlicher Personalbestand



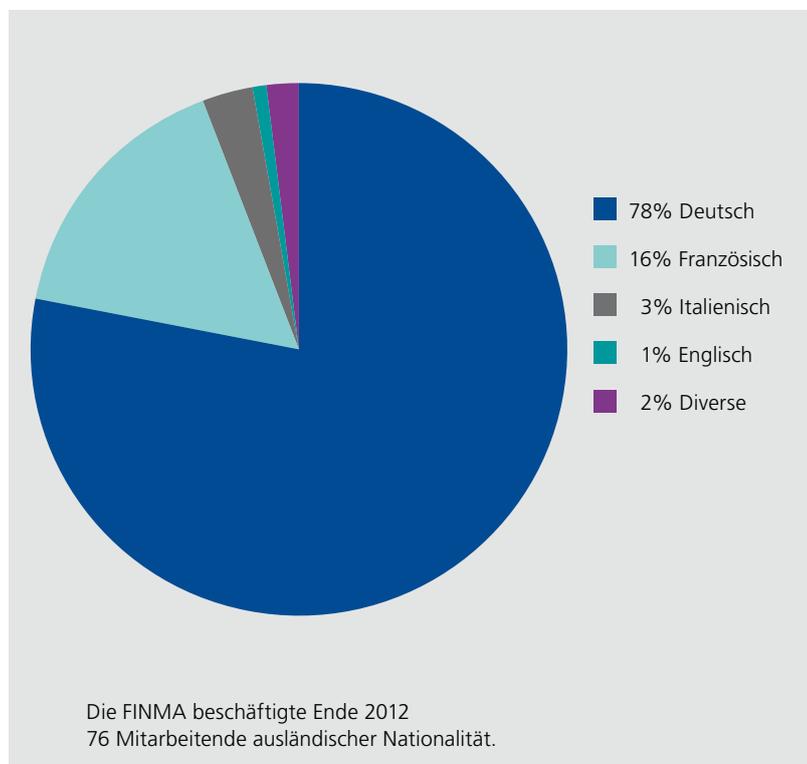
Spezialisten am Anfang ihrer Laufbahn benötigt die Aufsichtsbehörde erfahrene Mitarbeitende, die über ausgewiesene Praxiserfahrung verfügen, sowie langjährige Aufsichtsspezialisten. Diese Strategie bringt es mit sich, dass es zu einem gewissen Personalwechsel kommt. Bei jungen Akademikern geht die FINMA von einer Verweildauer von drei bis vier Jahren aus. Entsprechend ist in diesem Segment die Fluktuation höher. Hier nimmt die FINMA bewusst in Kauf, dass jüngere Mitarbeitende nach ein paar Jahren weitere Karrieremöglichkeiten suchen und der FINMA damit auch eine gewisse Ausbildungsfunktion zukommt.

Aufgrund der nach wie vor angespannten Arbeitsmarktsituation bei Finanzspezialisten sucht die FINMA immer wieder gestandene Persönlichkeiten, die in ihrer fortgeschrittenen Karriere eine

Herausforderung bei der Aufsicht suchen. Eine Anstellung bei der Aufsicht gewinnt innerhalb einer Laufbahn im Finanzsektor immer mehr an Bedeutung.

Die FINMA unternimmt im Rahmen der Umsetzung ihrer «HR Roadmap»⁷⁷ weiterhin erhebliche Anstrengungen, um eine attraktive Arbeitgeberin zu bleiben und die Entwicklungsmöglichkeiten für die Mitarbeitenden mit gezielten Initiativen zu stärken.

Sprachanteile



⁷⁷ Vgl. Kap. «Innerbetriebliche Weiterentwicklung der FINMA», S. 88 f.

ORGANIGRAMM

(per 31. Dezember 2012)



Interne Revision
Nicole Achermann

Generalsekretariat
Nina Arquint

Enforcement
David Wyss

Abklärungen
Patric Eymann

Verfahren
Regine Kocher-Wolfensberger

Insolvenz
Michel Kähr

Dienste
Silvana Infanti

Strategische Grundlagen
Urs Zulauf

Internationale Policy
Urs Zulauf a.i.

**Internationale
Zusammenarbeit**
Marco Franchetti

Regulierung
Mirjam Eggen

General Counsel's Office
Claudia Fritsche

Recht und Compliance
Renate Scherrer-Jost
Kathrin Tanner

Accounting
Stephan Rieder

Operations
Andreas Zdrenyk

**Facility Management
und Beschaffung**
Albert Gemperle

**Information and
Communication Technologies**
Daniel Benninger

Finanzen
Daniel Heiniger

Human Resources
Giovanni Weber

Enterprise Architecture
Wolfgang Hoffmann

**Enterprise Risk Management
und internes Kontrollsystem**
Patrick Tanner

**Programm und Projektport-
folio zur innerbetrieblichen
Weiterentwicklung**
Andreas Zdrenyk

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

Innerbetriebliche Weiterentwicklung der FINMA

Zu ihrer innerbetrieblichen Weiterentwicklung hat die FINMA im Jahr 2012 eine Reihe bedeutender Organisations- und Infrastrukturprojekte umgesetzt: So wurde der IT-Betrieb an Swisscom IT Services ausgelagert. Im Personalwesen waren die Erarbeitung einer «HR Roadmap» und eines Kompetenzmodells sowie die Einführung eines Austrittsmonitorings wichtige Meilensteine.

Nachdem in den Vorjahren die Grundlagen zu einem neuen Human Resources Management (HRM)⁷⁸ geschaffen worden waren, hat die FINMA 2012 weitere konkrete Massnahmen umgesetzt. Es wurde eine «HR Roadmap» mit klar definierten Prioritäten festgelegt. Eine wichtige Massnahme ist die Optimierung der Selektions-, der Zielvereinbarungs- und der Leistungsbeurteilungsprozesse.

Gespräche mit austretenden Mitarbeitenden

Damit die Verantwortlichen der FINMA Entwicklungen im Personalwesen, beispielsweise bezogen auf die Fluktuation, früh erkennen und gegebenenfalls Massnahmen ergreifen können, hat die FINMA 2012 eine elektronische Befragung austretender Mitarbeitender eingeführt. Mitarbeitende, die die FINMA verlassen, werden ab Januar 2013 mit einem anonymisierten Online-Fragebogen dazu eingeladen, die Gründe für ihren Weggang zu nennen. Die Befragung wird durch ein externes Unternehmen betreut, das sich in diesem Bereich spezialisiert hat. Aufgrund der Erhebungsmethode und der externen Auswertung ist die Anonymität jederzeit gewährleistet.

Das Austrittsmonitoring ist eine wichtige Grundlage für die Mitarbeiterbindung. Mit diesem Instrument lassen sich die Ursachen für Entwicklungen im Personalwesen ergründen. Zudem liefert das Monitoring wichtige Kennzahlen für das strategische Personalcontrolling. Nicht zuletzt können allfällige negative Einstellungen austretender Mitarbeitender gegenüber dem Arbeitgeber dank diesem Instrument abgebaut oder gemildert werden.

Gesprächstrainings

Mit dem Start der Seminarreihe «Anspruchsvolle Gespräche erfolgreich bewältigen» erhalten FINMA-Mitarbeitende die Gelegenheit, ihre kommunikativen Fähigkeiten – namentlich in der Verhandlungsführung – zu trainieren und zu verbessern. Neben Techniken der zielorientierten Gesprächsführung erlernen die Mitarbeitenden im Rahmen dieser Seminarreihe insbesondere den Umgang mit Einwänden und schwierigen Gesprächssituationen.

Organisations- und Infrastrukturprojekte

Im Jahr 2012 hat die FINMA eine Reihe bedeutender Organisations- und Infrastrukturprojekte weiter vorangetrieben, mit denen die Prozesse und Systeme harmonisiert und stabilisiert werden sollen. Ziel ist es, Anspruchsgruppen, Geschäfte und Dokumente FINMA-weit noch standardisierter, strukturierter und messbarer verwalten zu können. Der Abschluss der entsprechenden Projekte ist für 2013 geplant.

Auslagerung zu Swisscom IT Services

Im Januar 2012 wurden die gesamten IT-Betriebsleistungen der FINMA öffentlich ausgeschrieben. Neben dem Betrieb der Applikationen umfassen diese auch die Bereitstellung von Computern, Druckern und Telefonen sowie des Netzwerks und des Rechenzentrums. Vier IT-Dienstleister stellten einen Antrag auf Teilnahme an der WTO-Ausschreibung, drei davon konnten sich im Rahmen der Präqualifikationsphase für die eigentliche Angebotsphase qualifizieren. Im Mai 2012 reichten die ausgewählten Unternehmen fristgerecht ihre vollständigen Angebote ein. Der Projekt-

⁷⁸ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2011, S. 72 (http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_d.pdf).

ausschuss entschied im Juni 2012, mit Swisscom IT Services konkrete Vertragsverhandlungen aufzunehmen. Ende Juli 2012 traf die FINMA schliesslich den definitiven Vergabeentscheid zugunsten von Swisscom IT Services. Deren Mandat umfasst ein Volumen von 28,8 Millionen Schweizer Franken über fünf Jahre und gliedert sich in folgende Leistungsbereiche:

- ein Transformationsprojekt zur Überführung der bisher FINMA-intern bzw. durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) erbrachten Infrastrukturleistungen im Umfang von 1,9 Millionen Schweizer Franken
- jährlich wiederkehrende Betriebsleistungen in den Bereichen Arbeitsplatzgeräte, Festnetztelefonie, Netzwerk, Rechenzentrum und Applikationsbetrieb mit einem Gesamtvolumen von 4,5 bis 5,5 Millionen Schweizer Franken pro Jahr
- jährlich separat abzurufende Entwicklungs- und Beratungsdienstleistungen im IT-Betrieb im Umfang von 0,65 Millionen Schweizer Franken pro Jahr

Anfang September 2012 startete die FINMA das Transformationsprojekt: Als erste Massnahme erfolgte der Austausch aller Arbeitsplatzgeräte von FINMA-Mitarbeitenden. Bis Ende 2013 werden die einzelnen Leistungsgruppen quartalsweise zu Swisscom IT Services überführt. Die IT-Infrastruktur wird dabei mit neusten technischen Komponenten bestückt. Mit Swisscom IT Services lässt sich der Betrieb der gesamten IT-Basisinfrastruktur über die kommenden Jahre in gleicher bzw. erhöhter Qualität sicherstellen und den künftigen Bedürfnissen entsprechend ausbauen. Einige operative Risiken, die sich über die vergangenen Jahre verschärft haben, können so vermindert oder gar eliminiert werden. Die IT-Abteilung der FINMA bleibt für sämtliche Fragen, Probleme und Änderungswünsche direkte Ansprechpartnerin der FINMA-Mitarbeitenden.



ANHANG



FINANZMARKTREGULIERUNG: STAND UND AUSBLICK

(per 31. Dezember 2012)

Projekt

Sektorübergreifend

Finanzdienstleistungen

Gestützt auf ein Positionspapier der FINMA vom Februar 2012, beauftragte der Bundesrat im März 2012 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), die notwendigen Grundlagen zur Verbesserung des Kundenschutzes beim Vertrieb von Finanzprodukten zu erarbeiten.

Finanzmarktinfrastruktur

Zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes und zur Stärkung der Finanzstabilität ist es notwendig, dass die Schweiz die Verpflichtungen der G-20 und die Empfehlungen des Financial Stability Board (FSB) zum Handel mit OTC-Derivaten möglichst vollständig und zeitnah mit anderen Finanzplätzen umsetzt. Zudem ist die Regulierung im Bereich der Finanzmarktstruktur an internationale Standards anzupassen.

Geldwäschereibekämpfung

Im Februar 2012 verabschiedete die Financial Action Task Force (FATF) eine Teilrevision der Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und neu zur Bekämpfung der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen. Im April 2012 beauftragte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung des Finanzdepartements, Vorschläge zur Umsetzung auszuarbeiten. Der Bundesrat will zudem mit erweiterten Sorgfaltspflichten verhindern, dass Banken und andere Finanzintermediäre un versteuerte Gelder entgegennehmen.

Prüfwesen

Die bisher getrennte Aufsicht über Prüfgesellschaften im Bereich der Rechnungsprüfung und der Aufsichtsprüfung soll zusammengelegt und bei der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) konzentriert werden.

Banken

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.

Rechnungslegung

Die Rechnungslegungsvorschriften wurden auf Gesetzesstufe durch die Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts geändert. Dazu sind Ausführungsbestimmungen des Bundesrates und der FINMA erforderlich.

	Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte		
		Vernehmlassung/ Anhörung	Verabschiedung	Geplantes Inkrafttreten
	Gesetz	offen	offen	offen
	Gesetz	Q2/13	offen	offen
	Gesetz	Q1/13	offen	offen
	Gesetz	offen	offen	offen
	Gesetz bzw. Verordnung	Q3/09 (Gesetz) bzw. offen (Verordnung)	offen	offen
	Verordnung bzw. Rundschreiben	offen	offen	offen

Projekt

Versicherer

Versicherungsverträge

Die Totalrevision des Versicherungsvertragsrechts will den entsprechenden Rechtsrahmen den veränderten Bedürfnissen anpassen und für einen vernünftigen sowie realisierbaren Versicherten-schutz sorgen. Der im September 2011 veröffentlichte Gesetzesentwurf will die Verpflichtungen der Versicherer und jene der Versicherungsnehmer ausgewogener ausgestalten.

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 Versicherten-schutzes und mit dem Ziel der internationalen Kompatibilität noch besser ausgestaltet werden.

Märkte

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.

Konkurs kollektiver Kapitalanlagen

Seit 1. September 2011 ist die FINMA auch bei Insolvenzen von kollektiven Kapitalanlagen die zuständige Behörde. Dazu bedarf es Ausführungsbestimmungen der FINMA.

Börsendelikte und Marktmissbrauch

Die 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.

	Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte		
		Vernehmlassung/ Anhörung	Verabschiedung	Geplantes Inkrafttreten
	Gesetz	Q1/09	offen	offen
	offen	offen	offen	offen
	Gesetz bzw. Verordnung	Q3/11 (Gesetz) bzw. Q4/12 (Verordnung)	Q3/12 (Gesetz) bzw. Q1/13 (Verordnung)	Q1/13
	Verordnung	Q3/12	Q4/12	Q1/13
	Gesetz bzw. Verordnung	Q1/10 (Gesetz) bzw. Q4/12 (Verordnung)	Q3/12 (Gesetz) bzw. offen (Verordnung)	offen

Bewilligungen

Banken und Effekthändler	(2011)	2012
<i>Banken</i>		
Bankbewilligungen (Art. 3 BankG)	(0)	4
Zweigniederlassungen (Art. 4 ABV-FINMA)	(2)	0
Vertretungen (Art. 14 ABV-FINMA)	(4)	6
Zusatzbewilligungen (Art. 3 ^{ter} BankG)	(8)	13
Aufhebung der Unterstellung	(7)	4

Effekthändler

Effekthändlerbewilligungen (Art. 10 BEHG)	(1)	1
Zweigniederlassungen (Art. 41 BEHV)	(0)	1
Vertretungen (Art. 49 BEHV)	(10)	7
Zusatzbewilligungen (Art. 10 Abs. 6 BEHG und Art. 56 Abs. 3 BEHV)	(4)	2
Aufhebung der Unterstellung	(2)	5
Anerkennung ausländischer Börsenteilnehmer	(11)	6

Börsen

Anerkennung ausländischer Börsen (inkl. börsenähnlicher Einrichtungen)	(7)	0
--	-----	---

Kollektive Kapitalanlagen

Schweizerische kollektive Kapitalanlagen	(103)	90
Ausländische kollektive Kapitalanlagen	(907)	685

Vermögensverwalter (Asset Manager) und Vertriebsträger nach KAG

Vermögensverwalter (Asset Manager)	(7)	9
Vertriebsträger	(12)	10

Versicherungen	(2011)	2012
Lebensversicherer, wovon	(0)	0
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(0)	0
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(0)	0
Schadenversicherer, wovon	(2)	2
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(2)	2
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(0)	0
Rückversicherer	(1)	1
Rückversicherungscaptives	(1)	2
Krankenkassen, welche die Krankenzusatzversicherung betreiben	(0)	0
Total	(4)	5

Finanzintermediäre

Versicherungsvermittler	(641)	781
DUI	(22)	17

Prüfgesellschaften und Ratingagenturen

Total Verfügungen für Wechsel Prüfgesellschaften,	(26)	69
– davon bei direkt unterstellten Finanzintermediären	(8)	20
Anerkennungen von Prüfgesellschaften	(0)	4
Löschungen von Prüfgesellschaften	(7)	9
Anerkennung von Ratingagenturen	(0)	0

Verfügungen

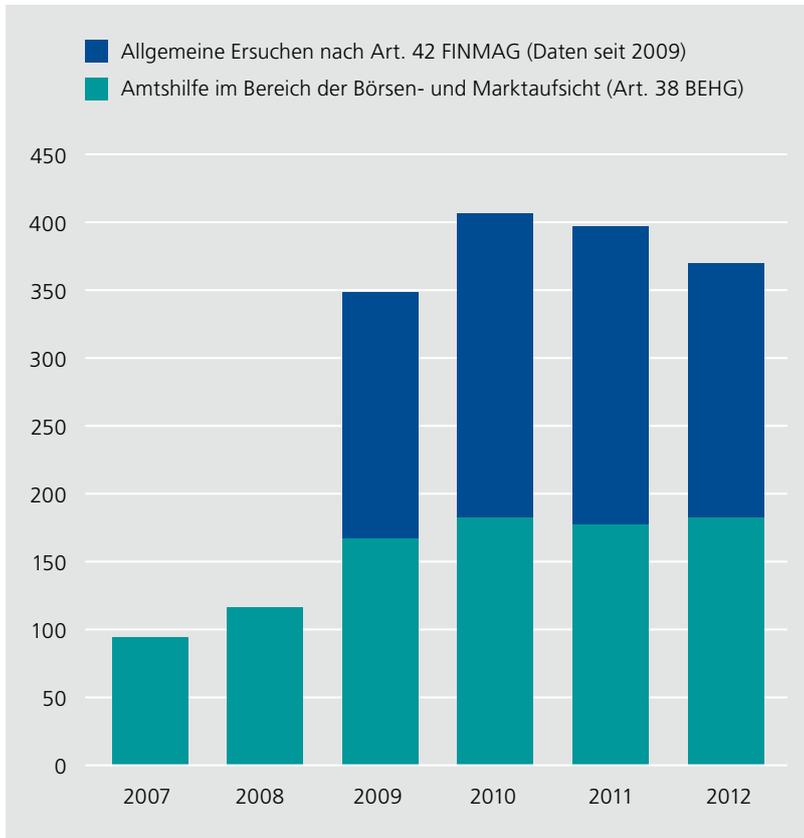
Verfügungen des ENA	(51)	58
Verfügungen in Übernahmesachen	(7)	1

Beschwerden und Strafanzeigen

Eingereichte Beschwerden	(29)	29
Erledigte Beschwerden	(42)	35
Anzeigen an Strafverfolgungsbehörden	(76)	73

AMTSHILFE

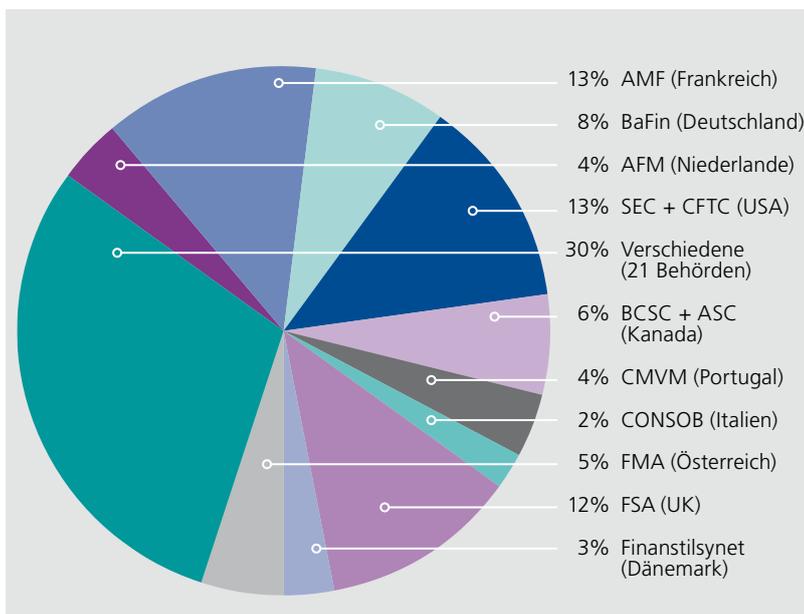
Amtshilfegesuche 2007–2012



Im Jahr 2012 gingen bei der FINMA 378 Amtshilfegesuche von 71 ausländischen Aufsichtsbehörden ein, die 278 Institute betrafen. Bei 185 dieser Gesuche ging es um mögliche Marktmissbräuche. Die entsprechenden Gesuche wurden im Bereich der Börsen- und Marktaufsicht auf der Grundlage von Art. 38 BEHG behandelt. Die übrigen Gesuche, beispielsweise im Bereich der Banken- und Versicherungsaufsicht, bezogen sich auf Art. 42 FINMAG.

Die Zahl der Gesuche an die FINMA scheint sich zu stabilisieren. Insbesondere im Börsenbereich sind die Gesuche jedoch sehr komplex, was die Verfahren oft in die Länge zieht. Die internationale Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden erstreckt sich im Übrigen immer mehr auf andere Fragen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Finanzintermediären, so beispielsweise auf die anwendbare Regulierung, die rechtliche Unterstellung, die konsolidierte Aufsicht oder die Finanzstabilität. Ebenfalls zunehmend ist die Anzahl der Anträge ausländischer Aufsichtsbehörden, die für die konsolidierte Aufsicht von in der Schweiz ansässigen Instituten verantwortlich sind und die ausserhalb des eigenen Landes Institute direkt prüfen wollen.

Amtshilfegesuche im Börsenbereich nach Behörden



Trotz der restriktiven Gesetzesgrundlage behandelt die FINMA die Amtshilfegesuche im Bereich der Börsen- und Marktaufsicht zur Zufriedenheit der ausländischen Aufsichtsbehörden. Dies belegen die jährlich von der IOSCO erstellten Statistiken.

MoU AUF INTERNATIONALER EBENE

2012 abgeschlossene Memoranda of Understanding (MoU)

Staat	Ausländische Behörde	Form	Geltungsbereich
EU	EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority)	MoU	Versicherungen
EU	ESMA (European Securities and Markets Authority)	MoU	Kooperationsvereinbarungen über alternative Investmentfonds (einschliesslich Hedge-, Private-Equity-Fonds und Immobilienfonds)
Irland	Central Bank and Financial Services Authority (ehemalige Central Bank of Ireland)	MMoU	Supervisory College XL Group
Italien	ISVAP (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo)	MMoU	Supervisory College Generali Group
UK	FSA (Financial Services Authority)	MMoU	Aufsicht und Überwachung von ICE Clear Europe Ltd.
UK	FSA (Financial Services Authority)	MMoU	Aufsicht und Überwachung von LCH.Clearnet Ltd.
USA	Pennsylvania Insurance Department	MMoU	Supervisory College ACE Ltd.
USA	SEC (U.S. Securities and Exchange Commission)	MoU	Selbstregulierungsorganisationen (EDGA Exchange, Inc., EDGX Exchange, Inc., International Securities Exchange, LLC)

VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN

Internationale Organisationen und Gremien⁸⁰

Financial Stability Board (FSB)

- Standing Committee on Supervisory 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 (bis August 2012)
- Technical Committee (Leitung; bis September 2012)

International Organization of Securities Commissions (IOSCO)

- IOSCO Board
- Presidents' Committee

Weitere internationale Foren

- Deutschsprachiges Vierländertreffen (Banken- und Versicherungsbereich)
- Integrated Financial Supervisors Conference
- Multilateral Contact Group on Derivates Regulation
- Wilton Park Securities Supervision Conference/ International Cooperation and Enforcement

⁸⁰ 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.

GLOSSAR

Äquivalenz- anerkennung	<p>Im Rahmen von Äquivalenzanerkennungen prüft die EU-Kommission, ob in einem bestimmten Bereich die Regulierung und Aufsicht eines Drittstaats gleichwertig ist mit jener der EU. Ist dies der Fall, werden regulatorische Erleichterungen, eine engere Aufsichtszusammenarbeit oder auch direkter Marktzugang in die EU gewährt (auch kombinierbar). Das Äquivalenzkonzept variiert im Einzelnen zwischen verschiedenen Regulierungsbereichen. In der Versicherungsaufsicht strebt die Schweiz eine Äquivalenzanerkennung mit der europäischen Solvency-II-Richtlinie an. Im Einzelnen geht es um regulatorische Erleichterungen im Bereich der Rückversicherung und bei der Solvenzberechnung auf Ebene der Einzelgesellschaften. Ziel ist auch die verbindliche Anerkennung der Schweizer Gruppenaufsicht für Schweizer Versicherungsgruppen.</p>
AIFMD	<p>Die EU-Richtlinie 2011/61/EU legt die Zulassung, die laufende Tätigkeit und die Transparenz der Verwalter alternativer Investmentfonds (sogenannte Non-UCITS) fest, die alternative Investmentfonds in der EU verwalten und/oder vertreiben.</p>
Bail-in	<p>Behördlich angeordnete Wandlungen von Fremd- in Eigenkapital oder Forderungsverzichte.</p>
Basler Regelwerk	<p>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»).</p>
Basel III	<p>Um die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu stärken, hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht Ende 2010 durchgehend strengere Regeln für Eigenkapital und Liquidität verabschiedet. Die wichtigsten Neuerungen:</p> <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 – Massnahmen zur Bekämpfung der Systemrisiken, speziell mit Blick auf systemrelevante Banken – die Einführung globaler Liquiditätsstandards

Basel pur	Synonym für die Eins-zu-eins-Übernahme internationaler Mindeststandards wie etwa der Eigenmittelstandards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht in die Schweizer Regulierung.
Contingent Convertible Bonds (CoCo Bonds oder CoCos)	Contingent Convertible Bonds sind Fremdkapital, das unter bestimmten Bedingungen (contingent) in Eigenkapital wandelbar (convertible) ist. Dieses Wandlungskapital (Contingent Convertible Capital) 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.
Credit Default Swaps (CDS)	Credit Default Swaps sind derivative Finanzinstrumente, die es erlauben, Ausfallrisiken von Krediten, Anleihen u.a. zu handeln.
CRD IV	Die EU-Kommission hat im Juli 2011 mit der Capital Requirements Directive IV ein Gesetzgebungspaket zur verstärkten Regulierung des Bankensektors vorgelegt. Der Vorschlag ersetzt die gegenwärtigen Eigenkapitalrichtlinien (Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG) durch eine Richtlinie und eine Verordnung. Die Richtlinie regelt die Zulassung zum Einlagengeschäft, während die Verordnung die für die Institute geltenden Aufsichtsanforderungen festlegt. Mit der CRD IV sollen auch die Basel-III-Mindestanforderungen in der EU umgesetzt werden.
Depotbank	Die Depotbank bewahrt das Fondsvermögen auf, besorgt die Ausgabe und die Rücknahme der Anteile sowie den Zahlungsverkehr der kollektiven Kapitalanlage und prüft, ob die Fondsleitung oder die SICAV das Gesetz und das Fondsreglement beachten. Die Depotbank muss eine Bank im Sinne des Bankengesetzes sein.
Drittstaatenregeln	Die sogenannten EU-Drittstaatenregeln bestimmen für Gesellschaften mit Sitz ausserhalb der EU die aufsichtsrechtlichen Bedingungen zur Aufnahme und Ausübung der Geschäftstätigkeit in der EU oder gegenüber EU-Kunden. Dies schliesst Fragen der Aufsichtskooperation bezogen auf solche grenzüberschreitend tätigen Anbieter ein.
EMIR	Die European Market Infrastructure Regulation (Verordnung [EU] Nr. 648/2012) schafft eine harmonisierte Regulierung über ausserbörslich gehandelte Derivatetransaktionen. Sie sieht insbesondere eine Verpflichtung der Marktteilnehmer zum Clearing über eine Central Counterparty (CCP) sowie die Meldung aller Derivategeschäfte an ein Transaktionsregister vor. Zudem legt die Verordnung einheitliche Voraussetzungen für die Bewilligung und die Aufsicht von bestimmten Finanzmarktinfrastrukturen fest.

FATCA	FATCA steht für Foreign Account Tax Compliance Act. Dieser US-Erlass wurde im Rahmen des Hiring Incentives to Restore Employment Act (HIRE Act) als Änderung des Internal Revenue Code (US-Bundessteuergesetz) am 18. März 2010 verabschiedet und soll auf den Januar 2013 weltweit in Kraft treten bzw. umgesetzt werden, wobei die Quellensteuerpflichten unter FATCA erst ab Januar 2014 zu laufen beginnen. FATCA enthält Bestimmungen, die den weltweiten Datenaustausch betreffend US-Steuerpflichtige herbeiführen sollen. Am 3. Dezember 2012 hat die Schweiz ein Abkommen zur erleichterten Umsetzung von FATCA paraphiert. Die Abstimmung im Parlament erfolgt im Sommer 2013.
Finanzmarktinfrastrukturen	Als Finanzmarktinfrastrukturen versteht man auf den Ebenen des Handels (Trading), der Abrechnung (Clearing) sowie der Abwicklung (Settlement) drei wesentliche Strukturen, nämlich die Börsen und börsenähnlichen Einrichtungen, die zentralen Gegenparteien (CCP) und schliesslich die Effektenabwicklungs- und Zahlungssysteme. Entsprechend werden CCP sowie Effektenabwicklungs- und Zahlungssysteme, da dem Handel nachgelagert und soweit mit dessen Abwicklung befasst, auch als Nachhandelsinfrastrukturen bezeichnet.
Gebundenes Vermögen	Im gebundenen Vermögen sind die Ansprüche aus Versicherungsverträgen sicherzustellen. Im Konkursfall des Versicherungsunternehmens werden aus dem Erlös des gebundenen Vermögens vorweg die Forderungen aus den Versicherungsverträgen befriedigt. Erst danach fällt ein allenfalls überschüssiger Teil in die Konkursmasse. Der Wert der Kapitalanlagen des gebundenen Vermögens muss die Ansprüche aus Versicherungsverträgen jederzeit bedecken. Für die Kapitalanlagen des gebundenen Vermögens existieren daher spezielle Vorschriften in der Aufsichtsverordnung (AVO) und in FINMA-Rundschreiben.
Interbank-Exposures	Kreditvergabe oder andere Engagements zwischen Banken.
Internal Ratings- Based Approach (IRB-Ansatz)	Auf bankeigenen Ratings und Risikoparameterschätzungen der Bank basierender Ansatz zur Bestimmung der Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken. Dieser Ansatz erfordert eine Bewilligung der FINMA.
Internes Modell (Versicherungen)	System eines Versicherungsunternehmens zur Quantifizierung der Risiken im Zusammenhang mit der Solvabilität nach SST, basierend auf dem firmenspezifischen Risikoprofil. Versicherungsunternehmen können teilweise oder vollständig interne Modelle verwenden, sofern diese von der FINMA genehmigt worden sind.
Leerverkäufe (Short Selling)	Der Verkauf von Finanzinstrumenten, über die der Verkäufer zum Verkaufszeitpunkt nicht verfügt. Erst beim späteren Liefertermin muss sich der Verkäufer die entsprechenden Finanzinstrumente beschaffen.

<p>Leverage Ratio (auch Höchstverschuldungsquote)</p>	<p>Verhältniszahl von Eigenkapital zu Fremdkapital. Als regulatorische Vorschrift bezeichnet die Leverage Ratio auch die Mindestanforderung von Eigenkapital im Verhältnis zum Gesamtengagement. Die Leverage Ratio ist eine nicht risikogewichtete Kennzahl.</p>
<p>LIBOR</p>	<p>LIBOR steht für London Interbank Offered Rate und gilt als der bedeutendste Zinsindex der Welt für kurzfristige Zinssätze. Der LIBOR wird vom Branchenverband British Bankers' Association (BBA) verwaltet und für zehn Währungen (Australian Dollar [AUD], Canadian Dollar [CAD], Schweizer Franken [CHF], Danish Kroner [DKK], Euro [EUR], Pound Sterling [GBP], Japanese Yen [JPY], New Zealand Dollar [NZD], Swedish Krona [SEK], U.S. Dollar [USD]) und 15 Laufzeiten (o/n, 1w, 2w, 1m, 2m, 3m, 4m, 5m, 6m, 7m, 8m, 9m, 10m, 11m, 12m) ermittelt. Somit werden täglich 150 Referenzzinssätze ermittelt und publiziert. Für jede Währung meldet eine durch die BBA festgelegte Anzahl von Banken (das sogenannte Panel) täglich die Zinssätze, zu denen sie unbesicherte Geldmittel aufnehmen können. Jede Bank eines Panels (sogenannte Panel Bank) hat ihre Eingaben dabei auf folgende Frage zu basieren (übersetzt): «Zu welchem Zinssatz könnten Sie Geldmittel borgen, falls Sie unmittelbar vor 11 Uhr [Ortszeit London] um Interbankangebote in angemessener Transaktionsgrösse nachsuchten und dann akzeptieren würden?» Das höchste und tiefste Viertel der Eingaben der Panel Banks wird dabei aus der Berechnung ausgeschlossen (sogenanntes Trimming) und die verbleibenden Eingaben werden gemittelt. Das Resultat (Fixing) wird durch Thomson Reuters errechnet und etwa um 11.30 Uhr Londoner Zeit publiziert.</p>
<p>Liquidity Coverage Ratio (LCR)</p>	<p>Diese kurzfristige Liquiditätsquote ist eine neue quantitative Liquiditätsmessgrösse nach Basel III. In einem vordefinierten Stressszenario stellt sie hochliquide Aktiven (zum Beispiel gut bewertete Staatsanleihen) ins Verhältnis zu einem Nettozahlungsabfluss. Dabei wird verlangt, dass die Quote mindestens 100 Prozent betragen muss.</p>
<p>MiFID II</p>	<p>Die EU-Kommission hat im Oktober 2011 ein Gesetzespaket zur Revision der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Markets in Financial Instruments Directive [MiFID], Richtlinie 2004/39/EG), bestehend aus einer Richtlinie und einer Verordnung, vorgestellt. MiFID enthält insbesondere Regeln über die Organisation und den Betrieb von Wertschriftenbörsen und deren Teilnehmer. Daneben sind Verhaltensregeln zum Schutz von Anlegern bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen festgelegt.</p>
<p>Nachhandelsinfrastruktur</p>	<p>Vgl. «Finanzmarktinfrastrukturen».</p>
<p>Nettoinventarwert (NAV)</p>	<p>Der Nettoinventarwert ergibt sich aus dem Verkehrswert der Anlagen, vermindert um allfällige Verbindlichkeiten.</p>

Non-UCITS	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 «UCITS»).
Omnibus II	Die derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindliche europäische Omnibus-II-Richtlinie soll Anpassungen an der Solvency-II-Richtlinie vornehmen. Zunächst sind die erweiterten Befugnisse und Aufgaben der zum Januar 2011 neu geschaffenen EIOPA zu berücksichtigen. Daneben sind auch inhaltliche Änderungen an den aufsichtsrechtlichen Anforderungen für Versicherer geplant.
OTC-Derivate	OTC-Derivate sind derivative Finanzinstrumente, die ausserhalb einer Börse oder eines anderen geregelten, dem Publikum offenstehenden Marktes gehandelt werden.
Penny Stocks	Als Penny Stocks bezeichnet man Aktien, deren Nennwert unter einer Einheit in lokaler Währung liegt. In der Schweiz sind dies also Aktien, die einen Nennwert unter einem Schweizer Franken (häufig 0,01 Schweizer Franken) besitzen. In den USA gelten Aktien, die unter fünf US-Dollar notieren, als Penny Stock. Aufgrund des oftmals sehr geringen Handelsvolumens sind diese Aktien nicht selten das Objekt von Spekulanten. Sie weisen in der Regel eine hohe Volatilität auf und gelten somit als hoch spekulativ und aufgrund mangelnder Liquidität als höchst risikobehaftet.
Politisch exponierte Personen (PEP)	Unter den Begriff fallen folgende Personen mit prominenten öffentlichen Funktionen im Ausland: Staats- und Regierungschefs, hohe Politiker auf nationaler Ebene, hohe Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene sowie die obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung. Ebenfalls als PEP gelten Personen und Unternehmen, die den vorgenannten Personen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahestehen. Finanzintermediäre müssen Geschäftsbeziehungen zu PEP besonders sorgfältig überwachen.
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.

<p>Recovery, Resolution and Resolvability (Sanierung, Zwangssanierung und Abwicklungsfähigkeit)</p>	<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.
<p>Risikogewichtete Aktiven (RWA)</p>	<p>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 Eigenkapitalquoten.</p>
<p>Schattenbanken (Shadow Banking)</p>	<p>Ein System der Kreditintermediation sowie Liquiditäts- und Fristentransformation, das mit Einsatz von Leverage durch Unternehmen und Tätigkeiten teilweise oder ganz ausserhalb des regulierten Bankensystems erfolgt (Beispiele: Hedge Funds, Zweckgesellschaften).</p>
<p>Schweizer Solvenztest (SST)</p>	<p>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.</p>
<p>Standardansatz für Kreditrisiken (Banken)</p>	<p>Nicht bewilligungspflichtiger Ansatz für die Berechnung der erforderlichen Eigenmittel für Kreditrisiken.</p>
<p>Standardmodell (Versicherungen)</p>	<p>Von der FINMA vorgegebenes Risikomodell zur Bestimmung der Solvabilität nach SST. Standardmodelle gibt es für die Branchen Leben-, Schaden- und Krankenversicherung. Rückversicherungen und Versicherungsgruppen müssen interne Modelle verwenden.</p>
<p>Solvency II</p>	<p>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.</p>

Supervisory College	Treffen von Vertretern internationaler Aufsichtsbehörden zur Diskussion von Aufsichtsthemen eines multinational tätigen Institutes.
Supervisory Review	Vor-Ort-Einsätze von FINMA-Mitarbeitenden bei beaufsichtigten Instituten. Diese dienen der vertieften Risikoeinschätzung zu spezifischen Themen, ersetzen aber keinesfalls die Prüfungshandlungen durch die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften.
Swiss Finish	Synonym für Abweichungen der Schweizer Regulierung von internationalen Mindeststandards wie etwa den Eigenmittelstandards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, typischerweise in Form von Verschärfungen.
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 «system-relevant» bezeichnet. Ein Beispiel für eine systemrelevante Funktion ist die Abwicklung des Zahlungsverkehrs durch Banken.
Too big to fail (TBTF)	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.
UCITS	Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities. Die UCITS-Richtlinie standardisiert europaweit die Anforderungen an kollektive Kapitalanlagen für Publikumsanleger.

ABKÜRZUNGEN

ABV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 21. Oktober 1996 über die ausländischen Banken in der Schweiz (Auslandbankenverordnung-FINMA; SR 952.111)	CHF	Schweizer Franken
AFM	Autoriteit Financiële Markten (Niederlande)	CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Portugal)
AIFMD	Alternative Investment Fund Managers Directive (EU-Richtlinie zu Verwaltern alternativer Investmentfonds)	CoCos	Contingent Convertible Bonds
AMF	Autorité des marchés financiers (Frankreich)	CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Italien)
ASC	Alberta Securities Commission (Kanada)	CRD	Capital Requirements Directive (Eigenmittelrichtlinie)
AVO	Verordnung vom 9. November 2005 über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (Aufsichtsverordnung; SR 961.011)	DoJ	U.S. Department of Justice
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Deutschland)	DUFI	Direkt unterstellte Finanzintermediäre
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)	EBA	Europäische Bankenaufsicht (European Banking Authority)
BCBS	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision)	EBK	Eidgenössische Bankenkommission (Vorgängerbehörde der FINMA)
BCSC	British Columbia Securities Commission (Kanada)	EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; SR 954.1)	EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority)
BEHV	Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung; SR 954.11)	EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
BGE	Bundesgerichtsentscheid	EMIR	European Market Infrastructure Regulation
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation	ENA	Enforcementausschuss der FINMA
BIV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 30. August 2012 über die Insolvenz von Banken und Effektenhändlern (Bankeninsolvenzverordnung-FINMA; SR 952.05)	ERV	Verordnung vom 1. Juni 2012 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung; SR 952.03)
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen (Vorgängerbehörde der FINMA)	ESMA	Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)	FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
CCP	Zentrale Gegenpartei(en) (Central Counterparty[ies])	FATF	Financial Action Task Force
CDS	Credit Default Swap(s)	FFI	Ausländische Finanzinstitute (Foreign Financial Institutions)
CESR	Committee of European Securities Regulators	FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
CFTC	U.S. Commodity Futures Trading Commission	FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)
		FMA	Österreichische Finanzmarktaufsicht
		FSA	Financial Services Authority (UK)
		FSB	Financial Stability Board
		G-SIB	Global systemrelevante Bank(en) (Global Systemically Important Bank[s])
		G-SII	Global systemrelevante Versicherungsgruppe(n) (Global Systemically Important Insurer[s])
		GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte

GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)	OTC	Over the counter
GwV-FINMA	Verordnung vom 8. Dezember 2010 der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung-FINMA; SR 955.033.0)	PEP	Politisch exponierte Personen
IAIS	Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors)	RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
IFSC	Integrated Financial Supervisors Conference	SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
IOSCO	Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions)	SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
IRB	Internal Ratings-Based (Approach)	SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
IRS	Internal Revenue Service (US-Steuerbehörde)	SFA	Swiss Funds Association
KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz; SR 951.31)	SICAF	Investmentgesellschaft(en) mit festem Kapital
KAKV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über den Konkurs von kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagen-Konkursverordnung-FINMA)	SICAV	Investmentgesellschaft(en) mit variablem Kapital
KGK	Kommanditgesellschaft(en) für kollektive Kapitalanlagen	SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
KKV	Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung; SR 951.311)	SIFI	Systemrelevante(s) Finanzinstitut(e) (Systemically Important Financial Institution[s])
KKV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 21. Dezember 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung-FINMA; SR 951.312)	SNB	Schweizerische Nationalbank
Kst GwG	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Vorgängerbehörde der FINMA)	SQA	Swiss Qualitative Assessment
LCR	Liquidity Coverage Ratio	SRO	Selbstregulierungsorganisation(en)
LIBOR	London Interbank Offered Rate	SST	Schweizer Solvenztest (Swiss Solvency Test)
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive	SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding	TBTF	Too big to fail
MoU	Memorandum of Understanding	TIS	Team Intensive Supervision
NAV	Nettoinventarwert	UCITS	Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities
		UEK	Übernahmekommission
		UEV	Verordnung der Übernahmekommission vom 21. August 2008 über öffentliche Kaufangebote (Übernahmeverordnung; SR 954.195.1)
		UFR	Ultimate Forward Rate
		VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01)
		VKV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 17. Oktober 2012 über den Konkurs von Versicherungsunternehmen (Versicherungskonkursverordnung-FINMA; SR 961.015.2)
		VVG	Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz; SR 221.229.1)
		WEKO	Wettbewerbskommission
		WTO	World Trade Organization

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, Enforcement und Regulierung 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 Entscheidungen 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.



