



Handlungsschwerpunkte

- 24 Die FINMA auf dem Prüfstand
- 26 Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft
- 28 Auf einen Blick: Cross-Border-Problematik – Entwicklungen im Verhältnis zu den USA
- 30 Immobilienmarkt immer noch angespannt
- 33 Versicherungstechnische Rückstellungen
- 35 Asset Management



Im Jahr 2013 musste sich die Schweiz gleich zwei internationalen Prüfprogrammen stellen. Im Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) des BCBS, das den Schweizer Stand der Basel-III-Umsetzung überprüfte, erzielte die Schweiz die Bestnote. Die Resultate des Financial Sector Assessment Programme (FSAP) des IWF sind für das Frühjahr 2014 in Aussicht gestellt.

Im Rahmen des RCAP prüft das BCBS, ob seine Mitgliedstaaten die Mindeststandards «Basel III» umgesetzt haben. Die Prüfung der Schweizer Basel-III-Umsetzung fand im ersten Halbjahr 2013 statt. Das Prüfergebnis «compliant» ist die Bestnote und somit ein Gütesiegel für den Schweizer Finanzplatz.

Von Basel I bis Basel III

Die Solvenz von Banken anhand weniger Kapitalkennzahlen konsistent beurteilen zu können, ist insbesondere für Gläubiger von zentraler Bedeutung. Voraussetzung dafür sind einheitliche Mindeststandards. Auf internationaler Ebene wurden solche Mindeststandards vom BCBS verabschiedet. Die erste Version dieser Standards geht auf das Jahr 1988 zurück und wird als «Basel I» bezeichnet.

Der nachfolgende Standard «Basel II» wurde 2007 in Kraft gesetzt. Seither können Banken statt eines Standardansatzes auch eigene modellbasierte Ansätze nach bankeigenen Ratings und Risikoparameterschätzungen verwenden, um ihre Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken und operationelle Risiken zu bestimmen.¹⁷ Für Marktrisiken waren Modellansätze bereits als Erweiterung von Basel I eingeführt worden. Seit 2013 ist «Basel III» in Kraft, das insbesondere höhere Anforderungen an die anrechenbaren Eigenmittel stellt.

Gewährleistung der Vergleichbarkeit

Namentlich aufgrund der Erfahrungen aus der Finanzkrise von 2007/2008 wurde die Aussagekraft und Vergleichbarkeit publizierter Kapitalkennzahlen infrage gestellt. Inkonsistente Quantifizierungen lassen sich auf Unterschiede in den Rechnungslegungsstandards und auf Differenzen in der jeweiligen nationalen Umsetzung der Basler Mindeststandards zurückführen. Im konkreten Einzelfall können auch eine unterschiedliche Interpretation der Regeln durch die Banken oder verschiedene bankeigene Modellie-

rungsansätze für Markt- und Kreditrisiken zu uneinheitlichen Bewertungen führen. Mit RCAP will das BCBS die Widerstandskraft des globalen Bankensystems und das Vertrauen des Marktes in die von den Banken publizierten Kapitalkennzahlen stärken und für international tätige Banken Wettbewerbsgleichheit herstellen. Dabei verfolgt das BCBS drei wichtige Ziele:

- Das neuste Regelwerk «Basel III» soll möglichst bald für alle Banken eines Landes gelten.
- Die nationale Umsetzung soll konsistent mit den Basel-III-Mindeststandards sein.
- Die von den Banken berechneten Kapitalkennzahlen sollen möglichst bald auch vergleichbar sein.

Seit 2012 führt das BCBS bei allen seinen Mitgliedstaaten entsprechende Prüfprogramme durch. Im Jahr 2013 wurde die Schweizer Basel-III-Umsetzung kontrolliert. Dabei wurden die Eigenmittelverordnung (ERV) und mehrere FINMA-Rundschreiben auf ihre Konsistenz mit den Basel-III-Mindeststandards überprüft. Eine RCAP-Untersuchung der Schweizer Umsetzung der Basel-III-Liquiditätsvorschriften wird zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt.

Wenig Abweichungen vom internationalen Standard

Insgesamt zeichnete das BCBS in seiner Untersuchung ein sehr positives Bild über den Status der schweizerischen Regulierung. Von 14 geprüften Teilbereichen bezeichnete das BCBS elf als vollständig mit Basel III übereinstimmend. In drei Teilbereichen, so in gewissen Fragen zu den anrechenbaren Eigenmitteln, zur Ausgestaltung des IRB-Ansatzes sowie zur Offenlegung, stellte das BCBS einige kleinere Abweichungen der Schweizer von den Basler Standards fest und hat diese Bereiche deshalb mit der zweitbesten Note «largely compliant» bewertet. Die meisten dieser Punkte haben aber lediglich formellen Cha-

¹⁷ Internal Ratings-Based Approach (IRB-Ansatz), vgl. Glossar, S. 113.

rakter. Das insgesamt sehr gute Prüfergebnis wurde denn auch unter dem Vorbehalt vergeben, dass die Schweiz einige wenige in der ERV und in FINMA-Rundschreiben bestehende, grundsätzlich unumstrittene Abweichungen zeitnah bereinigt. Die FINMA informierte in ihrem FAQ zu Basel III im Mai 2013 über die bevorstehenden Anpassungen. Die entsprechenden Rundschreiben¹⁸ wurden danach modifiziert und traten am 1. Januar 2014 in Kraft. Die Übergangsfrist dauert bis am 30. Juni 2014. Die wenigen nicht materiellen Änderungen der ERV wurden im vierten Quartal 2013 in Anhörung gegeben.

Schweiz stellt sich auch dem IWF

Von Mai bis Dezember 2013 stellte sich die Schweiz dem Financial Sector Assessment Programme (FSAP) des IWF. Ziel des FSAP ist es, die Finanzstabilität sowie die Qualität von Regulierung und Aufsicht eines Finanzplatzes zu beurteilen. Im Vergleich zum RCAP erfolgt dieses Prüfprogramm also aus einem ganzheitlicheren, weniger stark fokussierten Blickwinkel heraus. Zudem geht es neben den regulatorischen Vorschriften stärker auf die Aufsichtspraxis ein. In der Schweiz wurde dieses umfangreiche Prüfprogramm letztmals 2007 durchgeführt. Die Veröffentlichung der FSAP-Resultate wird für Frühjahr 2014 erwartet.

Alle Finanzplätze, die nach der Definition des IWF als systemrelevant gelten, sind verpflichtet, sich regelmässig dem FSAP zu unterziehen. Die Teilnahme an diesem Prüfprogramm ist auch Voraussetzung für die Mitgliedschaft im FSB. Entsprechend geniessen das FSAP und dessen Reformempfehlungen international hohe Beachtung.

Aufsicht und Regulierung im Fokus

Im FSAP wird in erster Linie überprüft, ob und wie die internationalen Regulierungs- und Aufsichtsstandards bei Banken, Versicherern sowie im Bereich der Märkte¹⁹ eingehalten werden. Zudem wurden im

Rahmen dieses Prüfprogramms die Risiken und die Verwundbarkeit des schweizerischen Finanzplatzes untersucht und im Banken- und Versicherungsbereich Stresstests durchgeführt. Schliesslich hatte sich die Schweiz auch bereit erklärt, sich im Rahmen des FSAP als Testland einer Überprüfung der neuen FSB-Vorgaben²⁰ zur Abwicklung von Banken zu unterziehen.

In Zusammenarbeit mit dem EFD, der SNB, weiteren Behörden und mehreren Vertretern des Privatsektors war die FINMA massgeblich daran beteiligt, die für das FSAP notwendigen Informationen bereitzustellen. Grundlage bildeten umfangreiche, im Vorfeld eingereichte Selbstbeurteilungen und Antworten auf FSAP-Fragebögen. Zusammen mit Resultaten aus Stresstests war dies die Basis für zahlreiche Interviews der IWF-Delegation mit Vertretern der FINMA, anderer Schweizer Behörden und des Privatsektors.

Policy-Empfehlungen folgen 2014

Die Besuche der IWF-Delegation fanden in den Monaten September, Oktober und Dezember 2013 während insgesamt sieben Wochen statt. In den im September 2013 durchgeführten Interviews thematisierten die IWF-Vertreter vor allem die Einhaltung internationaler Aufsichts- und Regulierungsstandards. Zugleich führte die Delegation auch technische Gespräche zur Durchführung von Stresstests. Im Oktober 2013 wurde darüber diskutiert, ob die Schweiz die neuen FSB-Vorgaben zur Abwicklung von Banken einhält. In der Dezember-Mission erörterten die Vertreter des IWF schliesslich die aus dem FSAP resultierenden Policy-Empfehlungen, Stresstestresultate sowie einige weitere Themen. Die IWF-Berichte zu den abschliessenden Resultaten des FSAP werden erst nach Publikation des FINMA-Jahresberichts 2013 veröffentlicht, entsprechend sind noch keine abschliessenden Aussagen zu den Resultaten möglich.

¹⁸ Vgl. Kap. «Veränderungen in der Regulierung der Banken», S. 49.

¹⁹ BCBS Core Principles for Effective Banking Supervision (vgl. <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>), IAIIS Insurance Core Principles (vgl. <http://www.iaisweb.org/CP-online-tool-689>), IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (vgl. <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>).

²⁰ Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (vgl. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf).

Auch im Jahr 2013 hat sich die FINMA massgeblich mit den Rechts- und Reputationsrisiken von Schweizer Banken aus dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft auseinandergesetzt. Während auf politischer Ebene der Rahmen für eine Lösung mit den USA geschaffen wurde, steht eine solche für Länder wie Deutschland und Frankreich noch aus.

Wenn eine Schweizer Bank Kunden im Ausland oder Kunden in der Schweiz mit Auslandsbezug Finanzdienstleistungen anbietet, so kommt sie mit ausländischem Recht in Berührung. Die schweizerischen Finanzmarktgesetze verlangen nicht explizit, dass die von der FINMA beaufsichtigten Finanzinstitute ausländisches Recht einhalten müssen. Auch die Entgegennahme von un versteuerten Geldern ist den Banken nach schweizerischem Recht bis heute nicht verboten.

Seit Jahren ein Thema für die FINMA

Allerdings sind die Beaufsichtigten dazu verpflichtet, ihre Rechts- und Reputationsrisiken angemessen zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen und ein wirksames internes Kontrollsystem zu errichten. Diese Pflicht umfasst auch die Risiken aus dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft einschliesslich der Steuerthematik. Die FINMA hatte diesbezüglich im Jahr 2010 ein Positionspapier und im Jahr 2012 eine ergänzende Sammlung von Fragen und Antworten in Form von FAQ veröffentlicht. Seit mehreren Jahren adressiert die FINMA diese Problematik auch im Rahmen ihrer Aufsichtsgespräche intensiv. Thematisiert werden unter anderem die Auflösung von Geschäftsbeziehungen zu Kunden mit potenziell un versteuerten Geldern und die Aufnahme solcher Kunden durch andere Institute.

Abgeltung für die Vergangenheit

Am 1. Januar 2013 sind bilaterale Abkommen mit Österreich und Grossbritannien in Kraft getreten, die eine steuerliche Regularisierung der Vergangenheit sowie eine Quellensteuer mit abgeltender Wirkung für ausländische Bankkunden vorsehen. Zu keiner Lösung kam es mit Deutschland. Das deutsche Parlament hat ein entsprechendes Abkommen im Dezember 2012 abgelehnt.

Die einzelnen Steuerpflichtigen haben in Ländern wie den USA, Deutschland oder Frankreich die Möglichkeit einer Selbstanzeige, um die eigene Steuersituation zu regularisieren. Kunden, die diese Möglichkeit nicht nutzen, können sich strafrechtlichen Vorwürfen ausgesetzt sehen. Die Banken wären davon indirekt betroffen, da die Bedienung solcher Kunden vielerorts als Beihilfehandlung ausgelegt werden könnte.

Untersuchungen bei über 20 Instituten

Auch im Jahr 2013 veranlasste die FINMA bei mehreren Instituten, dass zu Teilbereichen ihres grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäfts eine unabhängige interne Untersuchung durchgeführt wird. Insgesamt hat die FINMA nunmehr bei über 20 Instituten solche Untersuchungen veranlasst. Gegen acht Institute wurden Enforcementverfahren zum grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft geführt. Wo notwendig, ordnete die FINMA gezielt Massnahmen an, um den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen.

Verfahren und Gewährsbriege gegen Personen

Bei der Eröffnung von Enforcementverfahren gegen natürliche Personen übt sich die FINMA entlang ihrer im Dezember 2009 veröffentlichten und im November 2011 aktualisierten Enforcement-Policy²¹ grundsätzlich in Zurückhaltung. Sie konzentriert sich primär darauf, erkannte Missstände bei den beaufsichtigten Instituten zu beheben. Aufgrund des Verdachts auf schwere Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft sind Enforcementverfahren gegen einzelne Personen eröffnet worden. Gegen weitere Personen würde die FINMA zudem Verfahren eröffnen, sollten diese Personen in eine Gewährsposition bei einem Beaufsichtigten zurückkehren wollen. Solchen Personen hat die FINMA entsprechend ihrer Praxis sogenannte Gewährsbriege²² zugestellt.

²¹ Vgl. http://www.finma.ch/d/sanktionen/enforcement/Documents/pl_enforcement_20111110_d.pdf.

²² Vgl. Glossar, S. 112.

In weiteren Fällen leistete die FINMA Amtshilfe an ausländische Behörden, führte im Rahmen der Aufsicht Vor-Ort-Kontrollen durch oder beschränkte sich je nach Sachverhalt und Ermittlungsinteresse auf eine Beobachterrolle.

Entwicklungen im Verhältnis zu den USA

Der Steuerstreit mit den USA beschäftigte nicht nur die FINMA, sondern auch die Politik. Nach Verhandlungen mit dem US-Justizministerium (DoJ) legte der Bundesrat im Frühjahr 2013 dem Parlament die sogenannte Lex USA vor, die es jeder betroffenen Bank hätte erlauben sollen, ihre Situation gegenüber dem DoJ zu bereinigen. Nachdem die Lex USA am 19. Juni 2013 im Nationalrat gescheitert war, unterzeichneten der Bundesrat und das DoJ am 29. August 2013 eine gemeinsame Erklärung zur Beilegung des Steuerstreits der Banken mit den USA. Gleichzeitig publizierte das DoJ ein Programm, unter dem die betroffenen Banken je nach individueller Situation beim DoJ den Abschluss eines Non-Prosecution Agreement²³ oder den Erlass eines Non-Target Letter²⁴ beantragen können.

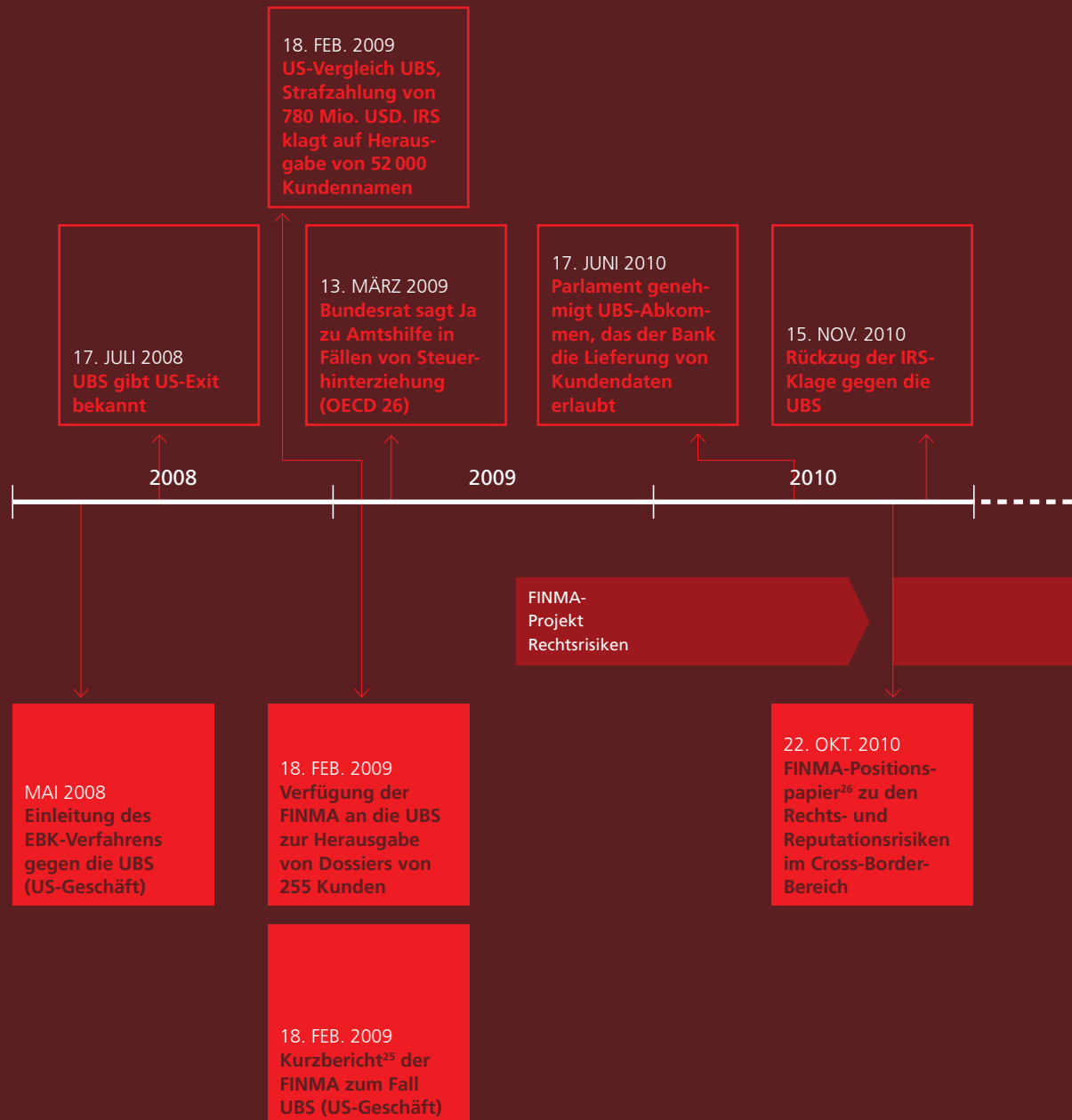
Das amerikanische Programm steht allen Schweizer Banken offen und läuft zeitlich gestaffelt ab. Eine Ausnahme bilden jene Banken, gegen die das DoJ bereits vorher strafrechtliche Ermittlungen eröffnet hat (Kategorie 1). Die Banken der Kategorie 2, die davon ausgehen müssen, dass sie möglicherweise

amerikanisches Recht verletzt haben, konnten bis spätestens 31. Dezember 2013 beim DoJ ein Non-Prosecution Agreement beantragen. Sie werden dem DoJ Informationen über ihre Beziehungen zu US-Kunden liefern müssen, jedoch keine Kundenamen. Die Institute der Kategorie 2 werden ausserdem eine Busse zahlen müssen, deren Höhe auf Basis des Gesamtwerts der nicht versteuerten amerikanischen Vermögenswerte sowie des Eröffnungsdatums der Konten festgelegt wird. Um der Verpflichtung zur Informationslieferung nachzukommen, können die Banken beim Bundesrat jeweils Einzelbewilligungen nach Art. 271 StGB beantragen. Die Banken, die der Ansicht sind, kein amerikanisches Steuerrecht verletzt zu haben (Kategorien 3 und 4), können zwischen dem 1. Juli 2014 und dem 31. Oktober 2014 beim DoJ einen Non-Target Letter beantragen.

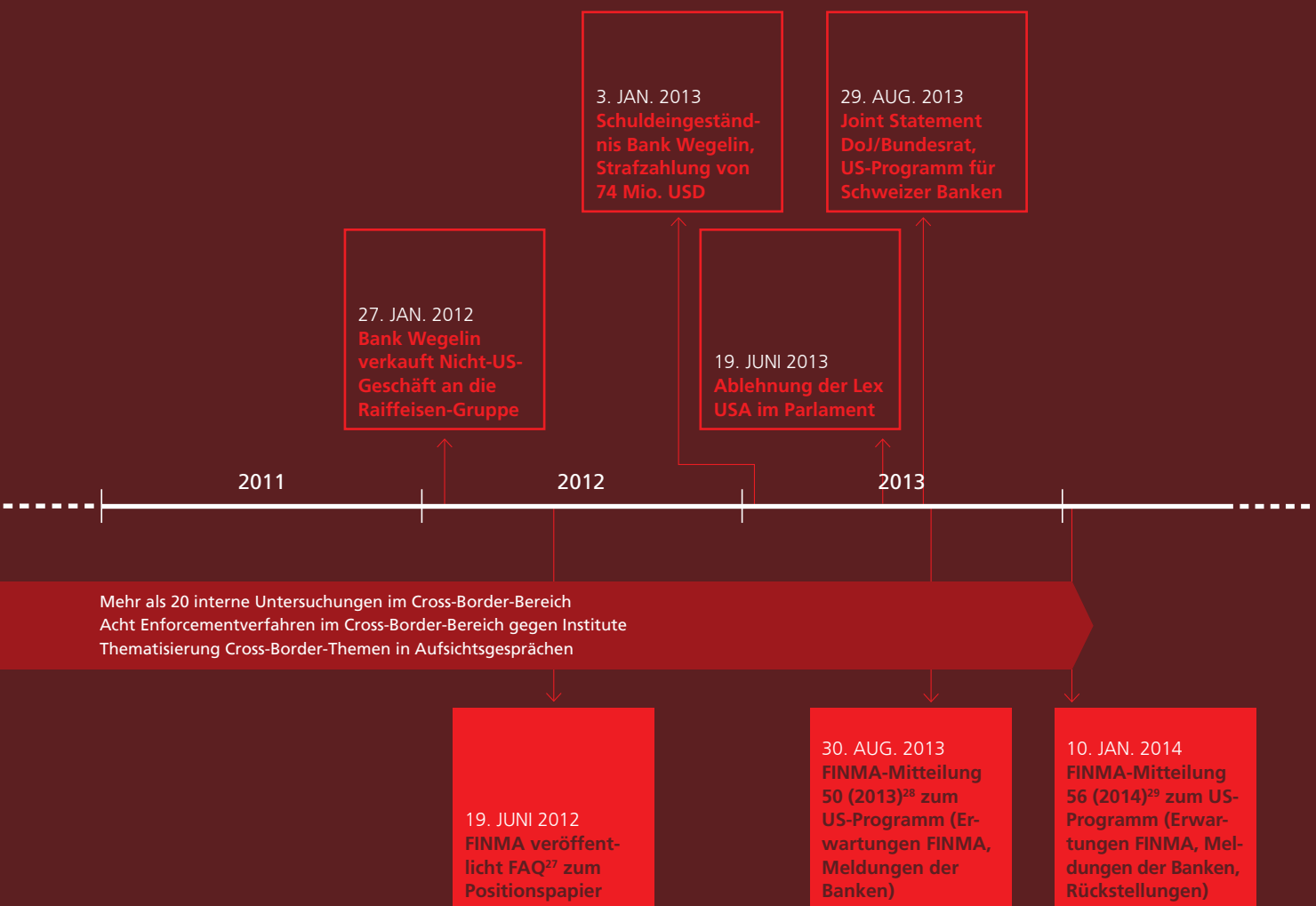
²³ Vgl. Glossar, S. 114.

²⁴ Vgl. Glossar, S. 114.

Auf einen Blick: Cross-Border-Problematik – Entwicklungen im Verhältnis zu den USA



Die Risiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft mit den USA haben sich seit 2008 materialisiert. Die FINMA hat die stark erhöhten Rechtsrisiken im US-Cross-Border-Geschäft seit dieser Zeit intensiv verfolgt. Ab 2010 führte die FINMA mehrere Untersuchungen und Verfahren im Cross-Border-Bereich durch. Mit dem Programm des U.S. Department of Justice (DoJ) gibt es seit August 2013 eine Möglichkeit für betroffene Banken, die Problematik auf einem geregelten Weg zu lösen.



²⁵ Vgl. Kurzbericht der FINMA «Untersuchung der EBK des grenzüberschreitenden Geschäfts der UBS AG mit Privatkunden in den USA» (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/kurzbericht-ubs-x-border-20090218-d.pdf>).

²⁶ Vgl. «Positionspapier der FINMA zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft» (http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_d.pdf).

²⁷ Vgl. FAQ «Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft» (<http://www.finma.ch/d/faq/beaufichtigte/Seiten/faq-grenzueberschreitendes-geschaeft.aspx>).

²⁸ Vgl. FINMA-Mitteilung 50 (2013) «Das US-Programm zur Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten» (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/67/finma-mitteilung-50-2013-d.pdf>).

²⁹ Vgl. FINMA-Mitteilung 56 (2014) «Das US-Programm zur Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten – Erwartungen der FINMA» (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/73/finma-mitteilung-56-2014-d.pdf>).

Trotz der Selbstregulierungsmassnahmen und des antizyklischen Kapitalpuffers erhöhten sich Immobilienpreise und Hypothekarvolumen auch 2013, zwar etwas langsamer als zuvor, aber immer noch schneller als das Bruttoinlandprodukt. Zu langsame Amortisation sowie teilweise schlechte Tragbarkeit von Hypotheken und Renditeliegenschaften führen zu Risiken.

Im Sommer 2012 ergänzte die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) ihre Selbstregulierung zur Hypothekervergabe: Wer ein Haus kaufen will, muss nun mindestens zehn Prozent des Belehnungswertes mit «harten» Eigenmitteln erbringen, die nicht aus Pensionsansprüchen bestehen. Zusätzlich ist der Belehnungsgrad innerhalb von 20 Jahren auf zwei Drittel zu reduzieren. Ziel ist es, im Fall eines moderaten Immobilienpreisverfalls Verluste für den Hypothekengeber zu verhindern, ebenso wie eine übermässige Minderung der Pensionsansprüche der Käufer. Die FINMA genehmigte die neuen Mindestanforderungen der SBVg bei Hypothekarfinanzierungen als aufsichtsrechtlichen Mindeststandard.

Zudem hat der Bundesrat im Februar 2013 den antizyklischen Kapitalpuffer³⁰ eingeführt. Per 1. September 2013 müssen Banken zusätzliches Kernkapital im Wert von einem Prozent ihrer risikogewichteten Hypotheken auf inländische Wohnliegenschaften halten.

Leichte Verlangsamung auf hohem Niveau

Unter dem Einfluss von Selbstregulierung, antizyklischem Kapitalpuffer und einem leichten Anstieg des allgemeinen längerfristigen Zinsniveaus sanken die Wachstumsraten von Hypothekarvolumen bis zur Jahresmitte 2013 leicht auf nun unter fünf Prozent. Sie liegen damit jedoch immer noch deutlich über dem Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP).

Aufbau von Risiken wegen langsamer Amortisation

Im aktuellen Tiefzinsumfeld sind Zinszahlungen und Amortisation weitgehend tragbar. Normalisiert sich jedoch das Zinsniveau, kann es schnell zu Tragbarkeitsengpässen und Kreditausfällen kommen. Je später die Zinskorrektur nach oben stattfindet, desto

grösser werden – ohne ausreichende Gegenmassnahmen – die aufgebauten Risiken.

Erschwerend kommt hinzu, dass wegen der bestehenden Steueranreize die Hypotheken trotz tiefer Zinsen nur langsam amortisiert werden. So hat die Hypothekarverschuldung in der Schweiz mit 140 Prozent des BIP inzwischen einen im internationalen Vergleich sehr hohen Wert erreicht (vgl. Grafik zum Hypothekarvolumen, S. 31). Diesem hohen Prozentsatz stehen Vermögen gegenüber, die oft illiquide und somit nur bedingt zur kurzfristigen Tilgung von Hypothekarschulden verfügbar sind. Eine konsequentere Amortisation wäre wünschenswert.

Höhere Leerstandsquote als Gefahr

Besondere Risiken bestehen zudem bei Renditeliegenschaften: Angesichts historisch tiefer Bruttoanfangsrenditen wäre die Tragbarkeit hier nicht nur bei einem Zinsanstieg schnell gefährdet, sondern auch bei höheren Leerstandsquoten.

Vermehrte Kontrollen der FINMA

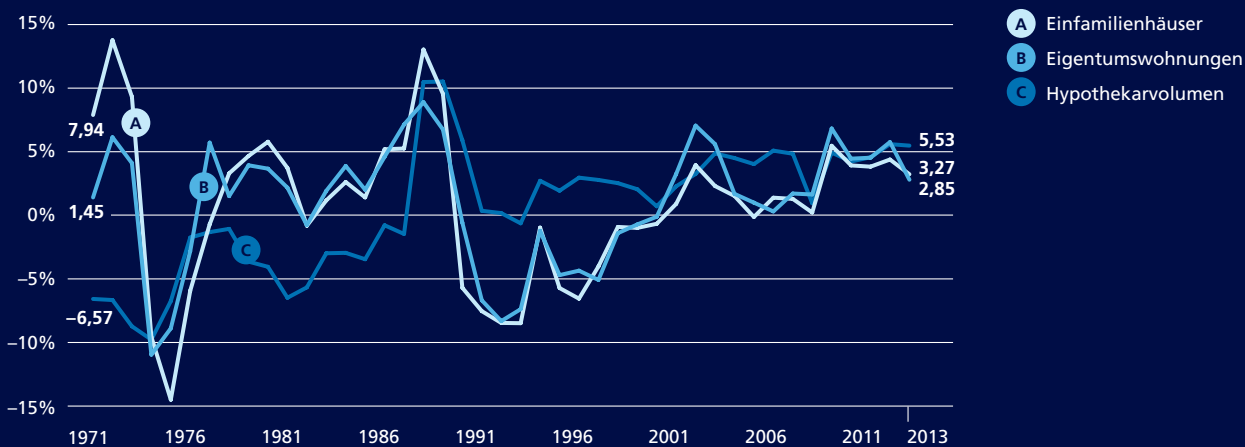
Der verschärften Risikolage trug die FINMA mit spezifisch auf den Hypothekarmarkt fokussierten Vor-Ort-Kontrollen und Stresstests Rechnung. Dabei wurden die Auswirkungen eines raschen Zinsanstiegs auf die Erträge und das Eigenkapital simuliert. Angenommen wurde zugleich ein Rückgang der Immobilienpreise und ein sich wirtschaftlich verschlechterndes Umfeld.

Vor-Ort-Kontrollen führte die FINMA 2013 bei sechs Banken durch. Um sich ein präzises Bild von der Hypothekervergabe zu verschaffen, konzentrierte sich die FINMA dabei nicht nur auf die Finanzierung von selbstbewohnten Objekten, sondern auch auf Renditeliegenschaften im Wohnbereich.

³⁰ Vgl. Glossar, S. 111.

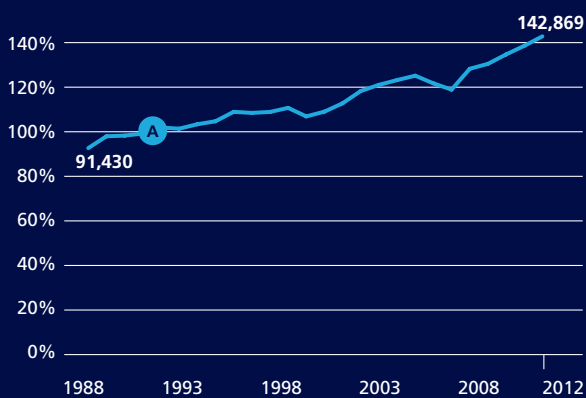
Entwicklung am Schweizer Immobilien- und Hypothekarmarkt

Inflationsbereinigtes Wachstum pro Jahr von Immobilienpreisen und Hypothekarvolumen



Quellen: SNB Statistisches Monatsheft (Immobilienpreise), SNB Bankenstatistisches Monatsheft (Hypothekarvolumen) und SNB Historische Zeitreihen (Hypothekarvolumen vor 1988).

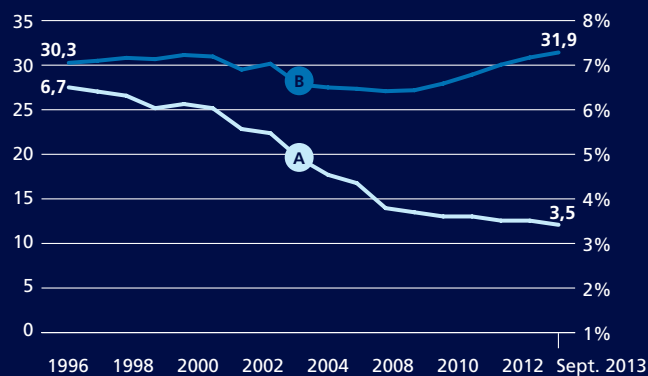
Hypothekarvolumen in Prozent des Bruttoinlandproduktes



Quellen: SNB Bankenstatistisches Monatsheft (Hypothekarvolumen) und SECO (BIP).

A Hypothekarvolumen in Prozent des Bruttoinlandproduktes

Hypothekenexposures und Marktanteil der Versicherer



Quelle Versicherungen: FINMA.
Quelle Banken: SNB Bankenstatistisches Monatsheft.

A Hypotheken Marktanteil der Versicherer
B Hypothekenbestand Versicherer (Mrd. CHF)

Schweizer Versicherer im Hypothekar- und Immobilienmarkt

Die FINMA beobachtet das Engagement der Versicherer im Schweizer Immobilienmarkt sehr genau und führt sowohl in den Hypothekar- als auch in den Immobilienportfolios der Schweizer Versicherungsunternehmen ein halbjährliches Monitoring durch.

Der Marktanteil der Assekuranz am gesamten Schweizer Hypothekarmarkt liegt unter vier Prozent. Hypotheken machen durchschnittlich lediglich sechs Prozent der Kapitalanlagen der Versicherer aus; das ist deutlich weniger als im Jahr 1996 (zehn Prozent). Belehnt sind diese Hypotheken im Durchschnitt mit 52 Prozent (brutto, ohne Sicherheiten), also deutlich unter der Grenze, die die FINMA festgelegt hat.³¹ Über 90 Prozent der Hypotheken von Versicherungen sind im ersten Rang, über 31 Prozent beinhalten Zusatzsicherheiten und über 32 Prozent werden amorti-

siert. Wegen der niedrigen Zinsen verlangen die Kunden nach Festhypotheken. Entsprechend sind über 90 Prozent der Hypotheken von Versicherern fest verzinslich mit einer durchschnittlichen Restlaufzeit von vier bis fünf Jahren.

Versicherungsgesellschaften hielten 2013 Immobilien im Wert von 50,5 Milliarden Schweizer Franken direkt in ihren Beständen, meist Renditeliegenschaften. Dieser Wert ist in den letzten Jahren gewachsen. Relativ gesehen, nahm der Anteil der direkt gehaltenen Immobilien an den gesamten Kapitalanlagen der Versicherer in den vergangenen fünf Jahren jedoch leicht ab. Er beträgt gegenwärtig durchschnittlich 11,2 Prozent für Lebens- und sechs Prozent für Schadenversicherer. Die Versicherer unterliegen bei ihren Direktinvestitionen in den Immobilienmarkt den Vorgaben der FINMA zu Objektarten und Bewertungen.

³¹ Das FINMA-Rundschreiben 2008/18 «Anlagerichtlinien Versicherer» erlaubt eine maximale Belehnung von zwei Dritteln.

Die versicherungstechnischen Rückstellungen sind für alle Bereiche der Assekuranz von grösster Relevanz. Deshalb hat die FINMA im Jahr 2013 wiederum ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, vor allem im Bereich der Lebensversicherung.

Die FINMA misst die wirtschaftliche Kraft jedes Versicherungsunternehmens anhand von zwei zentralen Grössen: Zum einen zeigt die Solvabilität, wie gut ein Versicherer mit Eigenmitteln ausgestattet ist. Gemessen wird dies im Einjahreshorizont mithilfe des Schweizer Solvenztests (SST). Zum anderen sind die versicherungstechnischen Rückstellungen dazu da, die Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen dauernd und langfristig zu erfüllen.

Zentral für den Schutz der Versicherten ist es, dass die versicherungstechnischen Rückstellungen während der gesamten Vertragsdauer mit freien und unbelasteten Vermögenswerten, dem gebundenen Vermögen, gedeckt sind. Die versicherungstechnischen Rückstellungen bestimmen also die Höhe des gebundenen Vermögens. Dieses ist dazu da, die Forderungen aus Versicherungsverträgen zu befriedigen, wenn ein Versicherungsunternehmen insolvent wird.

Den Lebensversicherern drohen Deckungslücken

Die Lebensversicherer geben Garantien über mehrere Jahrzehnte ab. Wenn zum Beispiel ein junger Mensch einen Vertrag für eine Altersrente abschliesst, so hat er bis zum Pensionierungszeitpunkt Prämien zu entrichten. Danach bezahlt das Versicherungsunternehmen eine lebenslange Rente. Prämien- und Rentenhöhe sind bei Vertragsbeginn bestimmt worden und können in der Regel fast ein halbes Jahrhundert lang nicht angepasst werden. Die Zeitperiode ist zu lang, um alle Unwägbarkeiten, wie eine Verlängerung der Lebenserwartung oder eine überdurchschnittlich lange Tiefzinsphase, erfassen zu können.

Speziell in der zweiten Säule mit dem gesetzlich festgelegten Rentenumwandlungssatz können die laufenden, jährlich neu entstehenden Renten mit dem vorhandenen Deckungskapital seit Langem nicht mehr ausreichend finanziert werden. Die Lücke wird unter anderem geschlossen durch Querfinanzierung

aus den Prämien für Todesfall- und Invaliditätsrisiken, die hohe Margen aufweisen. Doch die Deckungslücke wird auf lange Frist immer grösser. Die Lebensversicherer stehen vor grossen Herausforderungen.

Die FINMA ist sich dieser Problematik bewusst und hat 2013 im Bereich der versicherungstechnischen Rückstellungen der Lebensversicherer einen Aufwandschwerpunkt gesetzt. Ist die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber den Versicherten infrage gestellt, interveniert die FINMA und fordert die Lebensversicherungen auf, ihre versicherungstechnischen Rückstellungen zu verstärken.

Kein genereller Handlungsbedarf in der Schadenversicherung

Im Jahr 2013 hat die FINMA bei einer Auswahl von Schadenversicherern die Prozesse zur Bildung der versicherungstechnischen Rückstellungen überprüft und die Höhe der Bedarfsschadenrückstellungen einer weiteren Berechnung unterzogen. Aus diesen Analysen ergab sich erfreulicherweise nur in Ausnahmefällen ein Anpassungsbedarf. Im Geschäft mit privaten Kunden sind die Schadenfrequenzen relativ stabil.

Hohe Bedeutung der Alterungsrückstellungen in der Krankenzusatzversicherung

Im Bereich der Krankenzusatzversicherung verzichten die Versicherer in der Regel ausdrücklich auf ihr Kündigungsrecht im Leistungsfall. Lebenslange Versicherungsverträge sind die Folge. Je nach tarifbestimmendem Eintrittsalter der Versicherungsnehmer muss die Gesellschaft bereits im Voraus versicherungstechnische Rückstellungen bilden, die sogenannten Alterungsrückstellungen. Diese sind von zentraler Bedeutung und stehen deshalb besonders im Fokus der FINMA, insbesondere dort, wo die Aufsichtsbehörde für jedes Produkt den technischen Teil des Geschäftsplans analysiert. Zusätzlich verlangt die FINMA, dass nicht mehr benötigte versicherungs-

technische Rückstellungen zugunsten der Versicherten, die sie finanziert haben, verwendet werden.

Vermehrte Kontrollen auch in der Rückversicherung

Die Rückversicherung deckt oft das ganze Spektrum der Assekuranz ab, was sich auch in den Rückstellungen widerspiegelt. Ab dem Finanzjahr 2013 wird die FINMA jeweils im Folgejahr bessere Informationen über die Rückstellungen haben, weil

im FINMA-Rundschreiben 2011/3³² festgelegt wurde, dass das Versicherungsunternehmen den Gesamtbestand in Teilbestände zu gliedern hat. Wie in den andern Versicherungszweigen überprüft die FINMA die Rückstellungen auch in der Rückversicherung vermehrt. Dies geschieht einerseits systematisch in einer vorbestimmten Frequenz für spezifische Teilbestände, andererseits bei besonderen Transaktionen, etwa im Zusammenhang mit bedeutenden Dividendenausschüttungen.

³² Vgl. FINMA-Rundschreiben 2011/3 «Rückstellungen Rückversicherung» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2011-03-d.pdf>).

Die internationalen Entwicklungen im Bereich der institutionellen Vermögensverwaltung gehen in Richtung höhere Transparenz und Anlegerschutz. Dieser regulatorisch bedingte Wandel führte auch in der Schweiz dazu, dass sich der nicht regulierte Bereich der institutionellen Vermögensverwaltung stetig verkleinert.

Per Ende 2013 belief sich die Zahl der bewilligten Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen auf 119. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg von 20. Im Jahr 2013 hat die FINMA insgesamt 22 Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen bewilligt. Lediglich zwei bewilligte Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen sind aus der Aufsicht der FINMA ausgeschieden. 2013 wurde zudem eine Fondsleitung neu bewilligt.

Im internationalen Umfeld wurden die Anforderungen an Anlegerschutz und Transparenz im Bereich der institutionellen Vermögensverwaltung in den vergangenen Jahren verschärft. Dies wirkte sich spürbar auf das Schweizer Asset Management aus und führte zu einer stetigen Verkleinerung des Bereichs des nicht regulierten Asset Managements.

Beibehaltung des Marktzugangs als Treiber

Angefangen hat diese Entwicklung mit der UCITS-Richtlinie der EU, die ab Februar 2007 Vermögensverwalter standardisierter europäischer kollektiver Kapitalanlagen (UCITS) einer Aufsicht unterstellte. Das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Kollektiv-anlagengesetz (KAG) unterstellte sodann auch Vermögensverwalter schweizerischer kollektiver Kapitalanlagen einer prudenziellen Aufsicht. Um den Marktzugang beizubehalten, konnten sich zusätzlich auch Vermögensverwalter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen, von denen das ausländische Recht eine Unterstellung verlangt, freiwillig dem KAG unterstellen.

Im Juli 2011 trat die EU-Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFMD) in Kraft. Diese verlangt, dass auch Verwalter von europäischen alternativen kollektiven Kapitalanlagen einer prudenziellen Aufsicht unterstehen. Verwalter ausländischer Fonds in der Schweiz sahen sich dem Risiko ausgesetzt, ihre grenzüberschreitende Vermögensverwaltungstätigkeit nicht mehr weiterführen zu können. Um diese Regulierungslücke zu schliessen und den Marktzugang beizubehalten, hat der Bundesrat eine dringliche Teilrevision des KAG beschlossen. Dem revidierten KAG, das am 1. März 2013 in Kraft trat, unterstehen neu grundsätzlich sämtliche Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen. Bis zum Ablauf der Meldefrist Ende August 2013 haben sich 116 Gesellschaften bei der FINMA gemeldet, die nun bis Februar 2015 Zeit haben, ein Gesuch um eine Bewilligung als Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen zu stellen.

Nationale Regulierungen

Neben den verschärften internationalen regulatorischen Anforderungen haben auch nationale Gesetzesrevisionen Auswirkungen auf die Schweizer Vermögensverwaltung. Die revidierte Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) tritt per 1. Januar 2014 in Kraft und sieht vor, dass externe Personen und Institutionen nur mit der Anlage und Verwaltung des Vorsorgevermögens betraut werden dürfen, wenn sie der FINMA oder einer gleichwertigen ausländischen Finanzmarktaufsicht unterstellt sind. Mit Entscheid

des Bundesrates vom Mai 2013 kann die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) neu auch andere Personen oder Institutionen für die Anlage und Verwaltung des Vorsorgevermögens «als befähigt erklären». Dazu kann die OAK BV diesen Vermögensverwaltern eine auf drei Jahre befristete provisorische Zulassung erteilen. Danach haben sich jedoch auch diese einer anerkannten Aufsicht zu unterstellen.

Auswirkungen auf die Aufsicht

Die KAG- und die BVV-2-Revision veränderten die Ausgangslage für Vermögensverwalter, die bis dahin bewusst im nicht regulierten Bereich aktiv waren. Dadurch mussten sich diese mit der Frage auseinandersetzen, ob und wie sie ihr jeweiliges Geschäftsmodell an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen können bzw. wollen. Vor diversen Herausforderungen stehen insbesondere Institute, die neben der Verwaltung von kollektiven Kapitalanlagen schwergewichtig in der Vermögensverwaltung für Privatkunden tätig sind und oft viele weitere Dienstleistungen anbieten. Die FINMA stellte vor allem bei schon lange etablierten und grossen Instituten organisatorische Defizite fest. Die betroffenen Institute erweiterten ihren Tätigkeitsbereich im Laufe der Zeit auf eine Vielzahl von Dienstleistungen, ohne dabei die Organisation den neuen Herausforderungen anzupassen. Neben Interessenkonflikten führte dies zu Defiziten wie:

- ungenügender Corporate Governance;
- fehlender Trennung zwischen Anlageentscheid und Kontrollfunktionen;
- nicht angemessener Ausbildung und ungenügender Erfahrung der Risikomanagementfunktionen.

Konkret hatte dies zur Folge, dass die FINMA die betreffenden Institute im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit in Gesprächen auf die genannten Defizite hinwies und, wo noch notwendig, entsprechende Auflagen machte.

Neue Entwicklungen

Die FINMA stellt fest, dass vermehrt Kooperationen zwischen bewilligten Vermögensverwaltern nach KAG und bis jetzt nicht regulierten Instituten angestrebt werden. Letztere versuchen, ihre neu bewilligungspflichtigen Aktivitäten wie die Verwaltung von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen oder von Vorsorgegeldern unter dem «Dach» eines bewilligten Vermögensverwalters weiterzuführen, ohne eine eigene Bewilligung beantragen zu müssen.

Der nicht bewilligte Vermögensverwalter erwirbt zum Beispiel eine Minderheitsbeteiligung am bewilligten Asset Manager, lässt sich von ihm Teilzeit anstellen und verwaltet so seine kollektiven Kapitalanlagen bzw. Vorsorgegelder, ohne vollständig in die Anlage- und Kontrollprozesse integriert zu sein. Andere Dienstleistungen, beispielsweise die individuelle Vermögensverwaltung für Privatkunden, werden hingegen weiterhin vom nicht bewilligten Institut ausgeübt.

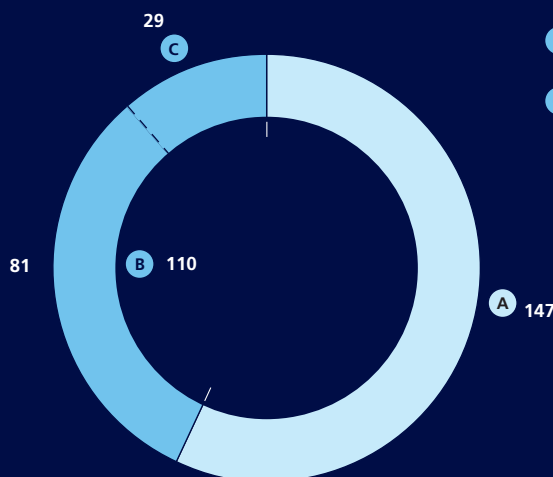
Die FINMA muss sicherstellen, dass die einzelnen Vermögensverwalter auch in solchen Kooperationsmodellen über die vom Gesetz geforderte angemessene Organisation verfügen und die Risiken gesamthaft adäquat erfasst und kontrolliert werden. Die mit der Revision des KAG beschlossene Aufhebung der Möglichkeit, Asset Manager konsolidiert zu überwachen, erschwert die Aufgabe der FINMA zusätzlich.

Verwaltete Vermögen von Asset Managern

Nach einer 2013 durchgeführten Datenerhebung verwalteten die bewilligten Vermögensverwalter nach KAG per 31. Dezember 2012 Vermögenswerte im Umfang von 257 Milliarden Schweizer Franken. Davon entfielen 147 Milliarden auf die Verwaltung in- und ausländischer kollektiver Kapitalanlagen und 110 Milliarden auf die individuelle Verwaltung für private und institutionelle Anleger. 29 Milliarden dieser individuell verwalteten Vermögen wurden wiederum in kollektiven Kapitalanlagen angelegt, die von den jeweiligen Vermögensverwaltern verwaltet werden, und fliessen auch in die Vermögenswerte betreffend kollektive Kapitalanlagen (147 Milliarden) ein.

Vermögenswerte kollektiver Kapitalanlagen und individuell verwalteter Portfolios

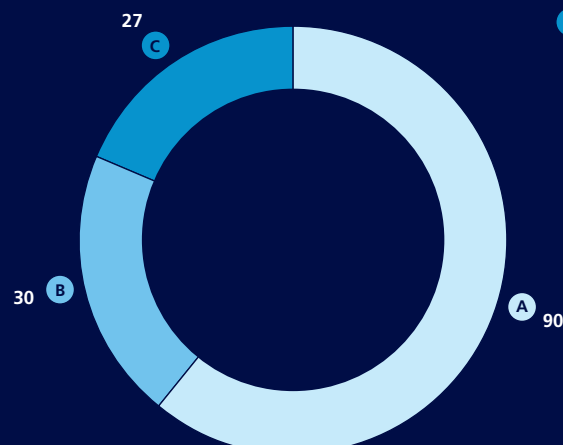
(per 31. Dezember 2012, in Mrd. CHF)



- A** Assets under Management, Vermögensverwaltung kollektiver Kapitalanlagen
- B** Assets under Management, individuelle Vermögensverwaltung
- C** Assets under Management, individuelle Vermögensverwaltung (indirekte Anlagen)

Vermögenswerte von in der Schweiz verwalteten in- und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen

(per 31. Dezember 2012, in Mrd. CHF)



- A** Schweizerische kollektive Kapitalanlagen
- B** Ausländische kollektive Kapitalanlagen, vertrieben in der Schweiz
- C** Ausländische kollektive Kapitalanlagen ohne Vertrieb in der Schweiz