



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 2009

MANDAT DER FINMA

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) setzt sich als unabhängige Aufsichtsbehörde für den Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie für den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ein. Sie stärkt damit das Vertrauen in einen funktionierenden, integren und wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz.

Per 1. Januar 2009 wurden das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV), die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) sowie die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) in der FINMA zusammengeführt. Die gesetzliche Grundlage der FINMA bildet das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG).

Als staatliche Aufsichtsbehörde ist die FINMA mit hoheitlichen Befugnissen über Banken, Versicherungen, Börsen, Effekthändler sowie kollektive Kapitalanlagen ausgestattet. Sie ist zuständig für die Geldwäschereibekämpfung und wickelt bei Bedarf Sanierungsverfahren und Konkurse ab. Die FINMA bewilligt den Betrieb von Unternehmen und Organisationen, die der Aufsicht unterstellt sind. Zudem stellt die FINMA mit ihrer Überwachungstätigkeit sicher, dass sich die Beaufsichtigten an die Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Reglemente halten sowie die dauernd zu gewährleistenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen. Die FINMA spricht nach Massgabe des Gesetzes Sanktionen aus und leistet Amtshilfe. Schliesslich ist die FINMA auch Regulierungsinstanz. Wo dazu ermächtigt, arbeitet sie bei Gesetzesanpassungen und den dazugehörigen Verordnungen mit, erlässt eigene Verordnungen und Rundschreiben und ist für die Anerkennung von Selbstregulierungsnormen zuständig. Auf dem Gebiet der öffentlichen Kaufangebote bei börsenkotierten Gesellschaften ist die FINMA zudem Aufsichtsbehörde im Bereich der Offenlegung von Beteiligungen sowie Beschwerdeinstanz bei Verfügungen, die von der Übernahmekommission erlassen wurden.

Die FINMA beschäftigte 2009 durchschnittlich 362 Mitarbeitende auf 333 Vollzeitstellen.

FINMA

Jahresbericht 2009

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: Béatrice Devènes, Bern

Druck: Stämpfli Publikationen AG, Bern

Jahresrechnung

Die Jahresrechnung 2009 der FINMA wird im zweiten Quartal 2010 auf der FINMA-Website 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

VORWORT DES PRÄSIDENTEN	8
«UNSERE AUFSICHT WIRD SICH WEITERENTWICKELN»	10
DIE FINMA IM ÜBERBLICK	
SCHWERPUNKTTHEMEN	16
Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht	16
Grenzüberschreitendes Privatkundengeschäft	17
Wirksames Finanzmarktenforcement	19
Effektivität und Effizienz der Aufsicht	21
Regulierung von Vergütungssystemen	22
NATIONALE VERNETZUNG	24
INTERNATIONALE EINBETTUNG UND AGENDA	26
Einleitung	26
Institutionelle Auswirkungen der Finanzmarktkrise	26
Instrumente zur Erfassung der makroprudenziellen Risiken	28
Regulierung von global tätigen und systemrelevanten Finanzinstituten	28
Stärkung von Eigenkapital und Liquidität	29
Erhebungen über die Auswirkungen der vom BCBS angekündigten Massnahmen	30
Over-the-Counter-Derivatemärkte	30
Reform der Fondsregulierung	31
Rolle der Ratingagenturen	32
Stärkung von Accounting Standards	33
Corporate Governance	34
Internationale Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden	35
Beziehung zur Europäischen Union	36
Internationale Amtshilfe	37
Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung	37
Länderexamen IWF und OECD	37
Erfahrungen mit Supervisory Colleges und Coordination Committees	38

REGULIERUNG UND AUFSICHT

EINLEITUNG	42
BANKEN UND EFFEKTEHÄNDLER	43
Grundlagen	43
<i>Einlagensicherung</i>	43
<i>Umfragen und Stresstests</i>	43
<i>SWIFT</i>	44
Regulierung	44
<i>Securities Lending and Borrowing</i>	44
<i>Treuhandanlagen</i>	44
<i>Liquiditätsregime Grossbanken</i>	45
<i>Änderung Eigenmittelverordnung</i>	45
Bewilligungen	46
<i>PostFinance</i>	46
<i>Devisenhändler</i>	46
Aufsichtspraxis	47
<i>Grossbankenaufsicht</i>	47
<i>Themenspezifische Untersuchungen und Ratingsystem</i>	47
<i>Reaktion der Beaufsichtigten auf Marktveränderungen</i>	48
Enforcement	49
<i>Madoff-Untersuchung</i>	49
<i>Lehman-Untersuchung</i>	49
<i>Vereinbarung der Credit Suisse mit US-Behörden</i>	51
<i>Insolvenzen von beaufsichtigten Instituten</i>	52
<i>Irreführende Angaben in einer Amtshilfesache</i>	52
<i>Ausgewählte Enforcemententscheide</i>	53
<i>Aufsichtsenforcement durch Beauftragte</i>	53
Asset Manager	54
<i>Internationale Aufsichtsentwicklungen</i>	54
<i>Trends bei Bewilligungen</i>	54
<i>Überwachung Asset Manager</i>	54
VERSICHERUNGEN	56
Grundlagen	56
<i>Erkenntnisse aus den Berichten und Erhebungen</i>	56
<i>Swiss Solvency Test</i>	56
<i>Swiss Quality Assessment</i>	57
<i>Einführung des neuen Reportingtools FIRST</i>	58
<i>Versicherungsgruppen- und -konglomeratsaufsicht</i>	58
<i>Internationale Entwicklungen</i>	59

Lebensversicherung	59
<i>Herausforderungen im Geschäft der kollektiven beruflichen Vorsorge</i>	59
<i>Auswirkungen des neuen Rundschreibens über technische Rückstellungen</i>	60
<i>Tiefes Zinsumfeld</i>	60
Schadenversicherung	61
<i>Forderungen gegenüber Rückversicherern im gebundenen Vermögen</i>	61
<i>Mietkautionsgesellschaften</i>	61
Rückversicherung	61
<i>Aufsichtstrends</i>	61
<i>Abwicklung einer Rückversicherungsgesellschaft</i>	62
Krankenversicherung	62
<i>Krankenzusatz- und Taggeldversicherungen</i>	62
<i>Ergebnis der Tarifrunde 2009</i>	62
<i>Institutionelle Trennung zwischen VVG- und KVG-Gesellschaften</i>	63
MÄRKTE UND FINANZINTERMEDIÄRE	64
Börsen- und Marktaufsicht	64
Regulierung	64
<i>Eigengeschäfte Verwaltungsratsmitglieder</i>	64
<i>Strukturierte Produkte</i>	64
<i>Short Selling</i>	65
<i>Stromhandel – Emissionszertifikate</i>	65
Bewilligungen und wichtige Themen	66
<i>Neues Kotierungsreglement und Rule Book SIX Swiss Exchange</i>	66
<i>Rückführung des SMI-/SLI-Handels nach Zürich</i>	67
<i>Swiss Block</i>	67
<i>High Frequency Trading</i>	68
Übernahme und Offenlegung	69
Aufsichtspraxis	69
<i>Sarasin Investmentfonds und Quadrant</i>	69
<i>MMA Vie und Harwanne Compagnie</i>	69
Enforcement	70
<i>Sulzer</i>	70
<i>sia Abrasives</i>	70
Kollektive Kapitalanlagen	71
Regulierung	71
<i>Swiss Finish</i>	71
<i>Side Pockets</i>	71
Bewilligungen	72
<i>Trends</i>	72
Aufsichtspraxis	72
<i>Funds of Hedge Funds</i>	72
<i>Kotierung von ausländischen Investmentgesellschaften an einer Schweizer Börse</i>	73

Prüfungsgesellschaften, Ratingagenturen und Accounting	73
<i>Einsatz der Prüfungsgesellschaften</i>	73
<i>Entwicklungen in der internationalen Rechnungslegung</i>	73
Aufsichtspraxis	74
<i>Inspektionen zur Qualitätssicherung</i>	74
<i>Zusammenarbeit mit der Revisionsaufsichtsbehörde</i>	74
<i>Inspektionen durch US-Aufsichtsbehörde</i>	75
Übrige Finanzintermediäre	75
Regulierung	75
<i>Mindeststandards zur Selbstregulierung</i>	75
<i>Finanzintermediäre nach VAG</i>	76
<hr/>	
GELDWÄSCHEREI	77
<i>Strategie der FINMA in der Geldwäschereibekämpfung</i>	77
Regulierung	77
<i>Geldwäschereigesetz</i>	77
<i>Bundesrätliche Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation</i>	78
<i>Geldwäschereiverordnungen der FINMA</i>	78
Aufsichtspraxis	79
<i>Direkt unterstellte Finanzintermediäre</i>	79
<i>Selbstregulierungsorganisationen und Prüfung der FINMA</i>	79
<hr/>	
UNBEWILLIGTE INSTITUTE	80
<i>Überblick</i>	80
<i>Praxis des Enforcementausschusses</i>	80

DIE FINMA ALS BEHÖRDE

VERWALTUNGSRAT UND GESCHÄFTSLEITUNG	84
Verwaltungsrat	84
<i>Verwaltungsratsausschüsse</i>	84
Geschäftsleitung	85
<i>Erweiterte Geschäftsleitung</i>	85
<i>Enforcementausschuss (ENA)</i>	85
PERSONAL	86
Rechtsgrundlagen	86
Personal- und Lohnpolitik	86
Personalbestand und -struktur	87
ORGANIGRAMM	88
INTERNE GOVERNANCE	89
Verhaltenskodex	89
Internes Kontrollsystem	89
ÜBERBLICK REGULIERUNGSVORHABEN	90
STATISTIKEN	98
Unterstellte Institute	98
Bewilligungen	99
Verfügungen	99

ANHANG

VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN	102
ABKÜRZUNGEN	104

VORWORT DES PRÄSIDENTEN



«*Leaning against the wind requires judgment and will always prove controversial.*»

Martin Wolf, Kolumnist «Financial Times»

Der Satz von Martin Wolf ist treffend und beschreibt eine der grossen Herausforderungen, gültig gleichermaßen für Aufsichtsbehörden in der Überwachung einzelner Finanzinstitute als auch für Zentralbanken, welche die Stabilität des globalen Finanzsystems zu sichern haben. Frühzeitig Entwicklungen entgegenzutreten, die in sich das Risiko eines grossen Schadens bergen, verlangt Einsichten und noch mehr Überzeugungskraft. Mehrere Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um dieser Herausforderung gewachsen zu sein. So braucht es umfassende Informationen, Sachverstand, Entschlossenheit und eine grosse Unabhängigkeit der Entscheidungsgremien.

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA ist auf gutem Weg dazu. Mit der Zusammenführung der vormaligen Eidgenössischen Bankenkommission, des Bundesamts für Privatversicherungen und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei per 1. Januar 2009 bündelte sie das Fachwissen und schuf einen attraktiven Rahmen zur Rekrutierung entsprechend qualifizierter Fachkräfte. Die Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbank wurde und wird weiter ausgebaut, dies unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Mandate der beiden Institutionen und mit dem Ziel, makroökonomische Entwicklungen vermehrt in die Überwachung der zu Beaufsichtigenden einfließen zu lassen.

Entschlossenheit bewies die FINMA in mehreren Entscheidungen. Sie umfassen nicht nur das Enforcement bei bewilligten Instituten zur Wie-

derherstellung eines gesetzeskonformen Betriebes, sondern auch die Auflösung von in der Regel überschuldeten Anbietern, die ohne Bewilligung eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübten. Im Rahmen der Marktaufsicht wurden zudem mehrere Verfügungen erlassen und Strafanzeigen gegenüber Marktteilnehmern erstattet, die beruhend auf den Untersuchungsergebnissen börsenrechtliche Bestimmungen verletzt hatten. Die FINMA ist aufmerksam, handelt konsequent und führt eingreifende Verfahren umsichtig unter Wahrung der Parteirechte. Damit wird sichergestellt, dass sich das übertragene Mandat nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen lässt.

Bleibt noch die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde zu werten. Es ist nachvollziehbar, dass dieser Aspekt immer wieder kritisch hinterfragt wird; zu Recht, sei es durch die Adressaten erlassener Verfügungen, sei es bei Entscheidungen, die nicht den Erwartungen einer vorherrschenden Meinung entsprechen. Dieses Spannungsfeld lässt sich nie zur Zufriedenheit aller lösen. Es liegt in der Natur der Aufgaben einer Aufsichtsbehörde, dass oft gegensätzliche Standpunkte aufeinandertreffen, am Ende aber gleichwohl ein Entscheid zu fällen ist. Häufig schafft erst die zeitliche Distanz den Massstab, der zeigt, ob die Einschätzungen richtig waren und die getroffenen Entscheidungen sachgerecht und unabhängig erfolgten. Wir scheuen diesen Vergleich nicht und hoffen, dass das Ergebnis das notwendige Vertrauen in die noch junge Behörde weiter stärken wird.



Dr. Eugen Haltiner, Präsident,
im Dezember 2009

«UNSERE AUFSICHT WIRD SICH WEITERENTWICKELN»

Gespräch mit Dr. Patrick Raaflaub, Direktor

Ein Jahr FINMA. Was sind Ihre persönlichen Erfahrungen?

Eine spannende und anspruchsvolle Aufgabe. Der operative Start der FINMA am 1. Januar 2009 fiel in eine turbulente Zeit. Einerseits mussten zahlreiche Arbeiten zum Aufbau und zur Umsetzung der Fusion vorangetrieben werden, zugleich galt es aber auch, sich mit der schwierigen Situation an den Finanzmärkten und den daraus resultierenden Anforderungen an die Aufsichtsbehörde auseinanderzusetzen. Dies hat bei vielen Mitarbeitenden der FINMA zu Doppelbelastungen geführt. Ich sehe diese Phase aber in erster Linie als Chance, konnten wir doch im ersten Jahr vieles bewegen und in den Aufbau der neuen Finanzmarktaufsicht einfließen lassen.

Nach etwas mehr als einem halben Jahr haben Sie bereits die erste Neuorganisation vorgenommen. Weshalb?

Damit die Kontinuität der Aufsichtstätigkeit trotz Fusion sichergestellt werden konnte, wurden die Strukturen der drei Vorgängerbehörden bewusst mit wenigen Änderungen übernommen. Die gewählte Organisation war von Anfang an als Startaufstellung gedacht, nicht als definitive Lösung. Nach etwas mehr als einem halben Jahr vollzogen wir den zweiten Schritt und passten diese den Bedürfnissen einer integrierten Aufsicht an. Ziel war die Straffung der Organisation und damit eine Entlastung und gleichzeitige Stärkung der Geschäftsleitung. Zudem wurden starke Querschnittsfunktionen geschaffen, beispielsweise das Risikomanagement oder das Enforcement. Diese entfalten ihre Tätigkeit über die ganze Organisation. Das ist ein sehr wichtiges Element, war doch die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Geschäftsbereichen in den Vorgängerbehörden nicht ausreichend sichergestellt.

Die strategischen Ziele der FINMA

- Reduktion der systemischen Risiken und Komplexitäten
- Verbesserung des Kundenschutzes
- Straffung und Optimierung der Regulierung
- Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Aufsicht
- Umsetzung einer griffigen Marktaufsicht und eines wirkungsvollen Enforcements
- Positionierung für internationale Stabilität und enge Vernetzung der Märkte
- Stärkung der FINMA als Behörde

Nähere Ausführungen zu den strategischen Zielen sind auf der FINMA-Website¹ zu finden.

¹ vgl. www.finma.ch/d/aktuell/Documents/strategische-ziele-finma-20090930-d.pdf

Hat sich mit der erfolgten Fusion auch der Auftrag der Aufsichtsbehörde verändert?

Nein, der gesetzliche Auftrag bleibt unverändert. Der Schutz von Gläubigern, Anlegern und Versicherten ist die Kernaufgabe der FINMA und bildet die Grundlage ihrer Aufsichtstätigkeit. Das heisst, wir stellen sicher, dass sich die Finanzdienstleister an den gesetzlichen Rahmen halten und nicht die Interessen der Kunden gefährden. Die Aufsicht über die Einzelinstitute zielt auf die nachhaltige Stabilität und Leistungsfähigkeit der Beaufsichtigten ab und bildet damit die wichtigste Grundvoraussetzung für den Schutz der Kunden. Praktisch das gesamte Finanzmarktrecht verfolgt dieses Ziel. So stellen wir beispielsweise sicher, dass Banken und Versicherungen genügend kapitalisiert sind, um künftige Schocks ohne Verlust für die Kunden absorbieren zu können. Oder wir nehmen Unternehmen, die eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, ohne über die entsprechende Bewilligung zu verfügen, so rasch



**Dr. Patrick Raaflaub,
Direktor**

als möglich vom Markt. Und kommt es dennoch zum Konkurs eines Finanzdienstleisters, so setzen wir uns für den Gläubigerschutz ein.

Die FINMA hat sich im letzten Herbst eine Strategie gegeben. Überspannt sie damit nicht ihren gesetzlichen Auftrag?

Mit den sieben strategischen Zielen haben wir den gesetzlichen Auftrag konkretisiert und mittels Themenschwerpunkten und konkreter

Initiativen zusätzlich priorisiert. Damit soll die längerfristige Orientierung der Arbeiten der FINMA festgelegt und öffentlich bekannt werden. Mit der Definition der strategischen Ziele wollen wir sicherstellen, dass sich unser Aufsichtsansatz weiterentwickelt und den Bedürfnissen eines sich verändernden Marktumfeldes gerecht wird. Allen Initiativen liegt jedoch das Bestreben zugrunde, den Kundenschutz in der Schweiz laufend zu verbessern.

Der Aufsichtsansatz soll weiterentwickelt werden. Heisst das, wir stehen vor einer Regulierungsflut?

Regulierung allein kann keine vernünftige Weiterentwicklung eines Aufsichtsansatzes sein. Wir wollen die Aufsichtstätigkeit noch besser differenzieren und damit effektiver werden. Regulatorische Anpassungen werden nur in einzelnen Teilbereichen notwendig sein, beispielsweise in der Marktaufsicht. Eines unserer strategischen Ziele ist die Straffung der Regulierung. Dabei sollen die bestehenden Regulierungen vereinfacht und wo möglich vereinheitlicht werden. Die Weiterverfolgung und die Vertiefung des bewährten risikobasierten Ansatzes tragen wesentlich zur Effizienz der Aufsicht bei, ohne dass eine Regulierungsflut ausgelöst wird.

Wie und in welchen Bereichen wird sich die Aufsicht weiterentwickeln?

In allen Bereichen. Ein Aufsichtsansatz darf nicht statisch sein und muss mit den Entwicklungen an den Finanzmärkten Schritt halten. Die FINMA wird ihre Kompetenzen zur Erfassung und Früherkennung von Risiken gezielt weiterentwickeln. Alle Beaufsichtigten sollen entlang ihres Risikoprofils in Gruppen mit spezifischen risikoorientierten Aufsichtsansätzen eingeteilt werden. Entsprechend wird sich die Überwachungsintensität und der damit verbundene Aufwand den einzelnen Beaufsichtigten und den einzelnen Bereichen anpassen. Erst eine umfassende Risikoerkennung gibt der Aufsichtstätigkeit im Sinne einer zielgerichteten Überwachung und Durchsetzung

der Aufsichtsregeln die notwendige Wirkung. Die Arbeiten im Rahmen der vorgegebenen Strategie laufen bereits auf Hochtouren und sollen in einem Zeitrahmen von drei Jahren umgesetzt werden.

Was bedeutet dies konkret für die Beaufsichtigten?

Der Austausch mit den Beaufsichtigten wird noch enger werden. Um ein zeitnahes Bild der jeweiligen Risikosituation erstellen zu können, werden die Datenlieferungen von den Beaufsichtigten verbessert und automatisiert werden müssen. Wir erarbeiten neue Kennzahlen und werden vermehrt Quervergleiche vornehmen. So sollen frühzeitig fehlerhafte Entwicklungen erkannt werden, damit die FINMA bei Bedarf rechtzeitig institutsspezifische Massnahmen anordnen kann.

Finanzmärkte sind international, Aufsichtsbehörden national. Sollte die Aufsicht nicht entsprechend internationalisiert werden?

Aufsichtsbehörden werden voraussichtlich national bleiben, da es kein einheitliches internationales Finanzmarktrecht gibt. Die FINMA wirkt aber aktiv in den wichtigsten internationalen Gremien mit und hat in einzelnen Bereichen, beispielsweise bei den Kapitalanforderungen für Grossbanken, gar eine Vorreiterrolle eingenommen. Die internationale Zusammenarbeit wird gezielt weiter ausgebaut werden. Nur so lassen sich grenzüberschreitende Risiken oder Missstände frühzeitig erkennen. Hier müssen alle wesentlichen Finanzzentren der Welt künftig noch stärker am selben Strick ziehen.



The background of the page is a solid blue color with a complex, abstract pattern of overlapping, slightly curved lines that create a grid-like effect. The lines are in various shades of blue, from a very light, almost white-blue to a deep, dark navy blue. The pattern is dense and covers the entire page, giving it a textured, architectural feel.

DIE FINMA IM ÜBERBLICK

SCHWERPUNKTTHEMEN

Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht

Mit ihrem Bericht «Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht»² legte die FINMA am 14. September 2009 eine umfassende Analyse der Finanzmarktkrise sowie des Verhaltens der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) vor. Die Aufarbeitung der Krise hat zum Ziel, aus den gesammelten Erfahrungen Erkenntnisse und notwendige Massnahmen abzuleiten. Zudem diente der Bericht als Grundlage für die Beantwortung zweier parlamentarischer Vorstösse (Postulat Ständerat Eugen David und Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates).

Die globale Finanzkrise überraschte in ihrem Umfang und in ihrer Tiefe alle Finanzmarktteilnehmer – sowohl Banken, Finanzanalysten, Ratingagenturen, Wirtschaftsprüfer, Investoren und Zentralbanken als auch die Aufsichtsbehörden. Die Ursachen der Krise und die davon ausgehenden Gefahren wurden von allen Beteiligten nicht rechtzeitig in vollem Ausmass erkannt. Neben einzelnen Mängeln zeigte die Analyse zudem, dass in der Bankenaufsicht teilweise zu wenig Durchsetzungskraft bestanden hatte. Der Bericht verdeutlicht jedoch auch, dass die EBK schnell und entschieden reagiert hat. Entscheidende Weichenstellungen zur Stabilisierung wurden zielgerichtet und rechtzeitig vorgenommen.

Als Hauptursachen für die weltweite Krise gelten volkswirtschaftliche Ungleichgewichte, die gestiegene Verschuldung sowie intransparente Vertriebspraktiken. Der US-amerikanische Subprime-Hypothekenmarkt war schliesslich der Auslöser für den Abschwung. Im Verlauf der Krise verstärkten verschiedene «Brandbeschleuniger» die negative Entwicklung zusätzlich. Zwangsverkäufe und verlorenes Vertrauen in intransparente Produktstrukturen liessen wichtige Wertpapiermärkte illiquide werden und führten zu erheblichen Preiseinbrüchen. Weltweit waren viele Banken gezwungen, hohe Abschreibungen vorzunehmen, was den Bedarf an Kapital und Liquidität im Bankensektor erhöhte.

Schweizer Finanzinstitute, allen voran die Grossbanken sowie Versicherungsgesellschaften mit Aktivitäten im Kapitalmarktbereich, waren unmittelbar von der Finanzmarktkrise betroffen und erlitten teilweise hohe Verluste. Mit dem Übergreifen der Krise auf die Realwirtschaft sind inzwischen sämtliche Banken und Versicherungen des Schweizer Finanzplatzes – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – vom Abschwung betroffen.

Die EBK, als eine der drei Vorgängerbehörden der FINMA, befasste sich vor und während der Krise intensiv mit den beiden Grossbanken. Mit Ausbruch der Krise im August 2007 setzte der aktive Krisenmodus der EBK ein. Damit ging eine verstärkte Überwachung der beiden Grossbanken mit Schwerpunkt UBS einher. Die für die Stabilität der Finanzinstitute wichtigen Parameter wie Kapitalisierung oder Liquidität wurden laufend überwacht, und es wurden korrigierende Massnahmen wie Kapitalerhöhungen veranlasst. Wenn sich die Grossbanken nicht frühzeitig am Markt zusätzliche Eigenmittel beschafft hätten, wäre wahrscheinlich ein deutlich grösseres staatliches Massnahmenpaket notwendig geworden.

Im Rückblick zeigen sich jedoch auch Schwachstellen sowohl bei der Früherkennung von Risiken als auch bei der Durchsetzung einzelner Gegenmassnahmen. Dank rechtzeitiger Vorarbeiten der Behörden im Hinblick auf mögliche Krisen und dank eines zielgerichteten und konsequenten Handelns während der Krise funktionierte jedoch die Krisenbewältigung gut.

Schwächen grundlegender Art zeigten sich insbesondere bei den Basel-II-Standards, die in wichtigen Bereichen unverändert aus Basel I übernommen worden waren, wie die ungenügende Eigenmittelunterlegung von Positionen im Handelsbuch sowie die prozyklische Wirkung der verwendeten Marktmodellrisikomodelle. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision

² vgl. www.finma.ch/d/aktuell/Documents/Finanzmarktkrise%20und%20Finanzmarktaufsicht_Endversion_d.pdf

[BCBS]) setzt sich intensiv mit der Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen auseinander. Die FINMA bringt sich als Mitglied auf allen Ebenen aktiv in diese Arbeiten ein.

Noch sind nicht alle Lehren umgesetzt. Die FINMA hat dank ihrer Unabhängigkeit aber gute Voraussetzungen, rasch die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, insbesondere bezüglich der Qualität der Aufsicht. So wurden als direkte Folge der Finanzmarktkrise konkrete Projekte zur Weiterentwicklung des Aufsichtsansatzes in Angriff genommen. Zudem hat die FINMA begonnen, ihre fachlichen Kompetenzen in einigen Bereichen gezielt auszubauen.

Auch die nach der Genehmigung durch den

Bundesrat am 30. September 2009 veröffentlichten strategischen Ziele der FINMA berücksichtigen die Lehren aus der Krise. Allen strategischen Zielen gemeinsam ist das Bestreben, den Kundenschutz weiter zu verbessern. Der Schutz von Gläubigern, Anlegern und Versicherten ist die Kernaufgabe der FINMA und bildet die Grundlage ihrer Aufsichtstätigkeit. Dabei stehen insbesondere die Erhöhung der Krisenresistenz in den beaufsichtigten Bereichen, der Schutz von Einlegern und Versicherten vor den Folgen einer allfälligen Insolvenz sowie die Transparenz im Handel und Vertrieb von Produkten im Mittelpunkt. Die FINMA will zudem die Risiken besser verstehen, die sich aus gegenseitigen Abhängigkeiten ergeben.

Grenzüberschreitendes Privatkundengeschäft³

Verschiedene US-Behörden ermittelten seit Herbst 2007 gegen die UBS. Der Bank wurde vorgeworfen, im grenzüberschreitenden Geschäft mit US-Privatkunden gegen Vorschriften des US-Wertpapierrechts, des US-Steuerrechts sowie gegen Verpflichtungen aus dem Qualified Intermediary Agreement verstossen zu haben. Im Sommer 2008 verdichteten sich die Anhaltspunkte, wonach einzelne Kundenberater einer verhältnismässig kleinen Anzahl vermögender US-Kunden dabei behilflich gewesen waren, die mit dem Qualified Intermediary Agreement einhergehenden Offenlegungs- bzw. Besteuerungsfolgen zu vermeiden. Wie es schien, hatten diese Berater im Zeitraum der Einführung des Qualified Intermediary Regime für die entsprechenden Kunden Offshore-Strukturen aufgesetzt, um über diese US-Wertschriften zu halten. Auch gab es Hinweise auf die Missachtung von US-Wertschriftenrecht bei der grenzüberschreitenden Bedienung von US-Kunden. Die US-Behörden stellten sich deshalb auf den Standpunkt, dass für sie eine die laufenden Untersuchungen abschliessende Vereinbarung mit der UBS nur infrage kommt, wenn

zuvor eine Anzahl Kundendaten übergeben wird. Gegen das Jahresende drohte das U.S. Department of Justice mit der strafrechtlichen Anklage der Bank in den USA, sollten nicht innerhalb weniger Wochen Kundendaten offengelegt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die seit Sommer 2008 laufenden Amtshilfeverfahren vor der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) keine übermittlungsfähigen Resultate gezeigt.

Als die US-Behörden die strafrechtliche Anklage im Februar 2009 schriftlich androhten, verfügte die FINMA gegenüber der UBS Schutzmassnahmen.⁴ Konkret ordnete sie an, die UBS möge ihr umgehend einen Datensatz zwecks Weitergabe an die US-Behörden herausgeben. Eine Anklage der UBS in den USA wäre unter den damaligen Umständen für die Bank existenzgefährdend gewesen. Dieser schwierige Entscheid erfolgte unter sorgfältiger Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen. Dabei musste die Aufrechterhaltung der Stabilität des schweizerischen sowie des globalen Finanzsystems Vorrang haben. Zielführende mildere Alternativen gab es zu diesem Zeitpunkt keine. Am 18. Februar 2009 konnte die UBS

³ vgl. auch EBK-Jahresbericht 2008, S. 36 ff.

⁴ im Sinne von Art. 25 und Art. 26 BankG

schliesslich mit dem U.S. Department of Justice und der U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) einen Vergleich abschliessen.

Parallel dazu verfolgte der U.S. Internal Revenue Service, der nicht Partei der mit der UBS geschlossenen Vereinbarungen war, sein im Sommer 2008 eingeleitetes zivilrechtliches Begehren (John Doe Summons) auf Herausgabe von mehr als 50 000 Kundendaten. Während das US-Recht von der UBS die Offenlegung der entsprechenden Informationen verlangte, hätte sie sich nach Schweizer Recht damit strafbar gemacht. Dieser sich zwischen zwei souveränen Staaten anbahnende Justizkonflikt konnte am 19. August 2009 nach mehreren Verhandlungsrunden einer einvernehmlichen Lösung zugeführt werden. Gestützt auf den zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten abgeschlossenen Staatsvertrag reichten die US-Behörden unter dem geltenden Doppelbesteuerungsabkommen ein neues Amtshilfegesuch ein, das innerhalb eines Jahres abzuarbeiten ist. Im Gegenzug erfolgt der schrittweise Rückzug des hängigen Vollstreckungsbegehrens.

Ausgelöst unter anderem durch den Fall UBS arbeitete die FINMA ab März 2009 im Rahmen eines Projektes die dem grenzüberschreitenden Privatkundengeschäft inhärenten Rechtsrisiken auf und führte bei einer Auswahl von Finanzinstituten eine Bestandesaufnahme durch.

Ausländische Rechtsrisiken bestehen im Aufsichts-, Steuer-, Straf- und Zivilrecht sowie in Verfahrensbestimmungen. Auch das Geldwäschereirecht eines Landes kann für grenzüberschreitend tätige ausländische Institute Rechtsrisiken, insbesondere in Form von Meldepflichten, hervorrufen. Aufsichtsrechtliche Restriktionen gelten namentlich bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung sowie beim Anbieten und Vertreiben von Produkten. Auf dem Gebiet des Steuerrechts besteht einerseits das Risiko, dass einem Finanzintermediär oder dessen Angestellten eine nach ausländischem Recht strafbare Gehilfenschaft bei Steuerdelikten ausländischer

Kunden vorgeworfen werden kann. Dass diese Gefahr der Kriminalisierung real ist, belegen die während der Jahre 2007 und 2008 erhobenen Anklagen gegen Exponenten der Schweizer Bankbranche. Darüber hinaus können grenzüberschreitende Tätigkeiten auf einem Markt unter Umständen eine Steuerpflicht des Finanzintermediärs selbst auslösen.

In den vergangenen Jahren und Monaten nahmen die Rechtsrisiken im grenzüberschreitenden Privatkundengeschäft zu. Die Sensibilität der ausländischen Behörden erhöhte sich. Ausgeprägt ist auch der Wille zur effektiven Ahndung von Verstössen; die Mittel dazu sind ebenfalls grösser. Die Finanzmarktkrise verstärkte diese Entwicklung noch und verschaffte den rechtsdurchsetzenden Behörden ausreichend politische Rückendeckung.

Die Bestandesaufnahme bei den Finanzinstituten bestätigte den dringenden Handlungsbedarf. Für jeden Zielmarkt ein konformes Dienstleistungsmodell zu definieren, erweist sich für die Finanzinstitute als schwierige und aufwendige Herausforderung. Nur ein integraler Ansatz, der die wesentlichen Risiken berücksichtigt, vermag letztlich eine Minimierung der Risiken herbeizuführen. Daraus folgen jedoch empfindliche Einschränkungen im grenzüberschreitenden Geschäft. Für die Bankbranche stellt der eingeschränkte Marktzugang in den EU-Mitgliedstaaten sowie in anderen Ländern eine der grössten Hürden dar.

Der Finanzplatz Schweiz steht angesichts der Bedeutung des Offshore-Geschäfts vor grossen Herausforderungen. Gefordert sind nicht nur die Vertreter der Branche, sondern auch die Politik, die FINMA sowie weitere Behörden. Zunächst bedarf es eines Rechtsrahmens, der eine geeignete Ausgangslage für die Weiterexistenz und eine nachhaltige Entwicklung dieses Geschäftszweiges erlaubt. Es ist nach geeigneten Lösungen zu suchen, um den grenzüberschreitenden Marktzugang zu erleichtern und die Kriminalisierungsproblematik zu entschärfen. Gleichzeitig sind die Interessen der Kunden zu wahren und ihre legi-

timen Bedürfnisse nach dem Schutz ihrer Privatsphäre angemessen zu berücksichtigen.

Eine Aufgabe der FINMA für das Jahr 2010 wird es sein, auch die Rechtsrisiken im grenzüber-

schreitenden Geschäft von Versicherern angemessen aufzuarbeiten und einen allfälligen Handlungsbedarf zu klären.

Wirksames Finanzmarktenforcement

Enforcement-Policy

Zur Konkretisierung des strategischen Ziels der FINMA hinsichtlich der «Umsetzung einer griffigen Marktaufsicht und eines wirkungsvollen Enforcements» verabschiedete der Verwaltungsrat im Dezember 2009 eine von der Geschäftsleitung vorgelegte Enforcement-Policy. Unter «Enforcement» versteht die FINMA die forcierte Ermittlung des Sachverhalts bei Verdacht auf Missstände oder Missbrauch sowie die zwangsweise Durchsetzung der Finanzmarktaufsichtsgesetze.

Die auf der FINMA-Website veröffentlichte Policy⁵ umfasst dreizehn Grundsätze, in denen zentrale Elemente des Finanzmarktenforcements der FINMA umschrieben sind. Zunächst hält die Policy fest, dass Enforcement eine von verschiedenen Methoden der Aufsichtsbehörde zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags darstellt. Oberstes Ziel ist die Gewährleistung integrier Märkte, was sich vorab in der entschiedenen Bekämpfung von Missbrauch sowie in der Beseitigung von Missständen zeigt. Bei der Durchsetzung des Aufsichtsrechts ist die FINMA jedoch darum bemüht, mit Augenmass vorzugehen. Das heisst, die FINMA kann mildere Vorgehensweisen wählen, wenn damit das gleiche Ergebnis erzielt werden kann. Die FINMA ist bestrebt, ihre Verfahren rasch und konzentriert sowie gegenüber den Betroffenen fair und transparent zu führen. Dazu gehört insbesondere die strikte Wahrung der Parteirechte. Im Rahmen ihrer eingreifenden Verwaltungsverfahren prüft die FINMA jeweils, ob spezifische Aufgaben einem externen Beauftragten der FINMA⁶ zu übergeben sind. Die FINMA arbeitet zudem eng mit Strafbehörden und anderen Behörden zusammen. Gleiches gilt für die Börsen oder die Selbstregulie-

rungsorganisationen nach dem Geldwäschereigesetz.⁷

Über einzelne Verfahren erteilt die FINMA in der Regel keine Auskunft. Ausnahmsweise informiert sie über die Eröffnung eines Verfahrens, über den Gegenstand und über den Abschluss eines Verfahrens, nicht jedoch über einzelne Verfahrensstadien.⁸ Rechtskräftige Entscheide kann die FINMA veröffentlichen, sofern sie dies im Dispositiv angeordnet hat.⁹ Ausgewählte anonymisierte Entscheide veröffentlicht sie in einer separaten Entscheidungssammlung.

Vorgehen gegen natürliche Personen

Besonderes Gewicht legt die Enforcement-Policy auf das Vorgehen gegen natürliche Personen.¹⁰ Solche Verfahren sind für die Betroffenen regelmässig sehr einschneidend, weshalb sich die FINMA Zurückhaltung auferlegt. Dies umso mehr, als im beaufsichtigten Sektor die Bewilligungsträger und nicht deren Angestellte primäre Aufsichtsobjekte sind. Allerdings zögert die FINMA nicht, auch Verfahren gegen natürliche Personen zu eröffnen, wo sich dies zur Erreichung der in den Finanzmarktgesetzen festgelegten Schutzzwecke als notwendig erweist. Entsprechend sorgfältig wägt die FINMA jeweils ab, ob sie ein Verfahren eröffnet, das zum Erlass eines Berufs- oder Tätigkeitsverbots gegenüber einer natürlichen Person führen könnte.¹¹ Sie lässt sich insbesondere auch vom Risikopotenzial der Betroffenen leiten, das sie bei Personen in oberen Hierarchiestufen tendenziell als höher einschätzt.

Nach eingehender Prüfung bestätigte die FINMA die bisherige Praxis der EBK, wonach sie grundsätzlich keine aufsichtsrechtlichen Verfahren gegen ausgeschiedene Gewährsträger führt.¹² Die FINMA

⁵ vgl. www.finma.ch/d/sanktionen/enforcement/Documents/FINMA_Enforcement-policy_20100120_d.pdf

⁶ Art. 36 FINMAG und Grundsatz 9 der Enforcement-Policy

⁷ vgl. Grundsätze 11 und 12 der Enforcement-Policy

⁸ vgl. Grundsatz 13 der Enforcement-Policy sowie Art. 22 FINMAG

⁹ Art. 34 FINMAG

¹⁰ vgl. Grundsätze 6, 7 und 8 der Enforcement-Policy

¹¹ Art. 33 FINMAG und Art. 35a BEHG

¹² vgl. www.finma.ch/d/sanktionen/gewaehrserfordernis-watchlist/Seiten/gewaehrserfordernis.aspx

ist jedoch bereit, die Verantwortung einer solchen Person für einen eventuellen Missstand zu prüfen, sofern diese konkrete Aussicht auf eine leitende Funktion bei einem Beaufichtigten (Gewährsposition) hat.

Enforcementprozess

Ausgangspunkt ist immer ein Ereignis oder eine Information, bei dem bzw. bei der sich die Frage stellt, ob Aufsichtsrecht schwerwiegend verletzt worden ist. Mit Vorabklärungen wird möglichst zeitnah ermittelt, ob sich die zum Teil lediglich vagen Hinweise auf einen möglichen Missstand so weit

zu Endentscheiden angestrengt. Zum Teil kommt es auch vor, dass bereits gegen vorsorglich angeordnete Massnahmen sowie hinsichtlich der Regelung anderer Verfahrensfragen Beschwerden ergehen. Die FINMA agiert indessen nicht nur als Beschwerdegegnerin. In ausgewählten Fällen kommt es auch vor, dass die FINMA vor Bundesgericht ihrerseits Beschwerde gegen einen Beschwerdeentscheid des Bundesverwaltungsgerichts einlegt.

Ist ein Entscheid in Rechtskraft erwachsen, sind es die Enforcementverantwortlichen, die nach Massgabe der Anordnungen im Dispositiv die Durchsetzung des Entscheids sicherzustellen haben. Dies ist insbesondere bei Liquidationsentscheiden und Konkurserkennnissen teilweise sehr aufwendig. Solche Verfahren dauern manchmal Jahre und bedingen spezifisch ausgebildetes Fachpersonal.

Oberstes Ziel ist die Gewährleistung integrier Märkte.

erhärten, dass sich die Frage der Eröffnung eines sogenannt eingreifenden Verwaltungsverfahrens zur Durchsetzung des Aufsichtsrechts stellt.

Kernstück der Enforcementtätigkeit sind die eingreifenden Verwaltungsverfahren in Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Im Rahmen dieser Verfahren geht es darum, den begründeten Verdacht auf bestehende aufsichtsrechtlich relevante Missstände in gerichtstauglicher Art abzuklären bzw. diesen entsprechend festzustellen, damit anschliessend die notwendigen Korrekturmassnahmen und administrativen Sanktionen angeordnet werden können. Die Eröffnung eines eingreifenden Verwaltungsverfahrens ist den Parteien anzuzeigen.¹³ Nach Massgabe der Enforcement-Policy wird die Eröffnung eines solchen Verfahrens sehr sorgfältig abgewogen, da dies für die Betroffenen einschneidende Auswirkungen haben kann. Solche Verfahren sind für die Verfahrensparteien kostenpflichtig bzw. teilweise sehr teuer, da der effektive Aufwand verrechnet wird.

Nachdem die FINMA verfügt hat, ist die Begründung der Anordnungen der Aufsichtsbehörde im Rahmen von Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht oder gar vor Bundesgericht zum Teil ausserordentlich aufwendig. Beschwerdeverfahren werden von den Betroffenen meist im Nachgang

Organisation

Organisatorisch ist die Durchführung von Enforcementverfahren von den Linienüberwachungsfunktionen abgetrennt.¹⁴ Zwar werden Vorabklärungen teilweise auch von den Linienüberwachern vorgenommen, doch geht die Zuständigkeit spätestens mit der Eröffnung eines eingreifenden Verwaltungsverfahrens zu jener Abteilung über, die für das Enforcement zuständig ist. Für Endentscheide sowie wichtige Eröffnungsbeschlüsse ist ein eigenes von der Geschäftsleitung eingesetzter Enforcementausschuss¹⁵ verantwortlich.

Die FINMA hat ihr Finanzmarktenforcement in fünf Fachbereiche aufgeteilt. Dabei handelt es sich um:

- das Enforcement gegen bewilligte Institute (Institutsaufsicht),
- das Enforcement gegen unbewilligte Institute (Unterstellungsverfahren),
- das Enforcement zur Ahndung von Marktmissbrauch (Marktaufischt),
- das Enforcement zur Durchsetzung der börsengesetzlichen Offenlegungspflichten sowie
- die Durchführung von Konkurs- und Sanierungsverfahren nach Massgabe des Banken- und Börsengesetzes.

¹³ Art. 30 FINMAG

¹⁴ vgl. Grundsätze 3 und 10 der Enforcement-Policy

¹⁵ vgl. «Enforcementausschuss (ENA)» in Kap. «Verwaltungsrat und Geschäftsleitung», S. 85

Nach einem integrierten Ansatz ist für die ersten vier Fachbereiche die Abteilung «Enforcement und Marktaufsicht» des Geschäftsbereichs Märkte zuständig, für den fünften Fachbereich hingegen die Abteilung «Solvenz und Kapital» des Geschäftsbereichs Banken.

Bei allen fünf Themenbereichen bestehen enge Schnittstellen zu den Überwachungsfunktionen der Geschäftsbereiche sowie zu anderen externen Stellen. So erstattet die FINMA bei der zuständigen Strafbehörde Strafanzeige, wenn sie im Rahmen ihrer Untersuchungen Hinweise auf Vergehen oder Verbrechen erhält.

Effektivität und Effizienz der Aufsicht

Die FINMA übernahm per 1. Januar 2009 die Aufsicht über den ganzen Finanzmarkt. Die Integration aller Aufsichtsbereiche veranlasste die FINMA, ihre Kernaufgabe der prudenziellen Aufsicht zu überprüfen und neu auszurichten, ausgehend von den Aufsichtsansätzen der Vorgängerbehörden sowie ersten Erkenntnissen aus der Finanzmarktkrise. Bei der Überprüfung ihres Aufsichtsansatzes orientierte sich die FINMA auch an ihren Grundwerten. Danach zeichnet sich die FINMA durch initiatives, ziel- und ergebnisorientiertes Handeln sowie einen effizienten Einsatz der Ressourcen aus. Zudem berücksichtigt sie die wirtschaftlichen Konsequenzen ihres Handelns. Entsprechend diesen Grundwerten setzte sich die FINMA im Rahmen ihrer Strategieentwicklung das Ziel, in den kommenden drei Jahren die Effektivität und Effizienz in der Aufsicht¹⁶ zu steigern.

Die im ersten Halbjahr 2009 durchgeführte Prüfung von Aufsichtsansätzen und -instrumentarien der Vorgängerbehörden sowie der Rahmenbedingungen laut FINMAG unterstrich die Notwendigkeit, das Aufsichtsinstrumentarium der FINMA über die verschiedenen Fachbereiche hinweg einheitlicher anzuwenden und dabei gezielter bei den wesentlichen Risiken anzusetzen. In fünf Projekten untersuchten Mitarbeitende aus allen Aufsichtsbereichen folgende Schwerpunkte:

- Beschaffung der für die Aufsicht notwendigen Daten und Informationen sowie deren Auswertung,
- Möglichkeiten und Grenzen des Verkehrs mit den Beaufsichtigten,

- Einsatz von Instrumenten für die Beurteilung des quantitativen und des qualitativen Risikomanagements als Schlüsselprozesse bei den Beaufsichtigten sowie
- Umfang und allfällige Verbesserungsmöglichkeiten beim Handlungsrahmen der Aufsicht.

Aufgrund der Projektergebnisse leitete die FINMA Massnahmen ein, den risikobasierten Aufsichtsansatz in sämtlichen Bereichen zu vertiefen und konsequenter umzusetzen. Ausserdem wurde ein Team von Ökonomen gebildet, das unter anderem die Grundlagen für eine verbesserte Risikoanalyse erarbeiten soll. Die erweiterten Kompetenzen und Kapazitäten bei der Risikoanalyse sollen auch dazu genutzt werden, über die Risiken der einzelnen Institute hinaus auch die Risiken aus deren Zusammenwirken näher zu untersuchen. Damit wird das bisherige Instrumentarium gezielt ausgebaut und ein frühzeitiges Eingreifen ermöglicht.

Weiter erarbeitete die FINMA ein Konzept, das alle Beaufsichtigten – gestützt auf ihre Risikowirkung gegenüber Gläubigern und Versicherten sowie hinsichtlich des Gesamtsystems – in sechs Aufsichtskategorien einteilt. Diesen Kategorien werden in der Folge verschiedene, in ihrer Intensität abgestufte Aufsichtsansätze zugeordnet. Auf dieser Grundlage kann die FINMA ihre Aufsichtsressourcen künftig gezielter und wirkungsvoller einsetzen.

Entlang dieser Kategorien gelten spezifische Aufsichtsregimes, wobei auch innerhalb einer Kategorie risikoorientierte Abstufungen vorgenommen

¹⁶ vgl. Kap. «Unsere Aufsicht wird sich weiterentwickeln», S. 10

werden. Im Bereich der nicht prudenziellen Aufsicht prüft die FINMA zudem eine Auslagerung weiterer Aufgaben an Selbstregulierungsorganisationen. Zur Verbesserung des direkten Kontakts mit den Beaufsichtigten wird die FINMA entlang der Bedürfnisse der einzelnen Aufsichtskategorien ein System des Key-Account-Managements einführen.

Die risikobasierte Ausrichtung der Aufsicht führt zur Anpassung bewährter sowie zur Einführung neuer Aufsichtsinstrumente. So wird der Einsatz von Prüfgesellschaften oder von Untersuchungsbeauftragten – an die jeweiligen Anforderungen angepasst – auf alle Aufsichtsbereiche ausgedehnt. In der Versicherungsaufsicht entwickelt die FINMA beispielsweise ein auf die Bilanz ausgerichtetes, nicht risikogewichtetes Kapitalanforderungsmass.

Um die Aufsicht des Risikomanagements bei Beaufsichtigten zu vertiefen, konzentrierte sich die FINMA auf Lücken im bisherigen Instrumentarium. Bei der Versicherungsaufsicht stehen die Prüfung von Instrumenten im Zusammenhang mit Systemrisiken sowie die aufsichtsrechtliche Erfassung des Liquiditätsrisikos im Vordergrund.

Im Bankenbereich ist die aufsichtsrechtliche Sicht auf das Gesamtbilanzrisiko zu verbessern. Die FINMA befasste sich zudem mit qualitativen Instrumenten, namentlich Methoden zur Beurteilung des Risikomanagementsystems oder der Corporate Governance, welche die bisher vor allem in der Bankenaufsicht in erster Linie auf quantitative Methoden gestützte Risikobewertung der einzelnen Beaufsichtigten mit einer eigenständigen qualitativen Beurteilung ergänzen könnten. Dabei lassen sich Erfahrungen aus dem Versicherungsbereich nutzen.

Der Informationsfluss spielt für Aufsichtsbehörden eine entscheidende Rolle, die zur Risikobewertung der Beaufsichtigten genaue und kontinuierlich aktualisierte Daten benötigen. Damit die FINMA von ihren Beaufsichtigten alle relevanten Informationen zeitnah und je nach Bedarf auch häufiger erhält, will sie die technischen Möglichkeiten künftig noch besser ausschöpfen. Einen ersten Schritt stellt das von der FINMA gestartete Projekt eines elektronischen Aufsichtsportals dar, das den Austausch von Informationen rasch und bedarfsgerecht ermöglichen soll.

Regulierung von Vergütungssystemen

Bereits 2008 beschäftigte sich die damalige Bankenaufsicht vertieft mit den Vergütungssystemen in der Finanzbranche. Im Rahmen zweier aufsichtsrechtlicher Untersuchungen wurde der Einfluss der Vergütungspraktiken auf das Verhalten von Bankmitarbeitenden und die damit einhergehenden Risiken untersucht. Mit dem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems wurde die Aufsichtsbehörde zudem beauftragt, die variablen Vergütungen der vom erwähnten Massnahmenpaket betroffenen UBS für das Jahr 2008 zu genehmigen. Auch gestützt auf diese Vorarbeiten nahm die Aufsichtsbehörde die Ausarbeitung genereller Richtlinien für die Vergütungssysteme der gesamten Finanzbranche in Angriff. Dabei setzte sie sich mit einer Problematik auseinander, die als eine der Ursachen der Finanz-

marktkrise gesehen und sowohl international als auch national in der Fachwelt, der Politik und der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird.

Das Regulierungsprojekt zu den Vergütungssystemen erwies sich als grosse Herausforderung. Wie bei den meisten Themen der Finanzmarktregulierung ist ein international abgestimmtes Vorgehen unabdingbar, damit die sogenannte regulatorische Arbitrage erschwert wird. Es gilt zu verhindern, dass einzelne Staaten den Regulierungszweck umgehen, indem sie zwar Regeln festlegen, aber zugleich Nachteile für ihren eigenen Finanzplatz im weltweiten Wettbewerb zu vermeiden suchen. Innerhalb internationaler Gremien wie dem BCBS oder der International Association of Insurance Supervisors (IAIS) koordinieren die nationalen Aufsichtsbehörden ihre Arbeit. Unter Berücksichtigung

der Vorarbeit einzelner Aufsichtsbehörden entsteht in diesen Gremien meist ein länderübergreifender Konsens, der danach allenfalls mit länderspezifischen Anpassungen auf nationaler Ebene umgesetzt wird. Aufgrund des hohen Zeitdrucks und der politischen Erwartungen konnte dieses Vorgehen im Falle der Vergütungssysteme nicht eingehalten werden. Zwar stellte das Financial Stability Board (FSB) im April 2009 Prinzipien zur Vergütung in der Finanzbranche vor. Diese liessen jedoch zu viel Interpretationsspielraum offen, um als Leitlinie für ein Level Playing Field, das heisst für weltweit gleiche Bedingungen, gelten zu können. Die Aufsichtsbehörden, die ihrerseits mit Hochdruck am Thema arbeiteten, verfolgten wegen der fehlenden internationalen Abstimmung sehr unterschiedliche Regulierungsansätze, was dem Ziel eines Level Playing Field zuwiderlief. Zudem zögerten einige wichtige Finanzplätze, das Thema überhaupt anzugehen, oder beschränkten sich auf symbolische, in ihrer Wirksamkeit jedoch fragliche Massnahmen. Die FINMA steuerte ihren Regulierungsprozess umsichtig und stimmte sich so weit als möglich bilateral mit anderen Aufsichtsbehörden ab. Zudem beteiligte sie sich aktiv an mehreren internationalen Arbeitsgruppen. Dabei war offensichtlich, dass Regeln, die sich zu weit vom internationalen Konsens entfernen, kaum durchsetzbar und auch nicht zweckmässig sind.

Im Juni 2009 legte die FINMA ihren Entwurf für ein Rundschreiben zu Mindeststandards von Vergütungssystemen in der Finanzbranche vor. Das nach Veröffentlichung des Entwurfs durchgeführte Anhörungsverfahren stiess erwartungsgemäss auf grosses Echo. In über 50 Eingaben legten Finanzinstitute, Branchenverbände, Prüf- und Beratungsgesellschaften, Personalvertreter, Parteien und Privatpersonen ihre Position zum Regulierungsentwurf dar. Bemängelt wurde unter anderem das angeblich zu enge Regulierungskorsett, das die Berücksichtigung institutsspezifischer Bedürfnisse verunmögliche und bei der Umsetzung in weltweit tätigen Konzernen zu rechtlichen Problemen führe. Gerade kleine und mittlere Institute beklagten den

Aufwand, der ihnen mit der Umsetzung des Rundschreibens entstünde, und forderten eine Konzentration auf jene Banken und Versicherungen, die ein Systemrisiko für die Schweiz darstellen oder aus anderen Gründen für den Schweizer Finanzplatz eine grosse Bedeutung entfalten. Teile des Versicherungssektors nahmen den Einbezug von Versicherungen in den Geltungsbereich des Rundschreibens mit Unverständnis auf.

Unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen sowie der Eingaben während der Anhörung verabschiedete die FINMA im Oktober 2009 ein überarbeitetes Rundschreiben, das per 1. Januar 2010 in Kraft trat. Die FINMA konnte dabei einem Grossteil der Einwände entsprechen, ohne jedoch den Kern des Anhörungsvorschlags zu verwässern – dies mit der Überzeugung, dass die vorgeschlagenen Regelungen nur das festschreiben, was ohnehin Best Practice für die Vergütungssysteme eines Finanzinstituts bzw. eines jeden Unternehmens sein sollte.

Die FINMA-Regulierung steht im Einklang mit den internationalen Initiativen. Das Rundschreiben soll dazu beitragen, dass Vergütungssysteme keine Anreize schaffen, unangemessene Risiken einzugehen und damit möglicherweise die Stabilität von Finanzinstituten zu beeinträchtigen. Zudem verbindet es variable Vergütungen mit der Kapital- und Liquiditätsplanung der Institute und schafft durch weitgehende Offenlegungsanforderungen eine verstärkte Transparenz.

Die Regulierung von Vergütungssystemen ist sowohl für die FINMA als auch für ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden ein Bereich, in dem es noch Erfahrungen zu sammeln gilt. Die FINMA wird deshalb die Auswirkungen ihres Rundschreibens und der entsprechenden ausländischen Initiativen verfolgen und dazu den Dialog mit den Beaufsichtigten sowie anderen Aufsichtsbehörden und -gremien fortsetzen. Die so gewonnenen Erkenntnisse will die FINMA dazu verwenden, das Rundschreiben bei Bedarf weiterzuentwickeln.

NATIONALE VERNETZUNG

Die FINMA übt ihre Aufsichtstätigkeit weisungsungebunden und selbstständig aus. Zur erfolgreichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist sie jedoch auf konstruktive Beziehungen zum Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und zu weiteren Bundesbehörden, zur Schweizerischen Nationalbank (SNB), zu Berufsverbänden und anderen wichtigen Anspruchsgruppen angewiesen. Angepasst an die Häufigkeit und Bedeutung gemeinsam zu bearbeitender Themen pflegt die FINMA ihre Beziehungen zu nationalen Anspruchsgruppen in unterschiedlich institutionalisierter Weise und auf verschiedenen Stufen. Für das Jahr 2009 besonders erwähnenswert sind nachfolgende mit nationalen Akteuren behandelte Themen.

Finanzmarktkrise

Das Thema, das die Beziehungen der FINMA zu ihren Anspruchsgruppen 2009 massgeblich prägte, war die Finanzkrise. In diesem Zusammenhang wurde der enge und kontinuierliche Informationsaustausch mit dem EFD fortgesetzt, einschliesslich regelmässiger Gespräche mit dem Departementvorsteher. Anlässlich der Genehmigung der Strategie der FINMA stand auch die erstmalige Aussprache des Präsidenten der FINMA mit dem Gesamtbundesrat im Zeichen der Krise. Die Hauptanliegen der FINMA für die kommenden Jahre sind die gezielte Umsetzung der Lehren sowie das wirkungsvolle Handeln als integrierte Aufsichtsbehörde im gesamten Aufgabenspektrum. Der Bundesrat unterstützte die gewählte strategische Ausrichtung der FINMA.

Im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise war die SNB die wichtigste Partnerin der FINMA. Die Zusammenarbeit war eng und vertrauensvoll. Neben zahlreichen bilateralen Treffen auf allen Stufen finden halbjährlich Aussprachen des SNB-Direktoriums mit dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der FINMA statt. Auf operativer Ebene trifft sich die FINMA im Rahmen des Ständigen Ausschusses für Finanzstabilität (STAF) regelmässig mit der SNB. Zudem wurden mehrere themenbezogene gemeinsame Arbeitsgruppen ins

Leben gerufen, etwa zu den Liquiditätsvorschriften für Grossbanken,¹⁷ zur Definition makroökonomischer Stressszenarien¹⁸ oder zur Erarbeitung von Lösungsansätzen zur Too-Big-to-Fail-Problematik.¹⁹ Trotz enger Kooperation haben FINMA und SNB unterschiedliche Mandate. Eine weitere Abstimmung ist notwendig und wird im zu überarbeitenden Memorandum of Understanding (MoU) präzisiert werden.

Die Finanzmarktkrise führte auch zu einer grösseren Anzahl Anfragen von Parlamentsmitgliedern sowie einer engen Zusammenarbeit der FINMA mit den parlamentarischen Aufsichtskommissionen. Die FINMA stellte den Kommissionen umfangreiche Unterlagen zu Verfügung und stand ihnen regelmässig Rede und Antwort. Die Finanzmarktkrise war auch ein wiederkehrendes Thema in den Treffen der FINMA mit verschiedenen Branchenverbänden.

Vergütungssysteme

Eng mit der Finanzmarktkrise verwandt ist das Thema der Vergütungssysteme und des von der FINMA dazu erlassenen Rundschreibens. Neben mehreren parlamentarischen Anfragen zu diesem Thema war das Rundschreiben zu den Vergütungssystemen auch Inhalt von Aussprachen mit Branchenverbänden und deren Mitgliedern.

Steuerstreit

Hohe Wellen warf die Kontroverse um das grenzüberschreitende Privatkundengeschäft, das sich im Rechtsstreit der UBS mit US-Behörden manifestierte, aber grundsätzliche Auswirkungen auf sämtliche Finanzinstitute mit ähnlichen Geschäftsstrategien hat. Neben den USA schlugen wegen der durch die Krise verschärften Situation an den Finanzmärkten auch zahlreiche andere Staaten eine zusehends härtere Gangart gegenüber Schweizer Banken ein. Die FINMA tauschte ihre Einschätzung zu den Rechtsrisiken in diesem Geschäft mit den Branchenverbänden sowie mit den betroffenen Bundesstellen aus.

Der schliesslich zwischen der UBS und den US-Behörden erzielte Vergleich sowie insbesondere

¹⁷ vgl. Kap. «Liquiditätsregime Grossbanken», S. 45

¹⁸ vgl. Kap. «Umfragen und Stress-tests», S. 43

¹⁹ vgl. Kap. «Regulierung von global tätigen und systemrelevanten Finanzinstituten», S. 28

die damit verbundene Anordnung der FINMA zur sofortigen Übergabe einer begrenzten Anzahl von Kundendaten lösten erwartungsgemäss ein sehr grosses Echo aus. Namentlich der gemeinsamen Arbeitsgruppe Finanzmarktaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat stellte die FINMA in der Folge umfangreiche Unterlagen zur Crossborder-Thematik zur Verfügung. Vertreter der FINMA wurden auch mehrfach zu Kommissionssitzungen eingeladen.

Arbeitsgruppe zur strategischen Ausrichtung des Finanzplatzes

Auf der Grundlage des bereits etablierten Dialogs zwischen Behörden und dem Finanzsektor bzw. im Rahmen des 2007 geschaffenen Steuerrungsausschusses Dialog Finanzplatz Schweiz (STAFI) wurde im Mai 2009 eine gemischte Arbeitsgruppe zur strategischen Ausrichtung des Finanzplatzes gebildet. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Behördenvertretern (Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV], SNB, FINMA, ESTV), Vertretern des Finanzsektors (Schweizerische Bankiervereinigung [SBVg], Schweizerischer Versicherungsverband [SVV], Swiss Funds Association [SFA], SIX Group), dem Vorsitzenden der Expertengruppe Amts- und Rechtshilfe bei Steuerdelikten und einem Vertreter der Wissenschaft zusammen. Der Auftrag der Arbeitsgruppe besteht darin, wichtige Informationen für eine künftige Finanzmarktpolitik zusammenzutragen und damit zu einer Weiterentwicklung des Masterplans Finanzplatz Schweiz beizutragen.

Geldwäschereibekämpfung

Im Bereich der Geldwäschereibekämpfung setzte sich die FINMA zusammen mit nationalen

Partnern für einen verbesserten Informationsaustausch sowie für Koordinationsbestrebungen zwischen der FINMA, den kantonalen Strafbehörden und der Bundesanwaltschaft ein. Weiter erörterte sie den Stand der geplanten Zusammenführung der drei Geldwäschereiverordnungen der FINMA, die Umsetzung der Revision des Geldwäschereigesetzes sowie die internationalen Entwicklungen im Rahmen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).

Regelung der Funktion der FINMA als Beschwerdeinstanz im Übernahmewesen

Die FINMA ist zugleich unabhängige Beschwerdeinstanz und Aufsichtsbehörde der Übernahmekommission (UEK). Angesichts dieser Doppelfunktion regelten die beiden Behörden ihr Verhältnis zueinander in einer gemeinsamen Aussprache. Entsprechend wahrt die FINMA in ihrer Funktion als Beschwerdeinstanz im Rahmen des Tagesgeschäftes Distanz zur UEK. In ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde jedoch wählt die FINMA die UEK-Mitglieder und genehmigt die UEK-Verordnung sowie das UEK-Reglement. Weitere UEK-Erlasse bedürfen hingegen keiner Genehmigung durch die FINMA.

Dialog mit dem Finanzplatz Tessin

Auf Wunsch der italienischsprachigen Schweiz und auf Initiative der FINMA wurde die Kontaktpflege und Institutionalisierung des Dialogs mit Vertretern und wichtigen Akteuren des Finanzplatzes Tessin 2009 verstärkt. Neben intensivierten Kontakten auf Stufe der FINMA-Geschäftsleitung leistete die FINMA 2009 auch Unterstützung bei der Weiterbildung, indem verschiedene FINMA-Mitarbeitende vor Ort Kurse zu aktuellen Themen durchführten.

INTERNATIONALE EINBETTUNG UND AGENDA

Einleitung

Im Rahmen ihrer Strategie pflegt die FINMA ein aktives Engagement auf internationaler Ebene mit dem Ziel, die weltweite Finanzstabilität zu fördern und die Entwicklung internationaler Standards mit Bedeutung für den Schweizer Finanzplatz positiv zu beeinflussen. Die FINMA ist bestrebt, angesichts der engen Vernetzung des Schweizer Finanzplatzes mit ausländischen Märkten einen vorausschauenden und fundierten Beitrag zur Schaffung optimaler regulatorischer Rahmenbedingungen zu leisten. Die internationale Strategie, die bilaterale wie auch multilaterale Beziehungen fördert, soll es der FINMA ermöglichen, wichtige Entwicklungen rasch zu erkennen und auf Krisen und Herausforderungen gezielt zu reagieren.

Auf multilateraler Ebene ist die FINMA durch die Einbindung in internationale Organisationen hauptsächlich in Arbeiten involviert, die zur Stärkung der Finanzstabilität sowie zur Eindämmung der durch die Finanzmarktkrise zutage getretenen Risiken beitragen sollen. 2009 bezogen sich die entsprechenden Aktivitäten mehrheitlich auf die Empfehlungen der G-20 und des FSB. Da die Schweiz Mitglied des FSB ist, sind dessen Arbeiten für die FINMA von besonderer Bedeutung. Zudem ist die FINMA an den Arbeiten der internationalen Standardsetzer BCBS, IAIS und International Organization of Securities Commissions (IOSCO) aktiv beteiligt.

Institutionelle Auswirkungen der Finanzmarktkrise

An ihrem Gipfeltreffen vom 2. April 2009 in London beschlossen die G-20-Staaten eine Stärkung des Financial Stability Forum (FSF). Unter dem neuen Namen FSB übertrugen sie dem Gremium ein breiteres Mandat. Dessen Mitgliederkreis wurde auf alle G-20-Mitgliedstaaten, auf Spanien sowie auf die Europäische Kommission ausgedehnt. Die Schweiz verfügt in der FSB-Vollversammlung über zwei Sitze (vormals ein Sitz); die FINMA ist in einzelnen Ausschüssen des FSB vertreten.

Auch bei den Standardsetzern sind aufgrund der Finanzmarktkrise Reformbestrebungen im Gange. Kennzeichnend für den Wandel des internationalen Wirtschaftssystems ist die Erweiterung des BCBS im Sommer 2009 auf 27 Mitglieder. Auf dem Gebiet der Bankenaufsicht ist der Basler Ausschuss, im Bereich der Versicherungsaufsicht sind die Aktivitäten der IAIS für die FINMA von entscheidender Bedeutung. In beiden Gremien sowie in diversen ihrer Ausschüsse ist die FINMA in massgebenden Positionen vertreten. Im Zuge der Finanzmarkturbulenzen dehnte die IAIS ihren Tätigkeitsbereich aus. So wur-

de ein Financial Stability Committee (FSC) gebildet, das sich mit Fragen der systemischen Relevanz des Versicherungssektors sowie mit der makroprudenziellen Aufsicht befasst. Die IAIS treibt ausserdem Grundlagenarbeiten zur Schaffung eines internationalen Rahmens für die Aufsicht über Versicherungsgruppen (Common Assessment Framework [ComFrame]) voran, die unter der Leitung der Vizepräsidentin des Verwaltungsrats der FINMA stehen. Auch die IOSCO setzte sich verstärkt mit finanzkrisenbezogenen Themen auseinander. Zu den wichtigsten Ergebnissen ihrer Tätigkeit zählen Initiativen zur Erfassung makroprudenzieller Risiken sowie zur Eindämmung von Risiken, die von systemrelevanten Finanzinstitutionen, -instrumenten und -märkten ausgehen.

Mit Blick auf Reformen im EU-Raum ist der De-Larosière-Bericht²⁰ massgebend, der die Schwachpunkte der globalen, der europäischen und der nationalen Finanzmarktregulierung evaluiert. Der Bericht enthält einen Vorschlag für eine neue europäische Finanzarchitektur mit dem

²⁰ vgl. Bericht vom 25. Februar 2009 der «High Level Group on Financial Supervision in the EU» unter der Leitung von Jacques de Larosière (http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf)

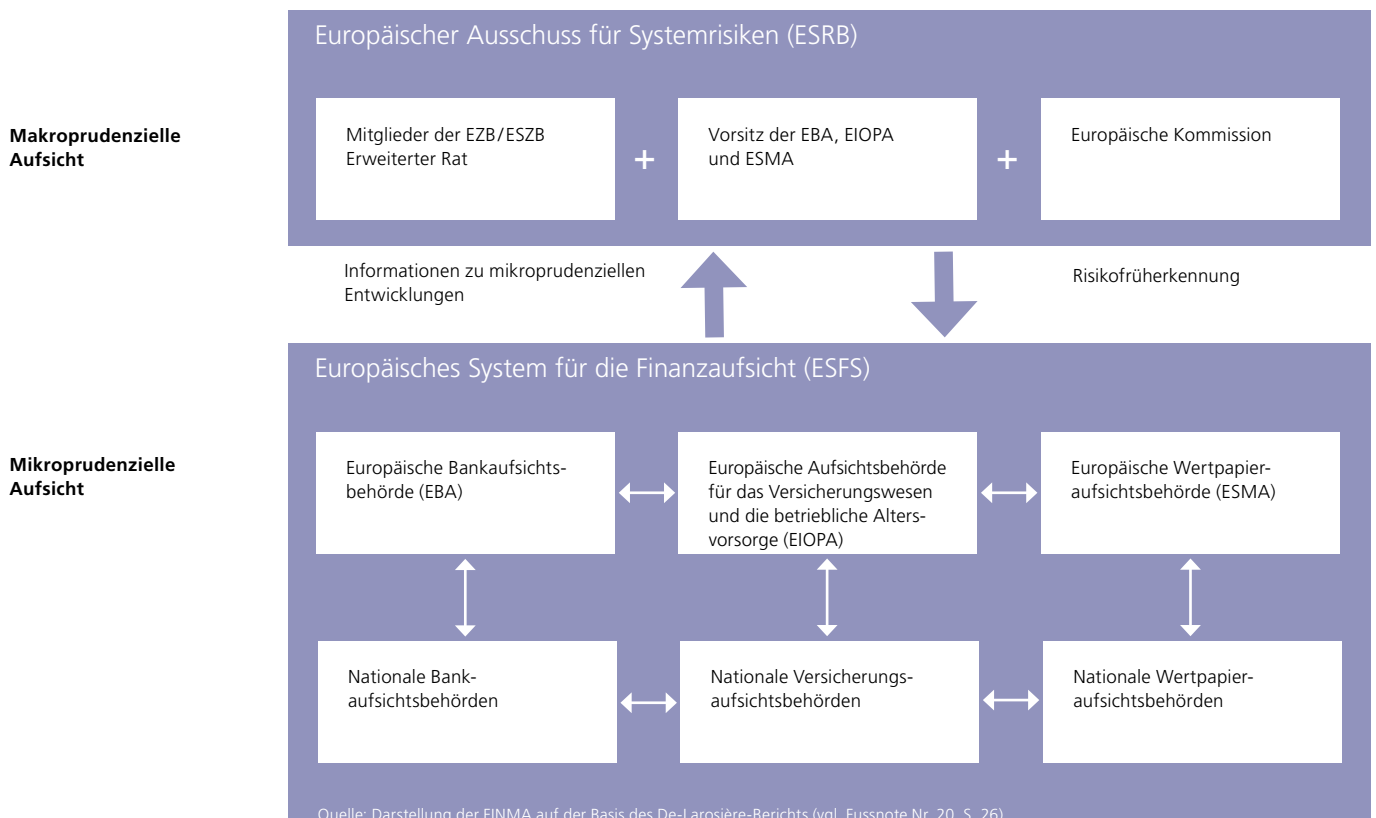
Ziel einer Verstärkung und besseren Koordination der Finanzaufsicht. Die Umsetzung dieses Vorschlags wurde inzwischen beschlossen und wird entsprechend vorbereitet. Vorgesehen sind:

- ein *Europäischer Ausschuss für Systemrisiken* (European Systemic Risk Board [ESRB]) als makroökonomische Institution,
- ein *Europäisches System für die Finanzaufsicht* (European System of Financial Supervisors [ESFS]) zur Verstärkung der mikroprudenziellen Aufsicht sowie
- drei neue europäische Aufsichtsbehörden:
 - die *Europäische Bankaufsichtsbehörde* (European Banking Authority [EBA]),
 - die *Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge* (European Insurance and Occupational Pensions Authority [EIOPA]) und
 - die *Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde* (European Securities and Markets Authority [ESMA]).

Die neuen Behörden übernehmen mit Erweiterungen sämtliche Funktionen der drei heute bestehenden Ausschüsse im Bereich Finanzdienstleistungen auf EU-Ebene:

- *Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden* (Committee of European Banking Supervisors [CEBS]),
- *Ausschuss für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge* (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors [CEIOPS]) und
- *Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden* (Committee of European Securities Regulators [CESR]).

Die neue Finanzarchitektur soll bereits Ende 2010 operativ werden. Eine Einbindung von Drittstaaten (mit Ausnahme der EWR-Staaten) steht dabei nicht im Vordergrund.



Instrumente zur Erfassung der makroprudenziellen Risiken

Im Zuge der Finanzmarktkrise gaben die G-20 und das FSB Empfehlungen ab, die auf die internationale Zusammenarbeit in Krisensituationen, die Eliminierung von Prozyklizität im Finanzsystem sowie auf Massnahmen zur Förderung der Finanzstabilität abzielen. Dabei werden an die internationalen Standardsetzer Erwartungen hinsichtlich der

Entwicklung von Instrumenten der makroprudenziellen Aufsicht gestellt. Solche Instrumente sind in erster Linie quantitativer Natur und messen unter anderem systemische Liquiditätsrisiken, Margins oder Leverage. Die FINMA ist über die Teilnahme in Arbeitsgruppen zur makroprudenziellen Aufsicht des BCBS, der IAIS und der IOSCO aktiv einbezogen.

Regulierung von global tätigen und systemrelevanten Finanzinstituten

Ein vordringliches Thema auf dem Aktionsplan der G-20 und des FSB ist die Verhinderung von Systemkrisen, namentlich die Regulierung globaler Finanzinstitute, die aufgrund ihrer Komplexität und ihrer Tätigkeit in verschiedenen Märkten und Finanzsystemen als systemisch relevant eingestuft werden.

Bei den ersten zwei Punkten handelt es sich um Präventivmassnahmen; die letzte Massnahme hingegen betrifft das Too-Big-to-Fail-Problem. Mit dem Begriff «Too Big to Fail» sind grosse, komplexe und international vernetzte Institute gemeint, deren Scheitern mit (zu) hohen Kosten für das Finanzsystem und die Realwirtschaft verbunden ist und die deshalb von einer impliziten Staatsgarantie profitieren. In der Cross-border Bank Resolution Group (CBRG) des BCBS, bei der die FINMA zusammen mit der amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) den Vorsitz innehatte, wirkte die FINMA 2009 an einem Bericht mit, der in Form von Empfehlungen Vorschläge für geeignete Mechanismen zur Abwicklung grosser, international tätiger Institute enthält. Angesichts der hohen politischen Erwartungen wird die Frage der Bewältigung grenzüberschreitender Bankkrisen in nächster Zeit auf der internationalen Agenda bleiben und dementsprechend Ressourcen der FINMA binden. Auch im Versicherungsbereich ist die FINMA in dieser Thematik engagiert – dies über ihre Mitgliedschaft im FSC der IAIS.

Ziel ist die Verhinderung von Systemkrisen, namentlich die Regulierung globaler Finanzinstitute.

In ihrer Erklärung von November 2008 forderten die G-20 eine Überprüfung bestehender Regelungen mit dem Ziel, künftig eine geordnete Abwicklung komplexer Finanzinstitute zu ermöglichen. Die Regulierungsmassnahmen richten sich deshalb auf:

- die Verringerung der Wahrscheinlichkeit eines Konkurses bzw. die Milderung des damit verbundenen Schadens,
- die Stärkung der Finanzinfrastruktur und -märkte sowie
- die Verbesserung der Kapazität zur Abwicklung eines systemrelevanten Unternehmens.

Stärkung von Eigenkapital und Liquidität

Aufgrund der Erfahrungen aus der Finanzmarktkrise erarbeitete das BCBS eine Vielzahl von Massnahmen, die sowohl auf mikro- als auch auf makroprudenzieller Ebene die Robustheit der Finanzinstitute markant erhöhen sollen. Dabei geht es in erster Linie um die Verbesserung der Qualität von regulatorisch anrechenbarem Kapital, die Reduktion der Prozyklizität der minimalen Kapitalanforderungen, die Förderung von zukunftsorientierten Rückstellungen, das Halten von Kapitalpuffern sowie die makroprudenziellen Instrumente zur Sicherung der Systemstabilität. Entsprechende Massnahmen werden 2010 veröffentlicht. Viele dieser Bestrebungen sind Ausfluss der Empfehlungen der G-20 und des FSB, die vom BCBS für Basel II aufgenommen wurden.

Ein Hauptschwerpunkt der Arbeiten besteht in den gesteigerten Anforderungen an die Qualität des anrechenbaren Kapitals von Banken. Die sogenannte BIS Tier 1 Ratio, das heisst die Höhe des Kernkapitals – gemessen an den risikogewichteten Aktiven –, gilt als Gradmesser für die Kapitalausstattung einer Bank. Die Arbeiten konnten sich in wichtigen Punkten an jüngsten Erfahrungen orientieren. Insbesondere offenbarten die teilweise erheblichen Verluste von Banken die Notwendigkeit einer hohen Qualität von Kapital, das gestattet, Verluste unter einer Führungsoptik des Finanzunternehmens aufzufangen. Im Vordergrund stehen dabei das Aktienkapital und die entsprechend zuzuordnenden Reserven. Die Vorschläge zu neuen Vorschriften, die eine Abkehr vom komplexen und hauptsächlich steueroptimierten ergänzenden Haftungskapital fordern, gingen Ende 2009 in eine Anhörung.

Weitere Schwerpunkte bilden zahlreiche Teilrevisionen der Vorschriften zur Berechnung der risikogewichteten Aktiven bzw. der erforderlichen Eigenmittel für Markt- und Kreditrisiken. Bereits

Mitte Juli 2009 veröffentlichte das BCBS verschärfte Richtlinien zur Eigenmittelunterlegung von Wiederverbriefungen und Marktrisiken. Diese treten voraussichtlich Ende 2010 in Kraft. Darüber hinaus wird etwa auch die Eigenmittelunterlegung von Gegenpartierisiken aus Ausserbilanzgeschäften, insbesondere aus OTC-Derivategeschäften, verschärft. Ferner sehen die revidierten Vorschriften vor, dass die Banken substanziell mehr als die minimal erforderlichen Eigenmittel halten müssen, um Verluste

Ein Hauptschwerpunkt der Arbeiten besteht in den gesteigerten Anforderungen an die Qualität des anrechenbaren Kapitals von Banken.

besser aufzufangen. Ein entsprechender Kapitalpuffer soll so alimentiert und temporär beansprucht werden, dass er prozyklische Wirkungen von risikobasierten Eigenmittelvorschriften möglichst abfedert. Mit einer die beiden Schweizer Grossbanken betreffenden Verfügung wurde die Idee eines antizyklischen Kapitalpuffers seitens der EBK bereits im November 2008 realisiert. Mit gleicher Verfügung wurde den Schweizer Grossbanken spätestens per 2013 auch die Einhaltung einer Leverage Ratio vorgeschrieben. Das BCBS ist nun ebenfalls daran, als Teil des Gesamtpakets eine Leverage Ratio zu konzipieren – dies mit dem Ziel, die risikosensitiven Eigenmittelvorschriften mit einer Richtlinie zur pauschalen Begrenzung des Fremdfinanzierungsgrades zu ergänzen.

Im Gleichschritt mit den Erneuerungen zu den Eigenmittelvorschriften erarbeitet das BCBS zudem quantitative Liquiditätsvorschriften. Diese sollen sowohl dynamische, auf Stresstests beruhende Werte als auch einfachere an Bilanzkennzahlen orientierte und statische Werte enthalten.²¹

²¹ vgl. Kap. «Liquiditätsregime Grossbanken», S. 45

Erhebungen über die Auswirkungen der vom BCBS angekündigten Massnahmen

Sämtliche neuen Anforderungen des BCBS zur Stärkung der Eigenmittel und der Liquidität der Banken wurden zu weiten Teilen konzeptionell fertig gestellt und werden nun in der ersten Hälfte des Jahres 2010 einer umfassenden, quantitativen Wirkungsanalyse unterzogen. Dazu werden in allen Teilnehmerländern des BCBS Untersuchungen mit den meistbetroffenen und repräsentativen Banken durchgeführt, indem die Neuerungen auf die konkreten Bilanz- und Risikoexpositionen angewandt und daraus die Wirkungen auf die Eigenmittel bzw. Liquiditätssituation ermittelt werden. Auf der Grundlage der entsprechenden Untersuchungsre-

sultate wird das BCBS anschliessend die definitive Kalibrierung einzelner Massnahmen und somit des Gesamtpakets vornehmen. In der Schweiz nehmen die Schweizer Grossbanken und ein Kreis weiterer Banken an der Wirkungsanalyse teil. Die Koordination der Wirkungsanalyse in der Schweiz wird von einem Team innerhalb der FINMA geleitet. Die Resultate der umfassenden Wirkungsanalyse wird das BCBS in der zweiten Hälfte des Jahres 2010 auswerten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die definitive Formulierung der Massnahmen aufnehmen. Das Gesamtpaket soll bis Ende 2010 verabschiedet werden.

Over-the-Counter-Derivatemärkte

In einer Verlautbarung der Europäischen Kommission²² wurde als eine der Hauptschwachstellen in der Organisation der Derivatemärkte die mangelnde Transparenz der Märkte genannt, an denen Transaktionen in Derivaten mehrheitlich ausserbörslich (Over-the-Counter [OTC]) abgewickelt werden. Ein Mangel an Transparenz der Preise, der Transaktionen und der Positionen verunmöglicht es den Regulierungsbehörden, die Derivatemärkte im Hinblick auf Systemschutz und Marktmissbrauch effizient zu beaufsichtigen. Als einen wichtigen Beitrag zur Finanzstabilität sah die Europäische Kommission die Regulierung von Credit Default Swaps (CDS).²³ Auf der Grundlage einer Empfehlung zur künftigen Regulierung und Beaufsichtigung der europäischen Finanzmärkte²⁴ gilt es:

- OTC-Derivate zu vereinfachen und zu standardisieren sowie
- in der EU mindestens eine zentrale Clearing-Stelle für CDS einzurichten und deren Inanspruchnahme zur Pflicht zu machen.

Damit sollen die Derivatemärkte von bisher vorwiegend bilateralen ausserbörslichen auf stärker zentralisierte Clearing- und Transaktionsprozesse umgestellt werden. Zentrale Gegenparteien (Central Counterparties [CCP]) erfüllen die Funktion einer Clearing-Stelle zwischen den zwei Parteien, die ausserbörslich eine Transaktion in OTC-Derivaten tätigen.

Erste Vorschläge zur Regulierung will die Europäische Kommission 2010 vorlegen. Diese stehen im Einklang mit den Zielen der jüngsten G-20-Gipfeltreffen. Um regulatorische Arbitrage zu vermeiden, wird die EU mit den Partnern der G-20 zusammenarbeiten, insbesondere mit den USA. Der US-Regulierungsrahmen für OTC-Derivate sieht eine ähnliche Verpflichtung vor. Danach sind sämtliche standardisierten OTC-Kontrakte dem CCP-Clearing zuzuführen. Standardisierte Kontrakte sollen zur Regel werden. Nicht standardisierte Kontrakte will man einer strengeren Beaufsichtigung durch die Aufsichtsbehörden unterwerfen.

Folgende CCP führten 2009 – wo erforderlich mit Bewilligung des Regulators – das Clearing von CDS ein:

²² vgl. Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften: «Gewährleistung effizienter, sicherer und solider Derivatemärkte: Künftige politische Massnahmen», 20. Oktober 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0563:FIN:DE:PDF>

²³ vgl. Medienmitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften: «Ein wichtiger Beitrag zur Finanzstabilität: Europäischer Markt für Credit Default Swaps (CDS) wird sicherer», 31. Juli 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1215&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>

²⁴ vgl. Fussnote Nr. 20, S. 26

- ICE Trust U.S. (IntercontinentalExchange) am 13. März 2009 für CDS-Indizes und am 29. Dezember 2009 für CDS-Single-Name-Kontrakte,
- ICE Clear Europe, London, am 31. Juli 2009 für CDS-Indizes und am 21. Dezember 2009 für CDS-Single-Name,²⁵
- Eurex Clearing AG am 30. Juli 2009 für CDS-Indizes und am 27. August 2009 für CDS-Single-Name,²⁶
- Eurex Clearing am 31. Juli 2009 mit Anerkennung der US-Aufsichtsbehörde Commodity Futures Trading Commission (CFTC) als Multilateral Clearing Organization (MCO) für den US-amerikanischen CDS-Derivatemarkt,²⁷
- CME Group (Chicago Mercantile Exchange) mit CME-Clearing am 15. Dezember 2009 für CDS-Indizes,²⁸
- CME Group zum Jahresende in Kontakt mit der britischen Financial Services Authority (FSA) betreffend Lizenz für den europäischen Markt und
- LCH Clearnet S.A., London, für den Start einer Testphase als weiterer europäischer Clearer von CDS-Indizes;²⁹ die LCH Clearnet S.A. reichte zudem bei der CFTC ein Gesuch um den Status einer MCO nach US-Regulierung ein.

Die FINMA unterstützt die internationalen Bestrebungen im Bereich Clearing und Settlement von OTC. So beteiligt sich die FINMA an internationalen Treffen, deren Teilnehmer sowohl an der künftigen Regulierung des OTC-CDS-Marktes als auch an der Überprüfung von geltenden internationalen Mindeststandards für Effektenabwick-

lungssysteme sowie von Zentralen Gegenparteien arbeiten – dies mit Blick auf ausserbörsliche Transaktionen in Derivaten, vornehmlich CDS.

In der Schweiz ist keine Zentrale Gegenpartei domiziliert, die den Clearing-Service für Transaktionen in OTC-CDS und Derivaten anbietet. Somit ergibt sich für die FINMA – im Gegensatz zu ihren Partnern in Deutschland und England – keine direkte Aufsichtstätigkeit über eine CCP für OTC-CDS. Dennoch muss die FINMA in der Lage sein, die Risiken im Zusammenhang mit dem zentralen Clearing von OTC-Produkten zu erkennen, sie zu analysieren und vor allem zu begrenzen. Auswirkungen auf das Schweizer Finanzsystem sind möglich, da die der Aufsicht der FINMA unterstellten schweizerischen Marktteilnehmer aktiv am OTC-Handel beteiligt sind.

Die Schweizer CCP SIX x-clear AG dehnte ihre Geschäftsaktivität 2009 auf europäische Börsen sowie auf sogenannte Multi-Trading Facilities (MTF) aus. So bietet SIX x-clear ihren Service als alleinige CCP zurzeit zum einen an der Euromillennium NYFIX an, zum andern tritt SIX x-clear – gegenüber der bereits bestehenden Zentralen Gegenpartei an der London Stock Exchange (LSE) – im Rahmen des Competitive Clearing als zusätzliche CCP auf. Weitere Co-Clearing-Aktivitäten sind von der SIX x-clear an der Chi-X in London sowie an den nordischen OMX-Börsen geplant. Daneben strebte SIX x-clear 2009 auch eine Ausweitung der Clearing-fähigen Effekten an. So konnte das Clearing an der SIX Swiss Exchange für Fixed Income Securities eingeführt werden.

Reform der Fondsregulierung³⁰

Ein wichtiges Thema, das durch die Finanzmarktkrise in den Vordergrund rückte und künftig auch die Schweiz beschäftigen wird, betrifft die Regulierung von Hedge Funds. In ihrem Hedge-Funds-Bericht empfiehlt die IOSCO sechs allgemeine,

global geltende Prinzipien der Hedge-Fund-Regulierung, darunter Anforderungen zur Registrierung von Hedge Funds und Hedge-Fund-Managern sowie zur Offenlegung von Informationen im Zusammenhang mit Systemrisiken. Ziel ist eine internati-

²⁵ vgl. <https://www.theice.com/marketdata/reports/ReportCenter.shtml>

²⁶ Eurex Clearing ist von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nach dem Gesetz für das Kreditwesen massgeschneidert als Bank reguliert. Die britische FSA hat Eurex Clearing als Recognised Overseas Clearing House (ROCH) anerkannt (vgl. www.eurexclearing.com/about/company_profile_en.html)

²⁷ vgl. www.eurexclearing.com/about/press/press_645_en.html

²⁸ vgl. www.cmegroup.com/clearing/

²⁹ vgl. www.lchclearnet.com/Images/General%20Information%20CDS%20status%20update%20_21122009_tcm6-53108.pdf

³⁰ vgl. Kap. «Funds of Hedge Funds», S. 72

onal konvergente Regulierung von Hedge Funds, welche regulatorische Arbitrage ausschliesst. Die IOSCO arbeitet verstärkt mit Industrieverbänden zusammen, um die regulatorischen Prinzipien und Standards auf die Best Practices der Industrie abzustimmen.

Ende April 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission den Entwurf einer Richtlinie für Alternative Investment Fund Managers (AIFM).³¹ Damit will die Kommission sicherstellen, dass die im Fondsgeschäft relevanten Marktteilnehmer einer angemessenen Regulierung und Aufsicht unterstehen. Namentlich sämtliche Verwalter von Fonds, die nicht nach der UCITS-Richtlinie harmonisiert sind, sollen einer allgemeinen Zulassungs- und weitgehenden Auskunftspflicht unterstellt werden. Während den AIFM die binnenmarktweite Erbringung von Dienstleistungen und die Vermarktung ihrer Fonds an professionelle Anleger unter strengen Auflagen gestattet werden soll, ist vorgesehen, Drittländer – mithin auch die Schweiz – ziemlich rigoros vom europäischen Markt auszuschliessen. Der Entwurf der Richtlinie wird von der europäischen Fondsindustrie sowie von einzelnen Mitgliedsstaaten zum Teil heftig kritisiert. Ob und in welcher Form das Europäische Parlament und der Europäische Rat den Entwurf verabschieden werden, ist deshalb zurzeit noch nicht absehbar.

Einzelne Regulierungsvorhaben wurden bereits vor Ausbruch der Krise in Angriff genommen. Dazu gehört die 2009 vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat verabschiedete sogenannte UCITS-IV-Richtlinie, mit der die aus dem Jahr 2002

stammende UCITS-III-Richtlinie vollständig überarbeitet und in wesentlichen Bereichen erweitert wurde. Eine Überarbeitung der UCITS-III-Richtlinie wurde vor allem mit Blick auf den Fondsmarkt der USA notwendig. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der Fondsindustrie in der EU zu gewährleisten und die Kosten für die Anleger unter Wahrung eines hohen Anlegerschutzes zu senken. Dies soll unter anderem mit folgenden Neuerungen erreicht werden: Um die generell geringen Fondsvolumen in Europa zu erhöhen und Skalenerträge zu generieren, werden neu neben inländischen auch grenzüberschreitende Verschmelzungen von UCITS möglich. Neue Bestimmungen zu den sogenannten Master/Feeder-Strukturen bilden den europäischen Rahmen für das Pooling von UCITS. Mittels einer solchen Struktur kann ein UCITS 85% seines Vermögens oder mehr in einem Master-UCITS anlegen. Aufgrund der gemeinsamen Verwaltung der Fondsvermögen sind Kosteneinsparungen möglich. Zudem wird ein Pass für Verwaltungsgesellschaften (Fondsleitungen) eingeführt. Dies ermöglicht es beispielsweise einer luxemburgischen Verwaltungsgesellschaft, in Deutschland einen UCITS aufzulegen, ohne vor Ort eine Administration zu unterhalten. Schliesslich wird der geltende vereinfachte Prospekt, der oft lang und kompliziert war, neu durch konzise und harmonisierte «Wesentliche Informationen für den Anleger» (Key Investor Information) ersetzt. Bis spätestens 1. Juli 2011 müssen die Mitgliedsstaaten die UCITS-IV-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben.

Rolle der Ratingagenturen

Die FINMA anerkennt Ratingagenturen für die Berechnung der Eigenmittelerfordernisse nach Basel II bei Banken und Effektenhändlern. Die Grundlagen für die Anerkennung sind im FINMA-Rundschreiben 08/26 «Ratingagenturen» geregelt und stehen im Einklang mit den internationalen

Vorgaben der «IOSCO Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies» (IOSCO Code) sowie den Anforderungen des BCBS. Die Aufsicht der FINMA erstreckt sich auf die den Finanzmarktgesetzen³² unterstellten Institute. Demzufolge gehören Ratingagenturen nicht zum Aufsichtsgut der FINMA

³¹ vgl. Kap. «Internationale Aufsichtsentwicklungen», S. 54
³² Art. 1 Abs. 1 FINMAG

und werden mangels gesetzlicher Grundlage von der FINMA auch nicht dauerhaft überwacht. Die meisten anerkannten Ratingagenturen sind international tätig und haben keinen Sitz in der Schweiz. Aufgrund ihrer Rolle während der Finanzmarktkrise – namentlich bei der Beurteilung strukturierter Produkte – sind sie in die öffentliche Kritik geraten. Anfang April 2009 forderten die Regierungschefs der G-20-Staaten an ihrem Gipfel in London verstärkte Massnahmen zur Überwachung der Agenturen, für deren Umsetzung die jeweiligen Länder verantwortlich sind. In diesem Zusammenhang gründete die IOSCO ein neues Standing Committee 6 «Credit Rating Agencies», in dem auch die FINMA vertreten ist. Dieses Gremium hat unter anderem die Aufgabe, einen Überblick über die bestehenden sowie die in naher Zukunft in Kraft tretenden Regulierungen zu vermitteln. Ein im Frühjahr 2010 erscheinender Bericht gibt an, inwiefern die einzelnen nationalen und supranationalen Regulierungen die Grundsätze des IOSCO Code abdecken. Aufgrund der globalen Geschäftstätigkeit bedeutender Ratingagenturen soll zudem der Austausch zwischen den nationalen

Aufsichtsbehörden gefördert werden. Ferner gilt es, die regulatorischen Unterschiede und gesetzlichen Lücken zwischen den einzelnen Jurisdiktionen zu untersuchen. Des Weiteren wird versucht, Lösungen im Hinblick auf Best Practices und internationale Standards zu erzielen. Auf Anfrage der G-20 und des FSB analysierte auch das BCBS die (falschen) Anreize, die von externen Ratings ausgehen, und veröffentlichte seine Ergebnisse Ende 2009 in einem Konsultationsbericht.³³ Als negative Anreize ortete das BCBS im Wesentlichen Folgendes: Die Verwendung externer Ratings im Rahmen von Basel II habe zur Vernachlässigung eigener unabhängiger Risikobeurteilungen durch die Banken geführt. Emittenten, Kreditgeber und Investoren hätten gleichermaßen ein Interesse an positiven Rating-Einstufungen, die geringere Eigenmittelanforderungen und eine grössere Auswahl an qualifizierten Produkten zur Anlage oder Kreditbesicherung zur Folge haben. Zudem könnten sogenannte Cliff-Effekte bei den Kapitalanforderungen dazu führen, dass Banken Ratings selektiv einsetzen.

Stärkung von Accounting Standards³⁴

Unter dem Einfluss der G-20 und des FSB wurden 2009 die internationalen Rechnungslegungsvorschriften International Financial Reporting Standards (IFRS) und US Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP) überarbeitet. Dabei lag der Schwerpunkt auf den Vorschriften im Zusammenhang mit der Erfassung und der Bewertung von Finanzinstrumenten. Während sich das International Accounting Standards Board (IASB) für eine etappenweise Überarbeitung von IAS 39 «Finanzinstrumente: Ansatz und Bewertung» entschieden hatte, setzte das Financial Accounting Standards Board (FASB) auf eine einmalige vollständige Über-

arbeitung der entsprechenden Vorgaben zu den Finanzinstrumenten. Das Ziel von IASB und FASB besteht aber weiterhin darin, eine Konvergenz zwischen den beiden Rechnungslegungsstandards zu erreichen.

Über ihre Mitgliedschaften beim BCBS sowie bei der IAIS ist die FINMA indirekt an den Entwicklungen auf dem Gebiet der internationalen Rechnungslegung beteiligt. Sowohl BCBS als auch IAIS unterstützen die Anstrengungen von IASB und FASB zur Erreichung der Konvergenz zwischen den beiden Rechnungslegungsstandards. Die FINMA begrüsst dies ebenfalls.

³³ vgl. «Consultative Document» des BCBS mit dem Titel «Strengthening the resilience of the banking sector», S. 55 ff., Dezember 2009

³⁴ vgl. Kap. «Entwicklungen in der internationalen Rechnungslegung», S. 73

Corporate Governance

Eine entscheidende Empfehlung der G-20 und des FSB betrifft die Vergütungssysteme. Diese sollen so ausgestaltet sein, dass die Anreize der Arbeitnehmer an die langfristige Profitabilität des Finanzinstituts gekoppelt sind. Das FSB erarbeitete entsprechende Prinzipien für eine gute Entschädigungspraxis. Auf deren Grundlage entwickelten verschiedene Länder nationale Vergütungssysteme, so auch die Schweiz. Die IAIS ist ebenfalls damit befasst, auf der Basis der FSB-Prinzipien Vergütungsstandards zu definieren, welche die Eigenheiten der Versicherungsbranche berücksichtigen. Die IOSCO wiederum untersuchte, inwiefern sich eine stärkere Transparenz in Sachen Entschädigungspraxis in die Principles for Periodic Disclosure einbetten lässt. Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der nationalen Regulierung verfolgt die

der eine Vielzahl von Schwachstellen in der Governance, im Unternehmensmanagement, im Risikomanagement, in den internen Kontrollprozessen sowie im Liquiditäts- und Fundingmanagement identifiziert, die zur Finanz- und Bankenkrise beigetragen haben. Zu diesen Schwächen zählen unter anderem die Fehleinschätzung von tragbaren Risiken durch Verwaltungsrat bzw. Geschäftsleitung, fehlgeleitete Vergütungssysteme, ungenügende technische Infrastruktur sowie strukturelle Defizite, welche die Kontrolle über risikonehmende Mitarbeitende verwehrte.

Auf der Grundlage der Entwicklungen im Bereich Corporate Governance der letzten Jahre sowie der Erkenntnisse aus der Finanzmarktkrise überarbeitete auch die IAIS unter Mitwirkung der FINMA ihre Leitlinien für Versicherer. Ein erstes Ergebnis ist ein Issues Paper on Corporate Governance, in dem Schlüsselfaktoren für Governance, Risikomanagement sowie interne Kontrollsysteme definiert sind.

Im Rahmen des Insurance and Private Pensions Committee (IPPC) der OECD konzentrierte sich die Schweizer Delegation unter der Leitung der FINMA auf die Initiativen rund um effektives und effizientes Regulieren, Corporate Governance im Versicherungssektor, die Verbesserung der internationalen Vergleichbarkeit statistischer Daten sowie die Liberalisierung und Öffnung der Märkte. In diesen Bereichen arbeitete die FINMA eng mit anderen Standardsetzern zusammen, so mit der IAIS, der EFV und der SNB sowie mit der Privatwirtschaft.

Ebenfalls unter aktiver Beteiligung der FINMA entwickelte das Joint Forum einen Bericht zu den regulatorischen Unterschieden des Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektors. Die sektorübergreifende Tätigkeit von Finanzinstitutionen birgt Risiken, welche die Stabilität des Finanzsystems gefährden können. Im Bericht werden eine Reihe regulatorischer Unterschiede und Lücken zwischen den einzelnen Sektoren aufgedeckt. Auf dieser Grundlage sind im Bericht zudem Vorschlä-

Vergütungssysteme sollen so ausgestaltet sein, dass die Anreize der Arbeitnehmer an die langfristige Profitabilität des Finanzinstituts gekoppelt sind.

FINMA die Entwicklungen der Vergütungspolitik auf internationaler Ebene sehr genau.³⁵

Das BCBS revidierte 2009 seine Corporate-Governance-Prinzipien für Banken. Die FINMA ist Mitglied der entsprechenden Arbeitsgruppe, der auch Vertreter der Weltbank, der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) und anderer internationaler Organisationen angehören. Im Bereich der Aufsicht über die Investmentbanken engagierte sich die FINMA in der Senior Supervisors Group (SSG).³⁶ Infolge des Zusammenbruchs von Lehman Brothers wurden Ende 2008 20 global agierende Finanzunternehmen dazu aufgefordert, ihre Risikomanagementprozesse und internen Kontrollsysteme mit den Erkenntnissen eines 2008 von der SSG veröffentlichten Berichts sowie mit den Empfehlungen aktueller Studien von Aufsichtsbehörden und Finanzindustrie abzugleichen. 2009 wurde ein weiterer Bericht³⁷ erarbeitet,

³⁵ vgl. Kap. «Regulierung von Vergütungssystemen», S. 22

³⁶ vgl. EBK-Jahresbericht 2008, S. 82 f.

³⁷ vgl. «Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008», www.financialstabilityboard.org/publications/r_0910a.pdf

ge zur Reduktion von regulatorischer Arbitrage durch international und sektorübergreifend tätige Finanzinstitute dargelegt.

Weiter wurde unter Mitwirkung der FINMA vom Joint Forum ein Bericht zu Special Purpose Entities (SPE) veröffentlicht, der die Erscheinungsformen von Zweckgesellschaften im gesamten Finanzbereich, die zugrunde liegenden Motive ihrer Verwendung sowie die Anforderungen an das

Risikomanagement umfassend darstellt. Es werden acht an Marktteilnehmer und Aufsichtsbehörden gerichtete Empfehlungen formuliert, die bei der Benutzung von SPE beachtet werden sollen. Der Bericht liefert ausserdem wertvolle Hintergrundinformationen in der Diskussion um die regulatorische Behandlung von strukturierten Finanztransaktionen und Verbriefungen.

Internationale Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden

Auf bilateraler Ebene pflegt die FINMA Beziehungen zu den Aufsichtsbehörden ihrer wichtigsten Partnerländer. Sie ist bestrebt, mit diesen Behörden auf höchster Stufe einen regelmässigen Dialog über aktuelle Themen zu führen. Um über die wesentlichen Entwicklungen der Finanzmärkte und Aufsichtssysteme der Partnerländer informiert zu sein, lancierte die FINMA 2009 ein Ländermonitoring. Daraus werden mögliche künftige Handlungsoptionen für die FINMA sowie Ziele abgeleitet.

Regelmässige Treffen sowie ein laufender Dialog zwischen der FINMA und ausländischen Behörden finden auch auf operativer Stufe statt. Dieser Austausch ist jeweils einzelnen Instituten oder allgemein wichtigen bzw. aktuellen Aufsichtsfragen gewidmet. Im Bereich der Grossbankenaufsicht fanden 2009 mit dem U.S. Federal Reserve System (Fed) und der britischen FSA die Trilateral Meetings zu den Schweizer Grossbanken statt sowie die Treffen mit den Bankenaufsichtsbehörden in Japan, Singapur und Hongkong. Im Rahmen der Versicherungsaufsicht pflegte die FINMA regulatorische Dialoge mit der Europäischen Kommission und mit der U.S. National Association of Insurance Commissioners (NAIC). Zu diesem Austausch kommt es jeweils zweimal jährlich. Auf dem Gebiet der Marktaufsicht nahm die FINMA an internationalen Foren teil, so beispielsweise am International-Regulators-Treffen (Boca Raton) der

CFTC, am Futures-and-Options-Markets-Regulators-Treffen (Bürgenstock) sowie am deutschsprachigen Vierländertreffen mit Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein. Ferner fand das jährliche Treffen zwischen der FINMA und dem Committee of European Securities Regulators (CESR) statt.

Zur Unterstützung der Zusammenarbeit mit nationalen Behörden ist der Abschluss von MoU oft wichtig. Daneben spielen auch die multilateralen Vereinbarungen zwischen den Aufsehern von grenzüberschreitend tätigen Finanzunternehmen eine bedeutende Rolle. Mit der Unterzeichnung durch die ersten sechs Versicherungsaufsichtsbehörden wurde das IAIS Multilateral Memorandum of Understanding (MMoU) 2009 operativ. Damit erfolgte ein wichtiger Schritt zu einer weltweit verstärkten internationalen Zusammenarbeit in der Versicherungsaufsicht. Die FINMA reichte ihre Bewerbung für den Beitritt zum IAIS MMoU am 17. Juli 2009 ein. Auch die IOSCO fördert die Umsetzung des IOSCO MMoU mit Nachdruck. Die FINMA bzw. die EBK als ihre Vorgängerin strebte seit Jahren die Unterzeichnung des IOSCO MMoU und den damit verbundenen A-Status an, damit sie im grenzüberschreitenden Informationsaustausch unter Börsenaufsichtsbehörden als vollwertige Partnerin anerkannt wird. Ab Januar 2010 gehört die FINMA ebenfalls zu den A-Signataren.

Beziehung zur Europäischen Union

Da die FINMA ihre Beziehung zur EU zu regeln hat, definierte sie im Herbst 2009 eine entsprechende Strategie. Im Vordergrund steht dabei das Bestreben der FINMA, die Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Aufsichtsystems durch die EU zu erlangen. Im Rahmen der Versicherungsaufsicht laufen seit längerem entsprechende Bemühungen. So durchlief die FINMA 2009 beispielsweise ein Verfahren zur Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rückversicherungsaufsicht nach der entsprechenden EU-Richtlinie. Zurzeit bereitet sich die FINMA auf das Verfahren zur Prüfung der Gleichwertigkeit nach der Solvency-II-Richtlinie vor. In einem ersten Schritt wurde die Schweiz eingeladen, anlässlich der CEIOPS-Mitgliederversammlung vom Januar 2010 ihr Versicherungsaufsichtssystem vorzustellen. Zu diesem Zweck erstellte die FINMA 2009 einen Vergleich zwischen dem schweizerischen Versicherungsaufsichtsrecht und dem versicherungsbezogenen Acquis communautaire der EU. Dieser Vergleich lieferte wichtige Erkenntnisse für die Arbeiten des STAFI. Die Analyse des Acquis communautaire der EU soll künftig auch für andere Finanzdienstleistungen vertieft werden. Geplant ist, die bestehenden Rechtsvergleiche zur Banken-, Geldwäscherei- und Kapitalmarktregulierung neu

zu beurteilen. Neben den laufenden Arbeiten zur Äquivalenzanerkennung ist die FINMA darum bemüht, den Marktzugang mit einzelnen Mitgliedstaaten auf bilateraler Ebene zu verbessern. Ziel der FINMA ist es zudem, ihre Beziehungen zu den bestehenden EU-Gremien zu intensivieren und die entsprechenden Kontakte mit den künftigen Behörden der neuen europäischen Finanzarchitektur fortzuführen.

Auf dem Gebiet der Versicherungsvermittleraufsicht steht auf europäischer Ebene zurzeit die gegenseitige Anerkennung der Vermittlerqualifikationen im Mittelpunkt. Diese Initiative schreitet erfolgreich voran: Der Vorstand der European Financial Certification Organisation (Eficert) anerkannte im Oktober 2009 die ersten länderspezifischen Versicherungsvermittlerqualifikationen für die Zertifizierung zum European Insurance Intermediary (EII). Dies betrifft den Versicherungsvermittler VBV der Schweiz sowie analoge Ausbildungen in Deutschland und Österreich. Weitere Anerkennungsgesuche sind pendent und werden demnächst geprüft. Erwähnenswert ist die Wahl von Matthias Stettler, Geschäftsführer des Berufsbildungsverbandes der privaten Schweizerischen Versicherungswirtschaft (VBV), per 1. Januar 2010 zum neuen Präsidenten der Eficert.

Internationale Amtshilfe³⁸

Die Zahl der internationalen Amtshilfesuchen zuhanden der FINMA nahm im Vergleich zum Vorjahr erheblich zu. Ende 2009 belief sich die Zahl der Amtshilfesuchen auf 166. Dies entspricht einem Anstieg von 36% im Vergleich zum Vorjahr. Gründe für diese Entwicklung sind nicht eindeutig zu orten. Die steigende Zahl an Amtshilfesuchen kann auf den zunehmenden Druck ausländischer Aufsichts-

behörden zurückgeführt werden, die ihre Aufsichtstätigkeit vermehrt wahrnehmen und damit auch die internationale Amtshilfe verstärkt beanspruchen. Ein weiterer Grund mag in der Finanzmarktkrise liegen. Nicht zuletzt kann auch der Fall Madoff eine Rolle gespielt haben, da die Aufsichtsbehörden dadurch hinsichtlich Marktmissbrauch generell wachsamer wurden.

Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Die FINMA ist Teil der Schweizer Delegation unter der Federführung der EFV, die sich aktiv in die Arbeiten der FATF einbringt. Einen Schwerpunkt der Diskussionen im Rahmen des vierten Evaluationszyklus, der 2012 beginnen soll, bildet die Ausweitung des FATF-Prinzipienkatalogs auf Steuerdelikte. Eine Entscheidung über das weitere Vorgehen wird erst 2010 erwartet. Im selben Jahr soll eine Liste mit Ländern veröffentlicht werden,

die ein erhöhtes Risiko hinsichtlich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie Defizite in der Zusammenarbeit und Transparenz aufweisen. Die Schweiz ist von dieser Initiative nicht betroffen. Eine weitere Initiative der FATF zielt darauf ab, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen einzudämmen. In diesem Zusammenhang ist es denkbar, dass Finanzintermediäre künftig weitere Aufgaben in ihre Sorgfaltspflichten aufnehmen müssen.

Länderexamen IWF und OECD

Regelmässig wird der Wirtschafts- und Finanzplatz Schweiz von internationalen Organisationen untersucht. 2009 beteiligte sich die FINMA an einer sogenannten Artikel-IV-Konsultation³⁹ des Internationalen Währungsfonds (IWF), bei der insbesondere aufsichtsrechtliche Elemente untersucht wurden. Aus dem Länderexamen des IWF ging hervor, dass die Schweizer Behörden dank verstärkter Regulierung und Aufsicht sowie verbesserter internationa-

ler Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden grundsätzlich gut auf die Schwächen des Finanzsystems reagiert hatten. In einzelnen Punkten besteht weiterhin ein Verbesserungspotenzial. Ferner nahm die FINMA an einem OECD-Länderexamen teil. Dabei wurden die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf das schweizerische Finanzsystem analysiert.

³⁸ vgl. auch EBK-Jahresbericht 2008, S. 71 f.

³⁹ Zu den wesentlichen Aufgaben des IWF gehört der regelmässige Dialog mit den Mitgliedstaaten über die nationalen und internationalen Auswirkungen ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Grundsätze für solche Konsultationen bei den Mitgliedstaaten sind in Artikel IV des Übereinkommens über den IWF festgelegt.

Erfahrungen mit Supervisory Colleges und Coordination Committees

Die Finanzmarktaufsichtsbehörden weltweit sehen sich durch internationale Gremien wie das FSB aufgefordert, die Überwachung international tätiger Gruppen und Konglomerate grenzüberschreitend besser zu koordinieren und noch enger zusammenzuarbeiten. Das FSB sieht für rund 30 grosse und komplexe Finanzinstitutionen Supervisory Colleges vor, die darauf abzielen, die Gruppenaufsicht mit den beteiligten Ländern abzustimmen und den Informationsaustausch zwischen den Behörden zu erleichtern.

Die FINMA koordiniert ihre Aufsichtstätigkeit bereits heute mit wichtigen ausländischen Aufsichtsbehörden, namentlich indem sie Koordinationssitzungen (Coordination Committees) und Supervisory Colleges bei international tätigen Versicherungskonzernen organisiert. Seit 2008 führt die FINMA hinsichtlich Swiss Re und Zurich Financial Services globale Supervisory Colleges durch. Die durch die zunehmende Komplexität der Versicherungsgruppen bedingte Notwendigkeit der verstärkten und engeren Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden verlangt unter anderem die Errichtung einer gemeinsamen Plattform zur grenzüberschreitenden Aufsicht. Erste Grundlagen dazu wurden im IAIS Guidance Paper on Supervisory Recognition dargelegt. Die IOSCO erarbeitet zudem in der Supervisory Cooperation Task Force Prinzipien zur Erstellung von MoU für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden.

Ziel der Supervisory Colleges ist es, Informationen über die Gruppe und ihre jeweiligen Ein-

heiten auszutauschen und unter den beteiligten Aufsichtsbehörden ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Dank der Zusammenarbeit lassen sich die Kenntnisse über die Versicherungskonzerne in strategischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht verbessern. Die ausgetauschten Informationen beziehen sich auf die Struktur und die Governance der Gruppe, wobei auch die Risikosituation, das Risikomanagement und die internen Kontrollprozesse gemeinsam besprochen werden. Weitere Themen umfassen die finanzielle Situation des Konzerns sowie gruppeninterne Transaktionen und Abhängigkeiten.

Vor diesem Hintergrund und zur Umsetzung ihrer Policy wird die FINMA künftig auch auf dem Gebiet der Bankenaufsicht Colleges organisieren. Bei der Credit Suisse und der UBS organisiert die FINMA neu ein jährliches Treffen all jener ausländischen Aufsichtsbehörden, die für die jeweilige Bankengruppe oder die FINMA von besonderer Bedeutung sind. Diese umfassenden Colleges ergänzen die bisherige grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die in der Bankenaufsicht vorwiegend auf bilateralen Treffen sowie bei den beiden Schweizer Grossbanken auf regelmässigen trilateralen Zusammenkünften mit den wichtigsten Aufsichtsbehörden aus den USA und Grossbritannien beruhen. Sowohl diese Treffen im kleinen Kreis (Core Colleges) als auch die bilateralen Kontakte ermöglichen im Vergleich zu den umfassenden Colleges eine intensivere Zusammenarbeit sowie den Austausch vertraulicherer Informationen und sollen daher im bisherigen Rahmen weitergeführt werden.



REGULIERUNG UND AUFSICHT



EINLEITUNG

Im ersten Jahr ihrer operativen Tätigkeit trieb die FINMA in allen Aufsichtsbereichen wichtige Regulierungsarbeiten voran, stellte die Kontinuität der regulären Aufsichtstätigkeit sicher und arbeitete gleichzeitig an der gezielten Weiterentwicklung ihres Aufsichtsansatzes. Viele der Regulierungs- und Aufsichtsaktivitäten der FINMA standen im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise und den damit verbundenen Erfahrungen. Neben den direkt mit der Krise verbundenen Problemstellungen war die FINMA jedoch in allen Bereichen

ihrer Tätigkeit mit unterschiedlichsten Herausforderungen konfrontiert. Bei der Weiterentwicklung ihres Aufsichtsansatzes setzte sich die FINMA verschiedene Schwerpunkte, um die Aufsichtsqualität und -effizienz mittels Ausbau der risikobasierten Aufsicht, einer Verbesserung der Früherkennung von Risiken sowie der Implementierung von übergeordneten Querschnittsfunktionen zu steigern. Mit der per 1. Oktober 2009 umgesetzten Neuorganisation wurden diesbezüglich weitere Fortschritte erzielt.

BANKEN UND EFFEKTEHÄNDLER

Grundlagen

Einlagensicherung

Im Dezember 2008 verabschiedeten die eidgenössischen Räte Sofortmassnahmen zur Verbesserung des Einlegerschutzes. Die wesentlichen Änderungen betrafen die Erhöhung des Konkursprivilegs von 30 000 auf 100 000 Franken sowie die Anhebung der Systemobergrenze von vier Milliarden auf sechs Milliarden Franken. Zudem wurde für sämtliche privilegierten Einlagen eine Deckungspflicht mit 125% inländischen Aktiven der einzelnen Bank eingeführt. Diese Änderungen traten am 20. Dezember 2008 in Kraft.

Die neue Gesetzesvorgabe,⁴⁰ wonach sämtliche privilegierten Einlagen dauernd in der Höhe von 125% mit in der Schweiz gedeckten Forderungen oder in der Schweiz belegenen Aktiven der Bank zu unterlegen sind, bedurfte einer Definition der betreffenden Aktiven. Mit der FINMA-Mitteilung 1 (2009) vom 21. Januar 2009 wurde in den Frequently Asked Questions (FAQ) auf der FINMA-Website eine Liste aufgeschaltet, die einerseits Auslegungsfragen zu den neuen Gesetzesbestimmungen erläutert, andererseits die Vorgehensweise für Ausnahmegesuche zu diesem 125%-Erfordernis regelt. Die FINMA ist gesetzlich ermächtigt, in begründeten Fällen Ausnahmen zu gewähren.

Insgesamt reichten 76 Institute ein Ausnahmegesuch ein. Dabei handelte es sich mehrheitlich um ausländisch beherrschte Institute, Vermögensverwaltungsbanken und Zweigniederlassungen ausländischer Banken. Gestützt auf diese Eingaben entwickelte die FINMA eine Ausnahmepraxis. Die von ihr gefällten Grundsatzentscheide, die teilweise für sämtliche Banken und Effektenhändler, teilweise jedoch nur für die gesuchstellenden Institute relevant sind, wurden mit der FINMA-Mitteilung 2 (2009) vom 2. Juni 2009 und einer entsprechend aktualisierten FAQ-Liste veröffentlicht. Die Ausnahmegesuche konnten mit wenigen Ausnahmen bis Ende 2009 bearbeitet werden.

Umfragen und Stresstests

Hinsichtlich der Schweizer Grossbanken UBS und Credit Suisse führte die FINMA regelmässige, systematische Stresstests durch, um das Verlustpotenzial der beiden Banken im Falle einer weiteren gravierenden Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen zu testen. Solche Analysen bilden einen wichtigen Bestandteil der regulären Aufsichtstätigkeit. Das im Rahmen dieser Stresstests verwendete Szenario wurde von der SNB entwickelt. Die Einschätzung zum kumulativen Verlustpotenzial sowie die Auswirkungen auf die Kapitalsituation im Falle einer markanten Verschlechterung wichtiger Parameter des ökonomischen Umfelds sind gerade für die beiden systemrelevanten Grossbanken entscheidend. Ziel der Analysen war es denn auch, signifikante Risikoquellen bei den Grossbanken zu identifizieren und die Banken mit den gewonnenen Erkenntnissen zu konfrontieren. Damit sich unvorhergesehene Schockereignisse durch entsprechende Kapital- und Liquiditätspuffer jederzeit auffangen lassen, verlangt die FINMA von der UBS und der Credit Suisse überdurchschnittliche Kapazitäten. Die Grossbanken sollen dabei auch nach Eintreten des vorgegebenen Stressszenarios eine Tier 1 Ratio von über 8% aufweisen. Beide Grossbanken wurden dieser Erwartung gerecht.

Die FINMA unterzog weitere Banken und Effektenhändler einem Stresstest. Dabei standen die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Eigenmittel und die künftige Ertragslage im Mittelpunkt. Aufgrund einer entsprechenden Analyse forderte die FINMA eine Auswahl von 40 Banken und Effektenhändlern auf, zum Krisenszenario der FINMA sowie zu eigenen Krisenszenarien Stellung zu nehmen. Weiter hatten die Institute einen möglichen Massnahmenplan einzureichen.

⁴⁰ Art. 37b Abs. 5 BankG

SWIFT

Banken und Effekthändler tauschen im Zahlungs- und Wertschriftenverkehr Informationen und Meldungen aus. Dieser Informationsaustausch erfolgt bei internationalen und teilweise auch bei nationalen Wertschriften- und Zahlungstransaktionen sowie bei Informationsbegehren über das System der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). Um die notwendige Verbindung zwischen allen Banken sicherzustellen und die Transaktionen für die Kunden korrekt abzuwickeln, kann darauf nicht verzichtet werden. SWIFT speichert die Daten im Ausland. Bis 2012 erfolgt die Datenspeicherung in den Niederlanden und den USA. Danach werden die Daten in der Schweiz und in den Niederlanden gespeichert. Technisch konnte mit vertretbaren Kosten keine praktikable Lösung gefunden werden,

die SWIFT für sämtliche inländischen Zahlungs- und Wertschriftentransaktionen ersetzen könnte.

Die im Ausland gespeicherten Daten unterliegen nicht mehr der schweizerischen Gesetzgebung. Ausländische Behörden haben nach den am Speicherort geltenden rechtlichen Vorgaben Datenzugriff. Angesichts dieses Restrisikos verfasste die SBVg in Absprache mit der FINMA und dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten eine allgemeine Kundeninformation. Die FINMA forderte die Banken und Effekthändler auf, bestehende Kunden bis Ende 2009 und neue Kunden ab 2010 auf dieses Informationsschreiben aufmerksam zu machen. Zudem forderte die FINMA die Banken und Effekthändler auf, baldmöglichst einen entsprechenden Hinweis in die Standardverträge aufzunehmen.

Regulierung

Securities Lending and Borrowing

Das Wertschriftendarlehen (Securities Lending and Borrowing [SLB]) entwickelte sich in den letzten Jahren zu einem wichtigen Instrument der Effektenmärkte. Es ist unter anderem Quelle zur Beschaffung von Effekten für den geldpolitisch wichtigen Repomarkt. Das Repogeschäft bewährte sich auch in ausserordentlichen Situationen für die Zins- und Liquiditätssteuerung durch die SNB. Das SLB wird sowohl mit als auch ohne Deckung abgewickelt. Der Anteil der vor allem von Privat- und Firmenkunden stammenden, ohne Deckung geborgten Titel ist dabei erheblich. Dabei geben die Kunden der Bank im Voraus ihre Zustimmung, dass diese nach den Bedürfnissen des Marktes Titel aus ihren Depots borgen kann. Die Kunden werden durch einen Darlehenszins (Lending Fee) entschädigt.

Die FINMA eröffnete im Herbst 2009 die Anhörung zu einem Rundschreiben zu Pensions- und Darlehensgeschäften mit Wertschriften (Repo/SLB). Das Rundschreiben klärt einerseits, wie das SLB

unter den geltenden Liquiditätsvorschriften zu behandeln ist, andererseits werden die Gläubiger und Anleger hinsichtlich SLB besser geschützt – dies durch konkrete Anforderungen an ihre Aufklärung, den Inhalt der Rahmenverträge sowie die Abwicklung und Abrechnung. Angesichts der mit dem SLB verbundenen Risiken wird das ungedeckte SLB für nicht qualifizierte Anleger eingeschränkt. Nachdem aufgrund der Anhörungsergebnisse vereinzelte Anpassungen und Präzisierungen erfolgten, wird das Rundschreiben per 30. Juni 2010 in Kraft gesetzt. Die mit Kunden bereits bestehenden SLB-Kontrakte sind bis zum 31. Dezember 2010 den neuen Regeln anzupassen.

Treuhandanlagen

Die «Empfehlungen betreffend Treuhandgeschäfte» der SBVg aus dem Jahr 1993 wurden von der EBK im selben Jahr als Mindeststandard anerkannt. Da diese Fassung nicht mehr den aktuellen Verhältnissen entsprach, beschloss die SBVg, die Empfehlungen zu überarbeiten. Mit der

Revision sollte in erster Linie sichergestellt werden, dass Bankkunden im Falle eines Konkurses der schweizerischen Bank bzw. des ausländischen Finanzintermediärs besser vor dem Verrechnungsrisiko geschützt werden. Weiter sollten sprachliche Anpassungen die Lesbarkeit der Empfehlungen erhöhen. Die von der SBVG vorgelegte Neufassung der «Richtlinien betreffend Treuhandanlagen» anerkannte die FINMA im Juni 2009 als Mindeststandard.

Liquiditätsregime Grossbanken

Die seit Mitte 2007 laufende Erarbeitung von institutsspezifischen Liquiditätsvorschriften für Grossbanken wurde in enger Zusammenarbeit mit der SNB intensiv vorangetrieben. Per Mitte 2009 wurde den Grossbanken ein Entwurf der neuen Liquiditätsverfügung zur Konsultation zugestellt. Die Vorschriften beruhen auf neu entwickelten und monatlich einzureichenden Formularen, die detailliert Aufschluss über die Robustheit der Grossbanken im Rahmen eines Stressszenarios geben. Auf Basis dieses Szenarios wird eine hinreichende Finanzierungskapazität über die darauffolgenden 30 Tage gefordert, wobei die Darstellung der Liquiditätssituation jeweils auf eine Woche und einen Monat zu projizieren ist. Das neue Konzept wurde mit engem Bezug zu internationalen Bestrebungen hinsichtlich Liquiditätsregulierung entwickelt, namentlich zu jener des BCBS. Vor der definitiven Inkraftsetzung der Verfügung, die per Frühjahr 2010 geplant ist, wird eine Testphase durchgeführt. Eine Überarbeitung der Liquiditätsvorschriften für die übrigen Banken erfolgt in einer späteren Phase.

Änderung Eigenmittelverordnung

Die Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung [ERV]) erfuhr zwei wichtige Änderungen, die am 1. Januar 2010 in Kraft treten. Die Verminderung der erforderlichen Eigen-

mittel für Kantonalbanken⁴¹ sowie die Möglichkeit, bei Banken in der Rechtsform der Genossenschaft die Nachschusspflicht der Genossenschafter als Eigenmittel zu berücksichtigen,⁴² wurden aufgehoben. Für die schrittweise Aufhebung dieser Sonderregelungen bis zur ihrem vollständigen Wegfall am 1. Januar 2012 ist eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen. Die Änderungen waren Gegenstand eines Anhörungsverfahrens, dessen Ergebnisse auf der Website der FINMA veröffentlicht wurden. Hauptziel der Änderungen ist es, die Qualität der Eigenmittel der betroffenen Institute zu verbessern, was auch im Interesse der Gläubiger und des Finanzsystems liegt. Die alten Bestimmungen hatten eine Ungleichbehandlung der Ban-

Das Konzept zu neuen Liquiditätsvorschriften für die Grossbanken wurde mit engem Bezug zu internationalen Bestrebungen entwickelt.

ken zur Folge und liessen sich nicht mehr mit den internationalen Standards vereinen. Die Änderungen der ERV wirken sich weder auf den Status als Kantonalbank noch auf das Vorhandensein einer Nachschusspflicht für die Genossenschafter von Banken in der Rechtsform der Genossenschaft aus.

Die Weiterentwicklung der internationalen Bestimmungen unter der Federführung des BCBS oder im Rahmen des EU-Rechts wird voraussichtlich zu weiteren Anpassungen der ERV führen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen während der Finanzmarktkrise überarbeitet das BCBS derzeit das Regelwerk von Basel II, insbesondere im Bereich der Kredit- und Marktrisiken. Ferner erfuhren die Richtlinien der EU zu Grosskrediten 2009 verschiedene Modifikationen. Die Schweizer Bestimmungen zur Risikoverteilung nach dem internationalen Ansatz beruhen auf diesen EU-Richtlinien. Die verschiedenen Änderungen sind daher in der ERV noch umzusetzen.

⁴¹ Art. 33 Abs. 3 ERV

⁴² Art. 16 Abs. 4 und Art. 28 Abs. 2 ERV

Bewilligungen

PostFinance

Die PostFinance entwickelte sich in den letzten Jahren hinsichtlich Zahlungsverkehr, Sparen, Anlegen und Vorsorgen zu einem bedeutenden Finanzdienstleister. Sie wird aber heute nicht von der FINMA überwacht. Ihre Unterstellung unter die Aufsicht der FINMA und eine allfällige Geschäftserweiterung (Einstieg ins Kreditgeschäft) werden im Rahmen der laufenden Totalrevision der Schweizer Postgesetzgebung in der Politik diskutiert. Die FINMA verhält sich gegenüber einer allfälligen Unterstellung der PostFinance unter ihre Aufsicht neutral. Die Beurteilung der Wünschbarkeit einer Postbank und die Festlegung der Geschäftsausrichtung sind Sache der Politik.

Die FINMA beharrt aber auf einer aufsichtsrechtlichen Gleichbehandlung der PostFinance und würde jeden aufsichtsrechtlichen Sonderstatus und politisch motivierte Aufsichtsstandards ablehnen. Für den Fall einer Unterstellung unter ihre Aufsicht verlangt die FINMA eine überwachungsfähige Struktur. Die PostFinance wäre zu diesem Zweck aus ihrem Stammhaus auszugliedern und in eine rechtlich selbstständige Tochtergesellschaft zu überführen. Auch wäre die PostFinance denselben Regeln wie alle anderen Banken und Mitbewerberinnen unterworfen. Die FINMA müsste zudem ihre Überwachungstätigkeit völlig unabhängig, weisungsungebunden und frei von politischen Einflüssen wahrnehmen können. Sie hätte sicherzustellen, dass der Bund aus Aufsichtsperspektive wie ein normaler Hauptaktionär behandelt würde, ohne Anspruch auf Informationsprivilegien oder besonderen Einfluss auf das operative Geschäft.

Die FINMA vertritt den Standpunkt, dass auch bei formeller Abschaffung der Staatsgarantie weiterhin von einer impliziten Haftung des Bundes auszugehen wäre. Der Bund würde weiterhin für die Verpflichtungen der PostFinance einstehen, solange er beherrschender Eigentümer der Post bleibt. So sind in der Vergangenheit mehrere Kantone ihrer Kantonalbank im Krisenfall beigestanden – auch ohne oder mit nur beschränkter Staatsgarantie.

Devisenhändler

Nachdem am 1. April 2008 die Änderung von Art. 3a BankV in Kraft getreten ist, fällt der Devisenhandel für Rechnung von Kunden künftig unter das Bankengesetz.⁴³ Die Übergangsbestimmungen von Art. 62a BankV gewährten den Devisenhändlern eine Frist von drei Monaten, um sich bei der FINMA zu melden, und eine Frist von einem Jahr, um den Anforderungen des Gesetzes zu genügen und bei der Aufsichtsbehörde ein Gesuch auf Bewilligung als Bank zu stellen.

Aufgrund der mit dem Bankenstatus verknüpften hohen Anforderungen verzichteten die meisten Gesellschaften, die sich zuvor gemeldet hatten, inzwischen auf die Beantragung einer Zulassung und änderten ihr Tätigkeitsfeld. Drei Devisenhändler, die über eine IT-Plattform operieren, wollen jedoch ihre Aktivität weiterführen und haben daher ein Bewilligungsgesuch eingereicht. In einem Fall konnte die Bewilligung bereits erteilt werden.

Das Geschäftsmodell sowie Kundenbeschwerden über die IT-Plattform, die Ausführung von Aufträgen und die vereinnahmten Provisionen haben zahlreiche Fragen aufgeworfen. Dabei wird von den Anlegern das oft hohe Verlustrisiko unterschätzt, nicht zuletzt aufgrund der Unkenntnis der Hebeleffekte, die ihnen angeboten werden.

Angesichts der Besonderheiten und der Risiken dieser Tätigkeit hat die FINMA den Devisenhändlern hohe Standards hinsichtlich Transparenz auferlegt. Zudem forderte sie von den Antrag stellenden Gesellschaften, dass diese strenge Richtlinien zu Verhaltensregeln (Informations-, Treue- und Sorgfaltspflichten) sowie zur Compliance und Geldwäschereibekämpfung einführen. Darüber hinaus überzeugte sich die FINMA von der Angemessenheit der erforderlichen Massnahmen für die Zulassung und Überwachung der externen Vermögensverwalter und Geschäftsvermittler sowie deren

⁴³ vgl. Jahresbericht EBK 2008, S. 34 f.

Vergütungsregelung. Schliesslich legte die FINMA fest, dass ihr die Prüfgesellschaft in den ersten Jah-

ren nach Erteilung der Bewilligung nach jeder Zwischenrevision einen Prüfbericht einzureichen hat.

Aufsichtspraxis

Grossbankenaufsicht

Die Aufsichtstätigkeiten der FINMA im Bereich Grossbanken waren 2009 intensiv. Aufgrund der grossen Volatilität der Märkte und der anhaltenden Unsicherheit kam es zu einem markanten Ausbau der Kontakte zwischen der FINMA auf der einen und den Grossbanken, der SNB und den Prüfgesellschaften auf der anderen Seite. Dabei standen neben regulatorischen Anpassungen auch Themen der laufenden Überwachung im Vordergrund. Die Entwicklungen auf dem Gebiet der Liquidität und des Kapitals sowie bei der Ertragslage und den Risiken wurden zeitnah verfolgt. Ein wichtiges Element der laufenden Einschätzung war die von der Abteilung Risikomanagement periodisch durchgeführte Verlustpotenzialanalyse mit den möglichen Auswirkungen auf die Kapitalsituation.⁴⁴ Erstmals fanden auch die in der Verfügung vom 20. November 2008 erwähnten Treffen zur Kapitalplanung statt. An diesen Treffen präsentieren die Grossbanken ihren Fahrplan zur Erfüllung der neuen Vorschriften. Die gute Zusammenarbeit mit den wichtigsten ausländischen Partnern – der britischen FSA und der Federal Reserve Bank of New York – erwies sich wie in den Vorjahren als äusserst wertvoll. Die FINMA traf diese Behörden im Frühjahr 2009 in Bern und Zürich und im Herbst 2009 in New York zu den sogenannten Trilateral Meetings. Der Austausch über die Einschätzung der Risiken der Grossbanken sowie die Planung und punktuelle Koordination der Aktivitäten standen dabei im Zentrum der Treffen. Die wichtigsten Aufsichtsbehörden aus dem asiatischen Raum traf die FINMA im November 2009. Weiter wurde die FINMA im Rahmen des Massnahmenpaketes zur Stärkung des Schweizerischen Finanzsystems beauftragt, die variablen Vergütungen der UBS für das Jahr 2008 zu genehmigen. Per

Verfügung vom 3. Februar 2009 setzte sie in diesem Bereich einschneidende Reduktionen durch.⁴⁵

Themenspezifische Untersuchungen und Ratingsystem

Das Ratingsystem, beruhend auf quantitativen Kennzahlen sowie qualitativen Informationen von Überwachern der FINMA und externen Prüfern, dient als Grundlage zur risikoorientierten Überwachung der Banken und Effektenhändler. Je schlechter das Rating, desto intensiver erfolgt die Überwachung. Einer vertieften Überwachung sind auch Institute unterstellt, die aufgrund ihrer Grösse und Komplexität, aber auch wegen des öffentlichen Interesses ein erhöhtes Aufsichtsrisiko darstellen. Die weltweite Krise hat zu einem spürbaren Rückgang der Anzahl Institute mit tiefer Überwachungsintensität geführt. War es vor Jahresfrist noch rund ein Drittel, so ist es aktuell nur noch knapp ein Viertel. Dagegen werden rund 61% (Vorjahr 59%) mit mittlerer Überwachungsintensität und rund 15% (Vorjahr 7%) mit hoher Überwachungsintensität beaufsichtigt.

Die risikoorientierte Überwachung wird ergänzt durch regelmässige interne Analysen, sogenannte themen- und problemspezifische Untersuchungen. Dabei werden Ausreisser ermittelt und bei Bedarf vertiefende Abklärungen vorgenommen. Die Auslöser zur Durchführung solcher Analysen sind vielfältig. Einerseits sind es Entwicklungen und Trends auf nationaler und internationaler Ebene, andererseits führen besondere Vorkommnisse zu Untersuchungen. Damit lässt sich feststellen, ob weitere Institute vom selben Risiko betroffen sein könnten. Auf Annahmen beruhend werden zudem Krisen- und Stressszenarien berechnet, um deren Auswirkungen auf die Rentabilität und die Eigenmittel der

⁴⁴ vgl. Kap. «Umfragen und Stress-tests», S. 43

⁴⁵ vgl. www.finma.ch/d/aktuell/Documents/kurzbericht-ubs-variable-verguetungen-20090210-d.pdf

überwachten Institute zu erkennen und, wo notwendig, rechtzeitig Massnahmen einzuleiten.

2009 führte die FINMA bei Banken und Effektenhändlern verschiedene themen- und problemspezifische Untersuchungen durch: Im Mai 2009 wurden beispielsweise 40 Banken und Effektenhändler zu den Auswirkungen der Finanzmarktkrise angeschrieben.⁴⁶ Als Ergänzung zu den dabei untersuchten Krisenszenarien versuchte die FINMA ferner, anhand von institutsspezifischen Parametern Ertragsrückgänge, Kostensteigerungen sowie den zusätzlichen Wertberichtigungsbedarf zu schätzen. So berechnete die FINMA beispielsweise den Rückgang des Zinsensaldos aufgrund der aktuellen Zinsrisiken jedes einzelnen Instituts.

Die Finanzmarktkrise führte ausserdem zu Veränderungen in der Kreditversorgung. Laut Statistiken der SNB nehmen besonders die Kantonalbanken eine immer wichtigere Rolle in der Firmenfinanzierung ein und ersetzen teilweise die bisherigen Positionen der Gross- und Auslandbanken. Diese Entwicklung kann zu Konzentrationsrisiken führen, wenn mehrere mittelgrosse Banken Grosspositionen mit identischen Schuldern aufweisen. Um diesen Sachverhalt genauer abzuklären, wurden bei 56 mittelgrossen Banken Grossengagements gegenüber jenen Schuldnern ausgewertet, die von mehr als einem Institut gemeldet worden waren.

Bei 14 ausgewählten grossen, ausländisch beherrschten Instituten führte die FINMA zudem eine Analyse zu den gruppeninternen Positionen durch, mit dem Ziel, festzustellen, gegenüber welchen Ländern diese Banken durch konzerninterne Anlagen hauptsächlich exponiert sind. Im Hinblick auf das Kreditwachstum identifizierte die FINMA 2009 überdies Institute mit erhöhten Wachstumsraten in einzelnen Kreditkategorien.

Reaktion der Beaufsichtigten auf Marktveränderungen

Die Auswirkungen der Rezession auf die Banken und Effektenhändler zu antizipieren, ist für die Überwachungstätigkeit von entscheidender Bedeutung. Für ihre risikoorientierte Überwachung bedient sich die FINMA deshalb verschiedener Instrumente und Massnahmen. Diese werden entweder über einzelne Institute, ausgewählte Gruppen von Instituten oder die Gesamtheit der zu überwachenden Institute angewendet, damit unter anderem auch Quervergleiche möglich sind.

Die FINMA verfolgte insbesondere die Entwicklung der Kundenausleihungen, der Wertberichtigungen und Rückstellungen für Ausfallrisiken sowie gefährdete Forderungen sehr genau. Besondere Aufmerksamkeit wurde auch möglichen Krisenszenarien und den damit verbundenen Stresstests geschenkt.⁴⁷ Die gewonnenen Erkenntnisse führten bei verschiedenen Instituten dazu, dass die FINMA aufsichtsrechtliche Massnahmen anordnete. So wurden beispielsweise die Eigenmittelanforderungen erhöht, zusätzliche Prüffelder festgelegt oder die Berichterstattungspflichten erweitert.

Die Auswertung der Halbjahresabschlüsse zeigte zudem, dass das Wachstum der inländischen Hypothekarforderungen im Vergleich zum Vorjahr nochmals zunahm. Obwohl die Folgen der Rezession noch kaum sichtbar sind, stellen die erhöhten Zins- und Kreditrisiken künftig eine Herausforderung dar. Ferner galt es 2009, die mittel- und längerfristigen Auswirkungen der Finanzmarktkrise sowie die sich aus dem grenzüberschreitenden Privatkundengeschäft ergebenden Risiken für die Beaufsichtigten und deren Reaktion hinsichtlich ihrer Strategie und der Geschäftsmodelle aufzuarbeiten.

⁴⁶ vgl. Kap. «Umfragen und Stresstests», S. 43

⁴⁷ vgl. Kap. «Umfragen und Stresstests», S. 43

Enforcement

Madoff-Untersuchung

Ende 2008 wurde in den USA Bernard L. Madoff verhaftet. Ihm wurde vorgeworfen, über Jahrzehnte ein Schneeballsystem enormen Ausmasses betrieben zu haben. Er wurde 2009 zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt.

Nach Bekanntwerden des Betrugsskandals untersuchte die FINMA dessen Auswirkungen auf den Schweizer Finanzplatz. Dazu führte sie bei den in der Vermögensverwaltung tätigen Banken und Effektenhändlern eine Umfrage durch. Dieser folgten diverse Arbeitssitzungen mit ausgewählten Finanzintermediären sowie in Einzelfällen vertiefte Abklärungen. Die Untersuchung ergab, dass vorab Kunden von Schweizer Vermögensverwaltern Anlagen in ihren Depots hielten, die vollständig oder teilweise in von Bernard Madoff und seinen Firmen verwalteten Anlagevehikeln investiert und somit einem konzentrierten Gegenparteiisiko (Betrug) ausgesetzt waren. Die Mehrheit der Kunden hatte die Aufträge zum Kauf solcher Anlagen selbst erteilt. Bei vergleichsweise wenigen Kunden fällt die depotführende Bank, gestützt auf eine Vermögensverwaltungsvollmacht, den Anlageentscheid. Sehr gering war das Volumen der von Schweizer Finanzintermediären nostro gehaltenen, von Bernard Madoff direkt oder indirekt verwalteten Anlagen.

Aufgrund ihrer Untersuchung verlangte die FINMA bei einzelnen Finanzintermediären Korrekturen bei ihren internen Prozessen. Zudem erkannte sie – wie im Fall der Lehman-Untersuchung – einen Handlungsbedarf betreffend Verbesserung des Anlegerschutzes.

Die Untersuchung bestätigte die überragende Bedeutung des Grundsatzes der Diversifikation für eine genügende Risikobegrenzung. Dieser Grundsatz wurde nicht überall angemessen berücksichtigt. Fast ebenso wichtig ist die sorgfältige Auswahl von Anlagen für die Empfehlung an Kunden. Die Institute sind gehalten, klare Kriterien für die Auswahl von Anlagen festzulegen, die sie ihren Kunden zum Kauf empfehlen. Die Untersuchung

zeigte eine grosse Vielfalt in der Ausgestaltung der Anlageprozesse und Kundenkontakte. Nicht alle Finanzintermediäre schenkten der vom Gesetzgeber vorgenommenen Unterscheidung zwischen Retail- und qualifizierten Anlegern im Sinne des Kollektivanlagengesetzes sowie der Regelung des Vertriebs für kollektive Kapitalanlagen, die von der FINMA grundsätzlich überprüft wird, gebührend Beachtung. Schliesslich stellte die FINMA fest, dass die Dokumentation von Kundenbeziehungen – etwa zum Risikoprofil – teilweise mangelhaft war.

Lehman-Untersuchung

Am 15. September 2008 stellte die Lehman Brothers Holdings Inc., New York, ein Gesuch um Gläubigerschutz (Chapter 11). Vom Bankrott der Lehman-Gruppe waren auch zahlreiche Kunden von Schweizer Banken betroffen, namentlich Retailkunden, die in von der Lehman-Gruppe begebene strukturierte Produkte investiert hatten. Dies löste im Herbst 2008 eine breit angelegte gesamtschweizerische Untersuchung der EBK bzw. der FINMA aus, in der sich die Aufsichtsbehörde mit den Rahmenbedingungen des Vertriebs kapitalgeschützter strukturierter Produkte an Retailkunden befasste.

Die FINMA führte in diesem Zusammenhang ein Verfahren gegen die Credit Suisse, das sie Ende 2009 abgeschlossen hat. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Credit Suisse bei der Auswahl der Emittenten von kapitalgeschützten strukturierten Produkten für den Vertrieb an Retailkunden weder verstärkt auf die Lehman-Gruppe setzte, noch ihren Kunden diese Produkte im Jahr 2008 forciert verkaufte, namentlich auch nicht in der Zeit unmittelbar vor dem Konkurs der Lehman-Gruppe. Sie verschob diese Produkte zudem nicht aus eigenen Beständen in Kundendepots. Die von der Lehman-Gruppe an die Credit Suisse für das Strukturieren bezahlten Entschädigungen bewegten sich auf einem marktüblichen Niveau und bildeten somit keinen besonderen Anreiz. Einzelne Schweizer Institute stellten aufgrund ihrer Risikobeurteilung den

Vertrieb von Produkten der Lehman-Gruppe früher als die Credit Suisse ein. Dennoch kann der Credit Suisse nicht vorgeworfen werden, diesbezüglich zu spät reagiert zu haben. Die Ratings der Lehman-Gruppe waren in einem von grosser Unsicherheit geprägten Markt bis zum Zeitpunkt der Einreichung des Chapter-11-Gesuches absolut ausreichend und mit jenen anderer global tätiger Emittenten vergleichbar. Die Erhebungen der FINMA ergaben weiter, dass es den Kunden in aller Regel zum Zeitpunkt des Erwerbs solcher Produkte nicht auf den Emittenten ankam oder angekommen wäre, solange er ein vergleichbar hohes Rating aufwies. Auch liess sich nicht beanstanden, dass die Credit Suisse strukturierte Produkte mit hohem Kapitalschutz im Retailsegment vertrieb, das heisst an Kunden mit in der Regel geringen Kenntnissen in Anlagefragen. Dies konnte der Credit Suisse deshalb nicht vorgeworfen werden, weil die genannte Produktkategorie eine Risikostruktur aufweist, die weitgehend jener von Anleiheobligationen entspricht (Gegenpartei- bzw. Emittentenrisiko). Insgesamt konnten bei der Credit Suisse somit im Zusammenhang mit dem Vertrieb von kapitalgeschützten von der Lehman-Gruppe begebenen strukturierten Produkten keine aufsichtsrechtlich zu beanstandenden Verletzungen festgestellt werden. Die Einstellung des Verfahrens der FINMA gegen die Credit Suisse bedeutet jedoch nicht, dass der Bank in einzelnen Kundenbeziehungen keine Fehler unterlaufen wären. Für solche Fälle sind aber die Zivilgerichte zuständig.

Die Auswertung aller Befragungen, auch unter Einbezug weiterer Banken, ergab jedoch Hinweise auf einen regulatorischen Handlungsbedarf. Die Regulierung der strukturierten Produkte, wie sie seit 1. Januar 2007⁴⁸ gilt, hat sich in Bezug auf den obligatorisch zur Verfügung zu haltenden vereinfachten Prospekt als wirkungslos erwiesen. Obwohl der vom Gesetz verlangte vereinfachte Prospekt jeweils existierte, wurde er in der Anlageberatung weder von den Anlegern nachgefragt noch von den Instituten im Beratungsgespräch eingesetzt.

Statt auf den vereinfachten Prospekt stützte sich das Beratungsgespräch auf individuelle Verkaufs-

dokumentationen (sogenannte Term Sheets oder Fact Sheets) der jeweiligen Bank. Daran ist aus aufsichtsrechtlicher Sicht nichts auszusetzen, sofern mit diesen vollständig, richtig und der Beratungssituation angemessen informiert wird. Dazu bestehen online verfügbare FAQs⁴⁹ mit Mindestvorgaben für Verkaufsdokumentationen im nicht kotierten Bereich.

Obwohl der Emittent auf den geprüften Verkaufsdokumentationen praktisch ausnahmslos aufgeführt war, stellte die FINMA fest, dass das weit verbreitete sogenannte White Labelling⁵⁰ in der konkreten Beratungssituation hinsichtlich des Emittenten ein gewisses Täuschungspotenzial enthält. Ob es in Einzelfällen zu einer Täuschung kam und ob eine allfällige Täuschung für den Investitionsentscheid des Retailkunden überhaupt relevant war, ist aufsichtsrechtlich nicht entscheidend. Allerdings wäre das systematische Eingehen von zivilrechtlichen und reputationsbezogenen Risiken aufsichtsrechtlich unter dem Aspekt des Risikomanagements von Bedeutung.

Von Seiten geschädigter Anleger und in den Medien wurde vor allem der fehlende Hinweis auf das Emittentenrisiko beklagt, worauf nach Kollektivanlagengesetz⁵¹ ausdrücklich hinzuweisen ist. Diesen Vorwurf kann die FINMA bis zu einem gewissen Grad nachvollziehen, denn die meisten der im Rahmen der Untersuchungen geprüften Term bzw. Fact Sheets wiesen nur im Kleingedruckten auf das Emittentenrisiko hin. Dieser Hinweis gehört jedoch unter die regelmässig vorhandene gesonderte Rubrik der (übrigen) Risiken. Bei Unterlagen neueren Datums ist dieser Hinweis denn auch entsprechend prominent platziert. Wie die Kunden in Zukunft noch besser auf die mit einer bestimmten Anlage verbundenen Risiken hinzuweisen sind und ob sich diesbezüglich regulatorische Massnahmen aufdrängen, ist von der FINMA weiter zu prüfen.

Zahlreiche Anleger beanstandeten, dass ein Grossteil ihres Vermögens in von der Lehman-Gruppe begebene kapitalgeschützte strukturierte Produkte investiert worden war. Ob es zu solchen Konzentrationen aufgrund einer Empfehlung

⁴⁸ gestützt auf Art. 5 KAG

⁴⁹ zu Art. 5 KAG

⁵⁰ Unter White Labelling wird das prominente Platzieren des eigenen Logos auf dem Verkaufsdokument für ein Produkt eines anderen Emittenten verstanden.

⁵¹ Art. 5 KAG

der Bank oder auf ausdrücklichen Kundenwunsch kam, blieb in den meisten Fällen umstritten. Unabhängig davon aber ist festzustellen, dass für die Beratungstätigkeit im Gegensatz zum Vermögensverwaltungsgeschäft heute verbindliche Richtlinien zu den Konzentrationen in einem Kundendepot fehlen. Es bleibt zu prüfen, ob sich diesbezüglich nicht ein Standard zum besseren Schutz von Retailkunden aufdrängt.

Die FINMA ortet aufgrund der Erkenntnisse aus ihren Lehman- und Madoff-Untersuchungen einen regulatorischen Handlungsbedarf mit dem Ziel einer Verbesserung des Anlegerschutzes. Dies betrifft das transparente Ausweisen der Gewinn- und Verlustrisiken in Verkaufsdokumentationen zu Finanzprodukten allgemein, die Verpflichtung der Finanzintermediäre (Point of Sale) zur Erstellung eines Kundenprofils mit eingehender Abklärung der Risikofähigkeit und des Risikobewusstseins des Kunden sowie die Verpflichtung zur Beachtung des Prinzips der ausreichenden Diversifikation. In der Vermögensverwaltung galt ein Teil dieser Anforderungen schon bisher, neu sollen sie auch in der Anlageberatung massgebend sein. Durch wen und in welcher Form zu regulieren sein wird, ist noch zu klären.

Lehman-Brothers-Gesellschaften in der Schweiz

Die EBK stellte im Herbst 2008 die in der Schweiz ansässige Zweigniederlassung eines englischen Effektenhändlers der Lehman-Gruppe sowie die Lehman Brothers Finance SA mit Sitz in Zürich – Tochter der amerikanischen Muttergesellschaft – unter Zwangsverwaltung,⁵² ordnete in der Folge deren Liquidation an und musste schliesslich über beide den Konkurs eröffnen. Die Zweigniederlassung war lediglich als Vermittlerin tätig. Die Lehman Brothers Finance SA hatte selbst keine Endkunden, war hingegen für bestimmte Geschäfte zentrale Gegenpartei innerhalb der Gruppe mit einer Bilanzsumme von 34 Milliarden Franken und beim Zusammenbruch rund 36 000 offenen Transaktionen.

Die Komplexität des Konkursverfahrens der Lehman Brothers Finance SA veranlasste die FINMA, in einem neurechtlichen Bankenkurs-

verfahren erstmals einen Gläubigerausschuss einzuberufen. Die FINMA erhofft sich dadurch eine grössere Akzeptanz unter den Gläubigern sowie die Einbringung von zusätzlichem Expertenwissen bei der Durchführung des Konkursverfahrens und insbesondere bei der komplexen und grenzüberschreitenden Abwicklung der Vielzahl offener Transaktionen.

Vereinbarung der Credit Suisse mit US-Behörden

Am 16. Dezember 2009 unterzeichneten die Credit Suisse, Zürich, und verschiedene US-Behörden eine Vereinbarung über den Abschluss von seit 2007 andauernden Ermittlungen. Gegenstand der Untersuchungen war die Abwicklung des USD-

Für die Beratungstätigkeit fehlen heute im Gegensatz zum Vermögensverwaltungsgeschäft verbindliche Richtlinien zu den Konzentrationen in einem Kundendepot.

Zahlungsverkehrs durch in der Schweiz tätige Mitarbeitende der Credit Suisse in den Jahren 1995 bis Anfang 2007 für Länder und Personen, die unilateralen Wirtschaftssanktionen der USA unterliegen. Der Bank wurde seitens der US-Behörden vorgeworfen, durch Handlungen in der Schweiz US-Sanktionsbestimmungen bewusst umgangen und ihre US-Korrespondenzbanken an der Einhaltung der für sie geltenden Vorschriften gehindert zu haben. Solches Verhalten ist nach Ansicht der US-Behörden unter verschiedenen Titeln des US-Rechts unzulässig und kann auch gegenüber ausserhalb der USA ansässigen Instituten geahndet werden. Für die ihr vorgeworfenen Verstösse hat die Bank laut Vereinbarung eine Busse von insgesamt 536 Millionen US-Dollar zu entrichten. Sie muss, soweit dies nicht ohnehin bereits erfolgt ist, ein globales Compliance-Programm einführen, das die Einhaltung der US-Embargovorschriften sicherstellt. Die FINMA begleitet die Umsetzung und Überwachung dieses zwischen der Bank und

⁵² vgl. EBK-Jahresbericht 2008, S. 39

Insolvenzen von beaufsichtigten Instituten

Im Zusammenhang mit der Verstaatlichung der isländischen Bank Kaupthing im Oktober 2008 mussten auch über die Genfer Zweigniederlassung der luxemburgischen Tochter (Kaupthing Luxemburg) zunächst Schutzmassnahmen und sodann der Zweigniederlassungskonkurs eröffnet werden. Diese führte zum Zeitpunkt der Intervention der EBK noch insgesamt 1700 Konten von Kunden mit Guthaben im Gesamtbetrag von 37 Millionen Franken, wovon 30 Millionen Franken konkursprivilegiert waren.⁵³

Mit Entscheid vom 3. Februar 2009 anerkannte die FINMA den Gläubigerschutz (sursis de paiement) für Kaupthing Luxemburg und ordnete die Stundung aller Zahlungsverpflichtungen der Bank an. Die FINMA kam zum Schluss, dass die Guthaben auf einem im Namen von Kaupthing Luxemburg eröffneten Konto eigentlich der Zweigniederlassung Genf gehören, und wies diese Aktiven daher der Zweigniederlassung zu. Die Schutzmassnahmen wurden am 10. Juli 2009 umgehend aufgehoben, nachdem aus Luxemburg eine ausreichend grosse Summe eingegangen war, um die Forderungen der Gläubiger – der Banken ebenso wie der Nichtbanken – der Zweigniederlassung Genf hinsichtlich Kapital, Zinsen (bis zur Konkurseröffnung) und Kosten zu befriedigen.

Damit konnte sowohl sämtlichen noch ausstehenden Einlagen als auch allen übrigen gegenüber der Zweigniederlassung Genf bestehenden und im Konkursverfahren anerkannten Forderungen zu 100% nachgekommen werden. Vollständig zurückbezahlt wurden somit auch die von den Banken und Effektenhändlern im Zusammenhang mit der Einlagensicherung zur Verfügung gestellten Beträge von insgesamt rund 28 Millionen Franken. Nachdem sämtliche Kleinsteineinlagen von bis zu 5000 Franken bereits am 16. und 17. Oktober 2008 aus den Mitteln der Bank an die Anleger zurückerstattet wurden, liessen sich die übrigen Einlagen bis zum damals gesicherten Höchstbetrag von 30000 Franken mit Geldern der Einlagensicherung der Schweizer Banken und Effektenhändler bis Ende Oktober 2008 zurückerstatten.

Mit Entscheid vom 16. Januar 2009 erliess die FINMA Schutzmassnahmen, und am 16. Februar 2009 eröffnete sie schliesslich den Konkurs über die ACH Securities SA und entzog der Gesellschaft die Zulassung als Effektenhändler. Die 6300 Kunden der ACH Securities SA umfassen 300 gewöhnliche Kunden und 6000 Kunden, die einem schwedischen Investmentclub angehören. Im April 2009 wurde im Rahmen der Konkursliquidation ein Transfer Agreement mit einer Schweizer Bank abgeschlossen, sodass die 6000 Kunden des Investmentclubs auf jene Bank übertragen werden konnten. Die Einlagensicherung zahlte 2,5 Millionen Franken zur Deckung der garantierten Beträge. Keiner der Kunden hielt ein Guthaben von mehr als 100000 Franken (von der Einlagensicherung der Schweizer Banken und Effektenhändler garantierter Höchstbetrag). Derzeit erfolgt der Verkauf der in der Konkursmasse enthaltenen Wertschriften, der die Rückzahlung des von der Einlagensicherung geleisteten Garantiebetrags erlauben dürfte.

der zuständigen US-Aufsichtsbehörde vereinbarten Programms.

Die FINMA bzw. bis Ende 2008 die EBK verfolgte diesen Fall seit Beginn sehr eng. Einerseits arbeitete sie mit den US-Behörden zusammen und leistete auf Gesuch hin Amtshilfe an die Federal Reserve Bank of New York. Andererseits unterzog sie den der Credit Suisse vorgeworfenen Sachverhalt auch einer Beurteilung nach schweizerischem Aufsichtsrecht und rügte die Bank im September 2009 für ihr Verhalten scharf.

Bis anhin ist die Credit Suisse die vierte nicht amerikanische Bank, die mit den US-Behörden eine Vereinbarung zu diesem Thema abgeschlossen hat. Ausländische, extraterritorial wirkende Normen wie das vom Office of Foreign Assets Control umgesetzte US-Embargorecht können unter Umständen auf Finanzinstitute und Mitarbeitende, die als «US-Persons» qualifizieren, angewendet werden, selbst wenn die massgeblichen Handlungen ausserhalb des US-Territoriums stattfinden. Ebenso wenden die US-Behörden ihre Embargovorschriften auf nicht amerikanische Personen an, die Dienstleistungen aus den USA in sanktionierte Länder exportieren. Die FINMA ist zwar nicht zur direkten Durchsetzung ausländischer Vorschriften gegenüber Beaufsichtigten berufen, das Schweizer Aufsichtsrecht verlangt jedoch von den Beaufsichtigten, dass sie die mit solchen territorial und extraterritorial wirkenden Normen verbundenen Rechtsrisiken angemessen berücksichtigen. Sie müssen insbesondere alle organisatorischen Massnahmen treffen, um zu verhindern, dass sich solche Risiken materialisieren.

Irreführende Angaben in einer Amtshilfesache

Im Zusammenhang mit der Behandlung eines Amtshilfeersuchens einer ausländischen Aufsichtsbehörde bemerkte die EBK im April 2008, dass ihr die Bank Leumi im Februar 2008 falsche Angaben zu den Hintergründen der Auftragserteilung für den Kauf von Wertpapieren an einer Börse im betreffenden Land gemacht hatte. Die FINMA eröffnete deshalb 2008 ein eingreifendes Verfahren gegen die Bank.

Die Untersuchung ergab, dass Mitarbeitende in einer Zweigniederlassung der Bank der Auffassung waren, ihre betroffenen Bankkunden seien vor der EBK bzw. vor einer Weiterleitung ihres Namens an die ersuchende ausländische Behörde zu schützen. Entsprechend unterzeichneten sie ein Schreiben an die EBK, das zum Ziel hatte, die EBK von einer Übermittlung der Kundennamen⁵⁴ an die ausländische Aufsichtsbehörde abzuhalten. Gestützt auf ein vom Anwalt der betroffenen Kunden entworfenes Musterschreiben informierten sie die EBK wahrheitswidrig, die Bank habe die fraglichen Titel ihren Kunden empfohlen. Diese Angabe bestätigten die Mitarbeitenden der Zweigniederlassung drei Wochen später in einem zweiten Schreiben.

Nachdem die Bank das Verhalten ihrer Mitarbeitenden erkannt hatte, ergriff sie sofort die notwendigen Korrekturmassnahmen. Die FINMA ihrerseits stellte die Übermittlung irreführender Informationen an die EBK sowie in diesem Zusammenhang aufgetauchte organisatorische Mängel fest und ordnete eine Publikation des Dispositivs der rechtskräftigen Verfügung⁵⁵ an. Überdies erstattete sie Strafanzeige gegen jene Personen, die an den Übermittlungen der wahrheitswidrigen Informationen an die EBK bewusst mitgewirkt hatten.

Ausgewählte Enforcemententscheide

Die FINMA rügte eine Bank wegen mangelhafter Organisation und Überwachung der Rechts- und Reputationsrisiken im Zusammenhang mit ihrer Zweigniederlassung in Lugano. Der Zweigniederlassungsleiter hatte wissentlich und in Verletzung der Geldwäschereivorschriften diverse Geschäftsbeziehungen mit Kunden eröffnet, die dubiose Effektengeschäfte abschlossen. Da der Zweigniederlassungsleiter die Bank verlassen hatte und diese nach Erkennen der Mängel sämtliche erforderlichen Korrekturmassnahmen ergriff, erübrigten sich weitergehende Sanktionen der FINMA.

Die FINMA rügte eine Auslandbank, dass ein individueller Fehler eines Mitarbeiters beinahe zu einer Bankgeheimnisverletzung geführt hatte, in-

dem sensible Daten unbeabsichtigt ins Ausland übermittelt wurden. Zudem rügte die FINMA eine andere Auslandbank, weil sie im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen den im betreffenden Land geltenden Rechtsrahmen nicht abgeklärt hatte und damit erhebliche Rechts- und Reputationsrisiken eingegangen war. Auf ein Ersuchen um Erlass einer Feststellungsverfügung, dass ein ehemaliges Organ einer Bank auch nach dessen Ausscheiden aus der Bank weiterhin Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit biete, trat die FINMA nicht ein. Grund dafür war, dass der Gesuchsteller keine neue Anstellung bei einer Bank in Aussicht hatte und auch sonst kein ausreichendes Feststellungsinteresse geltend machen konnte. Die dagegen erhobene Beschwerde ist vor Bundesverwaltungsgericht pendent. Bei vier Banken setzte die FINMA einen Untersuchungsbeauftragten ein.

Aufsichtsenforcement durch Beauftragte

Zur Durchsetzung des Aufsichtsrechts kann die FINMA im Mandatsverhältnis externe Beauftragte einsetzen. Inhaltlich geht es in der Regel um den Einsatz als Untersuchungsbeauftragter oder um die Übernahme einer Funktion als Liquidator oder Konkursliquidator eines beaufsichtigten Instituts oder eines Unternehmens, das eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt. Um im konkreten Fall rasch einen geeigneten Auftragnehmer auswählen zu können, unterhält die FINMA eine regelmässig aktualisierte Liste von rund 60 Kandidaten (Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte oder andere Personen mit einschlägigen Erfahrungen). 2009 wurden acht neue Kandidaten in die Liste aufgenommen. Bei der Auswahl eines Beauftragten für ein einzelnes Mandat ist massgebend, inwieweit die aus dem Auswahlverfahren bekannten Kompetenzen und Einsatzmöglichkeiten mit den Anforderungen für den konkreten Auftrag übereinstimmen. Zudem werden die Kosten in den einzelnen Mandaten laufend nachgeführt und die Erfahrungen ausgewertet. Dies alles erlaubt eine kontinuierliche Verbesserung bei der Auswahl des richtigen

⁵³ vgl. EBK-Jahresbericht 2008, S. 39 f.

⁵⁴ gestützt auf Art. 38 BEHG

⁵⁵ Art. 34 FINMAG

Beauftragten für den für ihn geeigneten Einsatz. Schliesslich führt die FINMA mit den Beauftragten auch Ausbildungsveranstaltungen durch.

Per Ende 2009 waren insgesamt 133 Beauftragtenmandate am Laufen. Während des Jahres 2009 sind total 51 neue Mandate vergeben worden. Eine Vielzahl der Mandate, insbesondere im Rahmen von Untersuchungen, betrifft Einsätze von wenigen Wochen oder Monaten. Andere

Mandate, namentlich im Rahmen von Liquidationen und Konkursverfahren, können sich hingegen über mehrere Jahre erstrecken. Die anfallenden Honorare, die von den Gesellschaften zu tragen sind, beliefen sich in den letzten drei Jahren auf durchschnittlich 15 Millionen Franken pro Jahr. Dabei ist zu beachten, dass sich die Mandate in ihrer Grösse sehr stark unterscheiden können.

Asset Manager

Internationale Aufsichtsentwicklungen

Die Europäische Kommission erarbeitete einen Vorschlag für eine Richtlinie betreffend Manager alternativer Investmentfonds (AIFM⁵⁶). Ziel ist es, einen umfassenden regulatorischen Rahmen für Anbieter von Hedge Funds sowie für Private-Equity-Gesellschaften zu schaffen und eine makroprudenzielle Aufsicht sicherzustellen. Die Richtlinie umfasst Anforderungen an den Regulierungs- und Aufsichtsrahmen für alle in der EU vertriebenen alternativen Anlagevehikel, somit auch für solche aus Drittstaaten wie der Schweiz. Drittstaaten müssen sich um eine Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Regulierung bewerben. Die Schweizer Regulierung erfüllt die Anforderungen für eine entsprechende Anerkennung zurzeit jedoch nicht. So kennt die Schweiz beispielsweise keine Bewilligungspflicht für Schweizer Manager ausländischer Kapitalanlagen. Ein Erlass der Richtlinie nach heutigem Vorschlag würde Schweizer Anbieter alternativer Anlagen vom EU-Markt ausschliessen. Die FINMA erarbeitet zurzeit Optionen für die Anpassung des schweizerischen Regulierungsrahmens, dies auch im Hinblick auf die Arbeiten der IOSCO, die ebenfalls Anforderungen an Regulierung und Aufsicht von alternativen Anlagen stellt. Ziel ist es, die internationale Anerkennung der Schweizer Regulierung sicherzustellen und somit eine der Voraussetzungen für den umfassenden Marktzugang für Schweizer Anbieter im Ausland zu schaffen.

Trends bei Bewilligungen

Seit Einführung des neuen Bewilligungsstatus Anfang 2007 konnten rund 70 Vermögensverwalter von kollektiven Kapitalanlagen (Asset Manager) bewilligt werden. Die Eintrittsschwelle ist mit einem Mindestkapital von 200 000 Franken nochmals deutlich tiefer als jene für Banken oder Effekthändler. Organisatorisch besteht zudem ein breiter Spielraum für zweckmässige Strukturen. Auf die Einrichtung einer internen Revision kann meistens verzichtet werden. Als externe Revisionsstellen werden unter erleichterten Bedingungen auch Unternehmen anerkannt, die als Revisionsexperten nach Revisionsaufsichtsgesetz zugelassen sind. Bewilligte Asset Manager müssen Verhaltensregeln einhalten. Die FINMA anerkannte entsprechende Verhaltensregeln der SFA und weiterer Branchenorganisationen und erklärte diese Regeln zum verbindlichen Aufsichtsprogramm für Asset Manager.

Die Geschäftsmodelle der unterstellten Asset Manager sind nicht einheitlich. Die Mehrheit betreibt sowohl individuelle als auch kollektive Vermögensverwaltung. Nur wenige sind ausschliesslich auf die Verwaltung einer kollektiven Kapitalanlage spezialisiert. Daneben gibt es auch vereinzelt grössere Unternehmen mit Schwerpunkten in den Bereichen Private Equity und Hedge Funds. Die Entwicklungen im EU-Recht – insbesondere der Entwurf der AIFM-Richtlinie – könnten den Trend zur Erweiterung der Unterstellung im alternativen Anlagenbereich und

⁵⁶ vgl. Kap. «Reform der Fondsregulierung», S. 31

im Geschäft mit institutionellen Anlegern spürbar beschleunigen.

Überwachung Asset Manager

Angesichts des begrenzten Risikos, das die Vermögensverwalter für den Finanzplatz und seine verschiedenen Akteure darstellen, entwarf die FINMA für diese Kategorie der ihr unterstellten Unternehmen ein besonderes Aufsichtsmodell. Dieses bringt im Vergleich zu dem für Banken und Effekthändler geltenden Modell Erleichterungen mit sich. Die Gruppe der Vermögensverwalter ist sehr heterogen. Fast die Hälfte der beaufsichtigten Unternehmen gehört zu einer Gesellschaft, die in mehr oder weniger grossem Umfang ebenfalls der Aufsicht durch die FINMA untersteht.

Da das Kollektivanlagengesetz, die dazugehörigen Verordnungen sowie die verschiedenen von der FINMA herausgegebenen Rundschreiben keine Finanzberichterstattung seitens der Vermögensverwalter vorsehen und da die Jahresabschlüsse der Vermögensverwalter nach den Bestimmungen des Obligationenrechts erstellt werden und deshalb nicht mit den Jahresabschlüssen der Banken und Effekthändler vergleichbar sind, stellen die

Prüfberichte die standardisierte und regelmässige Hauptinformationsquelle der FINMA dar. Im Gegensatz zu den Banken und Effekthändlern können die Vermögensverwalter daher nicht mithilfe des Ratingsystems beaufsichtigt werden. In gleicher Weise wie die anderen Kategorien beaufsichtigter Unternehmen unterliegen sie jedoch einer

Drittstaaten müssen sich um eine Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Regulierung bewerben.

risikoorientierten Aufsicht. Die Priorität in der Bearbeitung ergibt sich dabei aus der Anzahl und der Schwere der von der Prüfgesellschaft festgehaltenen Unregelmässigkeiten und Empfehlungen bzw. hängt auch vom Qualitätsniveau der Prüfgesellschaft ab. Bestimmte Prüfgesellschaften, die nach den Bestimmungen des Kollektivanlagengesetzes unter erleichterten Voraussetzungen zugelassen wurden, erbringen hinsichtlich Überprüfung und Berichterstattung noch nicht dieselbe Qualität wie die grossen Prüfgesellschaften, die mit der Praxis der Aufsichtsprüfung vertraut sind.

VERSICHERUNGEN

Grundlagen

Erkenntnisse aus den Berichten und Erhebungen

Versicherungsunternehmen

Die ab Herbst 2007 zunächst ad hoc durchgeführten Erhebungen bei allen Versicherungsunternehmen wurden seit Beginn des Jahres 2009 auf monatlicher Basis bis und mit 30. September 2009 weitergeführt. Alle der FINMA unterstellten Versicherungsunternehmen meldeten jeweils per Monatsende ihre Solvabilität I, die Deckung der gebundenen Vermögen, ihre Vermögensaufteilung sowie die Entwicklung ihres Eigenkapitals. In den Monaten Februar und März 2009 wurden darüber hinaus bedeutende Gegenparteipositionen abgefragt und Stresstests durchgeführt. Ab dem Berichtsmonat Oktober 2009 verlangte die FINMA die Informationen nur noch quartalsweise. Lediglich ausgewählte Versicherungsunternehmen berichten weiterhin auf Monatsbasis. Seit dem 31. Juli 2009 werden die Daten für die monatlichen Erhebungen mit dem neuen Reportingtool FIRST eingeholt und ausgewertet.

Zwischen dem 31. Dezember 2008 und dem 30. September 2009 erhöhte sich die durchschnittliche Solvabilitätsquote trotz anhaltender Auswirkungen der Finanzmarktkrise in allen Versicherungsbranchen. Bei sechs Versicherungsunternehmen musste die FINMA wegen ungenügender Solvabilität Massnahmen ergreifen. In 46 Fällen bzw. bei 31 Versicherungsunternehmen intervenierte die FINMA aufgrund einer Unterdeckung der gebundenen Vermögen. In mehreren Fällen führte die gemeldete Asset Allocation zu Beanstandungen oder Zusatzprüfungen. Die Auswertung der Stresstests ergab, dass viele Versicherungen die von der FINMA vorgegebenen Stressszenarien bestehen würden. Es wurde aber auch ersichtlich, dass beim Eintreten eines kumulierten Stressszenarios, das eine gleichzeitige Wertminderung von Aktien, alternativen Anlagen, Unternehmensanleihen, Immobilien und Hypotheken beinhaltet, zahlreiche Versicherungsunternehmen Probleme

hätten. Auch der Ausfall der grössten Gegenpartei würde bei gewissen Versicherungsunternehmen zu Solvenzproblemen führen.

Versicherungsgruppen und -konglomerate

Die monatliche Datenerhebung bei den Versicherungsgruppen und -konglomeraten (Versicherungskonzernen) erfolgte im Umfang, der für die halbjährlichen Berichte vorgesehen ist. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf der Entwicklung der Solvabilität I nach der internationalen Rechnungslegung auf konsolidierter Basis. Ausserdem wurden Daten zu den Kapitalanlagen sowie zur Finanzierungsstruktur erhoben.

Während sich die Solvabilität I der meisten Konzerne im ersten Quartal 2009 verschlechterte, stabilisierte sich die Lage ab dem zweiten Quartal 2009 für die meisten Versicherungskonzerne. Die Verschlechterung im ersten Quartal war hauptsächlich auf die Bewegungen der Zinssätze auf risikofreien Anlagen sowie der Spreads von Unternehmensanleihen und strukturierten Produkten zurückzuführen. Zur Stabilisierung im zweiten Quartal trugen vor allem die wesentlich tieferen Spreads auf festverzinslichen Kapitalanlageinstrumenten bei. Seit Juli 2009 übersteigen die Werte aller unter Aufsicht stehenden Konzerne die kritische Schwelle der Solvabilität I (150%) und konnten teilweise sogar markant erhöht werden. Das Erreichen der kritischen Schwelle würde eine intensiviertere Aufsicht nach sich ziehen. Die Sensitivität der Solvabilität-I-Kennzahl gegenüber Veränderungen der risikofreien Zinssätze und Spreads bleibt bei allen Konzernen hoch, was auf die unvermindert grosse Bedeutung der Obligationen als Anlageinstrumente zurückzuführen ist. Obligationen machen mindestens ein Drittel der Kapitalanlagen aus.

Swiss Solvency Test

Der Swiss Solvency Test (SST) vergleicht die von einem Versicherungsunternehmen eingegangenen Risiken bzw. das zur Tragung dieser Risiken erforder-

derliche Zielkapital mit dem risikotragenden Kapital, das heisst mit der Fähigkeit, diese Risiken zu tragen. Ist das risikotragende Kapital grösser als das Zielkapital, gilt der SST als erfüllt.

Einige Versicherer nehmen die SST-Berechnungen nicht mit dem SST-Standardmodell vor, sondern mit einem eigenen internen Modell. Die Vorprüfung der internen Modelle wurde bereits 2006 in Angriff genommen. Offensichtliche Mängel in der Umsetzung der Anforderungen der Aufsichtsbehörde konnten dadurch frühzeitig korrigiert werden. Seit 2008 läuft die Phase der formellen Prüfung der internen Modelle.

Auch aus dem SST 2009, der auf Eröffnungsbilanzen 2009 beruht, ergab sich, dass bei Lebensversicherern die Finanzmarktrisiken gegenüber den Versicherungsrisiken dominieren – dies vor allem aufgrund der Zinsrisiken. Das hohe Marktrisiko wirkte sich im Zuge der Finanzkrise aus: Die sehr tiefen Zinsen auf risikofreien Anlagen zu Beginn des Jahres 2009 erhöhten zwar die Werte von Bundesobligationen in den Portefeuilles der Lebensversicherer, führten aber zugleich auch zu höheren Barwerten der Verpflichtungen. Bei jenen Lebensversicherern, die nicht schon vor dem Zinsrückgang für eine bessere Kongruenz zwischen Aktiven und Passiven gesorgt hatten, überwog der Effekt auf den Verpflichtungen, sodass netto Kapital verloren ging. Zusätzlich wurden einige Versicherer durch den erheblichen Anstieg der Zinsspreads auf verschiedenen risikobehafteten Nominalwerten belastet. Beide Folgen der Krise trugen dazu bei, dass sich die Lage der Lebensversicherer im Durchschnitt verschlechterte.

Das SST-Standardmodell ist für etliche Lebensversicherer zu wenig geeignet, um die wesentlichen Risiken korrekt zu ermitteln. Die Mängel bestehen beispielsweise in bestimmten Linearitätsannahmen. Ausserdem bewerten nach wie vor viele Lebensversicherer die in ihren Produkten eingebetteten Optionen und Garantien und deren Risiko nur unzureichend. Deswegen wirkte die FINMA darauf hin, dass die Lebensversicherer geeigneter interne Modelle benutzen. Solange die Unzuläng-

lichkeiten nicht behoben sind, korrigiert die FINMA die Bewertungen und Risikoberechnungen in den Solvenztests der Lebensversicherer.

Der SVV beantragte für mehrere Lebensversicherer, anstelle des Immobilienrisikomodells im SST-Standardmodell ein alternatives Modell benutzen zu können. Die FINMA ist gegenüber anderen Risikomodellen grundsätzlich offen, lehnte aber das konkret vorgeschlagene Modell wegen methodischer Mängel sowie der dadurch vermuteten Verzerrungen in der Risikoeinschätzung ab.

Swiss Quality Assessment

Rolle und Zweck des Swiss Quality Assessment

Das Swiss Quality Assessment (SQA) stellt ein wichtiges Element der integrierten Versicherungsaufsicht dar und eröffnet der FINMA bei ihrer Beurteilung eine zusätzliche Perspektive. Das Ziel des SQA besteht darin, die Umsetzung qualitativer Vorgaben durch die überwachten Versicherungsunternehmen zu erfassen. So lassen sich Unternehmensbereiche identifizieren, die in Zukunft möglicherweise Risiken aufwerfen könnten. Auf dieser Grundlage kann die FINMA ihren Aufsichtsauftrag

Das Ziel des SQA besteht darin, die Umsetzung qualitativer Vorgaben durch die überwachten Versicherungsunternehmen zu erfassen.

wirksamer und mit einer zusätzlichen präventiven Komponente ausrichten. Das erste SQA (SQA I) wurde 2009 abgeschlossen. Gegenstand der Prüfung waren Corporate Governance, Risikomanagement und Internes Kontrollsystem.

Wichtige Erkenntnisse aus dem SQA I

Insgesamt zeigen die Ergebnisse des SQA I, dass die schweizerischen Versicherungsunternehmen hinsichtlich der Corporate Governance, des Risikomanagements und des Internen Kontrollsystems wesentliche Entwicklungen durchlaufen und respektable Fortschritte erzielt haben. Die Prüfungen ergaben aber auch, dass Versicherungsunter-

nehmen vergleichbarer Grösse in dieser Thematik noch über sehr unterschiedliche Kompetenzen verfügen. Auch zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen grossen, mittleren und kleinen Versicherungsunternehmen. Unterschiede bestehen zudem zwischen einzelnen Versicherungssektoren (Leben, Nicht-Leben und Rückversicherung). Darüber hinaus zeigen die Auswertungen des SQA I, dass hinsichtlich der Corporate Governance, des Risikomanagements und des Internen Kontrollsystems selbst innerhalb eines Versicherungsunternehmens teilweise beträchtliche Unterschiede bestehen.

Folgerungen und weiteres Vorgehen

Die durch das SQA I aufgeworfenen Fragen zeigen deutlich, wie wichtig es ist, dass der Verwaltungsrat jeder Versicherungsgesellschaft stets genau über den Stand der Umsetzung in Sachen Corporate Governance, Risikomanagement und Internes Kontrollsystem Bescheid weiss. Nur so lässt sich ermitteln, wo die Anstrengungen intensiviert oder Anpassungen vorgenommen werden müssen, sei es an das Risikoprofil des Unternehmens oder an sich ändernde Marktbedingungen. Dank dem SQA I gewann die FINMA wertvolle Einblicke in die Umsetzung durch einzelne Unternehmen sowie in allgemeine Trends. Diese Einblicke werden die FINMA in ihrem Bestreben unterstützen, bei ihrer Aufsichtstätigkeit noch stärker einen risikobasierten Ansatz zu verfolgen und damit gezielter Prioritäten zu setzen.

Wie bei jeder erstmaligen Durchführung identifizierte die FINMA auch beim SQA gewisse Grenzen und Verbesserungspotenzial. Die FINMA wird diese im Rahmen des SQA II angehen, das stärker auf die operative Wirksamkeit der Strategien und Prozesse rund um Corporate Governance, Risikomanagement und Internes Kontrollsystem eines Unternehmens ausgerichtet sein wird. Das SQA I konzentrierte sich vorwiegend auf deren Ausgestaltung.

Einführung des neuen Reportingtools FIRST

Die finanzielle Berichterstattung wurde der Aufsichtsbehörde 2009 zum ersten Mal über das neue FINMA Insurance Reporting and Supervising

Tool (FIRST) eingereicht. Eingabetermin war der 30. April 2009 bzw. für die Rückversicherer der 30. Juni 2009. Die Versicherungsunternehmen erfassen ihre Daten über eine moderne Webapplikation, die so konzipiert wurde, dass sich die meisten Aufsichtsinstrumente der Versicherungsaufsicht weitgehend darin integrieren lassen. Die neue Applikation ermöglicht es der FINMA, auch unterjährige Erhebungen durchzuführen. So mussten die Versicherungsunternehmen – neben den Daten im Rahmen der Gesamterhebung – der FINMA bereits ab Ende Juli 2009 monatlich ihre wichtigsten Kennzahlen zu den Kapitalanlagen, den Eigenmitteln sowie zur Solvabilität I angeben.

Die umfassende Datenlieferung pro beaufsichtigtes Versicherungsunternehmen ermöglicht es der FINMA, Analysen durchzuführen zur Beurteilung von Kapitalanlagerisiken und -renditen, zur Qualität einzelner Aktiven, zum versicherungstechnischen Ergebnis, zu den Rückstellungen sowie zur Ertragssituation oder zu den vorhandenen Eigenmitteln unter Einbezug von Bewertungsreserven. Ein wichtiges Anliegen bildet dabei der Vergleich einzelner Versicherungsunternehmen oder Versicherungszweige. Einen Auszug dieser Daten veröffentlicht die FINMA auf ihrer Website.⁵⁷ Die Darstellung der dort zur Verfügung gestellten Tabellen lässt sich individuell verändern.

Versicherungsgruppen- und -konglomeratsaufsicht

Die enge Verflechtung von Versicherungen, Banken und weiteren Unternehmen in teilweise unterschiedlichen Jurisdiktionen führt dazu, dass die isolierte Betrachtung der Einzelgesellschaften für die Aufsicht ein unvollständiges Bild ergibt. Die Versicherungsgruppen- und -konglomeratsaufsicht (Konzernaufsicht) der FINMA erfolgt deshalb in Ergänzung zur Einzelaufsicht; dabei steht die Beurteilung des Gesamtkonzerns im Vordergrund.

Der Zweck der Versicherungsgruppen- und -konglomeratsaufsicht ist in erster Linie die Solvenzsicherung auf Konzernstufe, die Überwachung der konzerninternen Transaktionen sowie

⁵⁷ vgl. www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/Seiten/daten-versicherungsmarkt.aspx

die Überprüfung der Corporate Governance, des Risikomanagements und der Internen Kontrollsysteme. Dabei sollen in erster Linie folgende Ziele erreicht werden: Zum einen sollen Risiken frühzeitig erkannt werden, die sich durch die Versicherungsgruppen- bzw. -konglomeratzugehörigkeit ergeben. Zum anderen geht es darum, der Aufsichtsarbitrage entgegenzuwirken. Einen besonders hohen Stellenwert genießt zudem der Informationsaustausch mit anderen Aufsichtsbehörden und internationalen Gremien wie IAIS, CEIOPS und FSB.

Internationale Entwicklungen

An der IAIS-Jahreskonferenz 2008 errichtete das IAIS Executive Committee die New Focus Task Force – dies mit dem Auftrag, ein strategisches Konzept für die Regulierung und Aufsicht international tätiger Versicherungsgruppen zu erarbeiten. Diese Initiative entstand aus der Erkenntnis, dass internationale Versicherungsgruppen insbesondere in einer Finanzmarktkrise Risiken beinhalten, die durch kein regulatorisches System gedeckt sind. Im Juni 2009 beschloss das Executive Committee, die eingesetzte Task Force durch die ComFrame Task Force zu ersetzen, deren Vorsitz seit 21. Juli 2009 die Vizepräsidentin des Verwaltungsrats der FINMA innehat. Wie im Mandat festgehalten, soll die Task Force die Grundlagenarbeit zur Schaffung

eines internationalen Rahmens für die Aufsicht über Versicherungsgruppen entwickeln. In einem ersten Schritt wurden bereits bestehende moderne Versicherungsaufsichtssysteme – unter anderem das integrierte Versicherungsaufsichtsregime der Schweiz – analysiert. Zudem berücksichtigte die Task Force die laufenden Arbeiten der IAIS-Arbeitsgruppen mit Bezug zur Gruppenaufsicht sowie Fallstudien zu internationalen Gruppen mit Problemen. Auf der Grundlage dieser drei Quellen konnten die Hauptrisiken und -defizite in der Aufsicht von internationalen Versicherungsgruppen eruiert werden, was die Basis für die Entwicklung möglicher Aufsichtsoptionen lieferte. Dies erlaubte es der Task Force, eine Architektur für die Beaufsichtigung international aktiver Versicherungsgruppen zu entwickeln. Sie erfasst den Anwendungsbereich, die Gruppenstruktur und das -geschäft, quantitative und qualitative Anforderungen, die internationale Kooperation zwischen den beteiligten Aufsichtsbehörden sowie jurisdiktionelle Rahmenbedingungen. Anfang 2010 beschloss das Executive Committee der IAIS auf Basis der Empfehlungen der ComFrame Task Force, eine entsprechende Aufsichtsarchitektur zeitlich abgestuft bis 2013 zu entwickeln. Anschliessend sollen Kalibrierungstests durchgeführt werden, bevor das gesamte Konzept in Kraft gesetzt wird.

Lebensversicherung

Herausforderungen im Geschäft der kollektiven beruflichen Vorsorge

Im Geschäft der kollektiven beruflichen Vorsorge (KBV) bieten die Lebensversicherer den Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule umfassende oder teilweise Rückdeckung der Risiken des Geschäfts der beruflichen Vorsorge an. Die KBV stellt damit für die Lebensversicherer das wichtigste Geschäftsfeld dar, da 64% der gebuchten Bruttoprämien in der Lebensversicherung auf diesen Versicherungszweig entfallen. Von den insgesamt 3,55

Millionen aktiven Versicherten sind fast die Hälfte bei den Lebensversicherern rückgedeckt. Ein Fünftel der Leistungen an Rentenbezüger stammt aus solchen Rückdeckungen. Die Lebensversicherer legen zudem im Rahmen der Volldeckung einen Fünftel der Spargelder der beruflichen Vorsorge, das heisst über 700 Milliarden Franken, am Kapitalmarkt an.

Eine besondere Herausforderung der KBV besteht darin, die Auflagen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invali-

denvorsorge (BVG) zu erfüllen. Diese Auflagen betreffen die Mindestverzinsung der Altersguthaben, den gesetzlich festgelegten Rentenumwandlungssatz im Obligatorium sowie Freizügigkeitsvorschriften. Die Lebensversicherer, die Rückdeckung für Vorsorgeeinrichtungen anbieten, haben einen eng abgesteckten Rechtsrahmen mit strengen Transparenzvorschriften zu befolgen. Er verlangt ein vom übrigen Geschäft getrenntes gebundenes Vermögen, eine gesonderte Betriebsrechnung, die Vorlage von Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) und Tarifen sowie eine Mindestquote, um das Gewinnpotenzial des Lebensversicherers zu beschränken. Das gebundene Vermögen dient der Sicherstellung der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen. Es gelten strenge Vorschriften für die Zuweisung von Vermögenswerten, für ihre Bewertung, das Risikomanagement und die Bewirtschaftung. Da die Mindestquote das Gewinnpotenzial des Lebensversicherers beschränkt, muss er die eingegangenen Risiken besonders sorgfältig messen und frühzeitig das notwendige Solvenzkapital aufbauen.

Auswirkungen des neuen Rundschreibens über technische Rückstellungen

Für die Verpflichtungen, die sich aus den Lebensversicherungsverträgen ergeben, muss der Versicherer versicherungstechnische Rückstellungen bilden. Diese sollen die dauerhafte Erfüllung der im Lebensversicherungsgeschäft typischerweise sehr langfristigen Verpflichtungen gewährleisten. Das FINMA-Rundschreiben 08/43 «Rückstellungen Lebensversicherung» trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Laut den Übergangsbestimmungen müssen der FINMA auf der Grundlage des neuen Rundschreibens bis Ende 2009 die geschäftsplanmässigen Regelungen zu den versicherungstechnischen Rückstellungen eingereicht werden. Die Genehmigung erfolgt 2010. Das Rundschreiben fordert eine mindestens jährliche Prüfung und Aktualisierung der Rückstellungen durch das Lebensversicherungsunternehmen. Die erste jährliche Prüfung auf der Basis der eingereich-

ten Regelungen ist für den Jahresabschluss 2009 bis Mitte 2010 vorzunehmen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind der FINMA auch die Ergebnisse der Prüfung durch die Lebensversicherungsunternehmen vorzulegen und allfällige Pläne zur Verstärkung der Rückstellungen zur Genehmigung einzureichen. Die genehmigten Pläne sollen dann erstmals bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2010 durch die Aufsichtsbehörde zum Zug kommen.

Tiefes Zinsumfeld

Lebensversicherungsverträge haben lange Laufzeiten; diese reichen von zehn bis zu 30 oder sogar noch mehr Jahren. Die entsprechenden vertraglichen Verpflichtungen sind deshalb über lange Zeit zu gewährleisten. Verträge mit Sparkomponenten enthalten häufig auch Zinsgarantien, die sich in der Regel an den um einen Sicherheitsabschlag reduzierten mittleren Renditen der sieben- bis zehnjährigen eidgenössischen Anleihen orientieren. Das zwischen 1. Juli 2008 und 1. Dezember 2008 von 3,3% auf 2,2% gesunkene und seither auf dieser Höhe verharrende Zinsniveau für zehnjährige eidgenössische Anleihen stellt deshalb für die Lebensversicherer sowohl in der KBV als auch in der privaten Vorsorge 3a und 3b eine besondere Herausforderung dar. In der KBV besteht sie darin, die Auflagen des BVG-Obligatoriums⁵⁸ zu erfüllen. Bei den Produkten mit Zinsgarantien in der privaten Vorsorge oder KBV hat der Lebensversicherer die Pflicht, den Sparanteil der Vertragsprämien in Kapitalanlagen zu investieren, die sehr sicher sind und trotzdem genügend Ertrag zur Finanzierung der garantierten Verzinsung generieren. Auch bei wohlüberlegter Diversifikation seines Anlageportfolios und geschickter Umschichtung in Neuanlagen wird es für den Lebensversicherer höchst anspruchsvoll bleiben, seinen Zinsverpflichtungen über den gesamten Bestand langfristig nachzukommen.

⁵⁸ vgl. Kap. «Herausforderungen im Geschäft der kollektiven beruflichen Vorsorge», S. 59

Schadenversicherung

Forderungen gegenüber Rückversicherern im gebundenen Vermögen

Die FINMA legte 2009 Kriterien für die Zulassung von Forderungen gegenüber Rückversicherern zur Bestellung des gebundenen Vermögens fest. Mit diesen Kriterien verfolgt die FINMA das Ziel, die Robustheit des gebundenen Vermögens auch gegenüber potenziellen Krisenszenarien im globalen Rückversicherungsmarkt zu stärken. Die Zulassung der Anrechnung setzt ein entsprechendes Gesuch voraus. Insgesamt reichten 30 Gesellschaften entsprechende Gesuche ein. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus den individuellen Bewilligungsprozessen erarbeitet die FINMA einen optimierten Prozess. Der neue Prozess wird auf der Basis risikobasierter Kriterien definiert und stellt sicher, dass das gebundene Vermögen keinen übermässigen Risiken, insbesondere Konzentrationsrisiken, ausgesetzt wird. Gleichzeitig wird die Handhabung für die antragstellenden Gesellschaften vereinfacht.

Mietkautionsgesellschaften

Die Mietkautionsversicherung stellt eine Alternative zum Mietzinsdepot dar, bei der das Versi-

cherungsunternehmen gegen Bezahlung einer Prämie durch den Mieter als Versicherungsnehmer das Risiko allfälliger Forderungen des Vermieters gegenüber dem Mieter übernimmt. Es handelt sich dabei um eine bewilligungspflichtige Versicherungstätigkeit, sofern das angebotene Produkt den Versicherungsbegriff erfüllt und die Bedingungen für eine Ausnahme von der Aufsichtspflicht nicht erfüllt sind.

In den letzten Jahren waren verschiedene Unternehmen mit solchen Versicherungsprodukten im Markt aktiv, ohne im Besitz der notwendigen Bewilligung der FINMA zu sein. Mit den betroffenen Unternehmen wurden unterschiedliche Lösungen gefunden, die dem Versicherungsaufsichtsrecht entsprechen. Mehrere Unternehmen, deren Produkte den Versicherungsbegriff erfüllen, arbeiten seit der Intervention der Aufsichtsbehörde mit Versicherungsunternehmen als Risikoträgern zusammen, die über die notwendige Bewilligung⁵⁹ verfügen. Zwei Unternehmen konnte inzwischen die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb erteilt werden. In einem Fall ist noch ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig.

Rückversicherung

Aufsichtstrends

In der Schweiz waren per Ende September 2009 68 Rückversicherungsunternehmen der Aufsicht durch die FINMA unterstellt. Davon sind 26 professionelle Rückversicherer. Die übrigen sind sogenannte Rückversicherungs-Captives (RV-Captives), die ausschliesslich Risiken von Gruppengesellschaften decken. Die Anzahl der Rückversicherungsunternehmen war in den vergangenen Jahren relativ stabil, hingegen hat sich deren Profil verändert: Der Trend ging von RV-Captives hin zu professionellen Rückversicherern, innerhalb der RV-Captives hin zu eher grösseren Unternehmen. Die Erfahrung zeigt,

dass die Anforderungen der Aufsicht von sehr kleinen RV-Captives nicht leicht zu erfüllen sind, da sich der höhere regulatorische Aufwand erheblich auf diese Gesellschaften auswirkt.

In den letzten Jahren wurden einige neue professionelle Rückversicherungsunternehmen gegründet. Im Vergleich zu den wenigen bereits bestehenden grossen Rückversicherern waren jene relativ tief kapitalisiert. In der Zwischenzeit fanden bei einigen dieser neuen Gesellschaften aber deutliche Veränderungen statt. Die Kapitalbasis wurde durch Kapitalerhöhungen oder durch Fusionen von Gruppengesellschaften erhöht, sodass sich

⁵⁹ Bewilligung zum Betrieb des Versicherungszweiges B 15 (Kautions)

die Konzentration auf die grössten Rückversicherungsgesellschaften durch wachsende mittelgrosse Gesellschaften etwas verringert. Standortüberlegungen scheinen bei einigen Gesellschaften offenbar hohe Priorität zu geniessen, und die Schweiz ist nach wie vor attraktiv. Es deutet viel darauf hin, dass in nächster Zeit die Anzahl der professionellen Rückversicherungsunternehmen in der Schweiz noch weiter zunehmen wird.

Die FINMA wurde Mitte Mai 2009 eingeladen, an einer Äquivalenzbeurteilung von CEIOPS zur Gleichwertigkeit der schweizerischen Rückversicherungsaufsicht nach der EU-Rückversicherungs-Richtlinie⁶⁰ teilzunehmen. Anfang 2010 wurde das Ergebnis dieser Äquivalenzprüfung veröffentlicht. CEIOPS stellte die Äquivalenz der schweizerischen Rückversicherungsaufsicht zu jener der EU-Rückversicherungsunternehmen unter der EU-Rückversi-

cherungs-Richtlinie fest. Dieser positive Befund ist für beide Seiten vorteilhaft.

Abwicklung einer Rückversicherungsgesellschaft

Bei der Veritas Rückversicherungs Aktiengesellschaft in Liquidation ersetzte die FINMA 2009 die von den Eigentümern bestimmten Liquidatoren. Der aufsichtsrechtlich bestellte Liquidator hat die im Jahr 2005 beschlossene Auflösung der Gesellschaft abzuwickeln und gleichzeitig sicherzustellen, dass den Ansprüchen der verbliebenen Rückversicherer angemessen Rechnung getragen wird. Diese Massnahme wurde notwendig, weil sich im Zuge der Abwicklung unüberwindbare Unstimmigkeiten zwischen der Gesellschaft in Liquidation und einem einzelnen Anspruchsberechtigten ergaben.

Krankenversicherung

Krankenzusatz- und Taggeldversicherungen

Mit der Einführung des revidierten Versicherungsaufsichtsgesetzes Anfang 2006 behielt der Gesetzgeber die bestehende Prüf- und Genehmigungspflicht der Tarife und der AVB von privaten Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung einschliesslich der Einzelkrankentaggeldversicherung nach Versicherungsvertragsgesetz (VVG) bei – dies entgegen dem Antrag des Bundesrates. Mit der Revision wurden die technischen Rahmenbedingungen für die Festlegung von Finanzierungsverfahren präzisiert.

Die regulatorische Erfassung der privaten Krankenversicherung, die grundsätzlich nicht nach dem Solidaritäts-, sondern nach dem Äquivalenzprinzip zu führen ist, bedarf in verschiedenen Bereichen der Konkretisierung. Zu konkretisieren ist insbesondere, wann die Solvenz gefährdet ist und wie der Schutz der Versicherten vor Missbrauch gewährleistet wird. Zudem sollen mithilfe einfacher Prinzipien und einer einheitlichen Begriffsverwendung auch

die Kommunikation sowie die Effizienz und die Bearbeitungszeit bei der Behandlung von Tarifvorlagen verbessert werden.

Die FINMA führte die Anhörung zu einem Rundschreiben «Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung und Spezialfragen der privaten Krankenversicherung» durch, in das die erforderlichen Konkretisierungen eingeflossen sind. Im Rundschreiben wird auch das Werbeverhalten der Krankenversicherer bei noch nicht genehmigten Produkten behandelt. Die bis Ende Oktober 2009 erfolgten Eingaben zum Entwurf des Rundschreibens wurden ausgewertet. Im ersten Quartal 2010 wird die FINMA den Verbänden der betroffenen Krankenversicherungen die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens erläutern. Nach einer Bereinigung soll das Rundschreiben in Kraft gesetzt werden.

Ergebnis der Tarifrunde 2009

Nach der Aufsichtsgesetzgebung bedürfen die Tarife in der privaten Zusatzversicherung zur sozia-

⁶⁰ EU-Rückversicherungs-Richtlinie 2005/68/EG

len Krankenversicherung der vorgängigen Genehmigung durch die FINMA. Dies gilt ebenfalls für die Änderung geltender Tarife. Per Stichtag vom 31. Juli 2009 legten 46 private Versicherungsunternehmen oder Krankenkassen die geplante Anpassung ihrer Tarife in der Krankenzusatzversicherung bei der FINMA zur Genehmigung vor. Diese Anpassungen, die am 1. Januar 2010 in Kraft treten, betreffen 193 verschiedene Produkte, die etwa 55% des Marktes für die Krankenzusatzversicherung darstellen. In einigen Fällen wurden auch Vorlagen zur Änderung der AVB zur Genehmigung vorgelegt.

Die Anzahl der Gesuche betreffend Tarifanpassungen war im Vergleich zu den Vorjahren im Jahr 2009 sehr hoch. Das gilt insbesondere für die Spitalzusatzversicherungen. Diesbezüglich zeigt sich ein Nachholbedarf, da die Versicherer in den Vorjahren die Teuerung oft nicht vollständig auf die Versicherten umgelegt hatten, da sie ihre Versichertenbestände nicht gefährden wollten.

Die vorgelegten Tarife müssen genehmigt werden, sofern die Versicherten vor Missbrauch geschützt sind und die Tarife nicht die Solvenz des Versicherungsunternehmens gefährden. Die FINMA prüfte und genehmigte die Tarife unter Berücksichtigung dieser zwei Aspekte, die bei einer angespannten Wirtschaftslage besonders sorgfältig in ihre Tarifentscheidungen mit einzubeziehen sind.

Institutionelle Trennung zwischen VVG- und KVG-Gesellschaften

Durchführungsorgane für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) nach Krankenversicherungsgesetz (KVG) können sowohl soziale Krankenkassen als auch private Versicherungsunternehmen sein. Die Krankenkassen sind juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ohne Erwerbszweck und unterliegen der institutionellen Aufsicht des Bundesamts für Gesundheit (BAG). Die privaten Versicherungsunternehmen sind Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften oder Genossenschaften), die von der FINMA institutionell beaufsichtigt werden. Zurzeit betreibt kein privates Versicherungsunternehmen die OKP.

Die Krankenkassen dürfen neben der OKP auch private Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung nach VVG, sogenannte freiwillige Krankenversicherungen, anbieten. Daneben dürfen auch private Versicherungsunternehmen die private Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung betreiben, sofern die entsprechenden Bewilligungen vorliegen. Sowohl die Krankenkassen als auch die Versicherungsunternehmen stehen im Bereich der privaten Zusatzversicherungen unter

Sowohl die Krankenkassen als auch die Versicherungsunternehmen stehen im Bereich der privaten Zusatzversicherungen unter der Aufsicht der FINMA.

der Aufsicht der FINMA, was für die Krankenkassen zu einer Doppelunterstellung führt. Das Zusatzversicherungsgeschäft verschiebt sich allerdings zunehmend von den Krankenkassen zu den Versicherungsunternehmen.

Die Aufsicht nach KVG unterscheidet sich hinsichtlich Zielsetzung und Durchführung zum Teil grundlegend von der Aufsicht nach Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), namentlich was die rechtlichen Voraussetzungen, das Mindestkapital und die Eigenmittelvorschriften angeht. Dies führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Will man diese beseitigen und in der privaten Zusatzversicherung eine höhere Sicherheit und Beständigkeit erreichen sowie eine reibungslose Aufsichtstätigkeit gewährleisten, ist die institutionelle Trennung zwischen separaten Rechtsträgern der OKP einerseits und den privaten Zusatzversicherungen und Krankentaggeldversicherungen nach VVG andererseits angezeigt.

MÄRKTE UND FINANZINTERMEDIÄRE

Börsen- und Marktaufsicht

Regulierung

Eigengeschäfte Verwaltungsratsmitglieder

(Interpretation Rundschreiben Marktverhaltensregeln)

Nach dem FINMA-Rundschreiben 08/38 «Marktverhaltensregeln» sind in internen Weisungen Massnahmen zur Überwachung der Mitarbeitergeschäfte vorzusehen. Diese Massnahmen müssen geeignet sein, Verstösse der Mitarbeitenden gegen die Marktverhaltensregeln zu verhindern und aufzudecken. Dabei sind Bankverbindungen von Mitarbeitenden bei Drittinstituten sowie Interessenkonflikte gegenüber dem Arbeitgeber in geeigneter Form zu berücksichtigen.

Aus Sinn und Zweck sowie aus dem Kontext des Rundschreibens insgesamt ergibt sich, dass auch für Verwaltungsräte vergleichbare Regeln zu gelten haben. Die Anforderung bezweckt die Kontrolle und Überwachung von Effekten transaktionen von mit dem Effektenhändler verbundenen Personen. Verwaltungsräte haben meist mehr Kenntnisse von vertraulichen Informationen als Mitarbeitende. Damit sind bei Missbrauch für den Effektenhändler grosse Reputationsrisiken verbunden. Es rechtfertigt sich daher ein vergleichbares, aber getrenntes Regime für Verwaltungsräte. Es besteht Spielraum für im Einzelfall angemessene Lösungen. Grundsätzlich sind alle Depotbeziehungen offenzulegen. Die Offenlegung kann mit Regeln über Pre-Clearing von Effetengeschäften, über Haltefristen, über Ruheperioden («Blackout Periods») sowie über eine Einhaltungskontrolle ergänzt werden. Anknüpfungspunkt ist die Organstellung bei einem schweizerischen von der FINMA regulierten Institut. Insofern gelten die Regeln für alle Verwaltungsräte, unabhängig von ihrem Wohnsitz im In- oder Ausland. Allenfalls können für ausländische Verwaltungsräte weitere Erleichterungen vorgesehen werden. Die FINMA wird nach Konsultation der Branche eine entsprechende Anpassung in ihren FAQs zum Rundschreiben vornehmen.

Strukturierte Produkte

Krisenbedingte Ereignisse wie der Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers verdeutlichten den Anlegern das Bestehen von Bonitätsrisiken. Als Folge davon werden weltweit vermehrt Forderungen und Garantien ganz oder teilweise pfandbesichert. Solche Besicherungen von strukturierten Produkten sind aus einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise vergleichbar mit dem (Sonder-)Vermögen von kollektiven Kapitalanlagen.

Nach der bis anhin geltenden Praxis der FINMA sind ausländische Zweckgesellschaften (Special Purpose Vehicles [SPV]), deren Zweck die kollektive Kapitalanlage ist und die nur ein Produkt emittieren (Single Issuance) oder mehrere Produkte emittieren (Multi Issuance), die voneinander abgeschottet sind, als ausländische kollektive Kapitalanlagen dem Kollektivanlagengesetz zu unterstellen. Begründet wird dies dadurch, dass bei derartigen SPV (wirtschaftlich) ein Vermögen vorliegt. Dasselbe gilt konsequenterweise für Pfandbesicherungen, bei denen wirtschaftlich betrachtet ebenfalls ein Vermögen vorliegt. Das Vermögen ist somit das entscheidende Abgrenzungskriterium bei der Frage nach dem Vorliegen einer unterstellungspflichtigen Fondstätigkeit.

An der Derivatbörse Scoach Schweiz AG wurde im dritten Quartal 2009 ein neues Segment für pfandbesicherte Zertifikate eingeführt. Dadurch wird für die Anleger das Emittentenrisiko minimiert. Das Segment mit dem Namen Collateral Secured Instruments (COSI) funktioniert über einen Besicherungsmechanismus (unter Involvement von SIX SIS AG und Eurex Zürich AG) und wurde von der FINMA zugelassen. Die Besicherung der Zertifikate über die SIX Group führt aber nicht zu einer Unterstellung unter das Kollektivanlagengesetz.

Aufgrund der internationalen Besicherungsaktivitäten sowie der Einführung des COSI-Segmentes erhielt die FINMA Anfragen zahlreicher Marktteil-

nehmer mit Bezug zu geplanten Emissionen und zum Vertrieb neuer – ebenfalls pfand- oder teilbesicherter – strukturierter Produkte in der Schweiz, deren Besicherungsmechanismus jedoch nicht über die SIX Swiss Exchange erfolgen würde.

In der Folge fällt die FINMA zur Abgrenzungspraxis zwischen strukturierten Produkten und kollektiven Kapitalanlagen einen Grundsatzentscheid. Dabei wurde entschieden, dass die Abgrenzung neu aufgrund einer formell-rechtlichen Beurteilung der Erfüllung der Begriffsmerkmale einer kollektiven Kapitalanlage erfolgen wird. Wählt der Emittent die rechtliche Form einer Emission, so wird die bestehende Unterstellungspraxis unter Anwendung einer wirtschaftlichen materiellen Beurteilung des Anlageprodukts aufgegeben und beschränkt sich neu im Wesentlichen auf Missbräuche bei der Etikettierung. Weiter werden jedoch Anlagevehikel, die nach dem Recht im Ausland oder nach der Praxis der zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörde als kollektive Kapitalanlage qualifizieren, wie bis anhin dem Kollektivanlagengesetz unterstellt. Im Nachgang zu dieser Entscheidung wurde eine Anhörung bei den betroffenen Marktteilnehmern und Anspruchsgruppen durchgeführt.

Short Selling

Als sogenanntes Short Selling werden Leerverkäufe von Effekten bezeichnet, das heisst Verkäufe, bei denen der Verkäufer zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht oder noch nicht über die zu liefernden Titel verfügt. In der Schweiz sind Leerverkäufe, die nicht durch eine Wertpapierleihe unterlegt sind (Naked Short Selling), generell verboten. Gedeckte Leerverkäufe und untertägige Short-Positionen sind demgegenüber zulässig. Short Selling wird international als eine grundsätzlich legitime Marktaktivität beurteilt, die durchaus auch erwünschte Effekte für den Markt bzw. die Liquidität und die Preisfindung am Markt hat. Unter extremen Marktbedingungen können aber gewisse Formen des Short Selling, so insbesondere das Naked Short Selling, die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen. International geht der Trend der

Regulierung eher weg von den Verboten gedeckter oder ungedeckter Leerverkäufe. Dafür oder neben einem Verbot von ungedeckten Leerverkäufen sehen einige Länder nun Meldepflichten für Short Selling oder Short-Positionen vor. Ein Melderegime für Leerverkäufe bzw. Short-Positionen wird – zusammen mit einem strikten Clearing-System und einer effizienten Überwachung – auch von der IOSCO empfohlen. Zugleich anerkennt die IOSCO, dass Leerverkäufe in verschiedenen Ländern – so auch in der Schweiz – ganz oder teilweise verboten sind und bleiben.

Die geltenden Regeln in der Schweiz zu Short Selling sind grundsätzlich sachgerecht und angemessen. Die Einführung einer allgemeinen Melde-

In der Schweiz sind Leerverkäufe, die nicht durch eine Wertpapierleihe unterlegt sind, generell verboten.

pfligt über Short-Positionen (ähnlich zur Offenlegungspflicht von Beteiligungen) wird zurzeit nicht angestrebt. Ein solches Meldewesen wäre für die Marktteilnehmer einerseits äusserst aufwendig, andererseits ist der Nutzen für die Bekämpfung schädlicher Folgen von Short Selling fraglich und umstritten. Die FINMA wird die internationalen regulatorischen Entwicklungen und Erfahrungen in diesem Bereich dennoch weiterhin eng verfolgen und falls notwendig Anpassungen prüfen.

Stromhandel – Emissionszertifikate

Mit Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes auf den 1. Januar 2008 wurde der Börsenbegriff im Börsengesetz auch auf Handelssysteme ausgedehnt, die den Austausch von Energie bezwecken. Zugleich wurde dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, Bestimmungen über den Handel von Elektrizität an einer Börse zu erlassen. Der Bundesrat kann die FINMA in diesem Zusammenhang ermächtigen, im Einvernehmen mit der Elektrizitätskommission (ElCom) weitere gesetzliche Regelungen zu Themen von beschränkter Tragweite (technische Angelegenheiten) in Kraft zu

setzen. Bis heute ist indessen keine entsprechende Verordnung des Bundesrates in Kraft gesetzt worden und demzufolge existieren auch keine Ausführungsbestimmungen der FINMA. Der Grund liegt darin, dass der börsliche Handel von Energie, von Energiederivaten sowie von Derivaten auf Emissionszertifikaten ausschliesslich auf ausländischen Börsenplätzen abgewickelt wird. Die grössten Handelsplätze in Europa befinden sich in Oslo (Nord Pool) und Leipzig (EEX). Der börsliche Energiehandel wird somit vorwiegend im Ausland überwacht. Allerdings verfügen die Tochtergesellschaften von vier schweizerischen Stromproduzenten über eine Effekthändlerbewilligung der FINMA zum Handel auf diesen ausländischen Handelsplattformen. Die ausländischen Strombörsen sind in der Schweiz als ausländische Börsen von der FINMA bewilligt und registriert.⁶¹ Dabei gilt es, zu beachten, dass die bewilligten Stromhändler vorwiegend in der Funktion als Eigenhändler Energie und Energiederivate handeln, also nicht im Auftrag und auf Rechnung eines Drittkunden tätig sind.

Unter anderem vor dem Hintergrund kritischer Medienberichterstattung zum Energiederivatehandel suchte die ElCom Anfang Oktober 2009 den Kontakt zur FINMA zwecks Informationsaustausch. Weder die FINMA noch die ElCom verfügen zum heutigen Zeitpunkt über die gesetzliche Kompe-

tenz, den Energiehandel sowie den Energiederivatehandel nicht regulierter Einheiten wirksam zu überwachen, nicht zuletzt weil dieser Handel ausschliesslich auf ausländischen Börsenplätzen stattfindet. Angesichts des Volumens an gehandelten Energiederivaten und der damit verbundenen finanziellen und allenfalls systemischen Risiken (Stichwort Stromversorgungssicherheit) stellt sich die Frage, ob in dieser Hinsicht gesetzlicher Handlungsbedarf besteht. Das Parlament setzte sich in der Wintersession 2009 mit dieser Frage auseinander.⁶² In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die nordischen Staaten den gesamten Energie- und Energiederivatehandel seit Bestehen von Nord Pool prudenziell überwachen.

Die FINMA befasste sich aufgrund diverser Anfragen aus der Finanzwirtschaft ebenfalls eingehend mit dem Emissionszertifikatehandel (CO₂-Zertifikate). Zudem fanden Gespräche mit einer auf diesen Handel spezialisierten ausländischen Börse statt, die schweizerische Effekthändler als Teilnehmer zulassen möchte. Die FINMA hat zu klären, ob Emissionszertifikate als (nicht regulierte) Rohwaren oder aber als Effekten im Sinne des börsenrechtlichen Effektenbegriffs zu qualifizieren sind und welche börsenrechtlichen Auswirkungen eine entsprechende Qualifikation hat. Diese Frage konnte noch nicht abschliessend beantwortet werden.

Bewilligungen und wichtige Themen

Neues Kotierungsreglement und Rule Book SIX Swiss Exchange

Am 1. Juli 2009 traten die neuen, vollständig überarbeiteten Regularien für die Kotierung an der SIX Swiss Exchange in Kraft. Ziel der Revision war es, die Regelwerke an gesetzgeberische Neuerungen und geänderte Marktbedürfnisse anzupassen. Zudem resultierte aus der Rückführung des SMI- und SLI-Handels von London (von der ehemaligen virt-x und SWX Europe) nach Zürich⁶³ Anpassungsbedarf. Zugleich galt

es, durch Straffungen und Vereinfachungen die Benutzerfreundlichkeit zu steigern. Die Überarbeitung betraf das Kotierungsreglement, die Zusatzreglemente sowie die Richtlinien und Rundschreiben dazu und die Schemata für die Berichterstattung.

Im April 2009 konnte die FINMA nach zuvor erfolgten Vorprüfungen der entsprechenden Entwürfe⁶⁴ die revidierten und an die Rückführung des Handels nach Zürich angepassten Kotierungsregularien genehmigen. Im Einzelnen waren dies:

⁶¹ Art. 14 BEHV

⁶² Motion Rechsteiner «Risikominderung im Energiederivategeschäft» 09.3923 vom 25. September 2009

⁶³ vgl. Kap. «Rückführung des SMI-/SLI-Handels nach Zürich», S. 67

⁶⁴ vgl. EBK-Jahresbericht 2008, S. 57

- das Kotierungsreglement,
- das Zusatzreglement für die Kotierung von Anleihen,
- das Zusatzreglement für die Kotierung von Derivaten,
- die Schemata A bis F für Beteiligungsrechte, Investmentgesellschaften, Immobiliengesellschaften, Hinterlegungsscheine, Anleihen und Derivate,
- die Reglemente für die Handelszulassung von internationalen Anleihen, für den Handel mit dekotierten Anleihen und für die Zulassung zum Handel von Beteiligungsrechten im Sponsored Segment.

Zusätzlich war die Aufhebung von Reglementen, die in die vorgenannten Regularien integriert oder zum Teil hinfällig wurden, zu genehmigen.

Ebenfalls mit dem Ziel, die Regularien an gesetzgeberische Neuerungen, geänderte Marktbedürfnisse und an die Rückführung des SMI- und SLI-Handels nach Zürich anzupassen sowie die Benutzerfreundlichkeit durch Straffungen und Vereinfachungen zu steigern, nahm die SIX Swiss Exchange im zweiten Quartal 2009 eine Totalrevision ihrer Teilnehmer-Geschäftsbedingungen und Handelsregeln in Angriff. Die Regularien für die Teilnehmer sollen in einem Rule Book zusammengeführt werden. Die Arbeiten daran sind noch nicht abgeschlossen. Die Inkraftsetzung des Rule Book ist auf Ende des ersten Quartals 2010 geplant.

Rückführung des SMI-/SLI-Handels nach Zürich

Die SIX Group hatte am 11. November 2008 angekündigt, den Schweizer Aktienhandel wieder an der SIX Swiss Exchange zu vereinigen und damit den Betrieb der SWX Europe (vormals virt-x) einzustellen. Diese Zusammenführung konnte am 4. Mai 2009 erfolgreich abgeschlossen werden. Die Migration der zuvor an der SWX Europe gehandelten Aktien nach Zürich verlief reibungslos. Seither werden die Schweizer Blue-Chip-Aktien (SMI-/SLI-Aktien) im neu geschaffenen Swiss-Blue-Chip-Segment der SIX Swiss Exchange gehandelt. Den bisherigen aus-

ländischen Teilnehmern an der SWX Europe wurden in einem vereinfachten Verfahren Bewilligungen⁶⁵ zum direkten Anschluss (Remote-Teilnehmer) an die SIX Swiss Exchange erteilt.

Mit der Rückführung des SMI-/SLI-Handels nach Zürich beabsichtigte die SIX Swiss Exchange, ihre Kosten zu reduzieren und sich im zunehmenden Wettbewerb unter den Börsenplätzen besser zu positionieren. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht ist zu begrüssen, dass wiederum ausschliesslich Schweizer Recht für die Regulierung und Überwachung der Emittenten und Börsenteilnehmer anwendbar ist. Die FINMA ist für die Beaufsichtigung des SMI- und SLI-Handels wieder allein zuständig. Die Beschaffung von Marktdaten für Untersuchungen im Handel mit Schweizer Blue-Chip-Aktien über die britische FSA war weder sachdienlich noch effizient.

Swiss Block

Die ehemalige virt-x hatte im Dezember 2007 zusammen mit der US-NYFIX Inc. – ein Dienstleister im Bereich elektronische Handelslösungen – einen Service für Blocktransaktionen in schweizerischen Blue Chips lanciert. Das Produkt war seit August 2008 unter dem Namen Swiss Block von SWX Europe betrieben worden und wurde dann im Zuge der Rückführung des Blue-Chips-Handels ebenfalls in die Schweiz verlegt. Swiss Block war als börsen-gestützte Einrichtung von der britischen FSA zugelassen worden.

Der Blockhandelsservice Swiss Block steht allen Marktteilnehmern zur Verfügung. Kauf- und Verkaufsangebote werden dem Markt nicht angezeigt, die Abschlüsse sind anonym und werden über die bestehende Infrastruktur abgewickelt. Auf diese Weise aufgesetzte Dienstleistungen mit einem Matching Pool für grosse Transaktionen werden auch und allgemein als Dark Pools bezeichnet. Kauf- und Verkaufsaufträge für grosse Blockgeschäfte sind vor dem Abschluss unsichtbar. Ziel ist es, Blocktransaktionen mit geringeren Marktauswirkungen und zu besseren Preisen abzuschliessen. Ein Dark Pool erlaubt ein automatisches Matching von grossen Transaktionen, die üblicherweise ausserbörslich

⁶⁵ nach Art. 53 BEHV

abgeschlossen würden, um Auswirkungen auf die Kurse auszuschliessen. Würden sie über den Matcher herkömmlicher Plattformen ausgeführt, müssten sie aufgeteilt werden, um einen signifikanten Markteinfluss zu vermeiden.

In diesem Sinne war Swiss Block im Vergleich zu den bisher zulässigen Blocktransaktionen nichts Neues. Transaktionen ab einer gewissen Grösse durften und wurden von den Börsenteilnehmern schon immer bilateral ausserbörslich abgewickelt. Neu war, dass sich mit der getrennt aufgesetzten Plattform solche Transaktionen über einen Matching Pool vollelektronisch, automatisch und anonymisiert abwickeln lassen und dass die Ge-

Der Wunsch nach Anonymität, um Handelsstrategien bei grossen Transaktionen nicht aufdecken zu müssen, lässt sich durchaus auch kritisch betrachten.

genpartei nicht bilateral gesucht werden muss. Transaktionsdaten sind für Überwachungs- und Aufsichtszweck genau gleich vorhanden; einzig bei der Vorhandelstransparenz sind Abstriche zu verzeichnen, indem der Markt nicht generell über die Angebote im Orderbuch informiert ist.

Dark Pools sind als Erscheinung im Wettbewerb um Aufträge und Liquidität anzusehen. Der Wunsch nach Anonymität und verdeckten Aufträgen, um Handelsstrategien bei grossen Transaktionen nicht aufdecken zu müssen, kann aber durchaus auch kritisch betrachtet werden. Zu überprüfen wären beispielsweise Transparenz, Marktfragmentierung, fairer Zugang für alle Marktteilnehmer und Informationsgefälle. Zudem lässt sich die Tatsache hinterfragen, dass allenfalls keine gesicherten Angaben über Volumen und Anzahl der über Dark Pools abgewickelten Transaktionen vorliegen. Mindestens für Swiss Block sind aber neben der Lücke in der Vorhandelstransparenz keine wesentlichen negativen Auswirkungen festzustellen. Nachhandelstransparenz ist hinreichend und nach bisherigem Standard gewährleistet, ebenso die Marktüberwachung.

High Frequency Trading

An den Börsen war Geschwindigkeit schon immer eine entscheidende Grösse. Beim Parketthandel hing der Erfolg auch von den schnellen Reaktionen der Händler ab. Heutzutage sind es enorm schnelle Rechner, die in Millisekunden komplizierte und grosse Transaktionen abwickeln. Diese Rechner registrieren innerhalb von Hundertstelsekunden minimale Kursabweichungen, analysieren zugleich Schwankungen von Futures, Optionen und Fonds und reagieren darauf mit optimalen Transaktionen. Inzwischen wird, namentlich in den USA, ein signifikanter Teil des gehandelten Effektivolumens mit dieser Hochgeschwindigkeitstechnik umgesetzt. Da nur die grössten Handelshäuser über solche Techniken verfügen, ist allenfalls zu befürchten, dass der technische Fortschritt die sogenannten High-Frequency-Trader zu stark bevorzugen könnte und dass die mit dem Einsatz der schnellsten Rechner verbundenen Vorteile unter Umständen zu unfairen Auswüchsen führen. Diesen Befürchtungen wird entgegengehalten, es sei schon immer ein Vorteil gewesen, schneller als die Konkurrenz reagieren zu können, die ausgefeilte Technik komme ferner den Investoren zugute und spare dem Anleger letztlich Kosten. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht wäre in der Tat einzuschreiten, wenn die schnellen Rechner über den Wettbewerbsvorteil hinaus zu missbräuchlichen Verhaltensweisen eingesetzt würden.

Ein nicht zu duldenes Einsatzgebiet von schnellen Rechnern wird mit dem Begriff «Flash Orders» erfasst. Damit bezeichnet man die Praxis von Börsen, Aufträge für Effektengeschäfte einigen ausgewählten Marktteilnehmern für den Bruchteil einer Sekunde vorab zu zeigen, bevor der gesamte öffentliche Markt davon erfährt. Hochleistungscomputer in räumlicher Nähe zu den Börsen geben ihren Benutzern einen Vorsprung von Millisekunden vor örtlich weiter entfernten Marktteilnehmern. Die bevorzugten Effektenhändler können dank der Rechenleistung und dank des nahen Standorts rascher auf Aufträge reagieren und zulasten der übrigen Marktteilnehmer von der Vorabinformation profitieren. Das Phänomen wurde auch in den

USA festgestellt. Es ist vergleichsweise neu und nur dank sehr schneller und ausgefeilter IT-Technologie möglich. Diese Praxis führt zu nicht tolerierbaren Ungerechtigkeiten im Markt. Die Mechanik ist als unzulässiges Front Running und damit als Verstoss gegen die Marktverhaltensregeln der FINMA einzu-

stufen. Weder die SIX Swiss Exchange noch Dritte bieten in der Schweiz jedoch solche Systeme an. Die FINMA würde gegen Missbräuche dieser Art einschreiten und entsprechende Computerprogramme verbieten. In den USA hatte die SEC im September 2009 ein Verbot dieser Praxis angekündigt.

Übernahme und Offenlegung

Aufsichtspraxis

Sarasin Investmentfonds und Quadrant

Im Rahmen des im Mai 2009 angekündigten Übernahmeangebots der Aquamit B.V. für alle sich im Publikum befindenden Namenaktien der Quadrant AG entschied die Übernahmekommission, das öffentliche Kaufangebot der Aquamit entspreche den gesetzlichen Bestimmungen über öffentliche Kaufangebote. Die qualifizierte Aktionärin Sarasin Investmentfonds AG, mit einer Beteiligung von mehr als 2% der Stimmrechte an Quadrant, zog die Verfügung der Übernahmekommission an die FINMA weiter. Der Übernahmeausschuss der FINMA wies die Beschwerde ab und bestätigte die Verfügung der Übernahmekommission.

Die entscheidende Rechtsfrage bestand darin, ob der Angebotspreis des öffentlichen Kaufangebotes der Aquamit den Mindestpreisbestimmungen des Börsengesetzes entsprach. Die Mindestpreisbestimmungen sehen vor, dass der Preis eines Pflichtangebots einerseits mindestens dem Börsenkurs entsprechen muss und andererseits höchstens 25% unter dem höchsten Preis liegen darf, den der Anbieter der Zielgesellschaft in den zwölf letzten Monaten für Beteiligungspapiere bezahlt hat. Das Schweizer Börsengesetz erlaubt damit explizit einen erheblichen Paketzuschlag zugunsten der im Vorfeld eines Pflichtangebots veräussernden (Gross-)Aktionäre. Dies bewirkt zwar unbestreitbar eine Schlechterstellung der Minderheitsaktionäre, und der Gleichbehandlungsgrundsatz wird klar durchbrochen, doch dies wurde vom Gesetzgeber explizit so geregelt.

In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, ob im Rahmen der Berechnung des Mindestpreises noch anderweitige wesentliche Zusatzleistungen zu berücksichtigen gewesen wären. Die FINMA kam wie bereits die Übernahmekommission zum Ergebnis, dass für die Berechnungen des Preises des vorausgegangenen Erwerbs vorliegend keine weiteren wesentlichen Leistungen zu berücksichtigen gewesen sind und der Angebotspreis folglich den entsprechenden Vorgaben des Börsengesetzes entsprach. Sarasin Investmentfonds zog den Entscheid des Übernahmeausschusses an das Bundesverwaltungsgericht weiter. Das Verfahren ist zurzeit hängig.

MMA Vie und Harwanne Compagnie

Im Januar 2009 kündigte MMA Vie SA ein öffentliches Übernahmeangebot für die Inhaberaktien der Harwanne Compagnie de participations industrielles et financières SA an. Der Angebotspreis wurde auf 2.60 Franken pro Aktie festgelegt. Die Übernahmekommission kam in ihrer Verfügung vom 26. März 2009 zum Schluss, dass die Aktien der Harwanne illiquid seien. Sie forderte MMA auf, damals Inhaberin von mehr als 60% der Stimmrechte, bei der Prüfstelle eine Bewertung der vom Angebot betroffenen Aktien einzuholen und das Bewertungsgutachten bis zum 31. März 2009 der Kommission einzureichen. Darüber hinaus entzog die Übernahmekommission einer allfälligen Beschwerde gegen ihre Verfügung die aufschiebende Wirkung. MMA erhob bei der FINMA Beschwerde gegen diese Verfügung.

In ihrem Entscheid vom 6. April 2009 kam die FINMA zum Schluss, dass die Harwanne-Aktien illiquid seien, und bestätigte damit die Notwendigkeit einer Bewertung durch die Prüfstelle. Die FINMA wies im Wesentlichen darauf hin, dass das Kriterium in Mitteilung Nummer zwei der Übernahme-kommission vom 3. September 2007, wonach ein Titel nur dann als liquid gilt, wenn er von 60 Börsentagen mindestens an 30 Tagen gehandelt wurde, nur unter Vorbehalt gilt und möglicherweise nicht angewandt wird, falls die Umstände dies rechtfertigen. Im vorliegenden Fall hob die FINMA hervor, dass Harwanne während der letzten 60 Börsentage vor Veröffentlichung der Voranmeldung selbst für 68% des Handelsvolumens verantwortlich gezeichnet hatte und die Harwanne-Titel bereits in einem früheren Fusionsverfahren im Jahr 2008 als wenig liquid befunden worden waren. Laut der FINMA ist es unter diesen Umständen gerechtfertigt, zur Fest-

stellung der Liquidität der Titel andere Kriterien als die 60/30-Regel zu berücksichtigen. So untersuchte die FINMA die Transaktionen während der 60 Börsentage vor Veröffentlichung der Voranmeldung auf ihre Regelmässigkeit und Häufigkeit hin und beurteilte die berechneten Handelsvolumen unter Berücksichtigung von Free Float und Marktkapitalisierung.

Später erwarb MMA die Harwanne-Aktien zum Preis von 3.45 Franken. Der Angebotspreis wurde damit aufgrund der Best-Price-Rule erhöht. Ausserdem erhob MMA Beschwerde gegen den FINMA-Entscheid vom 6. April 2009. Die Prüfstelle legte in ihrem Bewertungsgutachten den Wert der Harwanne-Aktie auf 3.43 Franken fest. MMA zog ihre Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht vor dem Entscheid zurück und wickelte das Übernahmeangebot im Einklang mit der Best-Price-Rule zu einem Preis von 3.45 Franken pro Aktie ab.

Enforcement

Sulzer

Die FINMA schloss Ende Oktober 2009 die im Frühjahr 2007 begonnene Grossuntersuchung in Sachen Sulzer ab. Ausgangspunkt dieser Untersuchung war eine Meldung im April 2007, in der die Everest Beteiligungs GmbH überraschend eine Beteiligung von über 31% an der Sulzer AG offenlegte. Mit Verfügung im Januar 2009 stellte die FINMA fest, dass hinter der Everest stehende Investoren gesetzliche Offenlegungspflichten verletzt hatten. Die Verfügung der FINMA wurde angefochten; die diesbezüglichen Verfahren sind vor Bundesverwaltungsgericht hängig.

Danach rügte die FINMA die Zürcher Kantonalbank, die Deutsche Bank AG Zweigniederlassung Zürich und die NZB Neue Zürcher Bank wegen ihrer Rolle beim verdeckten Beteiligungsaufbau. In einem Fall ordnete die FINMA zudem personelle Massnahmen an. Weiter erstattete die FINMA beim EFD Strafanzeige gegen die für die Verletzung des

Offenlegungsrechts verantwortlichen Investoren. Eine detaillierte Beschreibung des Falles Sulzer findet sich in der auf der FINMA-Website abrufbaren Medienmitteilung der FINMA vom 3. November 2009.⁶⁶

sia Abrasives

Am 1. April 2008 legte eine Investorengruppe um Giorgio Behr eine Beteiligung von 163 500 Namenaktien der sia Abrasives, entsprechend 21,8% der Stimmrechte, offen. Den Angaben dieser Aktionärsgruppe zufolge überschritt sie die 3%- bzw. 5%-Stimmrechtsschwellenwerte am 26. März 2008, den 10%-Stimmrechtsschwellenwert am 27. März 2008 sowie die 15%- bzw. 20%-Stimmrechtsschwellenwerte am 1. April 2008.

Vor diesem Hintergrund eröffnete die FINMA im Juni 2009 ein Verwaltungsverfahren gegen die Bank am Bellevue und setzte bei der Bank einen Untersuchungsbeauftragten ein. Die FINMA unter-

⁶⁶ vgl. www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-sulzer-20091103.aspx

sucht, ob die Bank am Bellevue im Zusammenhang mit dem Beteiligungsaufbau an sia Abrasives eine Investorengruppe allenfalls unzulässig unterstützt hatte.

Am 9. November 2009 eröffnete die FINMA wegen Verdachts auf mögliche Meldepflichtver-

letzungen ein Verwaltungsverfahren gegen eine Investorengruppe im Zusammenhang mit dem Beteiligungsaufbau an der sia Abrasives Holding AG.

Kollektive Kapitalanlagen

Regulierung

Swiss Finish

Schweizerische Effektenfonds entsprechen aufgrund des autonomen Nachvollzugs der UCITS-III-Richtlinie durch die Schweiz dem EU-Recht. Der regulatorische Rahmen stellte aber sowohl an schweizerische Effektenfonds als auch an die weiteren schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen höhere Anforderungen als der europäische Minimalstandard. Diese allgemein unter dem Begriff Swiss Finish bekannten höheren Anforderungen erhöhten den Anlegerschutz jedoch nicht merklich. Aus diesem Grund brachte die (damalige) EBK den Vorschlag in die Arbeitsgruppe «Förderung Produktionsstandort für schweizerische Anlagefonds» des STAFI ein, den Swiss Finish für schweizerische und somit auch für ausländische kollektive Kapitalanlagen abzuschaffen.

Zur Abschaffung des Swiss Finish war eine Änderung der Praxis der EBK bzw. der FINMA sowie eine Anpassung von Art. 31 Abs. 4 KKV notwendig. Nachdem die Anhörung des Vorschlags der EBK von allen Anhörungsteilnehmern begrüsst worden war, entschied der Bundesrat am 28. Januar 2009, die Anpassung von Art. 31 KKV am 1. März 2009 in Kraft zu setzen. Gleichentags verkündete die FINMA, dass sie die in ihrer Kompetenz liegenden Punkte des Swiss Finish mit gleichem Datum abschaffen werde.

Den Bewilligungsträgern wird durch die Abschaffung des Swiss Finish die Pflicht auferlegt, entsprechend den Entwicklungen des Finanz-

marktes selbst für die gesetzliche Transparenz zu sorgen. Die Anleger sind über die Anlagen der kollektiven Kapitalanlage in den Dokumenten transparent und umfassend zu informieren und die Marktteilnehmer müssen dafür besorgt sein, dass die Anleger nicht getäuscht werden. Die Abschaffung dieser formellen und quantitativen Vorgaben erlaubt es der FINMA, künftig vermehrt qualitative Prüfungen vorzunehmen.

Side Pockets

Bedingt durch das schwierige Marktumfeld mussten einige schweizerische Fondsleitungen nach Lösungen suchen, wie den Liquiditätspässen bei ihren Funds of Hedge Funds (FoHF) begegnet werden kann. Mitte Dezember 2008 wandte sich die SFA mit dem Gesuch an die EBK, sogenannte Side Pockets für schweizerische FoHF zuzulassen. Bei der Bildung von Side Pockets werden die illiquiden Anlagen einer kollektiven Kapitalanlage abgespalten, wobei das Recht der Anleger auf Rückzahlung für diesen abgespaltenen Teil zugleich ausgesetzt wird.

Im Rahmen dieses Gesuchs hatte die EBK auch zu berücksichtigen, dass FoHF in der Schweiz an Publikumsanleger, die ein höheres Schutzbedürfnis als qualifizierte Anleger haben, vertrieben werden können und dass sich die international gängigen Notfallmassnahmen aufgrund dieser Besonderheit des Schweizer Marktes nicht unverändert übernehmen lassen. Der Verwaltungsrat der

FINMA entschied Ende Januar 2009, die Schaffung von Side Pockets sei grundsätzlich möglich. Da die Illiquidität auf den Märkten aber weiter stieg, untersagte es die FINMA, Produkte mit Side Pockets weiterhin zu verkaufen. Dies geschah, um zu vermeiden, dass Anleger in bereits teilweise illiquide Produkte einsteigen, für die unter Umständen noch zusätzliche Side Pockets geschaffen werden müssen. Diese Bedingung löste unter Schweizer Fondspromotoren eine Debatte aus, die

im Verhältnis zur sehr geringen Anzahl eingereicherter Gesuche um die Schaffung von Side Pockets bei schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen überproportional war. Hinzu kommt, dass die eingereichten Gesuche und allgemeinen Anfragen mehrheitlich kollektive Kapitalanlagen betrafen, die über 30% illiquide Anlagen aufwiesen und bei denen über 40% der Anleger Rücknahmeanträge gestellt hatten.

Bewilligungen

Trends

2009 wurden insgesamt weniger Gesuche für neue kollektive Kapitalanlagen eingereicht als im Vorjahr. Die Anzahl der schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen befand sich 2009 auf einem im Vergleich zum Vorjahr höheren Niveau. Generell konnte eine Umstrukturierung der Produktpalette der

Fondsanbieter beobachtet werden. Bezogen auf einzelne Anlagekategorien wurde im Bereich der Edelmetallfonds sowie bei den Immobilienfonds – inklusive Immobilienfonds in körperschaftlicher Form – ein Anstieg der Gesuche um Neugenehmigung verzeichnet.

Aufsichtspraxis

Funds of Hedge Funds

Zeigten die Finanzmarkturbulenzen bereits Mitte 2007 erste Auswirkungen auf dem schweizerischen Fondsmarkt, so wurde dieser, namentlich die FoHF, 2008 und Anfang 2009 von der Finanzkrise besonders stark getroffen. In der Folge gerieten einzelne FoHF für Publikumsanleger in Liquiditätseingänge, weil Publikumsanleger der FoHF in grossem Umfang Gelder abzogen, zahlreiche Zielfonds der FoHF die Rückzahlung der Anteile aufschoben und die Banken sowohl den Zielfonds als auch den Dachfonds nicht selten die Kreditlimiten strichen. Dazu kam, dass auf Stufe FoHF verschiedentlich der Nettoinventarwert pro Anteil nicht gerechnet werden konnte.

Im Kollektivanlagengesetz sind für Ausnahmesituationen wie die Finanzmarktkrise zwei Mass-

nahmen ausdrücklich vorgesehen: Zum einen kann im Fondsvertrag festgelegt werden, dass bei Eintritt von bestimmten in der Kollektivanlagenverordnung definierten Ereignissen die Fondsleitung die Rückzahlung der Anteile vorübergehend und ausnahmsweise aufschieben kann. Einige wenige Fondsleitungen machten davon Gebrauch. Zum andern kann ein Anlagefonds bei unbestimmter Laufzeit durch Kündigung der Fondsleitung oder der Depotbank aufgelöst werden. In diesem Fall haben die Anleger Anspruch auf einen verhältnismässigen Anteil des Liquidationserlöses. Auch diese Massnahme wurde vereinzelt ergriffen, namentlich von Fondsleitungen, die über ihre FoHF in andere Fonds investiert waren, die ihrerseits in Anlagevehikel um Bernard L. Madoff investierten. Beiden Massnahmen, Aufschub der Rückzahlung

und Auflösung, ist gemein, dass sie den im Gesetz festgehaltenen Grundsatz der Gleichbehandlung der Anleger beachten.

Eine weitere im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehene, sondern in der Praxis entwickelte Massnahme sind die sogenannten Gates, welche die Aufsichtsbehörde in einzelnen Fällen genehmigte, dies erstmals 2003. Dabei handelt es sich um die Staffelung der Rückzahlung bis zu einer bestimmten Schwelle. Soweit solche Gates im Fondsvertrag vorgesehen sind, erhalten die Anleger bei umfangreichen Kündigungen der Anteile ihre Rückzahlungen zu verschiedenen (gestaffelten) Zeitpunkten. Zu einer zusätzlichen Möglichkeit, den Side Pockets, sei auf das entsprechende Kapitel⁶⁷ des vorliegenden Berichts verwiesen.

Ab dem zweiten Quartal 2009 begann sich die angespannte Situation für die betroffenen FoHF zu entschärfen. Da schliesslich verschiedene Fondspromotoren FoHF aufgrund der oben erwähnten Reaktion der Publikumsanleger nur noch für qualifizierte Anleger auflegen, wird die Zukunft zeigen, in welche Richtung sich die Schweiz bei den FoHF bewegen wird – sei es, dass diese Fonds künftig aufgrund des Vertriebs an Publikumsanleger zu

FoHF «light» mutieren, sei es, dass sie nur noch an qualifizierte Anleger vertrieben werden dürfen.

Kotierung von ausländischen Investmentgesellschaften an einer Schweizer Börse

Nach der von der EBK entwickelten Praxis ist Art. 2 Abs. 3 KAG, wonach an einer Schweizer Börse kotierte Investmentgesellschaften in Form von Aktiengesellschaften nicht dem Kollektivanlagengesetz unterstellt sind, nicht auf ausländische Investmentgesellschaften anwendbar. Diese Praxis wurde von der FINMA im Rahmen eines Gesuchs bestätigt. Bei ausländischen kollektiven Kapitalanlagen unterscheidet das Gesetz nicht zwischen vertraglichen Anlagefonds, Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV), Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen (KGK) oder Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF), sondern einzig zwischen offenen und geschlossenen kollektiven Kapitalanlagen. Nach Art. 2 Abs. 4 KAG unterstehen damit ausländische kollektive Kapitalanlagen, für die in oder von der Schweiz aus öffentlich geworben wird, unabhängig von ihrer Rechtsform den einschlägigen Bestimmungen von Art. 119 ff. KAG.

Prüfgesellschaften, Ratingagenturen und Accounting

Einsatz der Prüfgesellschaften

Sowohl das duale als auch das direkte Aufsichtssystem sehen den Einsatz von Prüfgesellschaften vor.⁶⁸ Zurzeit wird der Einsatz der Prüfgesellschaften analysiert und daraus ein allfälliger Handlungsbedarf abgeleitet. Ziel dieses Projektes ist ein noch stärkerer situations- und risikogerechter Einsatz von Prüfgesellschaften im dualistischen Aufsichtssystem. Dabei gilt es, das duale Aufsichtssystem wo sinnvoll gezielt zu durchbrechen. Der risikogerechte Einsatz von Prüfgesellschaften soll sowohl bei der FINMA als auch bei den Prüfgesellschaften zu einem schonenderen Umgang der Personalressourcen führen. Wichtige Grundlage für das Prüfwesen

bilden die noch von den Vorgängerbehörden der FINMA erlassenen Rundschreiben. 2010 werden diese überarbeitet und harmonisiert.

Entwicklungen in der internationalen Rechnungslegung

2009 zeigte Fortschritte in der Überarbeitung der internationalen Rechnungslegungsvorschriften IFRS und US GAAP. Gremien wie die G-20 oder das FSB beeinflussten diese Entwicklungen massgeblich. So gaben beispielsweise die G-20 an ihrem Gipfel von April 2009 in London eine Reihe von Empfehlungen an die Standardsetzer ab. Für diese Empfehlungen wurde eine rasche Umsetzung ge-

⁶⁷ vgl. Kap. «Side Pockets», S. 71
⁶⁸ Art. 24 FINMAG

fordert. Gerade für die im Finanzbereich tätigen Institute waren wichtige Themen dabei wie die Vereinfachung der Rechnungslegung von Finanzinstrumenten oder die Behandlung von Wertberichtigungen. Zudem forderten die G-20 rasche Fortschritte im Konvergenzprojekt des IASB und des FASB in den USA. Der Druck auf die beiden Standardsetzer war entsprechend gross und löste eine Vielzahl von Initiativen aus.

Komplett überarbeitet wurden die Vorschriften in IAS 39 «Finanzinstrumente: Ansatz und Bewertung». Das IASB legte bereits im April 2009 die Vorschläge zur Ausbuchung (Derecognition) vor. Die definitiven Vorschriften dazu sind 2010 zu erwarten. Weiter wurden die Vorschriften zur Klassifizierung und Messung von Finanzinstrumenten komplett überarbeitet. Neu gibt es grundsätzlich nur noch zwei Kategorien: die Bewertung zum Fair Value oder die Bewertung zu den fortgeführten Anschaffungskosten. Diese Vorschriften konnten bereits

für den Jahresabschluss 2009 angewandt werden. Ebenfalls überarbeitet werden die Vorschriften zur Behandlung von Wertminderungen (Impairment) sowie von Absicherungsgeschäften (Hedge Accounting). Auch das FASB nahm die Arbeiten zur kompletten Überarbeitung der Behandlung der Finanzinstrumente auf. Ein weiteres wichtiges Arbeitsfeld waren die Regeln zur Konsolidierung. Das FASB veröffentlichte die neuen Standards im Juni 2009. Diese enthielten grundlegende Änderungen gerade in der Behandlung von Zweckgesellschaften. Auch das IASB begann, seine Vorschriften in Sachen Konsolidierung zu revidieren. Die Vorschläge dazu, die grundsätzlich auf dem Prinzip der Beherrschung aufbauen, veröffentlichte es bereits im Dezember 2008. Die vielen Anpassungen in den internationalen Rechnungslegungsvorschriften wurden von den Aufsichtsbehörden eng verfolgt und durch die entsprechenden Kanäle – vor allem über das BCBS und die IAIS – so weit wie möglich mitgeprägt.

Aufsichtspraxis

Inspektionen zur Qualitätssicherung

Die FINMA überwacht die Tätigkeit der Prüfgesellschaften im Finanzbereich. Sie führt die Verfahren für die spezialgesetzlichen Zulassungen für Prüfgesellschaften und leitende Prüfer durch. Im Rahmen von Inspektionen untersucht und beurteilt die FINMA bei den Prüfgesellschaften einzelne Prüfmandate. Leider musste die FINMA vereinzelt feststellen, dass Prüfgesellschaften schwere Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und schwere Missstände nicht rechtzeitig beanstanden und im Prüfbericht aufnehmen. Die betroffenen Prüfgesellschaften und deren leitende Prüfer wurden entsprechend gerügt. Zudem müssen diese der FINMA ihre internen Massnahmen zur Qualitätssicherung sowie ihre Sanktionen offenlegen. Die FINMA beurteilt die vorgeschlagenen Massnahmen und überwacht deren Umsetzung im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit.

Teilweise beurteilen die Prüfgesellschaften berechnete Feststellungen bei ihren Kunden noch zu wohlwollend. Dies liegt daran, dass die Prüfgesellschaften in ihrer Funktion zwar aufsichtsrechtlich tätig sind, aber von ihren Kunden beauftragt und entschädigt werden. Einerseits können häufigere und intensivere Inspektionen bei Prüfgesellschaften sowie die Begleitung von Prüfgesellschaften bei der Durchführung von Prüfungen dies entschärfen, andererseits ist das Instrument des Untersuchungsbeauftragten⁶⁹ noch vermehrt einzusetzen.

Zusammenarbeit mit der Revisionsaufsichtsbehörde

Seit dem Inkrafttreten des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) am 1. September 2007 müssen die von der FINMA zugelassenen aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften über eine Basiszulassung als Revisionsunternehmen der Revisionsaufsichtsbehörde

⁶⁹ nach Art. 36 FINMAG

(RAB) verfügen. Diese Auflage ist als Zulassungsvoraussetzung ebenfalls im FINMAG verankert. FINMAG⁷⁰ und RAG⁷¹ besagen, dass die RAB und die FINMA einander alle Auskünfte erteilen und alle Unterlagen übermitteln, die sie für die Durchsetzung der jeweiligen Gesetzgebung benötigen. Die beiden Behörden haben zudem ihre Aufsichtstätigkeiten zu koordinieren, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Bei der Zulassung von Prüfgesellschaften stützt sich die FINMA grundsätzlich auf die Arbeiten der RAB ab. Die Durchführung von Inspektionen bei den Prüfgesellschaften erfolgt jeweils in enger Abstimmung zwischen der RAB und der FINMA. Die Zusammenarbeit mit der RAB gestaltete sich konstruktiv und effizient.

Inspektionen durch US-Aufsichtsbehörde

Eines der gemeinsamen Themen war die rechtliche Machbarkeit von Joint Inspections von RAB und FINMA mit dem amerikanischen Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) bei Schweizer Prüfgesellschaften. Das PCAOB beaufsichtigt

jede Revisionsstelle, welche die Rechnung oder die wesentliche Teilrechnung einer in den USA börsenkotierten Gesellschaft prüft. Sitz und Herkunftsland der geprüften Gesellschaft und der Revisionsstelle sind dabei ohne Bedeutung.

Die RAB teilte dem PCAOB im März 2008 mit, dass Inspektionen grundsätzlich durch die Aufsichtsbehörde des Heimatstaats durchzuführen sind. Nach Konsultationen mit den betroffenen Revisionsunternehmen und Wirtschaftsverbänden signalisierte die RAB jedoch ihre Bereitschaft, über Joint Inspections zu verhandeln. Diese Bereitschaft steht allerdings unter der Bedingung, dass die im RAG festgehaltenen Vorgaben für die Amtshilfe erfüllt werden und die Joint Inspections zeitlich beschränkt und mit klarer Zielsetzung einer Anerkennung des Schweizer Aufsichtssystems stattfinden. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist zudem zuerst eine Vereinbarung abzuschliessen, bevor Inspektionsaktivitäten ausgeübt werden können. 2009 trafen sich die RAB und die FINMA zweimal mit dem PCAOB, ohne den Abschluss einer solchen Vereinbarung zu erreichen.

Übrige Finanzintermediäre

Regulierung

Mindeststandards zur Selbstregulierung

Die Kollektivanlagengesetzgebung verlangt für einzelne unabhängige Vermögensverwalter je nach deren Geschäftstätigkeit eine Unterstellung unter Verhaltensregeln einer Branchenorganisation sowie Vermögensverwaltungsaufträge, die den Verhaltensregeln entsprechen. Diese müssen von der FINMA anerkannt werden. Um der Vermögensverwaltungsbranche Zeit zu geben, Branchenorganisationen zu bilden und Verhaltensregeln zu schaffen, gewährte die EBK im August 2007 eine Übergangsfrist bis Ende September 2009.⁷²

Da die Ausgestaltung der Verhaltensregeln inhaltliche Fragen aufwarf und die FINMA nicht einer Organisation ein Exklusivrecht gewähren

wollte, erliess die Aufsichtsbehörde noch im Dezember 2008 «Eckwerte» für die Anerkennung von Verhaltensregeln. Darin legte sie die Vorgaben fest, die alle Selbstregulierungen im Hinblick auf eine Anerkennung erfüllen müssen,⁷³ und regelte zugleich das Verfahren. Im April und im Mai 2009 anerkannte die FINMA insgesamt sieben Selbstregulierungen von Branchenorganisationen der unabhängigen Vermögensverwaltung als Mindeststandard.

Die Vorgaben der FINMA gelten im Übrigen auch für Selbstregulierungen zur Vermögensverwaltung der prudenziell Beaufsichtigten. Hier anerkannte die FINMA seitens der SFA eine Aktualisierung der Verhaltensregeln für die schweizeri-

⁷⁰ Art. 28 FINMAG

⁷¹ Art. 22 RAG

⁷² vgl. EBK-Jahresbericht 2007, S. 49

⁷³ vgl. EBK-Jahresbericht 2008, S. 32 f.

sche Fondswirtschaft sowie neu Verhaltensregeln für Vermögensverwalter von kollektiven Kapitalanlagen. Ebenfalls anerkannt wurde eine Aktualisierung der Richtlinien für Vermögensverwaltungsaufträge der SBVg.

Finanzintermediäre nach VAG

Die Vermittleraufsicht ist der jüngste Regulierungsbereich der FINMA. Versicherungsvermittler fallen seit 2006 in das Anwendungsgebiet des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Die Eckpfeiler der nicht prudenziellen Regulierung sind die Informationspflichten sowie ein öffentliches Register. Haupttätigkeiten waren auch 2009 die Bearbeitung neuer Anträge und Mutationen, die Beantwortung von Anfragen der Beaufsichtigten sowie die Verarbeitung von Meldungen aus dem Markt (Whistleblower). Daneben wurden 18 Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt.

Bei den Vor-Ort-Kontrollen geht es um die Kontrolle der korrekten Einhaltung gesetzlicher Vorgaben zu den Eintragungsvoraussetzungen. Dazu gehören die Prüfung der finanziellen Sicherheit, beispielsweise eine gültige Berufshaftpflichtversicherung, sowie fachliche und persönliche Voraussetzungen und ein korrekter Marktauftritt,

unter anderem mit Deklaration ihres Status als gebundene oder ungebundene Vermittler. Gewisse Vermittler wurden besucht, weil sie durch eine verspätete Anmeldung oder im Anmeldeverfahren aufgefallen waren oder weil Probleme bei der Zahlung, Unklarheiten in Sachen Ausbildung oder hinsichtlich des Status als gebundene oder ungebundene Vermittler auftraten. Die Ergebnisse bestätigen jene aus den Vorjahren. Nur bei rund einem Viertel aller besuchten Vermittler waren keinerlei Beanstandungen erforderlich. Bei der Hälfte waren leichtere Mängel im Bereich der Informationspflichten zu beanstanden, beispielsweise ein nicht korrekt formuliertes oder nicht aktualisiertes Informationsblatt. Bei einer Minderheit der besuchten Vermittler waren unter anderem Verstöße gegen die wahrheitsgetreue Deklarationspflicht als gebundene bzw. ungebundene Vermittler zu verzeichnen.

Im Bereich der Vermittlerqualifikation ist die FINMA Aufsichtsbehörde über die Prüfungen des VBV. Die Vermittleraufsicht inspizierte diverse mündliche und schriftliche Prüfungen vor Ort und behandelte die Beschwerde eines Kandidaten gegen die Einsprachekommission.

GELDWÄSCHEREI

Strategie der FINMA in der Geldwäscherei-bekämpfung

Ein Ziel der FINMA ist es, die Integrität des Finanzsystems zu gewährleisten. Dies geschieht nicht zuletzt durch die Umsetzung der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Der Verwaltungsrat der FINMA legte diesbezüglich Leitlinien fest, die darauf abzielen, die Arbeit der FINMA bei der Regulierung und Beaufsichtigung auf diesem Gebiet zu steuern.

Im Bereich der Regulierung arbeitet die FINMA Best Practices aus, bei denen sie sich vorzugsweise auf die geltenden internationalen Standards stützt. Innerhalb der in diesen Standards festgelegten Grenzen kann die FINMA unterschiedliche Vorschriften erlassen, sofern dies angesichts des mit einer bestimmten Aktivität verbundenen Risikos der Geldwäscherei gerechtfertigt ist. Für Fragen, die sich in ähnlicher Form in allen Sektoren ergeben, vereinheitlicht sie die Vorschriften in einer einzigen Verordnung. Die drei derzeit geltenden Verordnungen der FINMA zur Verhinderung der Geldwäsche-

rei und zum Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung werden daher zusammengefasst. Die FINMA stellt dabei die Selbstregulierung nicht infrage, sondern unterstützt sie weiterhin. Die Aufsichtsbehörde priorisiert eine auf Grundprinzipien beruhende Regulierung und bekräftigt damit ihr Vertrauen in den risikobasierten Ansatz. Falls notwendig, erlässt sie jedoch konkrete Vorschriften für das Massengeschäft.

Im Bereich der Aufsicht unterscheidet die FINMA zwischen den beaufsichtigten Sektoren und dem Parabankensektor. Im ersten Fall übernimmt sie mithilfe der Prüfgesellschaften im Prinzip selbst die Aufsicht. Im Versicherungssektor kann sie jedoch die Aufsicht durch eine Selbstregulierungsorganisation zulassen, sofern diese der Aufsicht der FINMA untersteht und entsprechend zugelassen wurde. Im Parabankensektor fördert die FINMA die Aufsicht durch Organisationen der Selbstregulierung im Sinne des Geldwäschereigesetzes (GwG). Hier führt die FINMA grundsätzlich Vor-Ort-Kontrollen durch.

Regulierung

Geldwäschereigesetz

Am 1. Februar 2009 trat die Revision des Geldwäschereigesetzes in Kraft, mit der die überarbeiteten Empfehlungen der FATF umgesetzt werden sollen. Durch die Revision verlängert sich die Liste der zugrunde liegenden Straftatbestände (Warenfälschung, bandenmässiger Schmuggel, Produktpiraterie, illegaler Handel mit Migranten und Menschenhandel). Mit der Revision werden zudem einige neue Sorgfaltspflichten eingeführt. Wenn es sich beim Vertragspartner um eine juristische Person handelt, muss der Finanzintermediär die geltenden Vorschriften für die Einschaltung des Vertragspartners zur Kenntnis nehmen und die Personen identifizieren, die im Namen der juristischen Person die Geschäftsbeziehung eingehen. Ferner muss der Finanzintermediär den Gegenstand und den Zweck

der von seinem Vertragspartner gewünschten Geschäftsbeziehung feststellen. Ausserdem wurde die Meldepflicht für den Fall, dass eine Geschäftsbeziehung aufgrund eines begründeten Verdachts nicht zustande kommt, auf den gesamten Finanzsektor ausgeweitet.

Aufgrund der genannten Revision und angesichts der vorgenommenen Änderungen in den Verordnungen zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie nach den Vorschriften der Selbstregulierungsorganisationen anerkannte die FATF an ihrer Plenarsitzung vom Oktober 2009, dass die Schweiz seit 2005 durch zahlreiche Vorstösse bei der Stärkung des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei bedeutende Fortschritte erzielt hat. Sie stellte daher die internationale Aufsicht gegenüber der Schweiz ein.

Bundesrätliche Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation

Die bundesrätliche Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (VBF) ersetzt ab 1. Januar 2010 die Verordnung der FINMA in diesem Bereich (VBAF-FINMA). Sie ermächtigt die FINMA zum Erlass von Ausführungsbestimmungen. Die FINMA plant die Veröffentlichung eines Rundschreibens zur Präzisierung der Verordnung. Die bundesrätliche Verordnung definiert den Begriff des Finanzintermediärs im Parabankensektor, das heisst

Die bundesrätliche Verordnung definiert den Begriff des Finanzintermediärs im Parabankensektor.

im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG. Sie führt damit weitgehend die von der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei entwickelte und von der FINMA weiterverfolgte Praxis fort. Folgende Änderungen sind jedoch zu verzeichnen: So wird die Ausübung der Aktivität Money Transmitting unabhängig von ihrem Ausmass stets dem Geldwäschereigesetz unterliegen. Ferner erweitert die Verordnung den Kreis der Produkte, die nicht dem Geldwäschereigesetz unterstehen, um die Vorsorgeprodukte der Säule 3a, die von Versicherungen angeboten werden. Bisher profitierten nur die Bankstiftungen von dieser Ausnahmeregelung. Darüber hinaus wurde die Zahl der Vertragspartner, das heisst das Kriterium für die berufsmässige Ausübung der Aktivität, angepasst und von zehn auf zwanzig Kunden angehoben.

Geldwäschereiverordnungen der FINMA

Die FINMA hat beschlossen, ihre drei derzeit geltenden Verordnungen zur Verhinderung der

Geldwäscherei und zum Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung (GwV-FINMA 1, GwV-FINMA 2, GwV-FINMA 3) zusammenzufassen. Zu diesem Zweck wurde eine Expertengruppe geschaffen, die dem Verwaltungsrat der FINMA einen Textvorschlag unterbreiten soll. Dabei geht es in erster Linie darum, die Möglichkeiten einer Harmonisierung zu ermitteln. Die drei Geldwäschereiverordnungen der FINMA enthalten eine Reihe sehr ähnlicher Definitionen und Vorschriften. Es wäre daher sinnvoll, minimale oder bezogen auf das Risiko der Geldwäscherei nicht gerechtfertigte Abweichungen zu beseitigen. Dies würde die Arbeit der Finanzintermediäre, die miteinander kooperieren, beispielsweise Banken und Vermögensverwalter, ebenso erleichtern wie jene der Revisoren, welche die Anwendung der Vorschriften überprüfen.

Das Projekt der Zusammenführung der drei Verordnungen bietet zudem die Gelegenheit zur Konkretisierung des neuen Art. 7a GwG, der mit dem Gesetz vom 3. Oktober 2008 zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der FATF eingeführt wurde. Laut dieser Bestimmung ist der Finanzintermediär nicht zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten verpflichtet, wenn die Geschäftsbeziehung lediglich Vermögenswerte von niedrigem Wert betrifft und keine Anhaltspunkte für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung bestehen. Die Bestimmung bezieht sich auf dauernde Geschäftsbeziehungen. Nach der Botschaft des Bundesrats obliegt die Festlegung eines Grenzwerts der FINMA, die dabei das Risiko der Geldwäscherei in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen zu berücksichtigen hat. Diese Bagatellregelung soll zur Entwicklung neuer Finanzprodukte beitragen, bei denen nur ein sehr geringes Risiko der Geldwäscherei besteht.

Direkt unterstellte Finanzintermediäre

Die direkt unterstellten Finanzintermediäre⁷⁴ bilden von jeher eine sehr heterogene Gruppe. Neben externen Vermögensverwaltern umfassen die heute insgesamt 441 direkt unterstellten Finanzintermediäre auch Gesellschaften im Moneytransfer, Geldwechsel, Edelmetallhandel, Leasing und Zahlungsverkehr sowie in fiduziarischen Tätigkeiten. Nach wie vor legen besonders ausländische Finanzintermediäre im grenzüberschreitenden Geschäft grossen Wert auf eine staatliche Unterstellung, auch wenn die FINMA im Parabankensektor die Aufsicht mittels Selbstregulierungsorganisationen fördert.

Auf Antrag bewilligte die FINMA 2009 26 Gesuche. Neben der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen mussten alle Finanzintermediäre bei einem persönlichen Gespräch darlegen, wie sie die Sorgfaltspflichten umsetzen und den Erfordernissen von Gesetz und Verordnung nachkommen. Alle Finanzintermediäre müssen eine von der FINMA zugelassene Prüfgesellschaft bezeichnen.

Bei 31 Finanzintermediären haben die GwG-Überwacher Mutationen verfügt, die hauptsächlich auf den Wechsel der verantwortlichen Organe zurückzuführen sind. Bei Verletzung der Sorgfaltspflichten ordnete die FINMA die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands an.

Selbstregulierungsorganisationen und Prüfung der FINMA

2009 prüfte die FINMA elf Selbstregulierungsorganisationen (SRO) – drei offene SRO, sechs Branchen-SRO und zwei spezialgesetzliche SRO –

mit insgesamt 6546 Mitgliedern. Wie bereits in vergangenen Prüfperioden bewährte sich die risikoorientierte Prüfung auf der Basis der Risikoprofile einzelner SRO. Prüfthemen waren unter anderem Kriterien für Prüfzyklen, Revisionsberichte über Mitglieder, Sanktionsverfahren, Kundenbeziehungen und Transaktionen mit erhöhtem Risiko, Sorgfaltspflichten bei Sitzgesellschaften, Unabhängigkeit von Aufsichtspersonen, Corporate Governance, Transaktions-Monitoring beim Money-Transfer, Verträge mit Hilfspersonen oder die Anwendung von Risikokriterien. Die FINMA kam zum Schluss, dass seitens der geprüften SRO bei der Beaufsichtigung ihrer Mitglieder insgesamt eine gute bis sehr gute Arbeit geleistet wird. Mängel wurden in einzelnen Fällen bei der Anwendung von Kriterien für den mehrjährigen Prüfzyklus, der Verfahrensdokumentation, dem Aufschub von Prüfhandlungen, der Anwendung des Sanktionsreglements, der Kontrolle von Hilfspersonen oder der Umsetzung von Reglementsbestimmungen im Bereich der Sorgfaltspflichten festgestellt. Leider musste seitens einzelner SRO und der FINMA festgestellt werden, dass die GwG-Prüfberichte verschiedener akkreditierter, auch grosser Prüfgesellschaften mangelhaft waren. Das Problem wird anlässlich der nächsten Prüfungen gemeinsam mit der Revisionsaufsicht zu lösen sein. Im Zusammenhang mit der Aussagekraft wurden aber Fortschritte erzielt, die im Allgemeinen eine Behebung der Mängel und, falls notwendig, die Eröffnung von Sanktionsverfahren ermöglichen, ohne weitere Prüfhandlungen zu tätigen.

⁷⁴ im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG

UNBEWILLIGTE INSTITUTE

Überblick

Die Zahl der Verfahren gegen unbewilligte Finanzintermediäre bewegt sich weiterhin auf hohem Niveau. Zur Abklärung des Sachverhalts sowie zur Sicherung der Anlegerinteressen wurden insgesamt 20 (2008: 26; 2007: 37; 2006: 23; 2005: 5) Verfügungen mit vorsorglichen Massnahmen erlassen und Untersuchungsbeauftragte eingesetzt.

Die FINMA musste sich mit Ablauf der Übergangsfrist von Art. 62a BankV intensiv mit der Umsetzung der Unterstellungspflicht von Devisenhändlern unter das Bankengesetz befassen. Während noch drei bisher ohne Bewilligung tätige Devisenhändler eine Bankenlizenz beantragten,⁷⁵ mussten gegen rund 30 Gesellschaften Untersuchungen im Zusammenhang mit einer möglichen illegalen Tätigkeit als Devisenhändler eingeleitet werden. Vereinzelt stellte sich heraus, dass die bewilligungspflichtige Tätigkeit in der Schweiz nicht vollständig eingestellt wurde. Aus diesem Grund mussten vorsorgliche Massnahmen getroffen werden. In verschiedenen Fällen hatte die FINMA in einer Verfügung sodann den illegalen Devisenhandel festzustellen und – soweit zur Herstellung des rechtmässigen Zustandes notwendig – Massnahmen bis hin zur Liquidation einzelner Gesellschaften anzuordnen.

Wie bereits in den Vorjahren betrafen verschiedene Untersuchungen Gesellschaften, die einer bewilligungspflichtigen Emissionshaustätigkeit nachgingen. Dabei wurden in der Regel nicht börsenkotierte Aktien im Zusammenhang mit Aktienkapitalerhöhungen fest oder in Kommission übernommen und – häufig über eine oder mehrere vermittelnde Gesellschaften – mit einem öffentlichen Angebot im Publikum platziert. Der Erlös aus dem Verkauf an die einzelnen Anleger betrug dabei in der Regel ein Vielfaches des Nennwerts der Aktien, wobei der Überschuss regelmässig nicht an die Gesellschaft floss, an der sich die Anleger beteiligten.

Die Verfahren gegen ohne die notwendige Bewilligung tätige Emissionshäuser führten in einigen Fällen zu Abklärungen bei den Gesellschaften, de-

ren Aktien vertrieben wurden. Die FINMA prüfte hier, ob es sich bei diesen um Beteiligungsgesellschaften handelte, die dem Kollektivanlagengesetz unterstellt sind, oder ob tatsächlich eine mehrheitlich operative Tätigkeit vorlag, durch welche die Gesellschaften vom Geltungsbereich des Kollektivanlagengesetzes ausgenommen sind.⁷⁶ Als operativ tätig gelten Unternehmen, welche die Erzielung von Erträgen oder Kapitalgewinnen nicht als Hauptzweck verfolgen. Bei diesen erfolgt die unternehmerische Produktions-, Handels- oder Dienstleistungstätigkeit als eigenständiger Teil des Gewinnstrebens. Die kollektive Kapitalanlage entspricht dabei einem ausschliesslich nebensächlichen Zweck, beispielsweise die Anlage des Eigenkapitals bis zum Zeitpunkt des Erwerbs einer Produktionsanlage.

Praxis des Enforcementausschusses

Im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen illegal tätige Finanzmarktaktivitäten erliess die FINMA 23 (2008: 28; 2007: 30; 2006: 29; 2005: 9) Endverfügungen mit Massnahmen gegenüber insgesamt 55 Gesellschaften und natürlichen Personen wegen illegaler Tätigkeit im Sinne des Banken-, Börsen-, Kollektivanlagen- und/oder des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Verschiedentlich musste gleichzeitig mit der illegalen Tätigkeit auch die Insolvenz festgestellt sowie gegenüber 26 Gesellschaften und natürlichen Personen der Konkurs eröffnet werden.

Bei einer ohne Bewilligung tätigen Mietkautionsversicherung⁷⁷ wurde die Liquidation angeordnet, jedoch um drei Monate aufgeschoben. In dieser Frist konnte die Mietkautionsversicherung – mithilfe eines von der FINMA eingesetzten Untersuchungsbeauftragten – einen Vertrag mit einer bewilligten Versicherungsunternehmung abschliessen, mit dem diese die Versicherungsrisiken aus der Mietkaution übernahm. Damit liess sich der illegale Zustand beseitigen. Die angeordnete Liquidation konnte deshalb wieder aufgehoben werden.

In einem anderen Fall hatte ein Eigenhändler seit 2005 regelmässig die Umsatzlimite von fünf

⁷⁵ vgl. Kap. «Devisenhändler», S. 46

⁷⁶ Art. 2 Abs. 2 Bst. d KAG

⁷⁷ vgl. Kap. «Mietkautionsgesellschaften», S. 61

Milliarden Franken überschritten und damit eine bewilligungspflichtige Tätigkeit als Effektenhändler ausgeübt. Erstmals ordnete die FINMA in diesem Fall eine Gewinneinziehung an. Dabei wurde der Einzug des Liquidationserlöses (nach Auszahlung von Geschädigten) angeordnet. Die schwere Verletzung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen bestand darin, dass sich die Verantwortlichen der betroffenen Gesellschaft der Bewilligungspflicht bewusst waren, die illegale Tätigkeit aber trotzdem während Jahren fortsetzten, um damit ohne angemessene Aufsicht mit den hohen Umsätzen hohe Gewinne zu erzielen. Durch die Gewinneinziehung wurde ein unrechtmässiger Wettbewerbsvorteil gegenüber bewilligten Instituten korrigiert.

Eine zypriotische Gesellschaft betreibt über ihre Online-Devisenhandelsplattform Kunden-Devisenhandel und nahm dabei von ihren Kunden gewerbsmässig Publikumseinlagen auch auf Schweizer Konten, lautend auf eine Schweizer Gesellschaft, entgegen. Die zypriotische Gesellschaft ist im Sinne der Auslandbankenverordnung als ausländische

Bank zu betrachten, die schweizerische Gesellschaft als deren Vertretung, die jedoch ohne entsprechende Bewilligung der FINMA tätig war. Die schweizerische Gesellschaft wurde deshalb in Liquidation gesetzt. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit wurde die Liquidation aber aufgeschoben, um es der Gesellschaft zu ermöglichen, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Um den Schutzinteressen der Anleger gerecht zu werden, wurde während der Dauer des Aufschubs ein Untersuchungsbeauftragter eingesetzt.

In verschiedenen Entscheiden bestätigte das Bundesgericht die Praxis der FINMA, wonach mehrere Personen oder Gesellschaften eine bewilligungspflichtige Tätigkeit auch durch ein arbeitsteiliges Vorgehen ausüben können. Eine solche Gruppenbetrachtung ist vorzunehmen, wenn enge wirtschaftliche, organisatorische oder personelle Verflechtungen bestehen und vernünftigerweise einzig eine Gesamtbetrachtung den faktischen Gegebenheiten gerecht wird.⁷⁸

⁷⁸ vgl. Urteil 2C_74/2009 vom 22. Juni 2009





DIE FINMA ALS BEHÖRDE

VERWALTUNGSRAT UND GESCHÄFTSLEITUNG

Verwaltungsrat

Dr. Eugen Haltiner	Präsident
Dr. Monica Mächler	Vizepräsidentin
Daniel Zuberbühler	Vizepräsident
Prof. Anne Héritier Lachat	Mitglied
PD Dr. Sabine Kilgus	Mitglied
Paul Müller	Mitglied
Charles Pictet	Mitglied
Dr. Bruno Porro	Mitglied
Prof. Jean-Baptiste Zufferey	Mitglied

Verwaltungsratsausschüsse

- Der *Übernahmeausschuss* nimmt zum Zweck eines effizienten Verfahrens und einer raschen Beschlussfassung die Funktion der FINMA als Beschwerdeinstanz in Übernahmesachen wahr.
 - Der *Nominations- und Entschädigungsausschuss* bereitet die dem Verwaltungsrat zugewiesenen Entscheide im Personalbereich vor.
 - Der *Prüfungsausschuss* hat als unabhängiger Fachausschuss die Aufgabe, den Verwaltungsrat bei seiner Überwachungsaufgabe zu unterstützen.
- Im Sinne einer effizienten Führung bildet der Verwaltungsrat die Ausschüsse aus dem Kreis seiner Mitglieder. Sie bestehen aus drei bis vier Mitgliedern und stehen unter der Leitung eines Vorsitzenden, der die Kontakte zum Verwaltungsrat und zur Geschäftsleitung sicherstellt.

Verwaltungsrats- ausschüsse	Dr. E. Haltiner	Dr. M. Mächler	D. Zuberbühler	Prof. A. Héritier Lachat	PD Dr. S. Kilgus	P. Müller	Ch. Pictet	Dr. B. Porro	Prof. J.-B. Zufferey
Übernahmeausschuss		•		Vorsitz		•			•
Nominations- und Entschädigungsausschuss	Vorsitz		•	•		•			
Prüfungsausschuss					•			Vorsitz	•

Geschäftsleitung

Dr. Patrick Raaflaub	Direktor (und Leiter Geschäftsbereich Banken ad interim ⁷⁹)
Dr. Urs Zulauf	Stellvertretender Direktor Leiter Geschäftsbereich Strategische Grundlagen und Zentrale Dienste
Dr. René Schnieper	Leiter Geschäftsbereich Versicherungen
Franz Stirnimann	Leiter Geschäftsbereich Märkte

Erweiterte Geschäftsleitung

Dr. Urs Bischof	Leiter Abteilung Risikomanagement
Kurt Bucher	Leiter Abteilung Aufsicht Banken, Effekthändler und Asset Manager
Hans-Peter Gschwind	Leiter Abteilung Aufsicht Schadenversicherung
Dr. Urs Karlen	Leiter Abteilung Qualitatives Risikomanagement
Daniel Roth	Leiter Abteilung Solvenz und Kapital
Daniel Sigrist	Leiter Abteilung Aufsicht Lebensversicherung
Yann Wermeille	Leiter Abteilung Kollektive Kapitalanlagen
Andreas Wortmann	Leiter Abteilung Zentrale Dienste
Dr. David Wyss	Leiter Abteilung Enforcement und Marktaufsicht

Enforcementausschuss (ENA)

Ständige Mitglieder:

Dr. Patrick Raaflaub	plus fallweise das für ein beaufichtigtes Institut zuständige Geschäftsleitungsmitglied, wenn das Institut durch ein Verfahren betroffen ist.
Dr. Urs Zulauf	
Franz Stirnimann	
Dr. David Wyss	
Daniel Roth	

Der Enforcementausschuss entscheidet unter dem Vorbehalt der Zuständigkeit des Verwaltungsrates für Geschäfte von grosser Tragweite über eingreifende Verfügungen (Enforcement). Davon ausgenommen sind die Entscheide im Übernahme-

wesen. Für eine effiziente Einbindung von Spezialwissen kann der Enforcementausschuss bei Bedarf weitere Personen einbeziehen, insbesondere Fachreferenten aus dem Verwaltungsrat für Geschäfte im Offenlegungswesen.

⁷⁹ Ab 1. Januar 2010 ist Mark Branson Leiter des Geschäftsbereichs Banken.

PERSONAL

Rechtsgrundlagen

Die Personalpolitik der FINMA ist in Art. 13 FINMAG und der vom Bundesrat genehmigten FINMA-Personalverordnung verankert. Diese legt Grundsätze fest zur Begründung und Beendigung der Anstellung, zur Lohngestaltung, zu den Ansprüchen auf Lohnfortzahlung, zu Arbeitszeit und Ferien, zur beruflichen Vorsorge, zu Nebenbeschäftigung und öffentlichen Ämtern, Treue- und Verhaltenspflichten sowie zum Rechtsweg im Streitfall. Das FINMA-Personalreglement und der Verhaltenskodex präzisieren die personalrechtlichen Rahmenbedingungen.

Das Personal der FINMA ist nach der gesetzlichen Vorgabe öffentlich-rechtlich angestellt. Die rechtlichen Grundlagen und die Arbeitsverträge liegen jedoch sehr nahe beim Obligationenrecht. Unterschiede gibt es in den Modalitäten allfälliger Kündigungen und vor allem im öffentlich-rechtlichen Rechtsweg bei personalrechtlichen Auseinandersetzungen. Zuständig wäre das Bundesverwaltungsgericht und nicht das Arbeitsgericht. Die FINMA hatte 2009 keine personalrechtlichen Auseinandersetzungen vor Gericht.

Personal- und Lohnpolitik

Die FINMA verfolgt eine leistungs- und markt-orientierte Personalpolitik. Leistungsträger sollen gefördert und überdurchschnittliche Leistungen

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

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

Ein Basislohn von über 300 000 Franken bedarf der Zustimmung des Vorstehers des EFD. Die Höchstsumme von Basislohn und variabler Lohnkomponente wird für den Direktor oder die Direktorin anlässlich der Anstellung festgelegt und unterliegt der Genehmigung durch den Bundesrat.

Bei Mitarbeitenden der Vorgängerorganisationen wurden aufgrund der gesetzlichen Vorgabe (Art. 59 Abs. 2 FINMAG) die Löhne für 2009 übernommen, allerdings ohne die vom Bund für 2009 beschlossene lineare Kaderlohnerhöhung von 5%. Einzelne Löhne werden per April 2010 erhöht, in Einzelfällen auch gekürzt. Es besteht jedoch kein starrer an die Leistungsbeurteilung gekoppelter Lohnautomatismus. Die Lohnanpassungen erfolgen gestützt auf die rechtlichen Vorgaben, wonach die Kriterien «Anforderung, persönliches Qualifikationsprofil und zu übernehmende Verantwortung» (Art. 19 FINMA-Personalverordnung) massgebend sind. Entscheidendes Kriterium ist das persönliche Qualifikationsprofil, da gut ausgebildete und erfahrene Fachspezialisten und -experten wie auch Führungskader vor allem in der Banken- und Versicherungsbranche sehr gefragt sind. Gestützt auf diese Vorgaben wird nur ein Teil der Mitarbeitenden eine Lohnerhöhung erhalten.

Ausserordentliche Leistungen können durch eine variable Lohnkomponente honoriert werden (Art. 22 FINMA-Personalverordnung). Die FINMA machte von dieser Möglichkeit Gebrauch und gewährte 2009 123 Mitarbeitenden (34%) eine «Prämie» (variable Lohnkomponente) von 7,5%, 15% oder (für Geschäftsleitungsmitglieder) 20% des Basislohnes. Entsprechend der Vorgabe in der FINMA-Personalverordnung wurden nur Personen mit einer Prämie ausgezeichnet, welche die vereinbarten Ziele übertrafen. Prämien wurden auch an einzelne Geschäftsleitungsmitglieder ausbezahlt.⁸⁰

Die FINMA wird 2010 ihr Fachkarrieremodell noch stärker entwickeln und als Alternative zur Führungskarriere ausgestalten. Es soll in Bezug auf Salär und Status gleichwertig wie die Führungslaufbahn sein. Die Beförderung in der Fachlaufbahn ist an strengen fachlichen Kriterien auszurichten und von einem markanten Zuwachs an fachlicher Expertise abhängig zu machen.

Personalbestand und -struktur

Das durch den Verwaltungsrat genehmigte Stellendach für 2009 lag bei 355 Vollzeitstellen. Die FINMA beschäftigte 2009 durchschnittlich 362 Mitarbeitende auf 333 Vollzeitstellen. Rund 20% des Personals arbeiten Teilzeit. Für das Jahr 2010 genehmigte der Verwaltungsrat einen Personalbestand von 380 Vollzeitstellen.

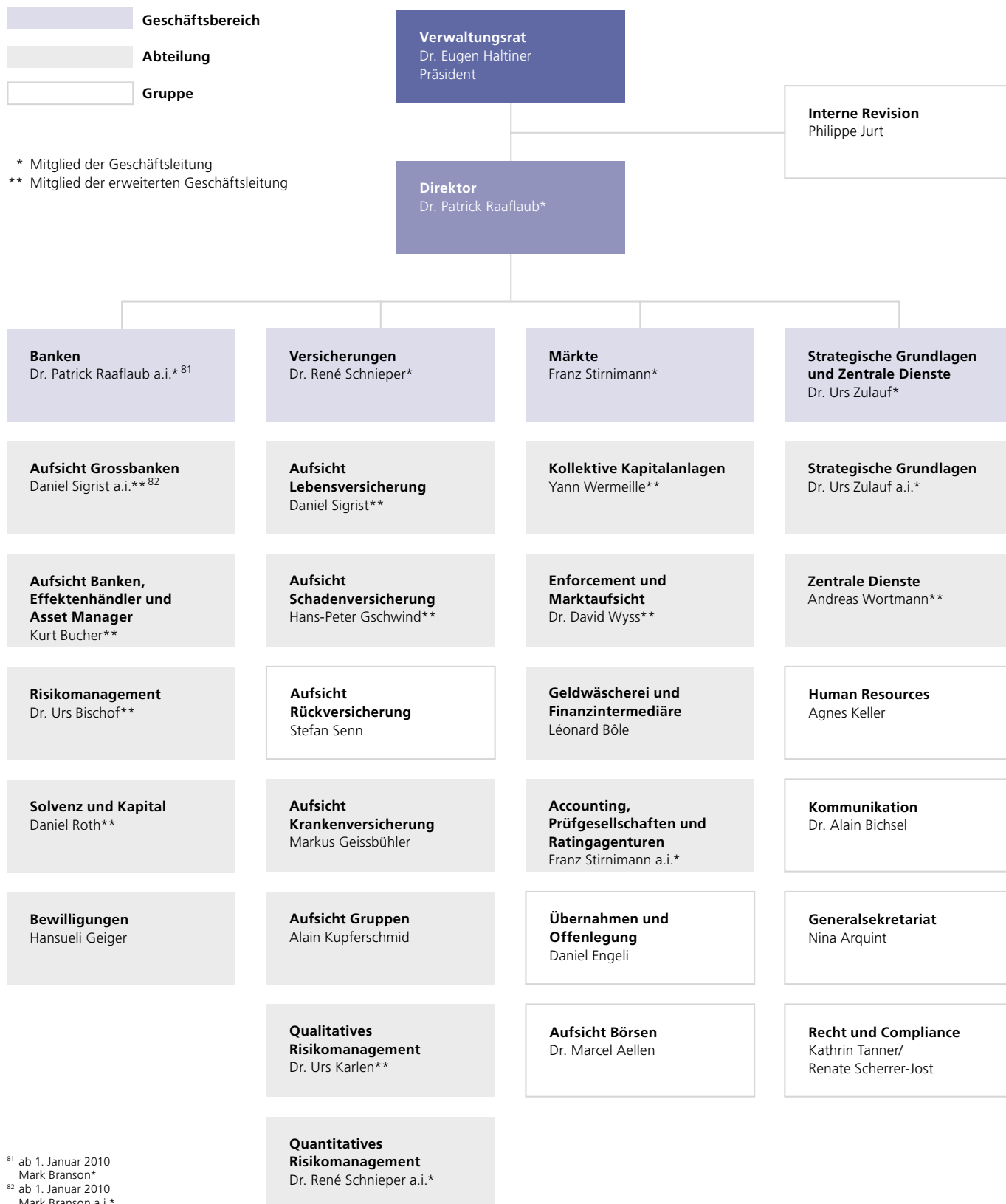
Das Durchschnittsalter der Mitarbeitenden betrug 41 Jahre. Die Sprachanteile setzten sich wie

folgt zusammen: 78% Deutsch, 17% Französisch, 4% Italienisch, 1% Englisch. Der Frauenanteil lag bei 38%. Die Fluktuation (ohne Pensionierungen) betrug 9,7%. Die FINMA erachtet eine Fluktuation in dieser Grössenordnung als angemessen und erwünscht.

⁸⁰ vgl. Kaderlohnreporting, das zusammen mit der Jahresrechnung der FINMA im zweiten Quartal 2010 auf der FINMA-Website veröffentlicht wird.

ORGANIGRAMM

(per 31. Dezember 2009)



INTERNE GOVERNANCE

Verhaltenskodex

Die FINMA legt grössten Wert darauf, dass sich die für sie tätigen Personen integer verhalten und alles unterlassen, was Ansehen und Glaubwürdigkeit der FINMA gefährden könnte. Der vom Verwaltungsrat der FINMA erlassene Verhaltenskodex enthält strenge Anweisungen, insbesondere zum Umgang mit Interessenkonflikten, die im Zusammenhang mit einer Tätigkeit für die FINMA auftreten können. Der Kodex richtet sich an alle für die

FINMA tätigen Personen, das heisst Mitglieder des Verwaltungsrates sowie fest und temporär angestellte Mitarbeitende. Im Verhaltenskodex finden sich Regelungen zu Nebenbeschäftigungen, dem Halten von Effekten, Annahme von Geschenken, Ausstand sowie Amtsgeheimnis. Die Verletzung des Verhaltenskodex kann zu arbeitsrechtlichen Massnahmen bis hin zur fristlosen Kündigung führen.

Internes Kontrollsystem

Die FINMA legt zudem Wert auf ein gut funktionierendes Internes Kontrollsystem (IKS). Im Vergleich zu den Vorgängerbehörden verstärkte sie deshalb die personellen Ressourcen in diesem Bereich. Erste Schritte – unter anderem eine Vertiefung der Risikoerhebung, der Pilotdurchgang für die Prozessfassung, das IKS-Rahmenwerk einschliesslich eines umfassenden Handbuchs sowie die Berichterstattung – wurden bereits im Laufe des Jahres 2009 in Angriff genommen. Für das Jahr 2010 strebt die FINMA ein dokumentiertes IKS an, das den gestiegenen Anforderungen an eine moderne Governance gerecht wird.

Die operativen Risiken und damit auch die Reputationsrisiken sollen durch das Enterprise Risk Management (ERM) minimiert werden. Aufgrund

der öffentlich-rechtlichen Organisation der FINMA liegt der Fokus der Risiken bei den Reputationsrisiken. Eine erste Risikoerhebung mittels strukturierter Interviews wurde bereits durchgeführt. Auf der Grundlage dieser Risikoerhebung wurden die zehn Hauptrisiken der FINMA identifiziert. Diese Risiken werden bei den laufenden Prozessdokumentationen mit entsprechender Priorität behandelt. Die Risikoerhebung wird neu zweimal pro Jahr durchgeführt.

Die detaillierten Beschreibungen der grundlegenden IKS-Abläufe sowie das ERM-Rahmenwerk wurden in einem Handbuch zusammengefasst. Die interne Berichterstattung auf Stufe Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ist etabliert und erfolgt quartalsweise.

ÜBERBLICK REGULIERUNGSVORHABEN

(per 31. Dezember 2009)

Projekt	Kontakt und Information
<p>Sektorübergreifend</p>	
<p>Vergütungssysteme Mit ihrem im November 2009 veröffentlichten Rundschreiben will die FINMA dazu beitragen, dass Vergütungssysteme keine Anreize schaffen, unangemessene Risiken einzugehen. Variable Vergütungen (Bonii) müssen langfristig und nachhaltig am wirtschaftlichen Erfolg ausgerichtet sein, dies unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten für alle eingegangenen Risiken. Zudem wird der Verwaltungsrat stärker in die Pflicht genommen. Er zeichnet verantwortlich für die Vergütungspolitik und muss einen Vergütungsbericht offenlegen.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Vermögensverwaltung In ihrem Anfang 2009 in Kraft getretenen Rundschreiben definierte die FINMA Eckwerte, die Branchenorganisationen der Vermögensverwaltung einzuhalten haben, wenn sie der FINMA Selbstregulierungen zur Anerkennung vorlegen. Die Mindestanforderungen betreffen insbesondere Treue-, Sorgfalts- und Informationspflichten sowie die Entschädigung der Vermögensverwalter.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Nachrichtenlose Vermögenswerte Mit Änderungen des Obligationenrechts, des Zivilgesetzbuches und der Zivilprozessordnung soll der Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten geregelt werden. Banken und andere Finanzintermediäre sollen alle ihnen zumutbaren Vorkehrungen treffen, damit der Kontakt zum Gläubiger oder zu seinem Vertreter nicht abbricht bzw. ein trotzdem abgebrochener Kontakt wiederhergestellt wird. Wenn trotz der getroffenen Vorkehrungen seit der letzten Nachricht des Gläubigers oder seines Vertreters 30 Jahre vergangen sind, soll grundsätzlich ein Verschollenerklärungsverfahren durchgeführt werden.</p>	<p>BJ www.bj.admin.ch</p>
<p>Geldwäscherei: neue Sorgfaltspflichten Auf den 1. Februar 2009 wurden im Geldwäschereigesetz neue Sorgfaltspflichten eingeführt. Dies betrifft die Pflicht, falls es sich bei der Vertragspartei um eine juristische Person handelt, zur Kenntnisnahme der Bevollmächtigungsbestimmungen der Vertragspartei und zur Überprüfung der Identität der Personen, die im Namen der juristischen Person die Geschäftsbeziehungen aufnehmen. Ausserdem wurde eine Pflicht zur Identifikation von Art und Zweck der vom Vertragspartner gewünschten Geschäftsbeziehung eingeführt.</p>	<p>EFV www.efv.admin.ch</p>
<p>Geldwäscherei: Konsolidierung der drei FINMA-Verordnungen Die drei Verordnungen von EBK, BPV und Kst GwG wurden einzeln in die FINMA überführt. Sie sollen nun zu einer einzigen Verordnung vereinigt werden.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>

Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte			
	Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung
Rundschreiben	✓	✓	✓	✓
Rundschreiben	✓	✓	✓	✓
Gesetz	✓	Q4/09		
Gesetz	✓	✓	✓	✓
Verordnung	geplant bis Q1/10	geplant für Q2/10		

Projekt	Kontakt und Information
<p>Prüfwesen: Konsolidierung der elf FINMA-Rundschreiben Die elf Rundschreiben von EBK, BPV und Kst GwG wurden unverändert in die FINMA überführt. Sie sollen, soweit angezeigt, überarbeitet und konsolidiert werden.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Banken</p>	
<p>Einlegerschutz Nach einer ersten Verstärkung des Einlegerschutzes im Dezember 2008 durch das Parlament, die bis Ende 2010 befristet ist, soll in einem zweiten Schritt das Einlagensicherungssystem grundlegend revidiert werden. Der Bundesrat will die Bankeinlagen mit einem zweistufigen, durch die Banken finanzierten System schützen. Ein öffentlich-rechtlicher Fonds von rund 9,75 Milliarden Franken, der durch die Banken aufgebaut wird, soll die Einlagen sichern (erste Stufe). Sollte der Fonds erschöpft sein, käme als zweite Stufe entweder ein Bundesvorschuss (Variante A) oder eine Bundesgarantie (Variante B) zum Tragen. Beide würden von den Banken durch jährlich zu entrichtende Prämien abgegolten.</p>	<p>EFV www.efv.admin.ch</p>
<p>Einlagen bei Genossenschaften, Vereinen und Stiftungen Kraft einer im Oktober 2009 vom Bundesrat verabschiedeten Änderung der Bankenverordnung dürfen Genossenschaften, Vereine und Stiftungen Einlagen aus dem Publikum künftig nur noch entgegennehmen, wenn sie diese für den gemeinschaftlichen Zweck der Organisation verwenden. Organisationen, die mit den Einlagen nur eine Kundenbindung verfolgen, können sich nicht mehr auf Ausnahmebestimmungen der Bankenverordnung berufen.</p>	<p>EFV www.efv.admin.ch</p>
<p>Eigene Mittel Im November 2009 stimmte der Bundesrat einer Änderung der Eigenmittelverordnung zu. Durch die Abschaffung überholter Regelungen bei Kantonal- und Genossenschaftsbanken wird eine Verbesserung der Eigenmittelbasis angestrebt.</p>	<p>EFV www.efv.admin.ch</p>
<p>Liquidität Die regulatorischen Anforderungen sollen ausgebaut werden. Zunächst werden in einzelnen Fällen institutsspezifische Verfügungen erlassen. In einem zweiten Schritt ist die Erarbeitung einer neuen Regulierung für sämtliche Banken geplant.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Marktrisiken Das FINMA-Rundschreiben 08/20 «Marktrisiken Banken» soll an die «Revisions to the Basel II Market Risk Framework and Guidelines for Computing Capital for Incremental Risk in the Trading Book» angepasst werden.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>

	Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte			
		Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung
	Rundschreiben	offen			
	Gesetz	✓	bis Ende 2009		
	Verordnung	✓	✓	✓	✓
	Verordnung	✓	✓	✓	✓
	Verordnung	offen			
	Rundschreiben	geplant bis Q1/10	geplant für Q2/10		

Projekt	Kontakt und Information
<p>Pfandbriefe Eine im Februar 2009 vom Bundesrat verabschiedete Änderung der Pfandbriefverordnung will zur Liquidität im Interbankenmarkt beitragen. Eine breiter abgestützte Eigenkapitalunterlegung erlaubt es den Pfandbriefzentralen, zusätzliche Pfandbriefdarlehen auszugeben.</p> <p>Repo/SLB Das im Dezember 2009 von der FINMA verabschiedete Rundschreiben klärt neben Fragen zu Pensionsgeschäften einerseits, wie das Wertschriftendarlehen (SLB) unter den geltenden Liquiditätsvorschriften zu behandeln ist. Andererseits sollen betroffene Gläubiger und Anleger durch konkretisierte Anforderungen an ihre Aufklärung, den Inhalt der Rahmenverträge, die Abwicklung und die Abrechnung geschützt werden. Angesichts der damit verbundenen Risiken wird ungedecktes SLB für nicht qualifizierte Anleger eingeschränkt.</p> <p>Rechnungslegung Im November 2009 wurde das FINMA-Rundschreiben 08/2 «Rechnungslegung Banken» leicht angepasst. Die einzige Änderung betraf Angaben zu Vorsorgeeinrichtungen. Die Rechnungslegungsvorschriften für Banken und Effekthändler sollen jedoch auch weitergehend revidiert werden. Dabei gilt es, zu berücksichtigen, dass aus Sicht der Investoren und der prudenziellen Aufsicht unterschiedliche Anforderungen an die Rechnungslegungsvorschriften für Finanzinstitute bestehen. Die Unterschiede müssen analysiert und gegebenenfalls zusätzliche Anforderungen für die prudenzielle Aufsicht formuliert werden. Zudem bedarf es einer Abstimmung mit der hängigen Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts.</p>	<p>EFV www.efv.admin.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Versicherungen</p> <p>Versicherungsverträge Grundanliegen der Totalrevision des Versicherungsvertragsrechts sind die Anpassung des Versicherungsvertragsrechts an die veränderten Gegebenheiten und Bedürfnisse sowie die Sicherstellung eines vernünftigen und realisierbaren Versichertenschutzes. Ein Gesetzesentwurf will für eine Ausgewogenheit zwischen den Verpflichtungen der Versicherungsnehmer einerseits und jenen der Versicherungsunternehmen andererseits sorgen.</p> <p>Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung Mit einem Rundschreiben will die FINMA im Versicherungszweig «Krankheit» bzw. «Krankenversicherung» die Transparenz verbessern, die Gleichbehandlung der Beaufichtigten gewährleisten sowie das Vorlage- und Genehmigungsverfahren vereinheitlichen und trotz erhöhter technischer Anforderungen erleichtern. Grundlage des Rundschreibens ist die geltende Praxis der FINMA für die Prüfung und Genehmigung der Tarife und AVB.</p>	<p>EFV www.efv.admin.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p>

Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte			
	Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung
Verordnung	✓	✓	✓	✓
Rundschreiben	✓	✓	✓	✓
Gesetz, Verordnung, Rundschreiben	offen			
Gesetz	✓	✓	geplant bis Q3/10	
Rundschreiben	✓	✓	geplant bis Q1/10	geplant für Q2/10

Projekt	Kontakt und Information
<p>Risikosituation bei Versicherern Die FINMA bezweckt mittels Rundschreiben die Konkretisierung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen über das Risikomanagement bei Versicherern. Ein Entwurf formuliert Prinzipien zur Erfassung, insbesondere zur Erstellung und Einschätzung der Risikosituation. Weiter werden Mindestanforderungen an Art, Inhalt und Gestaltung der Berichterstattung festgelegt.</p> <p>Technische Rückstellungen für Rückversicherer Die Aufsichtsverordnung enthält keine spezifische Regelung zu den Rückstellungen für Rückversicherer. Erforderliche Konkretisierungen müssen auf der Stufe Rundschreiben erfolgen.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Märkte</p> <p>Bucheffektengesetz Im Mai 2009 wurde entschieden, das Bucheffektengesetz grundsätzlich auf den 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen. Das Gesetz regelt insbesondere die zentrale Verwahrung von Wertpapieren.</p> <p>Börsendelikte und Marktmissbrauch Die Wirksamkeit der Regulierung soll durch eine Revision der strafrechtlichen Verfolgung von Börsendelikten erhöht werden. Eine eingesetzte Expertengruppe schlug eine neue Definition der Tatbestände des Insiderhandels und der Kursmanipulation vor, die auch näher an die in der EU geltenden Lösungen heranführen würde. Ausserdem sollten diese Tatbestände nicht mehr im Strafgesetzbuch, sondern im Börsengesetz verankert werden.</p> <p>Swiss Finish bei Kollektivanlagen Im Januar 2009 passten Bundesrat und FINMA die Kollektivanlagenverordnung bzw. die FINMA-Kollektivanlagenverordnung an das europäische Recht an. Die Regulierungen wurden auf ein europakompatibles Niveau geführt. Durch die Abschaffung formeller und quantitativer Vorgaben wird die FINMA künftig vermehrt qualitative Prüfungen vornehmen können.</p> <p>Finanzintermediation nach Geldwäschereigesetz Im November 2009 wurde eine bundesrätliche Verordnung zur Definition der Finanzintermediation und der Berufsmässigkeit im nicht prudenziellen Bereich verabschiedet. Weitere Ausführungen zur Praxis der FINMA sollen auf Stufe Rundschreiben erfolgen.</p>	<p>EFV www.efv.admin.ch</p> <p>EFV www.efv.admin.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p>

Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte			
	Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung
Rundschreiben	✓	geplant für Q1/10		
Rundschreiben	offen			
Gesetz	✓	✓	✓	✓
Gesetz, Verordnung, Rundschreiben	bis Ende 2009	offen		
Verordnung, Rundschreiben	✓	✓	✓	✓
Verordnung, Rundschreiben	offen			

STATISTIKEN

(per 31. Dezember 2009)

Unterstellte Institute⁸³

Unterstellte Banken

Banken, wovon	330
– ausländisch beherrscht	123
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken	35
Raiffeisenbanken	350
Vertretungen ausländischer Banken	52

Unterstellte Effekthändler

Effekthändler, wovon	68
– ausländisch beherrscht	18
– Zweigniederlassungen ausländischer Effekthändler	12
Vertretungen ausländischer Effekthändler	40
Anerkannte ausländische Börsenteilnehmer	136

Unterstellte Börsen

Inländische Börsen	3
Inländische börsenähnliche Einrichtungen	2
Anerkannte ausländische Börsen	41
Anerkannte ausländische börsenähnliche Einrichtungen	3

Unterstellte kollektive Kapitalanlagen

Schweizerische kollektive Kapitalanlagen

Total schweizerische kollektive Kapitalanlagen, wovon	1343
– offene kollektive Kapitalanlagen (nach Art. 8 KAG)	
– vertragliche Anlagefonds und SICAV	1336
– davon nur für qualifizierte Anleger bestimmt	566
– geschlossene kollektive Kapitalanlagen (nach Art. 9 KAG)	
– KGK und SICAF	7

Ausländische kollektive Kapitalanlagen

Total ausländische kollektive Kapitalanlagen, wovon	5159
– eurokompatibel (UCITS)	4761
– nicht eurokompatibel (Non-UCITS)	398

Unterstellte Vermögensverwalter (Asset Manager) und Vertriebsträger nach KAG

Vermögensverwalter (Asset Manager)	70
Vertriebsträger	425

Unterstellte Versicherungsunternehmen und Krankenkassen

Lebensversicherer, wovon	25
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	21
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	4
Schadenversicherer, wovon	124
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen (inkl. 18 Krankenzusatzversicherungen)	78
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	46
Rückversicherer total	69
– Rückversicherer	26
– Rückversicherungs-Captives	42
Krankenkassen, welche die Krankenzusatzversicherung betreiben	40
Total beaufsichtigte Versicherungsunternehmen und Krankenkassen	258

Unterstellte Finanzintermediäre

Total unterstellte SRO	11
Total DUFI	441
Total registrierte Versicherungsvermittler	12 650

Anerkannte Prüfgesellschaften und Ratingagenturen

Total anerkannte Prüfgesellschaften	118
– davon nur für direkt unterstellte Finanzintermediäre	97
Total anerkannte Ratingagenturen	5

⁸³ Der Begriff «unterstellt» bedeutet nicht zwingend, dass die Institute durch die FINMA beaufsichtigt werden.

Bewilligungen

Banken und Effekthändler

Banken

Bankbewilligungen (Art. 3 BankG)	9
Zweigniederlassungen (Art. 4 ABV)	2
Vertretungen (Art. 14 ABV)	1
Zusatzbewilligungen (Art. 3 ^{ter} BankG)	28
Aufhebung der Unterstellung	4

Effekthändler

Effekthändlerbewilligungen (Art. 10 BEHG)	0
Zweigniederlassungen (Art. 41 BEHV)	1
Vertretungen (Art. 49 BEHV)	3
Zusatzbewilligungen (Art. 10 Abs. 6 BEHG und Art. 56 Abs. 3 BEHV)	1
Aufhebung der Unterstellung	0
Anerkennung ausländischer Börsenteilnehmer	20

Börsen

Anerkennung ausländischer Börsen	4
----------------------------------	---

Kollektive Kapitalanlagen

Schweizerische kollektive Kapitalanlagen	152
Ausländische kollektive Kapitalanlagen	984

Vermögensverwalter (Asset Manager) und Vertriebsträger nach KAG

Vermögensverwalter (Asset Manager)	19
Vertriebsträger	12

Versicherungen

Lebensversicherer, wovon	0
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	0
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	0
Schadenversicherer, wovon	5
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	2
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	3
Rückversicherer	0
Rückversicherungs-Captives	3
Krankenkassen, welche die Krankenzusatzversicherung betreiben	0
Total	8

Finanzintermediäre

Versicherungsvermittler	633
DUFI	26

Prüfgesellschaften und Ratingagenturen

Total Verfügungen für Wechsel	
Prüfgesellschaften,	43
– davon bei direkt unterstellten Finanzintermediären	12
Anerkennungen von Prüfgesellschaften	5
Löschungen von Prüfgesellschaften	3
Anerkennung von Ratingagenturen	0

Verfügungen

Verfügungen des ENA

69



ANHANG



VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN

Internationale Organisationen und Gremien

FSB

- Standing Committee on Supervision and Regulatory Cooperation
- Cross-border Crisis Management Group (Tucker Group)

Joint Forum

- Plenary (Vertretung Banken und Versicherungen)
 - Task Force on the Differentiated Nature and Scope of Regulation
 - Working Group on Risk Assessment and Capital Standing

BCBS

- G10 Central Bank Governors and Heads of Supervision (GHOS)
- International Conference of Banking Supervisors (ICBS)
- Basel Committee
 - Policy Development Group (PDG)
 - Working Group on Liquidity
 - Trading Book Group
 - Definition of Capital Subgroup
 - Basel II Capital Monitoring Group (CMG)
 - Risk Management and Modelling Group (RMMG)
 - Standards Implementation Group (SIG)
 - Accord Implementation Group OpR Working Group (AIGOR)
 - Accounting Task Force (ATF)
 - Cross-border Banking Resolution Group (CBRG)
 - Subgroup on Deposit Insurance (CBRG-IADI)
 - Anti-Money-Laundering (AML)/Combating the Financing of Terrorism (CFT) Expert Group

IAIS

- Executive Committee
 - Common Framework Task Force
 - Financial Stability Committee
 - Internal Structure Group
- Technical Committee
 - Insurance Core Principles (ICP) Coordination Group
 - Solvency Subcommittee
 - Accounting Subcommittee
 - Insurance Contracts Subcommittee
 - Reinsurance Subcommittee
 - Insurance Groups and Cross-Sectoral Issues Subcommittee
 - Governance and Compliance Subcommittee
 - Market Conduct Subcommittee
- Implementation Committee
- Budget Committee

IOSCO

- Presidents' Committee
 - European Regional Committee
- Technical Committee
 - Standing Committee 2 (Regulation of Secondary Markets)
 - Standing Committee 3 (Regulation of Market Intermediaries)
 - Standing Committee 4 (Enforcement and Exchange of Information)
 - Standing Committee 5 (Investment Management)
 - Standing Committee 6 (Credit Rating Agencies)

Internationale Foren

- Corporate Governance Task Force
- Chairs Committee and Auditing
- Screening Group
- MMoU Verification Team 6

FATF

- Plenary
- Working Group on Typologies in the Securities Sector

OECD

- Insurance and Private Pensions Committee (IPPC)
 - Joint CMF/IPPC Task Force on Effective and Efficient Regulation
 - IPPC Task Force on Corporate Governance
 - IPPC Task Force on Insurance Statistics
- IPPC Private Sector Advisory Group

- Economic Survey

IMF

- Financial Sector Assessment Program (FSAP)
- Article IV Consultation

- Swiss Futures and Options Association Regulators Meeting (Bürgenstock-Meeting)
- Futures Industry Association/International Futures Industry Conference (Boca-Raton-Meeting)
- Enlarged Contact Group
- Securities Supervision Conference/International Cooperation and Enforcement mit der britischen FSA
- Senior Supervisors Group (SSG)
- Regulatory Dialogue mit der NAIC (USA)
- Deutschsprachiges Vierländertreffen mit Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz
- Expérience francophone mit Frankreich, Luxemburg, Belgien und der Schweiz

Wichtige Gremien der Europäischen Union

(ohne Mitgliedschaft der Schweiz)

- Europäische Kommission
- Aufsichtsausschüsse:
 - EU Committee of European Banking Supervisors (CEBS)
 - EU Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS)
 - EU Committee of European Securities Regulators (CESR)

Die Aufzählung beschränkt sich auf internationale Komitees mit aktiver Beteiligung der Schweiz.

ABKÜRZUNGEN

AIFM	Alternative Investment Fund Managers (EU-Richtlinie zu Managern alternativer Investmentfonds)	EICom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
AVB	Allgemeine Versicherungsbedingungen	ENA	Enforcementausschuss
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	ERM	Enterprise Risk Management
BAG	Bundesamt für Gesundheit	ERV	Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung; SR 952.03)
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)	ESCB	European System of Central Banks
BankV	Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung; SR 952.02)	ESFS	European System of Financial Supervisors
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)	ESMA	European Securities and Markets Authority
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; SR 954.1)	ESRB	European Systemic Risk Board
BIS	Bank for International Settlements	ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
BJ	Bundesamt für Justiz	FASB	Financial Accounting Standards Board
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen	FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)	FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
CBRG	Cross-border Bank Resolution Group	Fed	U.S. Federal Reserve System
CCP	Central Counterparty (Zentrale Gegenpartei)	FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
CDS	Credit Default Swap	FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)
CEBS	Committee of European Banking Supervisors	FIRST	FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors	FoHF	Fund of Hedge Funds
CESR	Committee of European Securities Regulators	FSA	Financial Services Authority (Grossbritannien)
CFTC	Commodity Futures Trading Commission	FSB	Financial Stability Board
ComFrame	Common Assessment Framework	FSC	Financial Stability Committee (der IAIS)
COSI	Collateral Secured Instruments	FSF	Financial Stability Forum
DUFI	Direkt unterstellte Finanzintermediäre	GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)
EBA	European Banking Authority	GwV-FINMA 1	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 18. Dezember 2002 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Banken-, Effektenhändler- und Kollektivanlagenbereich (Geldwäschereiverordnung-FINMA 1; SR 955.022)
EBK	Eidgenössische Bankenkommission	GwV-FINMA 2	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 24. Oktober 2006 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Privatversicherungsbereich (Geldwäschereiverordnung-FINMA 2; SR 955.032)
ECB	European Central Bank (Europäische Zentralbank)		
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement		
Eficert	European Financial Certification Organisation		
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung		
EII	European Insurance Intermediary		
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority		

GwV-FINMA 3	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 6. November 2008 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im übrigen Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA 3; SR 955.033.0)	SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
IAIS	International Association of Insurance Supervisors	SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
IASB	International Accounting Standards Board	SFA	Swiss Funds Association
IFRS	International Financial Reporting Standards	SICAF	Investmentgesellschaft mit festem Kapital
IKS	Internes Kontrollsystem	SICAV	Investmentgesellschaft mit variablem Kapital
IOSCO	International Organization of Securities Commissions	SLB	Securities Lending and Borrowing
IPPC	Insurance and Private Pensions Committee (der OECD)	SLI	Swiss Leader Index
KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz; SR 951.31)	SMI	Swiss Market Index
KBV	Kollektive berufliche Vorsorge	SNB	Schweizerische Nationalbank
KGK	Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen	SPE	Special Purpose Entity
KKV	Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung; SR 951.311)	SPV	Special Purpose Vehicle
Kst GwG	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei	SQA	Swiss Quality Assessment
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz; SR 832.10)	SRO	Selbstregulierungsorganisation
MCO	Multilateral Clearing Organization	SSG	Senior Supervisors Group
MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding	SST	Swiss Solvency Test
MoU	Memorandum of Understanding	STAF	Ständiger Ausschuss für Finanzstabilität
MTF	Multi-Trading Facilities	STAFI	Steuerungsausschuss Dialog Finanzplatz Schweiz
NAIC	U.S. National Association of Insurance Commissioners	SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung	SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
OTC	Over-the-Counter	UCITS	Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities
PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board	UEK	Übernahmekommission
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde	US GAAP	US Generally Accepted Accounting Principles
RAG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz; SR 221.302)	VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01)
ROCH	Recognised Overseas Clearing House	VBAF-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 20. August 2002 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Sinne des Geldwäschereigesetzes (AS 2002 2687; 2006 1359; 2008 5613)
		VBF	Verordnung vom 18. November 2009 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (SR 955.071)
		VBV	Berufsbildungsverband der privaten Schweizerischen Versicherungswirtschaft
		VVG	Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz; SR 221.229.1)

GRUNDWERTE DER FINMA

Folgende Grundwerte sind Richtschnur für das Verhalten der FINMA sowohl im Innenverhältnis als auch im Umgang mit externen Ansprechpartnern.

Unabhängig: Die FINMA räumt ihrer Unabhängigkeit, Integrität und Reputation einen hohen Stellenwert ein. Sie positioniert sich autonom und lässt sich ausschliesslich von sachlichen Interessen leiten. Sie pflegt und fördert den Dialog mit der Wirtschaft, insbesondere mit den Beaufsichtigten, ohne sich dabei Vereinnahmen zu lassen. Sie nimmt sachlich begründete Positionen ein und vertritt diese konsequent, jedoch mit Augenmass.

Kompetent: Die FINMA erfüllt ihre gesetzlichen Aufgaben kompetent und verantwortungsbewusst. Dabei baut sie auf sachkundige, engagierte und selbstbewusste Mitarbeitende.

International vernetzt: Die FINMA unterhält ein internationales Beziehungsnetz entsprechend der globalen Ausrichtung der Finanzbranche. Sie kooperiert in ihrer Aufsichtstätigkeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden und bringt sich im Rahmen internationaler Organisationen ein. Dabei werden Positionen angestrebt, die auch den Interessen der Beaufsichtigten und der Schweiz als Finanzplatz wirksam Rechnung tragen.

Transparent nach innen: Die FINMA stellt hohe Anforderungen an alle Mitarbeitende und fördert deren Entwicklung. Sie schafft ein Gleichgewicht zwischen Leistung und Entlohnung sowie zwischen notwendigen Kompetenzen und gezielter Entwicklung. Für die Leistungsbeurteilung verwendet sie objektive und messbare Kriterien.

Transparent nach aussen: Die FINMA verfolgt eine transparente und konsistente Informationspolitik. Sie schafft dadurch Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit nach innen und aussen.

Integer: Die FINMA zeichnet sich durch Professionalität und Fairness aus und schafft damit Vertrauen.

Effizient: Die FINMA handelt initiativ sowie ziel- und ergebnisorientiert. Dabei nutzt sie die Ressourcen effizient und zieht die wirtschaftlichen Konsequenzen ihres Handelns in Betracht.

