

Handlungsschwerpunkte

- 22 Evaluation des Finanzplatzes Schweiz
- 25 Fortschritte in der Lösung der Too-big-to-fail-Problematik
- 28 Auf einen Blick: das TLAC-Konzept
- 30 Leitlinien zum Enforcement
- 32 Geschäftsverhalten der Finanzinstitute
- 34 Entwicklung Asset Management und Aufsichtspraxis



Im Mai und im September 2014 veröffentlichte der Internationale Währungsfonds die Ergebnisse seiner Finanzsektorenländerevaluation.

Die Schweiz hat sich als Mitglied des Internationalen Währungsfonds (IWF) aufgrund der Bedeutung ihres Finanzplatzes dazu verpflichtet, regelmässig am Financial Sector Assessment Program (FSAP) teilzunehmen. Dies ist auch eine Voraussetzung für die Mitgliedschaft im Finanzstabilitätsrat (FSB).

Zweck der FSAP-Prüfung des IWF ist es, die Stabilität eines Finanzplatzes zu beurteilen und allfällige Empfehlungen zu deren Stärkung auszusprechen. Daneben beurteilt und benotet der IWF den Einhaltunggrad der von den internationalen Standardsetzungsgremien (BCBS, IAIS und IOSCO) vorgegebenen Prinzipien für Finanzmarktregulierung und -aufsicht. Diese drei regelmässig weiterentwickelten Prinzipienkataloge umfassen zwischen 26 und 37 Anforderungen, deren Umsetzungsstand jeweils als vollständig, weitgehend, teilweise oder nicht erfüllt eingestuft wird.

Die IWF-Publikation umfasste einen Bericht zur Finanzstabilität, einen Übersichtsbericht sowie drei Detailberichte zur Einhaltung internationaler Regulierungs- und Aufsichtsstandards zu Banken, Versicherungsunternehmen und Märkten. Ferner wurden vier thematisch fokussierte technische Berichte zu Stresstesting im Bankenbereich, zu systemischen Risiken und Ansteckungsgefahren, makroprudenzieller Aufsicht sowie zu Finanzmarktinfrastrukturen veröffentlicht.²⁰

IWF-Beurteilung der Finanzstabilität

Die Beurteilung der Schweiz fiel im Allgemeinen gut aus. Nach Einschätzung des IWF ist der Schweizer Finanzsektor grundsätzlich robust und stabil, auch unter strengen Stressszenarien. Gefahren orten die Spezialisten des IWF aufgrund des anhaltenden Tiefzinsumfelds und des damit verbundenen Zinsänderungsrisikos sowie aufgrund von Ungleichgewichten im Immobilienmarkt, der US-Steuerproblematik und

möglicher Erschwernisse beim grenzüberschreitenden Marktzugang. Trotz Risikoreduktion und Eigenkapitalaufbau empfahl der IWF für die Grossbanken eine weitere Reduktion der Fremdfinanzierung, die im Vergleich zu anderen internationalen Grossbanken hoch ist.

IWF-Beurteilung des Regulierungsrahmens

Die Regulierung und Aufsicht über Banken und Versicherungsunternehmen in der Schweiz entspricht den jeweiligen internationalen Prinzipien in hohem Grade. Die Vorreiterrolle der Schweiz in vielen Bereichen der Finanzmarktregulierung wurde denn auch positiv gewürdigt. Der IWF begrüsst die Einführung des antizyklischen Kapitalpuffers und anderer Massnahmen zur Begrenzung der Risiken im Immobilienmarkt, die Einführung und laufende Umsetzung der Too-big-to-fail-Regulierung sowie den Schweizer Solvenztest für Versicherungsunternehmen.

Die IWF-Experten nannten aber auch Verbesserungspotenzial, namentlich im Bereich des Kundenschutzes. Sie empfahlen dazu die Aufsichtsunterstellung unabhängiger Vermögensverwalter und Versicherungsvermittler, gestärkte Vorschriften für Emittenten sowie strengere Offenlegungspflichten für Wertschriften und strukturierte Produkte. Auch im Bereich der Marktregulierung wiesen die Experten auf Schwachstellen hin. Sie anerkannten aber auch, dass mit den Gesetzgebungsprojekten zum Finanzdienstleistungsgesetz und zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz zahlreiche Neuregelungen vorgesehen sind, die in diesen Bereichen zu einem höheren Einhaltungsgang führen sollten.

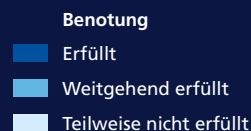
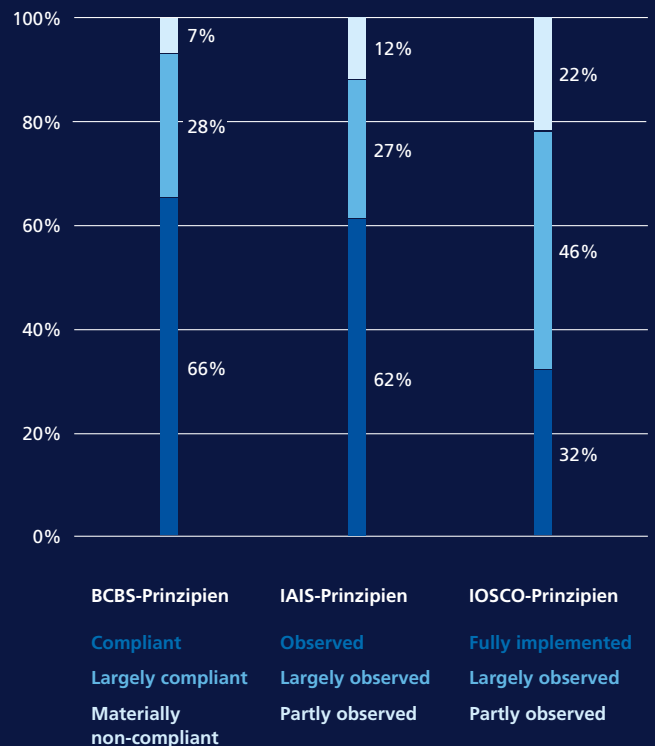
Der IWF stellte fest, dass die Schweiz eine überaus prinzipienbasierte Regulierungsphilosophie verfolgt. Dadurch sei die Dichte der Regulierung im internationalen Vergleich gering und ihr Detaillierungsgrad tief.

²⁰ Vgl. <https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx?CountryName=Switzerland>.

IWF-Benotung der Einhaltung internationaler Prinzipien in der Schweiz

IWF-Beurteilung der Aufsicht

Die Entwicklung der FINMA über die Jahre seit ihres Bestehens wurde vom IWF positiv gewürdigt, ebenso das Niveau und die Qualität ihrer Aufsichtstätigkeit. Das Fachwissen der Mitarbeitenden sei hoch, ebenso die Qualität der Offsite-Arbeit. Der IWF anerkennt die Vorzüge des schweizerischen Aufsichtsansatzes, nach dem wesentliche Elemente der Aufsichtstätigkeit an Prüfgesellschaften ausgelagert werden. Zur Stärkung des Aufsichtsansatzes empfiehlt der IWF aber einen Ausbau der Vor-Ort-Kontrollen und, damit verbunden, eine erweiterte Ressourcenausstattung – insbesondere für die Aufsicht über mittelgrosse Banken und Versicherungsunternehmen – sowie eine verstärkte Führung durch die FINMA der in die Aufsichtsprüfung involvierten Prüfgesellschaften. Die FINMA schätzte den professionellen Austausch mit den IWF-Spezialisten und setzt sich intensiv mit deren Verbesserungsvorschlägen auseinander.



BCBS-Beurteilung der Basel-III-Umsetzung

Im Rahmen des Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) des BCBS erfolgte bereits 2013 die Prüfung der Schweizer Basel-III-Umsetzung. Im Jahr 2014 wurden weitere wichtige Jurisdiktionen wie die Europäische Union und die USA einer solchen Beurteilung unterzogen. Der Quervergleich vermittelt einen Überblick über die Resultate der bisherigen Prüfungen und zeigt auf, dass sich die Schweiz im guten Mittelfeld befindet.

| Land | RCAP-Bericht vom | Gesamtbeurteilung | Beurteilung der einzelnen Teile des Basel-III-Regelwerks | | | | | | | | | | | | | | | Anzahl durchgeführter oder zugesagter Anpassungen an der nationalen Basel-III-Umsetzung |
|------------|------------------|-------------------|--|-----------------------|-------------------|---------------|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--|----------------------|----------------------------------|----|----|---|
| | | | Anwendungsbereich | Übergangsbestimmungen | Kapitaldefinition | Kapitalpuffer | Kreditrisiko: Standardansatz | Kreditrisiko: IRB-Ansatz | Kreditrisiko: Verbriefungen | Marktrisiko: Gegenpartei Risiken | Marktrisiko: Standardansatz | Operationelle Risiken: Modellansatz | Operationelle Risiken: Standardansätze | Säule-2-Vorschriften | Säule-3-Offenlegungsvorschriften | | | |
| Japan | Okt. 12 | C | C | C | LC | NYA | C | C | LC | C | LC | C | C | C | C | C | 5 | |
| Singapur | März 13 | C | C | C | C | C | LC | LC | C | C | C | C | C | C | C | C | 15 | |
| Schweiz | Juni 13 | C | C | C | LC | C | C | LC | C | C | C | C | C | C | C | LC | 23 | |
| China | Sept. 13 | C | C | C | C | C | LC | C | C | C | C | C | C | C | C | LC | 90 | |
| Brasilien | Dez. 13 | C | C | C | C | LC | LC | C | C | C | C | C | C | C | LC | C | 42 | |
| Australien | März 14 | C | C | C | LC | C | LC | C | C | C | C | C | C | C | C | C | 14 | |
| Kanada | Juni 14 | C | C | C | LC | C | C | C | C | C | C | C | C | C | C | C | 54 | |
| EU | Dez. 14 | MNC | C | C | LC | C | LC | MNC | LC | NC | LC | C | C | C | C | C | 1 | |
| USA | Dez. 14 | LC | C | C | LC | C | LC | LC | MNC | LC | MNC | C | NA | C | C | C | 3 | |

- **C** Compliant (erfüllt)
- **LC** Largely compliant (weitgehend erfüllt)
- **MNC** Materially non-compliant (teilweise nicht erfüllt)
- NC** Non-compliant (nicht erfüllt)
- NYA** Not yet assessed (noch nicht beurteilt)
- NA** Not assessed (nicht beurteilt)

Im Jahr 2014 sind auf internationaler Ebene weitere wichtige Elemente zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit global systemrelevanter Banken initiiert worden. Unter Berücksichtigung dieser regulatorischen Entwicklungen passen die Credit Suisse Group und die UBS ihre Gruppenstrukturen entsprechend an.

Neben einer Erhöhung der prudenziellen Anforderungen, einer verstärkten Beaufsichtigung und einem wirksamen Abwicklungsmechanismus für grosse und komplexe Institute werden im Ausland strukturelle Reformen propagiert. Unter den Stichworten Volcker Rule, Vickers Commission und Liikanen-Expertenkommission kam es zu entsprechenden Regulierungsinitiativen in den USA, im Vereinigten Königreich und auf EU-Ebene. Die daraus abgeleiteten Regulierungsvorschläge befinden sich derzeit in unterschiedlichen Phasen der Umsetzung. Allen Initiativen ist gemeinsam, dass bestimmte Bankaktivitäten mittels gesetzlicher Vorgaben voneinander getrennt werden sollen. Unter dem europäischen Ansatz steht die Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit im Vordergrund. Das Einlagengeschäft soll durch Auslagerung in eine Tochtergesellschaft von den volatileren und risikoreicheren Bankgeschäften abgeschottet werden.

Die beiden Schweizer Grossbanken bündeln unter den Vorgaben der schweizerischen Notfallplanung das Inlandgeschäft und die systemrelevanten Funktionen in eigenständigen schweizerischen Rechtseinheiten. Dies führt – ohne die Anordnung struktureller Massnahmen durch den Gesetzgeber – zur gewollten Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit mit der funktionalen Trennung des kommerziellen Bankgeschäftes vom risikoreicheren Investmentbanking.

Als Sanierungs- und Abwicklungsstrategie bevorzugt die FINMA eine Rekapitalisierung der Gruppe mittels eines Bail-in²¹ bestehender Verbindlichkeiten. Zur Unterstützung dieser Strategie werden beide Schweizer Grossbanken damit beginnen, ihre mittel- und langfristigen Refinanzierungsinstrumente auf Stufe einer nicht operativ tätigen Holding auszugeben. Unter der Holdingstruktur kann am besten gewährleistet werden, dass die Tochtergesellschaften ihre operative Tätigkeit innerhalb einer Sanierungs- und Abwick-

lungsphase aufrechterhalten können. Die UBS hat mit dem Angebot an ihre Aktionäre zum Aktientausch im September 2014 den Übergang zur Holdingstruktur eingeleitet. Die Credit Suisse Group verfügt bereits über eine entsprechende Holdingstruktur.

Anforderungen zur Total Loss-Absorbing Capacity für global systemrelevante Banken

Der Finanzstabilitätsrat (FSB) präsentierte im November 2014 einen Vorschlag²² zur Sicherung der angemessenen Verlusttragfähigkeit von global systemrelevanten Banken im Abwicklungsfall, in Ergänzung zu den bereits bestehenden Basel-III-Säule-1-Mindestanforderungen²³. Zu diesem Vorschlag fand eine öffentliche Anhörung statt.

Eine ausreichende Verlusttragfähigkeit ist im Fortführungsfall und im Abwicklungsstadium aus folgenden Gründen notwendig:

- Erstens soll damit die jeweilige Heimaufsichtsbehörde in die Lage versetzt werden, eine global systemrelevante Bank mit einer höheren Wahrscheinlichkeit entweder zu sanieren oder, falls dies nicht gelingt, geordnet abzuwickeln;
- zweitens wird das Vertrauen von Gastaufsichtsbehörden darin gestärkt, dass eine global systemrelevante Bank erfolgreich saniert oder geordnet abgewickelt werden kann, ohne dass nachteilige Auswirkungen für die Gastländer drohen; und
- drittens stellt es ein deutliches Signal an alle Finanzmarktakteure dar, dass ein global systemrelevantes Institut durch das Erfüllen der Total-Loss-Absorbing-Capacity-Anforderungen mit einer deutlich erhöhten Wahrscheinlichkeit sanierungs- bzw. abwicklungsfähig ist, ohne dass öffentliche Mittel erforderlich sind.

²¹ Vgl. Glossar, S. 115.

²² Vgl. Kap. «Auf einen Blick: das TLAC-Konzept», Grafik «Erhöhte Anforderungen an die Verlusttragfähigkeit global systemrelevanter Banken», S. 29.

²³ Für Einzelheiten zu den drei Säulen von Basel III vgl. Glossar, S. 115.

Mit dem Konzept der Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) soll eine ausreichende Verlusttragfähigkeit für die Rekapitalisierung im Abwicklungsfall ohne Beizug der öffentlichen Hand sichergestellt werden. Die TLAC-Anforderung für global systemrelevante Banken wird parallel zu den bestehenden Kapitalanforderungen unter Basel III gelten. Kerninhalte des FSB-Vorschlags sind dabei:

- die Ausgestaltung der TLAC als dauerhaft einzuhaltende Anforderung, die konzeptionell einer Basel-III-Säule-1-Mindestanforderung entspricht;
- die Festlegung von Kriterien, welche die Verbindlichkeiten eines Finanzinstituts erfüllen müssen, um als verlusttragendes TLAC zu gelten; und
- eine Regelung zur Verteilung der TLAC innerhalb der Gruppe.

Die Vorschläge des FSB werden im Jahr 2015 im Rahmen einer umfassenden quantitativen Auswirkungsstudie validiert. Mit einer Verabschiedung des TLAC-Standards ist Ende 2015 zu rechnen.

Anerkennung grenzüberschreitender Abwicklungsmassnahmen

Um die Glaubwürdigkeit einer Abwicklung einer global systemrelevanten Bank sicherzustellen, ist es notwendig, dass Abwicklungsmassnahmen der Heimatjurisdiktion von den anderen Jurisdiktionen, in denen diese systemrelevanten Banken operativ tätig sind, anerkannt werden. Im Vordergrund stehen besonders zwei Elemente: erstens die grenzüberschreitende Anerkennung von gesetzlichen «Stays»²⁴ oder der sonstigen Aufschiebung von Kündigungsrechten in Finanzkontrakten (beispielsweise Derivate); zweitens die Abschreibung oder Konversion von unter fremdem Recht ausgegebenen Schuldinstrumenten durch die Bail-in-Kompetenz der Heimabwicklungsbehörde.

²⁴ Der behördlich verfügte «Stay» ist die Aufschiebung eines vorzeitigen Kündigungsrechts, das an den Eintritt des Sanierungsfalls anknüpft.

²⁵ Im Rahmen einer Initiative der Banken einigten sich im Oktober 2014 18 G-SIB darauf, das Zusatzprotokoll zu unterzeichnen; vgl. Medienmitteilung der ISDA vom 11. Oktober 2014 (<http://www2.isda.org/news/major-banks-agree-to-sign-isdas-resolution-stay-protocol>).

²⁶ Vgl. Medienmitteilung des FSB vom 29. September 2014 (http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_140929.htm) sowie das FSB-Konsultationspapier «Cross-border recognition of resolution action» (http://www.financialstabilityboard.org/publications/c_140929.pdf).

Das FSB sieht in diesem Bereich folgende Massnahmen vor:

- das Master Agreement der International Swaps and Derivatives Association (ISDA) wird um ein Zusatzprotokoll²⁵ erweitert, unter dem sich die global systemrelevanten Banken (G-SIB) dazu verpflichten, bei grenzüberschreitenden Transaktionen im Krisenfall vorübergehend während maximal 48 Stunden auf ihre Beendigungs- und Close-out-Rechte zu verzichten und das Abwicklungsregime der jeweiligen Gegenpartei anzuerkennen;
- die Verpflichtung der nationalen Behörden, regulatorische Anforderungen einzuführen, welche die Verwendung des Zusatzprotokolls für Marktteilnehmer zwingend erfordert; und
- die Verpflichtung der nationalen Aufsichtsbehörden, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, welche die Anerkennung von Abwicklungsmassnahmen grenzüberschreitend ermöglichen.²⁶

Sowohl das TLAC-Konzept als auch die Beseitigung der Hindernisse für eine erfolgreiche Abwicklung sind wichtige Bausteine zur Lösung der Too-big-to-fail-Problematik.

Resolvability Assessment Process des FSB erstmals durchgeführt

Im Rahmen des Resolvability Assessment Process (RAP) wird die Abwicklungsfähigkeit jeder global systemrelevanten Bank beurteilt. Diese Beurteilung erfolgt auf Stufe der Entscheidungsträger (Senior Policy Makers) der in der jeweiligen Krisenmanagementgruppe (CMG) vertretenen Behörden. Anschliessend werden die notwendigen Schritte zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit festgelegt. Das Ergebnis der Beurteilung ist dem Vorsitzenden des FSB förmlich mitzuteilen. Das FSB gelangt so zu einer

Übersicht über den Stand der Abwicklungsfähigkeit aller 29 global systemrelevanten Banken, die ein Monitoring der Fortschritte auf dem Weg zur Lösung der Too-big-to-fail-Problematik erlaubt.

Die FINMA schloss den RAP für die UBS und die Credit Suisse Group am 30. September 2014 ab. Die Senior Policy Makers, bestehend aus Vertretern des Board of Governors of the Federal Reserve System, der Federal Reserve Bank of New York (New York Fed), der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), der Bank of England und der Prudential Regulation Authority (PRA), bestätigten die im FINMA-Positionspapier «Sanierung und Abwicklung global systemrelevanter Banken»²⁷ vom 7. August 2013 dargelegte Bail-in-Strategie als die bevorzugte Abwicklungsstrategie für die UBS und die Credit Suisse Group. Sie würdigten darüber hinaus die bisherigen Anstrengungen der beiden Schweizer Grossbanken zur Verbesserung ihrer Abwicklungsfähigkeit als insgesamt positiv. Der RAP wird künftig jährlich durchgeführt.

Kooperationsvereinbarungen für den Krisenfall

Der RAP zeigte, dass für eine erfolgreiche Abwicklung die klar geregelte Kooperation mit den Mitgliedern der Krisenmanagementgruppe sowie mit weiteren relevanten Gastaufsichtsbehörden von zentraler Bedeutung ist. Dies soll mit internationalen Kooperationsvereinbarungen (Cooperation Agreements) erreicht werden, die vor allem Fragen des Informationsaustausches sowie organisatorische Belange regeln. Die Ausarbeitung dieser Vereinbarungen kam dank der vorbereitenden Arbeiten in der Krisenmanagementgruppe zügig voran. Der Abschluss der Vereinbarungen betreffend die UBS und die Credit Suisse Group ist für 2015 vorgesehen.

²⁷ Vgl. FINMA-Positionspapier «Sanierung und Abwicklung global systemrelevanter Banken» vom 7. August 2013 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/pos-sanierung-abwicklung-20130807-d.pdf>).

Auf einen Blick: das TLAC-Konzept

Der Finanzstabilitätsrat entwickelt im Auftrag der G-20 das Konzept der Total Loss-Absorbing Capacity für global systemrelevante Banken. Zu diesem Konzept eröffnete er im November 2014 eine öffentliche Anhörung.

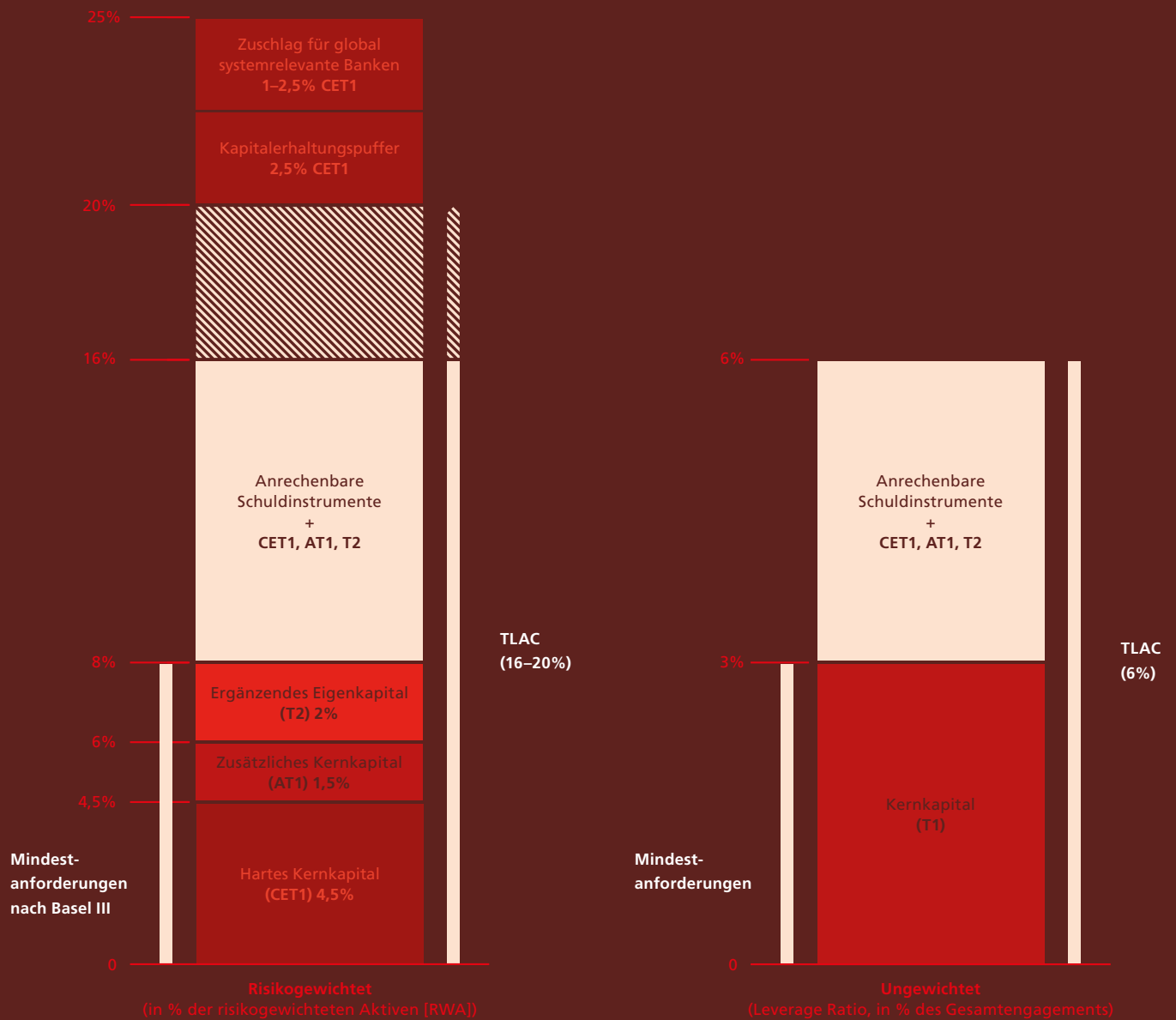
Ziel des Konzepts der Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) ist es, die Abwicklung weltweit tätiger Bankengruppen in einer Art und Weise zu ermöglichen, dass diese die Finanzstabilität nicht beeinträchtigt und auf Mittel der öffentlichen Hand bzw. des Steuerzahlers verzichtet werden kann. Dazu schlägt der Finanzstabilitätsrat (FSB) vor, dass global systemrelevante Banken (G-SIB) – parallel zu den bestehenden Kapitalanforderungen im Fortführungsfall unter dem Basel-III-Standard – eine entsprechend einer Säule-1-Anforderung dauerhaft ausreichende Verlusttragfähigkeit aufweisen müssen. Vorbehältlich der Kalibrierung nach durchgeführter Auswirkungsstudie soll die TLAC 16 bis 20 Prozent der Kapitalanforderung, basierend auf den risikogewichteten Aktiven, und sechs Prozent der Kapitalanforderung, basierend auf dem Gesamtengagement, betragen.

Die Grafik zeigt das Verhältnis der TLAC zu den Kapitalanforderungen.

- Die Basel-III-Mindestanforderungen an die Gesamtkapitalquote von acht Prozent müssen eingehalten werden. Darüber hinausgehende regulatorische Eigenmittel sowie Schuldinstrumente, die eine minimale Restlaufzeit von einem Jahr aufweisen und gegenüber allen anderen Gläubigerforderungen im Insolvenzfall subordinated sind (anrechenbare Schuldinstrumente), können sodann der TLAC angerechnet werden.
- Neben den Anforderungen an die TLAC sind die verschiedenen Basel-III-Pufferanforderungen (Kapitalerhaltungspuffer, Zuschlag für global systemrelevante Banken) einzuhalten.

Das TLAC-Konzept soll Ende 2015 vom FSB als Mindeststandard verabschiedet werden. Die neuen Anforderungen sollen frühestens ab 2019 gelten.

Erhöhte Anforderungen an die Verlusttragfähigkeit global systemrelevanter Banken



Im Jahr 2014 hat die FINMA ihre Enforcement-Policy von 2009 durch strategisch ausgerichtete Leitlinien zum Enforcement ersetzt.

Der Begriff «Enforcement» umfasst alle Ermittlungen, Verfahren und Massnahmen der FINMA, mit denen sie Verstösse gegen das Finanzmarktrecht abklärt und ahndet. Diese rechtsdurchsetzende Tätigkeit erfolgt hauptsächlich in drei Bereichen: im bewilligten Bereich zur Unterstützung der Aufsicht, in der Marktaufsicht zur Bekämpfung von Insidergeschäften und Marktmanipulation sowie im unbewilligten Bereich zur Entfernung von unerlaubt tätigen Finanzintermediären.

Enforcement-Policy (2009)

Die FINMA verabschiedete im Dezember 2009 eine Enforcement-Policy. Die Policy enthielt dreizehn Grundsätze zur Enforcementarbeit der FINMA. Dazu zählten neben allgemeinen Erklärungen über die Enforcementtätigkeit der FINMA und ihrer internen Organisation etwa Grundsätze zur Information der Öffentlichkeit, zum Einsatz von FINMA-Beauftragten, Erläuterungen zum Vorgehen gegen Einzelpersonen sowie zur Zusammenarbeit mit Strafbehörden und anderen Verwaltungsstellen oder mit Selbstregulierungsorganisationen.

Die Inhalte der Enforcement-Policy waren geprägt von der Ausgangslage im Jahr 2009. So verfügte die FINMA damals noch über keinen eigenen Geschäftsbereich Enforcement. Vielmehr waren die Enforcementfunktionen innerhalb der FINMA auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt. Zudem waren die damals neuen Enforcementinstrumente wie das Berufsverbot und die Gewinneinziehung mit dem Finanzmarktaufsichtsgesetz gerade erst geschaffen worden. In dieser Situation bezweckte die Enforcement-Policy primär, innerhalb der FINMA eine «Unité de doctrine» sicherzustellen sowie die öffentlichen Erwartungen zur flächendeckenden Anwendung von Berufsverboten und Gewinneinziehungen zu dämpfen. Sie enthielt aber wenig Aussagen zur strategischen Ausrichtung des Enforcements.

Leitlinien zum Enforcement (2014)

Die neuen Leitlinien zum Enforcement²⁸ halten fest, wie die FINMA das Enforcement als Durchsetzungsmittel zur Erreichung der Aufsichtsziele einsetzt. Zur Verstärkung der präventiven Wirkung des Enforcements legt die FINMA neu generell mehr Gewicht auf das Vorgehen gegen natürliche Personen, die Aufsichtsrecht mutmasslich schwer verletzt haben. Die Leitlinien zeigen insbesondere auf, dass die FINMA der Bekämpfung von Marktmissbrauch und von Insiderhandel auf dem Schweizer Effektenmarkt hohe Priorität einräumt. Ein spezielles Augenmerk richtet die FINMA dabei auf das Marktverhalten der prudenziell Beaufsichtigten und deren Angestellten. Weiter wird signalisiert, dass die FINMA entschlossen gegen unerlaubt tätige Finanzintermediäre vorgeht.

Die neuen Leitlinien sind im Vergleich zur früheren Enforcement-Policy rein strategischer Natur. Operative Inhalte der Policy wurden in andere Gefässe überführt. Die kommunikativen Grundsätze finden sich neu in den Leitlinien zur Kommunikation²⁹.

²⁸ Vgl. «Leitlinien zum Enforcement» vom 25. September 2014, S. 31 (vgl. auch <http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/ll-finanzmarktenforcement-20140925-d.pdf>).

²⁹ Vgl. Kap. «Die FINMA und ihre nationalen Anspruchsgruppen», Abschnitt «Leitlinien zur Kommunikation», S. 15.

Leitlinien zum Enforcement

Die FINMA setzt Enforcement als sichtbares Durchsetzungsmittel zur Erreichung der Aufsichtsziele ein. Enforcement hat die Beseitigung von Missständen, die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands und die präventiv wirkende Sanktionierung von Gesetzesverstössen zum Ziel. Gravierende Verfehlungen werden prioritär behandelt.

- Das Enforcement der FINMA unterstützt die Aufsichtstätigkeit der FINMA über Bewilligungsträger. Zur Förderung der Einhaltung des Aufsichtsrechts setzt die FINMA Enforcement gezielt bei schweren Aufsichtsrechtverletzungen ein, namentlich bei Verletzungen von Verhaltensregeln.
- Die FINMA verfolgt prioritär schwere Verletzungen der Marktintegrität und Marktmanipulation durch alle Marktteilnehmer auf dem schweizerischen Effektenmarkt; bei bewilligten Marktteilnehmern und ihren Angestellten verfolgt sie überdies schweren Marktmissbrauch auf ähnlichen Märkten im In- und Ausland.
- Die FINMA geht den bei ihr eingegangenen Hinweisen auf Tätigkeit ohne die nach den Finanzmarktgesetzen erforderliche Bewilligung nach.
- Gegen natürliche Personen, die für schwere Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen die Verantwortung tragen, geht die FINMA gezielt vor.
- Die FINMA ergreift im Einzelfall die notwendigen und angemessenen Insolvenzmassnahmen; in der Abwicklung von Insolvenzverfahren greift sie dabei vornehmlich auf externe Liquidatoren zurück.
- Die FINMA versteht die rasche Leistung von internationaler Amtshilfe, insbesondere auf dem Gebiet der Marktaufsicht und bezüglich Tätigkeiten auf den Finanzplätzen ohne die erforderliche Bewilligung, als wichtigen Beitrag an die weltweiten Anstrengungen zur Sicherung des Funktionierens und der Integrität der Finanzmärkte.
- Bei ihren Kontakten mit Straf- und anderen Behörden achtet die FINMA darauf, dass diese im Interesse der Aufsichtsziele der FINMA erfolgen.

Korrektes Geschäftsverhalten der Finanzinstitute wird immer wichtiger. Zentral sind die Unternehmenskultur und das Risikomanagement der Institute. Die FINMA greift bei konkretem Fehlverhalten ein und zieht auch Einzelpersonen zur Verantwortung. Wo notwendig, warnt sie die Beaufsichtigten präventiv.

Die Finanzbranche ist wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig auf Vertrauen angewiesen. Über lange Zeit als selbstverständlich erachtet, ist das Vertrauen in die Branche in den vergangenen Jahren erheblich zurückgegangen, so auch im Zusammenhang mit der Finanzkrise ab 2008. Neuerdings sind es wiederkehrende Probleme im Geschäftsverhalten vieler Finanzinstitute, die dieses Vertrauen infrage stellen.

In den Jahren nach der Finanzkrise gab es viele Beispiele von inakzeptablem Geschäftsverhalten. Schweizer Banken waren ebenfalls direkt involviert. Beispiele hierfür sind betrügerische Fehlspekulationen eines Händlers in London, unzulässige Eingriffe in die Kurse von Wertpapieren, Beihilfe zu Steuerdelikten im Ausland sowie Manipulationen bei Referenzzinssätzen und im Devisenhandel.

Ursachen des Fehlverhaltens vieler Finanzinstitute

Sucht man die Gemeinsamkeiten hinter diesen Fällen, so ist dies eine mit Fehlanreizen gesteuerte Unternehmenskultur, die übermässig auf die Erwirtschaftung von Profit und variable Lohnbestandteile ausgerichtet ist. Somit werden die Interessen der Kunden in den Hintergrund gedrängt. Ausserdem wurden Risiken im Bereich des Geschäftsverhaltens nicht oder nicht angemessen erfasst und beherrscht. Dabei kann es sich zum einen um Risiken handeln, die aufgrund von Verletzungen der Verhaltensregeln entstehen, zum anderen um Risiken, die zwar regulatorisch nicht erfasst, aber für das operative Geschäft dennoch von Bedeutung sind.

Voraussetzungen für korrektes Verhalten

Um die Gefahr von Fehlverhalten zu senken, müssen im Allgemeinen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein: So muss die Unternehmensleitung ihre Vorbildfunktion wahrnehmen. Auch darf das Unternehmen die Profitmaximierung nicht über die Kundeninteressen stellen. Ausserdem dürfen Anreizsysteme unangemessenes Verhalten nicht begünstigen, und die Unternehmen müssen mögliche interne Gefahrenherde orten. Zudem sollten sie interne Weisungen und Reglemente erlassen, um die Risiken zu begrenzen. Das erwartete Verhalten ist zu schulen, und die Unternehmen haben rigoros zu kontrollieren, dass die Weisungen konsequent befolgt werden. Die Compliance-Abteilung muss somit eine wichtige und durchsetzungsfähige Kontrollfunktion sein. Fehlverhalten soll intern hart sanktioniert werden.

Vorbildfunktion der Unternehmensleitung

Die Vorbildfunktion der Unternehmensleitung in allen Fragen des korrekten Geschäftsverhaltens ist zentral. Dabei muss das oberste Management den Worten auch Taten folgen lassen. In den Instituten muss klar sein, dass unkorrekt oder unethisch angestrebte Profite nicht erwünscht sind und schon gar nicht belohnt werden.

Signalwirkung der Vergütungssysteme

Ebenso wichtig sind die richtigen Anreize, auch jene für das Topmanagement. Belohnt werden dürfen nicht nur reine Performance-Kennzahlen, Neugeldzuflüsse oder Gewinne. Belohnt werden müssen auch korrektes Verhalten, das Erkennen von Risiken, das vorsichtige Managen dieser Risiken und professionell durchgeführte interne Kontrollen. Die Gehälter des Topmanagements müssen sowohl die real erfüllte

als auch die real nicht erfüllte Verantwortung nachhaltig widerspiegeln und eine entsprechende Signalwirkung nicht nur nach oben als Erhöhung von Lohn und variabler Vergütung, sondern auch nach unten als Begrenzung der Entlohnung entfalten.

Verbesserte Aufdeckung und Ahndung von Fehlverhalten

Unkorrektes Geschäftsverhalten wird aufgrund des technologischen Fortschritts immer riskanter. Die zunehmende Transparenz im digitalen Zeitalter ermöglicht es früher oder später, Fehlverhalten aufzudecken und entsprechend zu ahnden.

Die FINMA greift bei konkretem Fehlverhalten korrigierend ein. Dabei zieht sie im Rahmen ihres gesetzlichen Handlungsspielraums auch Einzelpersonen verstärkt zur Verantwortung und scheidet in Fällen von krassem Fehlverhalten auch nicht davor zurück, Berufsverbote auszusprechen.

Erkennt die FINMA, dass ein Problem kein Einzelfall ist, sondern mehrere Institute der Branche betrifft, so warnt sie die Beaufsichtigten präventiv. Die FINMA wird der Aufsicht über die Einhaltung von Verhaltensregeln in Zukunft ein noch grösseres Gewicht beimessen als bisher.

Verantwortung der Institute

Letztlich liegt der Schlüssel, um Überregulierung und repressive Massnahmen zu vermeiden, bei den Finanzinstituten selbst. Die Finanzinstitute müssen erkennen, dass sie Teil eines Gesamtsystems sind, das nur funktioniert, wenn der gesellschaftliche Grundkonsens dafür vorhanden ist.

Erwartungsgemäss nahm die Anzahl bewilligter Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen im Hinblick auf das Ende der entsprechenden Übergangsfristen im revidierten Kollektivanlagengesetz weiter zu. Neuerungen im Bewilligungsverfahren zusammen mit einer intensivierten Kommunikation führten 2014 zu einer erhöhten Verfahrenseffizienz.

Der neu geschaffene Geschäftsbereich Asset Management richtete seine Tätigkeit 2014 hauptsächlich darauf aus, die Effizienz der Bewilligungsverfahren zu erhöhen und die Kommunikation mit den Gesuchstellern zu intensivieren.

Marktentwicklung Asset Manager

Im Jahr 2014 nahm sowohl die Anzahl der nach Kollektivanlagengesetz beaufsichtigten Institute als auch das Volumen der verwalteten Vermögen erneut zu.

Vorbehältlich einiger Ausnahmen³⁰ wurden mit dem Inkrafttreten der Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes alle in der Schweiz ansässigen Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen (Asset Manager) der Aufsicht der FINMA unterstellt. Insbesondere bisher nicht beaufsichtigte Asset Manager ausländischer kollektiver Kapitalanlagen hatten sich den neuen Bewilligungsvoraussetzungen anzupassen. In einem ersten Schritt mussten sie sich entsprechend der Übergangsfristen des revidierten Kollektivanlagengesetzes bis Ende August 2013 bei der FINMA melden. Danach hatten sie bis Ende Februar 2015 Zeit, ein Bewilligungsgesuch einzureichen. Die Zahl der bewilligten Asset Manager erhöhte sich entsprechend. Per Ende 2014 waren 151 (2013: 119) Asset Manager bewilligt. Weitere vor Ende der Übergangsfrist eingereichte Bewilligungsgesuche sind zwischenzeitlich von der FINMA bewilligt worden bzw. werden derzeit noch bearbeitet, sodass sich die Zahl im Jahr 2015 weiter erhöhen wird.

Ebenfalls zugenommen haben die von Asset Managern verwalteten Vermögen kollektiver Kapitalanlagen. Per 31. Dezember 2013 verwalteten diese 164 Milliarden Schweizer Franken (Vorjahr: 147 Milliarden Franken). Rechnet man die direkt durch Fondslösungen selbst verwalteten Vermögen hinzu, so betrug das durch die beaufsichtigten Institute im

Bereich Asset Management verwaltete Vermögen per 31. Dezember 2013 insgesamt 535 Milliarden Schweizer Franken.

Die gezeigten Entwicklungen und das stetige Wachstum des Asset Managements der vergangenen Jahre brachten neue Herausforderungen, denen auch seitens der Aufsicht durch die FINMA Rechnung getragen wurde. Im neu geschaffenen Geschäftsbereich Asset Management wurden durch verschiedene Massnahmen Effizienzsteigerungen in den Bereichen Bewilligung und Aufsicht erreicht.

Neuerungen im Bewilligungsverfahren von Asset Managern

Aufgrund wiederkehrender Fragen erachtete es die FINMA als zielführend, die Marktteilnehmer zu verschiedenen Aspekten des Bewilligungsverfahrens von Asset Managern zu informieren. Dies betraf insbesondere Themen wie Corporate Governance, Anforderungen an das Know-how auf Stufe Verwaltungsrat und Geschäftsleitung, Risikomanagement, Compliance und internes Kontrollsystem sowie Funktionentrennung. In diesem Zusammenhang erläuterte die FINMA den Gesuchstellern jeweils auch ihre Erwartungen.

Dank der kommunikativen Massnahmen bildete sich bei den Marktteilnehmern ein besseres Verständnis der Anforderungen, namentlich auch zur Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen. Zusammen mit der Einführung standardisierter Gesuchsvorlagen, schlankerem interner Prozesse und einer intensivierten Kommunikation mit Prüfgesellschaften, Anwaltskanzleien und Beratern konnte die Qualität der Bewilligungsgesuche verbessert und die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Gesuche für Neubewilligungen und Änderungen entsprechend verkürzt werden.

³⁰ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. h KAG.

Bei Start-up-Asset-Managern – das heisst neuen Instituten, die zur Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit einer vorgängigen Bewilligung der FINMA bedürfen – kann die FINMA zudem bei der Beurteilung der Angemessenheit der Organisation bestimmte Erleichterungen gewähren, sofern dies aufgrund des jeweiligen Umfangs und bei geringerer Komplexität des Geschäftsmodells angezeigt erscheint. Weil Start-up-Asset-Manager überdies auf eine schnelle Gesuchsbearbeitung angewiesen sind, damit sie ihre Tätigkeit überhaupt erst aufnehmen können, werden entsprechende Gesuche grundsätzlich innerhalb einer Frist von 90 Tagen einem Entscheid zugeführt, vorausgesetzt, das Gesuch entspricht den gesetzlichen und weiteren regulatorischen Vorgaben.

Klarstellung der Praxis

Eine der genannten Ausnahmen von der Bewilligungspflicht nach Kollektivanlagengesetz, die von der europäischen Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD) übernommen worden ist, gilt für jene Vermögensverwalter, die Vermögenswerte unterhalb der sogenannten De-minimis-Schwellenwerte³¹ verwalten. In diesem Zusammenhang hat die Formulierung des entsprechenden Artikels im Kollektivanlagengesetz bei einigen Marktteilnehmern für Verunsicherung gesorgt. Insbesondere war unklar, ob die Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 Bst. h Ziff. 2 KAG nur dann anwendbar ist, wenn die vom Asset Manager verwalteten kollektiven Kapitalanlagen in ausschliesslich nicht hebelfinanzierten Zielfonds angelegt sind oder aber, wenn in den verwalteten kollektiven Kapitalanlagen grundsätzlich keine Hebelfinanzierung erfolgt. Die FINMA legt die massgebliche Bestimmung so aus, dass sie für sämtliche Vermögensverwalter von nicht hebelfinanzierten und während mindestens fünf Jahren geschlossenen kollektiven Kapitalanlagen für qualifizierte Anleger anwendbar ist, deren verwaltete Vermögenswerte weniger als 500 Millionen Schweizer Fran-

ken betragen, und zwar unabhängig davon, ob die verwalteten kollektiven Kapitalanlagen in Zielfonds oder in andere Anlagen investiert sind.

Eine der wesentlichen Bewilligungsvoraussetzungen für einen Asset Manager nach Kollektivanlagengesetz ist das Verwalten einer kollektiven Kapitalanlage. Die FINMA stellte bei der Behandlung mehrerer Bewilligungsgesuche fest, dass die betreffenden Gesuchsteller zwar eine nach ausländischem Recht genehmigte bzw. registrierte kollektive Kapitalanlage verwalteten, in diese aber nur ein einzelner Anleger bzw. eine Gruppe von mehreren, jedoch nicht unabhängigen Anlegern investiert waren. Die FINMA hat die Gesuchsteller in einem solchen Fall darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an eine kollektive Kapitalanlage nach Kollektivanlagengesetz so nicht erfüllt sind. Entsprechend wurden die Gesuchsteller dazu aufgefordert, entweder einen bewilligungsfähigen Zustand herzustellen oder aber das Gesuch zurückzuziehen.

Viele der neu bewilligten Asset Manager verwalten ausländische kollektive Kapitalanlagen, die in Offshore-Standorten aufgelegt worden sind und nicht einer gleichwertigen Aufsicht unterliegen. Um auch in diesen Fällen dem Anlegerschutz Rechnung zu tragen, wurde bei Vorliegen bestimmter Konstellationen vom Gesuchsteller verlangt, vor der Bewilligung aktuelle und von einer Prüfgesellschaft verifizierte Bestätigungen über das effektive Vorhandensein und den Umfang der verwalteten Vermögenswerte der entsprechenden Fonds vorzulegen.

³¹ Asset Manager von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen sind dem Kollektivanlagengesetz nicht unterstellt, sofern der Wert der von ihnen verwalteten Vermögenswerte dieser ausländischen Fonds die in Art. 2 Abs. 2 Bst. h Ziff. 1 bzw. 2 KAG definierten Werte nicht übersteigt und nur qualifizierten Anlegern offensteht.