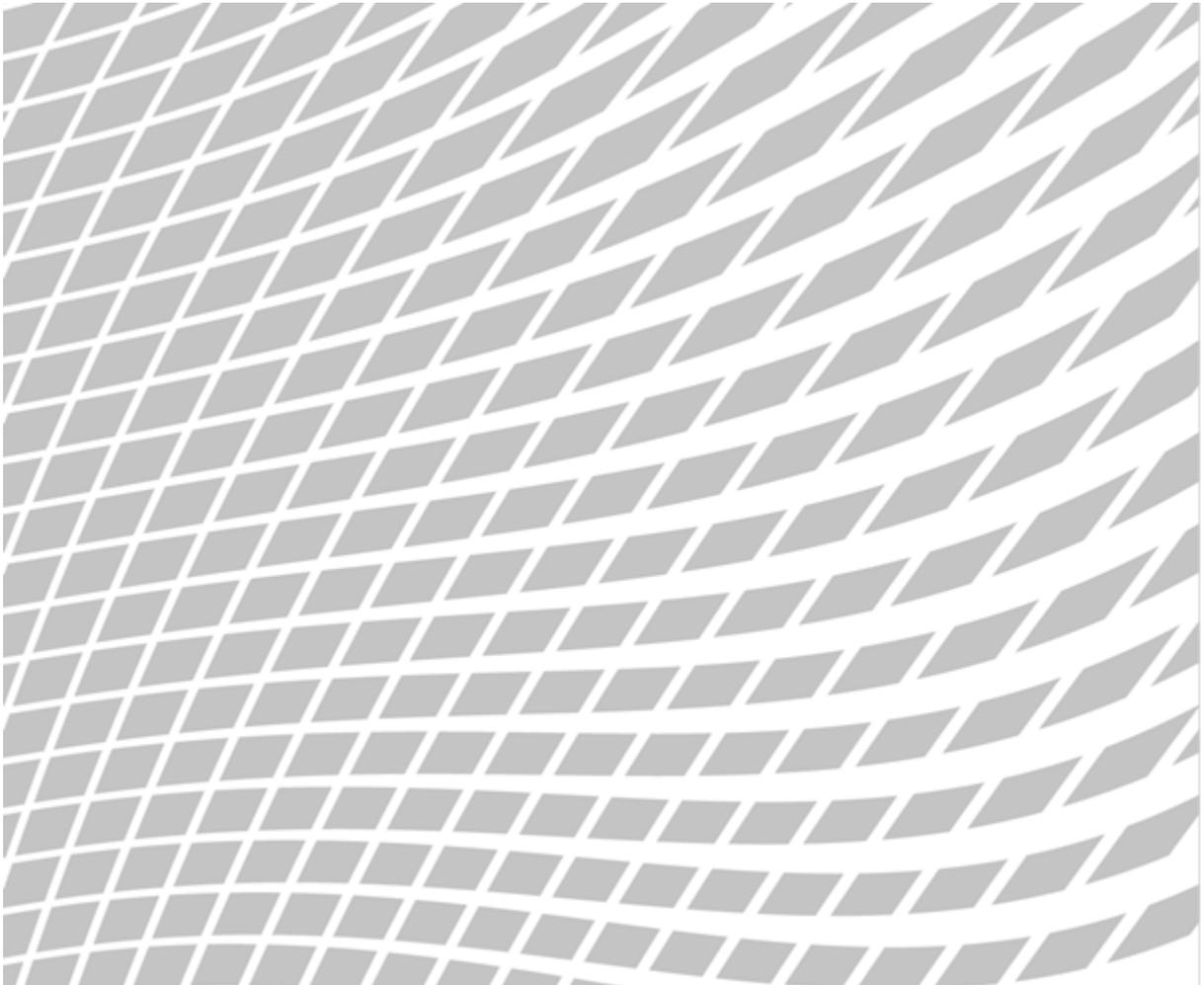


12. November 2014

Devisenhandelsgeschäft der UBS AG: Untersuchung der FINMA

Bericht



Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA („FINMA“) erläutert die Ergebnisse eines von der FINMA zwischen Oktober 2013 und November 2014 gegen die UBS AG („UBS“ oder „Bank“) geführten Enforcementverfahrens zu den in Zürich (Opfikon) verbuchten internationalen Devisenhandelsaktivitäten der Bank.

Ende September 2013 zeigte die UBS der FINMA, sowie einer Reihe anderer Aufsichts- und Wettbewerbsbehörden im In- und Ausland an, dass eine gezielte interne Untersuchung mögliche Hinweise auf Manipulationen, Absprachen und andere marktmissbräuchliche Verhalten im Devisenhandel hervorgebracht hatte. Die interne Untersuchung befand sich in einem frühen Stadium. Sie war auf wettbewerbsrechtliche Aspekte wie auf die mögliche Manipulation von Devisenreferenzwerten fokussiert.

Die FINMA eröffnete umgehend ein Enforcementverfahren gegen die Bank. Unter Einsatz eines von der FINMA eingesetzten Untersuchungsbeauftragten durchleuchtete die FINMA das Marktverhalten der Devisenhandelsabteilung der Investmentbank, die internen Führungsprozesse sowie die interne Kontrollorganisation. Das Verfahren ergab insbesondere, dass die Bank – auch gemeinsam mit Drittbanken – wiederholt und über eine längere Zeitperiode hinweg zumindest versuchte, Devisenreferenzwerte zu manipulieren. Zudem hatte sich die Bank durch Verhaltensweisen mehrerer Mitarbeiter wie beispielsweise Front Running oder gezieltes Auslösen von Stop-Loss Aufträgen zur eigenen Profitmaximierung wiederholt entgegen den Interessen eigener Kunden verhalten.

In ihrer Verfügung vom 11. November 2014 kam die FINMA zum Schluss, dass die UBS aufgrund des Verhaltens ihrer Mitarbeiter sowie der Verletzung der Organisationsvorschriften in Form von ungenügendem Risikomanagement, ungenügenden Kontrollen und ungenügender Compliance schwer gegen die aufsichtsrechtliche Anforderung an die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit verstossen hatte. Die FINMA zog bei der UBS einen Betrag von insgesamt 133.9 Millionen Schweizer Franken zugunsten des Bundes ein. Zusätzlich ordnete die FINMA eine Reihe korrigierender Massnahmen an und erliess Auflagen.

Zur Abklärung der individuellen Vorwerfbarkeit des untersuchten Marktverhaltens hat die FINMA gegen elf involvierte Mitarbeiter und Manager Enforcementverfahren eröffnet.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
1 Internationaler Bezug	5
2 Erläuterungen zum Devisenhandel	5
2.1 Devisenmarkt.....	5
2.2 Informationsaustausch in Chats	6
3 Untersuchung bei der UBS	7
3.1 Organisation des Devisenhandels der Bank	7
3.1.1 Organisatorische Eingliederung	7
3.1.2 Massgebende Standards und interne Richtlinien	7
3.1.3 Keine klaren Richtlinien zur Verwendung von Chats	8
3.1.4 Überwachung und interne Kontrollen	8
3.1.5 Compliance und interne Revision.....	9
3.2 Funktionsweise der Bank im Devisenhandel	9
3.2.1 Devisentransaktionen bei der UBS.....	9
3.2.2 Eigenpositionen und Eigenhandel der UBS	10
3.3 Verhaltensweisen der Bank im Devisenhandel.....	11
3.3.1 Manipulation von Referenzwerten	11
3.3.2 Wiederholtes Verhalten entgegen den Interessen der Kunden und Gegenparteien	12
3.3.3 Edelmetalle (Precious Metals, „PM“)	13
3.4 Mutmassliches Mitwissen bis auf höhere Managementstufen des Devisen- und Edelmetallhandels	13
3.5 Bereits ergriffene Massnahmen der UBS	14
4 Rechtliche Würdigung der FINMA.....	14

4.1	Rechtliche Grundlagen in der Schweiz	14
4.1.1	Devisenmarkt als nicht regulierter Markt	14
4.1.2	Angemessene Verwaltungsorganisation	14
4.1.3	Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung.....	15
4.2	Schwere Verletzung des Organisationserfordernisses bei der UBS	16
4.2.1	Keine angemessene Risikobeurteilung	16
4.2.2	Unzulängliche Kontrollinstrumente	16
4.2.3	Ungenügende Compliance im Devisen- und Edelmetallhandel	17
4.3	Schwere Verletzung des Gewährserfordernisses	17
4.3.1	Verstoss gegen Verbot manipulativen Verhaltens	17
4.3.2	Verstoss gegen die Pflicht zur Wahrung von Kundeninteressen	17
4.3.3	Verstösse gegen interne Richtlinien	18
4.4	Fazit	18
5	Massnahmen der FINMA im Fall UBS	18
5.1	Wiederholt schwere organisatorische Mängel in der Investment Bank	18
5.2	Einziehung	19
5.3	Organisatorische Massnahmen der FINMA	19
5.4	Eröffnung von Enforcementverfahren	20
	Anhang: Auszüge aus Hunderten von auffälligen Gruppenchats	21

1 Internationaler Bezug

Seit Herbst 2013 untersuchen Aufsichts-, Straf-, Justiz- und Wettbewerbsbehörden weltweit gegen zahlreiche Finanzinstitute wegen mutmasslichen Fehlverhaltens und Marktmanipulation im Devisenhandel.

Im Fall der UBS untersuchten bzw. untersuchen neben der FINMA u.a. die U.S. Commodity Futures Trading Commission („CFTC“) sowie die U.K. Financial Conduct Authority („FCA“). Auch in der Schweiz sind ausser der FINMA noch andere Behörden in den Fall involviert. Weil verschiedene internationale Behörden die relevanten Sachverhalte breit zu untersuchen beabsichtigten, die Vorwürfe in vorliegendem Verfahren grundsätzlich auf das Verhalten der Bank in der Schweiz bezogen sind und sich überdies Verstösse gegen Schweizer Recht bereits in einem frühen Stadium abzeichneten, fokussierte die FINMA ihre Untersuchung auf das Verhalten der Bank in der Schweiz. Allfällige Verstösse gegen ausländisches Recht wurden bei der Beurteilung der Verletzung von Schweizer Aufsichtsrecht nicht mitberücksichtigt.

Die FINMA stimmte ihre Untersuchung mit den im Vordergrund stehenden ausländischen Behörden ab. Insbesondere zur FCA unterhielt die FINMA einen regelmässigen Kontakt.

2 Erläuterungen zum Devisenhandel

2.1 Devisenmarkt

Am Devisenmarkt werden Währungen rund um die Uhr gegeneinander getauscht. Dabei wird der Devisenkurs (Wechselkurs) als Preis einer Währung im Verhältnis zu einer anderen gebildet. Der Devisenmarkt ist primär ein internationaler OTC-Markt, das heisst, es handelt sich um einen unregulierten Markt und der Handel findet überwiegend direkt zwischen zwei Marktteilnehmern statt. Zentrale multilaterale elektronische Handelsplätze (z. B. Börsen) spielen volumenmässig eine untergeordnete Rolle. Aus diesem Grund lässt sich der Devisenmarkt auch nicht lokalisieren und entsprechend nicht zentral überwachen.

Der Devisenmarkt ist mit einem weltweiten Tagesumsatz von 5,3 Billionen US-Dollar (Stand: März 2013) der grösste Finanzmarkt der Welt. Davon wird allein im Devisen-Sporthandel (Währungstausch mit Erfüllung in der Regel innert zwei Handelstagen) ein Tagesumsatz von mehr als 2 Billionen US-Dollar erzielt. Im Jahr 2001 hatte der Tagesumsatz noch ca. 1 Billion US-Dollar betragen.¹ Der Umsatz war in den letzten Jahren stark angestiegen. Dies ist insbesondere auf die markant grössere Handelsaktivität von Finanzinstituten im Interbankenmarkt zurückzuführen. Seit Ende 2013 sinken die im Devisenhandel umgesetzten Volumen moderat.

¹ <http://www.betterment.ch/wp-content/uploads/2013/12/BIZ-Monetary-and-Economic-Department-2013.pdf>.

Zwischen den Jahren 2010 und 2013 wurde der Devisenmarkt von vier Banken dominiert, die zusammen einen Marktanteil von ungefähr 50 Prozent erreichten. UBS gehörte im entsprechenden Zeitraum mit einem Marktanteil von durchschnittlich 8.9 Prozent zu diesen vier Banken.

Banken im Devisen-Sporthandel

Direkt am Devisen-Sporthandel beteiligen sich ausschliesslich bestimmte Banken („Dealers“), Broker und Handelsplattformen, die ihrerseits nur für Dealers zugänglich sind. Die übrigen Marktteilnehmer (sog. „Non-Dealers“), wie namentlich Pensionskassen, Hedgefonds, Fondsmanager, Firmen- und Privatkunden handeln zwingend über Dealers, die bei jedem Geschäft selber eintreten und über ihre eigenen Plattformen anderen Dealers und Non-Dealers Liquidität bereitstellen. Dealers sind Market Maker und stellen ihre Preise am Markt basierend auf der eigenen Markteinschätzung, der Grösse der eigenen Währungspositionen und der Risikoparametrisierung. Non-Dealers können mit Preisanfragen bei verschiedenen Market Maker den für sie vorteilhaftesten Preis erlangen.

2.2 Informationsaustausch in Chats

Als OTC-Geschäft lebt der Devisenhandel vom Austausch und Bezug von Informationen. Dabei kommen den Informationen ausserhalb der öffentlich zugänglichen Finanzinformationssysteme eine besondere Bedeutung zu. Mit dem Aufkommen von Online-Chat-Systemen ab 2007 wandelte sich das Kommunikationsverhalten der Devisenhändler. Informationen wurden zunehmend in gegen aussen abgegrenzten Chat-Gruppen ausgetauscht. Der unmittelbare Austausch von Informationen, bankintern wie auch mit Händlern von Drittbanken und Kunden, wurde dadurch vereinfacht. Dazu kam, dass vermehrt multilateral, in Gruppen, und nicht mehr nur bilateral kommuniziert wurde. Die im Chat ausgetauschten Informationen – u.a. zu vergangenen, aktuellen oder zukünftigen Aufträgen und Orderbuchdetails von Kunden und anderen Banken – nahmen quantitativ wie auch qualitativ stark zu.

Der Austausch von Informationen erfolgte in permanent bestehenden wie auch in spontan gebildeten Chat-Gruppen. Die „Gruppentreue“ innerhalb von einzelnen Chat-Gruppen und das gegenseitige Vertrauen waren ungeschriebene Gesetze und teilweise stark ausgeprägt. Die Händler gaben sich in diesen Chats gegenseitig z. B. nicht gesicherte Positionen bekannt. Die Händler und andere Teilnehmer der Chats fühlten sich punkto Rücksichtnahme auf die Handelspositionen oft stärker der Chat-Gruppe verpflichtet als dem eigenen Arbeitgeber und den eigenen Kunden.

Die Teilnahme an Chat-Gruppen nahm ab Ende 2012 aufgrund des LIBOR-Falls (vgl. Ziff. 4.1.3) deutlich ab. Bei einzelnen Banken oder Kunden wurden Gruppen-Chats ganz verboten oder eingeschränkt.

3 Untersuchung bei der UBS

Nachdem im Sommer 2013 ein Medienartikel veröffentlicht worden war, in dem ausgeführt wurde, dass im Devisenhandel organisierte Absprachen zwischen den Händlern verschiedener in diesem Geschäftsfeld tätigen Banken bestünden, leitete die Bank eine interne Untersuchung im Bereich Devisenhandel ein und mandatierte eine Anwaltskanzlei mit der Abklärung, ob die Bank in Marktabsprachen involviert ist.

Durch die gezielte Untersuchung entdeckte die UBS erste Hinweise auf ein Fehlverhalten von Mitarbeitenden und präsentierte ihre vorläufigen internen Untersuchungsergebnisse Ende September 2013 der FINMA. Am 4. Oktober 2013 informierte die FINMA in einer Medienmitteilung, dass sie im Zusammenhang mit möglichen Manipulationen von Devisenkursen Untersuchungen bei mehreren Schweizer Finanzinstituten durchführe. Die FINMA zeigte der UBS die Eröffnung eines Enforcementverfahrens an und beauftragte einen Untersuchungsbeauftragten. Das Mandat umfasste die Abklärung allfälliger aufsichtsrechtlich relevanter Sachverhalte im Devisenhandel. Die Untersuchung wurde auf den Zeitraum 1. Januar 2008 bis 30. September 2013 festgelegt („Untersuchungszeitraum“). Die Untersuchung der FINMA wurde durch die Gründlichkeit der internen Untersuchung der UBS erheblich unterstützt.

Am 11. November 2014 schloss die FINMA das Enforcementverfahren gegen die UBS mittels Verfügung ab und ergriff aufsichtsrechtliche Massnahmen gegen die Bank.

3.1 Organisation des Devisenhandels der Bank

3.1.1 Organisatorische Eingliederung

Der Devisenhandel gehört organisatorisch der Investment Bank der UBS an und beschäftigte per Ende des Untersuchungszeitraumes insgesamt rund 105 Mitarbeitende. Der Devisenhandel war im Wesentlichen in die Abteilungen Spothandel, Derivate sowie elektronischer Handel (FX eTrading, ab dem Jahr 2010) unterteilt. Im Jahr 2012 wurde zudem noch der Bereich Emerging Markets / Short Term Interest Rates in den Devisenhandel integriert. Die FINMA fokussierte ihre Untersuchung auf den Spothandelsdesk in Zürich (Opfikon). Hier beschäftigte die Bank im Untersuchungszeitraum insgesamt rund 14 Mitarbeitende. Die UBS verfügt über weitere Spothandelsdesks in Stamford (USA) und Singapur.

3.1.2 Massgebende Standards und interne Richtlinien

Die UBS war und ist Mitglied der Branchenorganisation für Teilnehmer am Devisen- und Geldmarkt, der Association Cambiste Internationale (ACI). Diese hat für den Devisenmarkt einen Verhaltenskodex, den ACI Model Code, veröffentlicht. Der Verhaltenskodex definiert im Wesentlichen sogenannte Best-Practice-Standards für den Devisenmarkt. UBS-intern gab es hauptsächlich zwei weitere relevante Richtlinien. Zum einen waren sämtliche Mitarbeiter an den Code of Business Conduct and Ethics of UBS gebunden. Dieser enthielt massgebende Bestimmungen in Bezug auf korrektes Verhalten („ethical behaviour“) und den Umgang etwa mit Interessenkonflikten. Zum anderen konkretisierte

der Fixed Income, Currencies and Commodities Risk & Distribution Code of Conduct (FICC Code) die Pflichten der im Devisenhandel tätigen Mitarbeiter bei der Abwicklung des Tagesgeschäfts.

Aus den genannten Richtlinien ergaben sich für Mitarbeitende im Devisenhandel sowie deren Vorgesetzte u.a. folgende allgemein formulierten Pflichten:

- Bei der Ausführung von Kundenaufträgen, die gestützt auf Instruktionen der Kunden erfolgen (z.B. bei Stop-Loss-Aufträgen), hat die Bank die Interessen des Kunden zu berücksichtigen und zu wahren;
- Handelsaktivitäten, die darauf ausgerichtet sind, im Hinblick auf die Preisbildung bei Devisen falsche Eindrücke zu erwecken oder eine falsche bzw. abnormale Preisbildung zu erzielen (Marktmanipulation) sind verboten;
- Mitarbeiter sind gehalten, vertrauliche Informationen, die sie von Kunden erhalten haben, vertraulich zu behandeln und einzig zugunsten des Kunden zu nutzen;
- Interessenkonflikte zwischen Kundeninteressen und Interessen der Bank sind zu identifizieren und angemessen zu kontrollieren und zu handhaben.

3.1.3 Keine klaren Richtlinien zur Verwendung von Chats

Grundsätzlich wurde die Zulässigkeit des Gebrauchs von Chats im Devisenhandel sowie der Chat-Inhalte von der UBS nicht hinreichend hinterfragt, obwohl der intensive Austausch von Informationen sowie die Nähe zu externen Dritten in einzelnen Chat-Gruppen Risiken bargen. Gemäss Angaben der Devisenhändler der Bank existierten keine konkreten internen Vorgaben oder Richtlinien zum Gebrauch der Chats. Es war aufgrund der nur sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen des FICC Code sowie vereinzelter anderer interner Bestimmungen weitgehend dem einzelnen Devisenhändler überlassen, welchen Informationsaustausch er als akzeptabel erachtete. Als Konsequenz wurden Verhaltensweisen und Praktiken von anderen Devisenhändlern und Vorgesetzten unkritisch übernommen. Den Händlern war lediglich teilweise bekannt, dass keine Informationen geteilt werden dürfen, die einen Kunden identifiziert hätten.

Im Zuge der Untersuchung befragte UBS-Devisenhändler sagten aus, dass sie von gewissen Vorgesetzten ermutigt wurden, in Chat-Gruppen mit Kunden und anderen Händlern von Drittbanken aktiv zu sein, um Informationen auszutauschen. Wie normal der Austausch in Chats war, illustriert eine Aussage eines UBS-Devisenhändlers, der nach dem Rückgang resp. den Verboten von Chats ab 2012 sagte: „*It's a new world out there*“.

3.1.4 Überwachung und interne Kontrollen

Direkt zuständig für die Überwachung der Aktivitäten am Handelsdesk waren die Desk Supervisor. Gemäss den internen Vorgaben der Bank, mussten diese für die Überwachungsaufgaben speziell geeignet sein, entsprechende Erfahrung mitbringen (Rang eines Executive Directors) und gleichenorts

arbeiten wie die Händler, die sie überwachen. Desk Supervisor hatten für eine angemessene Organisation der Handelsdesks zu sorgen. Sie hatten insbesondere die täglichen Aktivitäten der Händler sowie die Einhaltung der internen Richtlinien und rechtlichen und regulatorischen Vorgaben durch die Händler zu überwachen. Für die Auswahl der Desk Supervisor war der Geschäftsbereichsleiter des Devisenhandels mit Unterstützung des COO des Devisenhandels zuständig.

3.1.5 Compliance und interne Revision

Das UBS-Leitbild von Compliance sah vor, innerhalb der Bank eine starke Compliance-Kultur „from the top“ zu fördern. Aufgabe der Compliance Funktion war es, die Geschäftsbereiche mittels unabhängiger Beratung zu unterstützen und das Überwachungs- und Kontrollumfeld objektiv zu prüfen. Die Umsetzung der Ergebnisse der von der Compliance Funktion durchgeführten Arbeiten oblag allein den Geschäftseinheiten. Die für den Devisenhandel zuständige Compliance Funktion innerhalb der Devisenhandelsabteilung der Bank überwachte nicht spezifisch und regelmässig die Einhaltung der internen Richtlinien (Compliance), insbesondere des FICC Code, oder die Abwicklung von Devisenhandelsaktivitäten anhand von Stichproben und überprüfte diese nicht spezifisch auf deren Übereinstimmung mit internen und externen gesetzlichen oder regulatorischen Anforderungen.

Die interne Revision erstellte mehrere Berichte mit Bezug zum Devisenhandel der Bank. Obwohl die interne Revision in diesen Berichten diverse relevante Feststellungen machte, wurden diese hinsichtlich ihrer Relevanz praktisch alle als „moderat“ eingestuft und damit nicht weit eskaliert. U.a. stellte die interne Revision im Juli 2013 fest, dass Interessenkonflikte der Bank im Devisenhandel nicht hinreichend geregelt und die Erkennung unangemessener Handelspraktiken nicht genügend sichergestellt waren.

3.2 Funktionsweise der Bank im Devisenhandel

3.2.1 Devisentransaktionen bei der UBS

Gehandelt wurden verschiedene Devisenprodukte wie etwa Spot, Forward, Swap, Currency-Swap, OTC-Devisenoption und Non-deliverable Forward („NDF“). Bei der UBS sind verschiedene Desks für den Handel in diesen Produkten zuständig. Der Devisenspothandel rückte in der Untersuchung der FINMA in den Vordergrund. Bei einem Spotgeschäft liefert der Verkäufer die verkauften Devisen innert zwei Tagen auf das vereinbarte Konto, während der Käufer der Devisen innert zwei Tagen den vereinbarten Gegenwert leistet. Es handelt sich mithin um einen reinen Währungsaustausch.

Der Grossteil der Devisenspothandelsaufträge von UBS-Kunden im Untersuchungszeitraum entstammte elektronischen Quellen. Ein kleinerer Teil lief über den UBS Sales Desk („Sales“) mittels Voice Trading (über Lautsprecher, Telefon oder elektronische Kommunikationsmittel erhaltene Aufträge). Preisstellung und Abwicklung im Devisenspothandel der UBS liefen bei kleineren Aufträgen voll-elektronisch über den Handelsdesk FX eTrading ab (algorithmischer Handel). Grössere Aufträge (Grenzwert abhängig von Währungspaar) liefen nicht über FX eTrading, sondern flossen direkt ins globale Handelsbuch (Front Book) des für die betreffenden Währungen zuständigen Spothändlers.

Die Preisfestsetzung bei grösseren Aufträgen (ausserhalb FX eTrading) erfolgte entweder eigenständig durch Sales-Mitarbeiter, die i.d.R. mit Endkunden in direktem Kontakt standen, oder gegebenenfalls nach deren Rücksprache mit dem Spothändler. Der Salesbereich fügte i.d.R. dem vom Spothändler übermittelten Preis einen Aufschlag (Mark-Up) hinzu. Dieser fiel je nach Kundenbeziehung, konkreter Transaktion und anderen Faktoren unterschiedlich hoch aus. Der Spothändler erzielte demgegenüber seinen Gewinn primär aus dem Eigenhandel, der Positionierung im Rahmen der Absicherung von Kundenaufträgen sowie dem Market Making (Spread).

Auftragstypen

Die Kunden der Bank im Devisenspothandel erteilten der Bank unterschiedliche Aufträge. Der Instant Quote war gemäss den Ergebnissen der Untersuchung die häufigste Auftragsart.

- **Instant Quote:** Er führt zur sofortigen Ausführung zum von der Bank fortlaufend (24 Stunden) gestellten Geld- und Briefkurs. Der Ausführungspreis ist entsprechend garantiert.
- **Market Order:** Der Kunde verlangt die Ausführung zu gegenwärtig besten Kursen. Die Bank verfügt über das Ermessen, zu welchem Kurs letztlich ausgeführt wird.
- **Limit Order:** Der Limitenauftrag (Limit Order, auch Pending Order oder Delayed Order) ist ein vom Preis abhängiger Auftrag, der ab einem bestimmten Preisniveau ausgelöst wird. Limitenaufträge sind beispielsweise Take-Profit-Aufträge (Take-Profit-Orders) oder Stop-Loss-Aufträge (Stop-Loss-Orders), die bestehende Positionen mit Gewinn (Take-Profit) oder Verlust (Stop-Loss) innerhalb einer definierten Zeitspanne bei einem bestimmten Preisniveau schliessen oder ggf. Positionen auch neu eröffnen.
- **Fixing Order:** Beim Fix-Auftrag (Fixing Order) führt die Bank einen Auftrag mit garantiertem Preis eines Referenzwerts (WMR- oder ECB-Fix) aus. Der Referenzwert-Ausführungspreis ist zum Zeitpunkt der Auftragserteilung noch nicht bekannt, wird jedoch von der Bank garantiert. Die Bank steht also im Risiko.

3.2.2 Eigenpositionen und Eigenhandel der UBS

Die Bank war im Devisenspothandel jeweils Gegenpartei. Dies bedeutet, dass die Bank konstant Geld- und Briefkurse für die verschiedenen Währungen stellte und als *Principal* beim Abschluss der jeweiligen Transaktion im Risiko und damit in einem potenziellen Interessenkonflikt stand, da jeder Abschluss zu einer Änderung der Position der Bank in den zwei Währungen des relevanten Währungspaares führte. Als Market Makerin entschädigte die Bank dieses Risiko bzw. erzielte die Bank ihren Erfolg aus der Differenz zwischen gestellten Geld- und Briefkursen (Bid-Offer-Spread) und allfälligen Marktpreisveränderungen.

Ein Grossteil der Kundentransaktionen wurde automatisiert nahezu vollständig abgesichert (im eFX innert Millisekunden). Allfällige Währungspositionen des Spothändlers bzw. der Bank im für den Kundenhandel bestimmten Front Book waren i.d.R. die direkte Folge von ausgeführten, aber innerhalb festgelegter Limiten nicht vollständig abgesicherten Kundentransaktionen (gewollt oder ungewollt). Losgelöst von Kundentransaktionen gingen die Händler nur limitiert und abhängig vom Risikoappetit aktiv und bewusst Positionen für die Bank im Front Book ein.

Ab dem Jahr 2010 wurden einzelnen Händlern zudem personalisierte Handelsbücher („Back Books“) mit unterschiedlichen Limiten für den Eigenhandel der Bank zugeteilt. Im Back Book konnten Eigenhandelspositionen insbesondere länger als einen Tag oder strategisch (mehrere Tage) gehalten werden. Zudem ermöglichte ein Back Book einem Spothändler, andere als die ihm im Front Book zugewiesenen Währungen für die Bank zu handeln.

3.3 Verhaltensweisen der Bank im Devisenhandel

Aus der Untersuchung, insbesondere aus der Analyse von Chat-Protokollen und Handelsdaten sowie aus Interviews mit Händlern, ergaben sich verschiedene aufsichtsrechtlich relevante Verhaltensweisen im Zusammenhang mit dem Devisenhandel der Bank, die nachfolgend beschrieben werden. Einzelne der befragten Devisenhändler der Bank betrachteten die in der Folge aufgelisteten Verhaltensweisen grösstenteils als im Devisenhandel üblich.

3.3.1 Manipulation von Referenzwerten

Verschiedentlich und aus diversen Gründen verlangten die Kunden der Bank, dass eine Devisentransaktion zum Tagesschlusskurs eines Referenzwertes, z.B. des 4pm WMR-Fix, abgerechnet wurde. Abhängig davon, ob die als Gegenpartei agierende Bank bei der entsprechenden Transaktion dann als Käufer oder Verkäufer auftrat, hatte sie – sofern nicht ein Auflösen des Fix-Auftrags mit einer gegenläufigen Position bereits vor dem Fix-Zeitfenster erfolgt war („Matching“) – ein Interesse daran, dass der Kurs möglichst tief bzw. eben möglichst hoch „fixiert“ wurde.

Devisenreferenzwerte

Die wichtigsten Referenzwerte im Devisen-Sporthandel sind die WM/Reuters Closing Spot Rates („WMR-Fix“) und die ECB-Referenzsätze („ECB-Fix“), die um 17 Uhr („4pm WMR-Fix“) bzw. 14.15 Uhr mitteleuropäische Zeit (MEZ) festgelegt werden. Der 4pm WMR-Fix gilt de facto als globaler Standard für Tagesschlusskurse im Sporthandel. Der 4pm WMR-Fix wird anhand der Handelsdaten der Systeme Reuters Dealing 3000, EBS und Currenex ermittelt. Während einer Minute (16:59:30 bis 17:00:30 Uhr MEZ) fliessen die in den relevanten Systemen erfassten Geld- und Briefkurse sowie die tatsächlichen Abschlusskurse sekundlich in die Berechnung des Medians ein. Der Handel auf den Plattformen erfolgt in Millisekunden, weshalb nicht jedes einzelne Angebot oder jeder einzelne Abschluss in diesem Zeitfenster für die Berechnung des WMR-Fix berücksichtigt wird.

Bei solchen Fix-Aufträgen betrieb die Bank mitunter ein sogenanntes Pre-Positioning, das heisst, die Bank erwarb die zum Fix-Kurs zu veräussernden Devisen oder veräusserte die zum Fix-Kurs zu erwerbenden Devisen teilweise oder vollständig bereits vor der Fixierung des Referenzwertes. Damit ging die Bank prinzipiell ein Risiko ein. Gleichzeitig aber und je nachdem, wann und wie aggressiv dieses Pre-Positioning ausgeführt wurde, erlaubte es der Bank den Versuch, den effektiven (und dem Kunden abgerechneten) Tagesschlusskurs des Referenzwertes in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Im Idealfall für die Bank waren die Devisen der Bank günstiger erworben worden als sie zum – gegebenenfalls durch das Pre-Positioning beeinflussten – Fix-Kurs dem Kunden veräussert wurden.

Devisenhändler der Bank in Zürich unternahmen wiederholt und über einen längeren Zeitraum zumindest den Versuch oder nahmen wiederholt zumindest gezielt in Kauf, mit aggressiver Ausführung grossvolumiger Aufträge Devisenreferenzwerte zu manipulieren, um daraus für sich, die Bank oder für Dritte einen Profit zu generieren. Dies geschah jeweils mit einer zeitlich idealen Abstimmung der Abwicklung von Devisenaufträgen auf die Berechnung der Devisenreferenzwerte. Der 4pm WMR-Fix konnte beispielsweise dadurch beeinflusst werden, dass die eigenen Aufträge des Pre-Positionings auf den Zeitraum vor und am Fix-Zeitfenster konzentriert wurden. Je nach Risikoappetit handelte ein Devisenhändler zeitlich näher oder weiter entfernt vom Fix-Zeitfenster. Irrelevant für die aufsichtsrechtliche Bewertung war dabei, ob die entsprechenden Versuche nachweisbar von Erfolg gekrönt waren. Immerhin gibt es klare Anzeichen dafür, dass entsprechende Auftragsausführungsstrategien zumindest teilweise einen Einfluss auf den Devisenreferenzwert hatten. Ferner deutet die Tatsache, dass entsprechende Versuche wiederholt unternommen wurden, darauf hin, dass die Händler zumindest davon ausgingen, damit teilweise erfolgreich zu sein.

Es erfolgten auch Absprachen mit anderen Banken im Hinblick auf eine mögliche Beeinflussung der Devisenreferenzwerte. In einzelnen Chats beglückwünschten sich die Gruppenmitglieder, wenn es ihnen oder einzelnen von ihnen mutmasslich gelungen war, den Referenzwert oder den Devisenkurs in die gewünschte Richtung zu bewegen.

Die FINMA kommt zum Ergebnis, dass die Bank wiederholt und über Jahre hinweg zumindest versucht hat, Devisenreferenzwerte zu manipulieren und damit die freie Preisfindung zu beeinträchtigen. Selbst wenn der Bank zugestehen ist, dass nicht alle Manipulationsversuche erfolgreich waren, betrachtet es die FINMA als erstellt, dass die wiederholt und regelmässig aufgetretenen Manipulationshandlungen (zusammen mit eingespartem Kontrollaufwand) in der Gesamtheit zu einem erheblichen Erfolg geführt haben.

3.3.2 Wiederholtes Verhalten entgegen den Interessen der Kunden und Gegenparteien

Die Bank bzw. mehrere ihrer Mitarbeitenden am Standort Zürich haben sich, teilweise auch in Absprache mit anderen Banken, wiederholt und untolerierbar häufig entgegen den Interessen ihrer Kunden und Gegenparteien verhalten durch: (i) Auslösen („Jamming“) von Stop-Loss-Aufträgen, wobei aktiv und zum Nutzen der Bank der Stopp eines Kunden ausgelöst wurde, (ii) Front Running bei Kundenaufträgen durch gleichgerichtete Vorab-Transaktionen für die Bank, (iii) Partial Fills, wobei zumindest ein Teil einer für den Kunden gewinnbringenden Devisentransaktion der Bank gutgeschrieben wurde; (iv) Offenlegung von vertraulichen, identifizierenden Kundeninformationen; (v) Inkaufnahme treuwidri-

gen Verhaltens Dritter, und (vi) vereinzelte Täuschungshandlungen betreffend Sales Mark-Ups sowie Exzessive Mark-Ups im Zusammenhang mit einem bankinternen Produkt.

3.3.3 Edelmetalle (Precious Metals, „PM“)

Der für den Edelmetallhandel zuständige PM-Spotdesk ist seit Ende 2008 organisatorischer Bestandteil des Devisenhandel-Spotdesks der Bank und unterlag damit auch den selben Kontroll- und Überwachungsprozessen. Der PM-Spotdesk der Bank befindet sich an drei Standorten: Singapur, Stamford und Zürich (Opfikon). Wie der Devisenspothandel ist auch der PM-Spothandel ein OTC-Geschäft mit Principal-to-Principal Transaktionen.

Die im Devisen-Spothandel festgestellten aufsichtsrechtlich unerlaubten Verhaltensweisen und Techniken wurden zumindest teilweise auch im PM-Spothandel angewandt. Darunter fallen folgende Verhaltensweisen entgegen den Interessen der eigenen Auftraggeber und Kunden: (i) Teilen von Orderbuchinformationen mit Drittparteien (u.a. Stop-Loss-Aufträge), (ii) Teilen von grösseren aktuell auszuführenden oder kurz bevorstehenden Aufträgen mit Drittparteien („Flow Information“), (iii) Teilen der Namen von Bankkunden mit Drittparteien, (iv) Front Running, und (v) Auslösen von Stop-Loss-Aufträgen.

Das wiederholte Front Running, insbesondere im Back Book, bei Silber-Fix-Aufträgen eines einzelnen Kunden machte einen wesentlichen Bestandteil der auffälligen Verhaltensweisen aus. Die Desk Supervisors sahen sich nach einiger Zeit des untätigen Zusehens wegen der Offensichtlichkeit und Häufigkeit des Front Runnings im Back Book gezwungen, dieses im Back Book zu verbieten, ohne aber die dafür zuständigen Händler zu sanktionieren.

3.4 Mutmassliches Mitwissen bis auf höhere Managementstufen des Devisen- und Edelmetallhandels

Die aufsichtsrechtlich unerlaubten Verhaltensweisen erfolgten hauptsächlich auf der Stufe des Front Offices. Sie wurden von Linienvorgesetzten mit direkten Überwachungsaufgaben teils selbst so vorgelebt, teils auch einfach toleriert. Zudem erwiesen sich diverse Kontrollfunktionen als ineffizient oder prozessuale Sicherungen waren nicht vorhanden. Teilweise verstanden auch die Senior Manager des Devisenhandels die Funktionsweise und Praktiken der Handelsdesks zu wenig, hinterfragten konkrete Vorkommnisse nicht hinreichend und verliessen sich zu sehr auf die mit Überwachungsaufgaben betrauten Desk Supervisor.

Einzelne Mitarbeitende (Händler) des Spothandelsdesks sowie deren Vorgesetzten waren die Urheber des der Bank anzurechnenden Fehlverhaltens. In Individualverfahren wird der Wissensstand und das Verhalten von Verantwortungsträgern bis auf die Stufe der Senior Manager des Bereichs FXPM der Investment Bank in Zürich (Opfikon) zu klären sein.

3.5 Bereits ergriffene Massnahmen der UBS

Die Bank hat verschiedene Massnahmen eingeleitet, um die Organisation und die Kontrollen im Bereich Devisen- und Edelmetallhandel zu verbessern.

Die Bank hat zudem als Reaktion auf die Untersuchungen im Devisenhandel mehrere kurzfristige Massnahmen getroffen. Diese beinhalten im Wesentlichen die Entlassung oder Suspendierung von Mitarbeitenden, eine Überwachung (Monitoring) des Handels für die Zeit rund um die Festsetzung von Devisenreferenzwerten sowie ein Teilnahmeverbot in Chat-Systemen, wo diese für die Geschäftsabwicklung nicht unbedingt notwendig ist. Zudem wurden die Back Books und damit verbunden der Eigenhandel der Bank reduziert.

Weiter hat die Bank diverse zusätzliche Massnahmen eingeleitet, um die Organisation und die Kontrollen im Bereich Verhalten und Marktmissbrauch zu stärken. Dies umfasst auch die Einführung von weiteren Überwachungs- und Analyseinstrumenten sowie umfassende Anpassungen am Kontrollframework, welche wesentlich über den Devisen- und Edelmetallhandel hinausgehen.

4 Rechtliche Würdigung der FINMA

4.1 Rechtliche Grundlagen in der Schweiz

4.1.1 Devisenmarkt als nicht regulierter Markt

Der Devisenmarkt ist nicht spezifisch reguliert. Er ist im Vergleich zum börslichen Aktienhandel kaum expliziten gesetzlichen oder regulatorischen Normen unterworfen. Dies gilt indessen nicht für eine Bank, die neben dem Eigenhandel auch Aufträge ihrer Kunden entgegennimmt und ausführt oder als Gegenpartei Transaktionen mit ihren Kunden abschliesst.

Eine Bank hat insbesondere über eine dem Geschäftsbereich angemessene Verwaltungsorganisation zu verfügen und dauernd Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit zu bieten (vgl. Ziff. 4.1.3). Manipulatives, marktmissbräuchliches oder anderweitig wiederholt treuwidriges Verhalten der aus einer Vertrauensposition agierenden Bank ist unredlich und im Geschäftsverkehr mit dem Gewährserfordernis nicht vereinbar.

4.1.2 Angemessene Verwaltungsorganisation

Direkte Pflichten für die Geschäftstätigkeit im Devisenhandel ergeben sich für die Bank aus den allgemeinen Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation (Art. 3 Abs. 2 Bst. a BankG). Eine Bank muss imstande sein, operationelle und rechtliche Risiken, die sich aus dem Betrieb einer Geschäftstätigkeit ergeben, zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Dazu muss sie u.a. über ein angemessenes und wirksames Kontrollsystem verfügen (Art. 9 Abs. 4 BankV, Rundschreiben der FINMA 08/24 „Überwachung und interne Kontrolle Banken“). Erhebliche Mängel in der Verwaltungsorganisation eines Instituts können gewährsrelevant sein.

4.1.3 Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung

Zu den dauernd einzuhaltenden Bewilligungsvoraussetzungen gehört unter anderem, dass die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten (Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG). Dies gilt auch für die Bank als Unternehmen. Somit hat sich das Institut wiederholte Fehlverhalten bzw. Gewährsverstösse seiner Mitarbeiter im Geschäftsverkehr aufsichtsrechtlich direkt als eigenes gewährsrelevantes Verhalten anrechnen zu lassen, wenn solches Fehlverhalten aufgrund von Mängeln in der Organisation und im Risikomanagement des Instituts überhaupt erst möglich ist oder zumindest in erheblichem Ausmass begünstigt wird.

Das Gewährserfordernis manifestiert sich insbesondere darin, dass ein korrektes Verhalten im Geschäftsverkehr gefordert ist, d.h. es beinhaltet in erster Linie die Beachtung der Rechtsordnung, insbesondere der Gesetze und Verordnungen, der bankinternen Vorschriften und der massgebenden Standards und Standesregeln sowie der Vorschriften und Praxis der Aufsichtsbehörde.

Eine Verletzung der Rechtsordnung ist indessen für die Verneinung der Gewähr nicht zwingend erforderlich. Das Gewährserfordernis verlangt vom Bewilligungsträger und seinen Organen und Mitarbeitenden insbesondere auch ein Geschäftsverhalten, das die wohlverstandenen Interessen seiner Kunden schützt und das entgegengebrachte Vertrauen nicht missbraucht. So sind denn auch Geschäftspraktiken wie beispielsweise Insiderhandel, allgemein die einseitige Ausnützung eines Informationsvorsprungs zum Nachteil der Kunden oder der übrigen Marktteilnehmenden oder Marktmanipulationen mit Blick auf die Gewähr stets verpönt. Interessenkonflikte sind stets so zu lösen, dass Kunden und Dritten keine Nachteile daraus erwachsen.

Zum Normgehalt des Gewährserfordernisses gehört auch, dass Institute und Finanzgruppen sich und ihre Angestellten nicht unnötigen Rechts- und Reputationsrisiken aussetzen. Dieser Aspekt manifestiert sich auch im Erfordernis, berufsspezifischen Anforderungen an das Geschäftsgebaren, welches wie vorstehend ausgeführt hohen Ansprüchen genügen muss, zu entsprechen. Banken und ihre Angestellten müssen sich deshalb so verhalten, dass sie die Bank bzw. den Effektenhändler nicht kompromittieren, d.h. ihr Ansehen und das ihnen vom Publikum entgegengebrachte Vertrauen nicht schädigen oder gar in einem weiteren Rahmen den Ruf des schweizerischen Finanzplatzes beeinträchtigen.

Die FINMA hat im Rahmen der Manipulation der LIBOR-Referenzzinssätze („LIBOR-Fall“) sowie in anderen Marktmanipulationsfällen der letzten Jahre unmissverständlich klargemacht, dass sie Marktmanipulationen nicht duldet – unabhängig davon, ob es sich dabei um einen regulierten Markt handelt oder nicht. Unter Marktmanipulationen fallen Aktivitäten, die absichtlich preisverzerrend wirken, die entsprechende Wirkungen gezielt in Kauf nehmen oder deren preisverzerrende Wirkungen bei pflichtgemäsem Verhalten hätten erkannt werden können. Unzulässig ist insbesondere auch eine (zeitnahe) Beeinflussung von Schlusskursen und Referenzwerten.

4.2 Schwere Verletzung des Organisationserfordernisses bei der UBS

Die UBS hat die aufgrund des Marktauftritts ihres Devisenhandels entstandenen erheblichen Risiken nicht erfasst und unzulässige Praktiken über lange Zeit nicht unterbunden. Das gleichzeitige Betreiben von Kunden- und Eigenhandel und die im Rahmen des Kundenhandels erlangten Informationen bergen Risiken aufgrund der latent vorhandenen Interessenkonflikte. Die vorhandenen Risiken wurden wegen des Anreizsystems, bei dem die variablen Lohnbestandteile im Durchschnitt das Dreifache und bis zum Siebenfachen des Grundgehalts ausmachten und bei dem Compliance für die Leistungsbeurteilung nur eine untergeordnete Rolle spielte, zusätzlich erhöht.

4.2.1 Keine angemessene Risikobeurteilung

Trotz des Vorkommens diverser Ereignisse und Anhaltspunkte, die zu einer korrekten Risikobeurteilung und zu entsprechenden Massnahmen der Bank hätten führen müssen, wurden über lange Zeit die im Marktverhalten der Akteure im Devisenhandel liegenden Risiken weder erfasst noch begrenzt. Insbesondere kam es zwischen den Jahren 2010 und 2013 innerhalb des Devisenhandels der Bank im Zusammenhang mit marktmissbräuchlichen Verhaltensweisen zu verschiedenen Whistleblowing-Meldungen betreffend das Marktverhalten im Devisenhandel (v.a. betreffend Front Running). Diesen lagen teilweise gravierende Verfehlungen von Mitarbeitenden zugrunde. Die entsprechenden Untersuchungen erfolgten aber jeweils nur einzelfallbezogen und nicht systematisch innerhalb des gesamten Devisenhandels. Auch wurde Feststellungen der internen Revision nicht hinreichend Rechnung getragen. Dies war gemessen an den erheblichen Risiken ungenügend.

4.2.2 Unzulängliche Kontrollinstrumente

Die vorhandenen Kontrollinstrumente der Bank waren für die Vornahme einer angemessenen Risikobeurteilung nicht ausreichend. Einerseits existierten bei der Bank keine ausreichenden, auf den Devisenhandel zugeschnittenen internen Richtlinien und damit auch keine ausreichend bestimmten Regeln und Verantwortlichkeiten für den Devisenhandel. Andererseits ignorierten die Desk Supervisor ihre diesbezüglichen Überwachungsfunktionen:

- Die zentrale für den Devisenhandel geltende Richtlinie war der FICC Code, der – wie andere interne Bestimmungen – jedoch nur Grundsätze festlegte. Er enthielt aber keine detaillierten und ausreichend konkret definierten Pflichten in Bezug auf die Verwendung von Kommunikationsmitteln, den Austausch von Informationen, das Verhalten gegenüber dem Kunden sowie die diesbezüglichen Kontrollen, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Insbesondere in Bezug auf die im Devisenhandel problematische Unterscheidung zwischen dem nach dem FICC Code zulässigen Pre-Positioning und manipulativen oder treuwidrigen Verhaltensweisen fanden sich weder im FICC Code noch in anderen internen Regularien hinreichend klare Kriterien.
- Die Untersuchung hat ergeben, dass die Devisen-Spöthändler ihre sich insbesondere aus dem FICC Code ergebenden Verhaltenspflichten weder hinreichend kannten noch sich – soweit bekannt – daran hielten. Auch die Desk Supervisor kannten die internen Richtlinien nicht und kümmerten sich auch nicht um deren Einhaltung. Ein in Zürich (Opfikon) tätig gewesener Senior Mitar-

beiter des Devisenhandels gab gar zu Protokoll, niemand hätte den FICC Code über die zweite Zeile hinaus gelesen, er selbst auch nicht. Zudem habe er Compliance nicht als seine Aufgabe gesehen, seine Aufgabe sei gewesen, Gewinn für die Bank zu erzielen („*My role is to run the desk and make money. Compliance is not my role.*“).

Darüber hinaus verfügte die Bank auch nicht über hinreichende Hilfsmittel (z.B. Monitoring), die geeignet gewesen wären, Verstösse gegen Marktverhaltensregeln zeitnah angemessen zu erkennen oder gar präventiv zu verhindern.

4.2.3 Ungenügende Compliance im Devisen- und Edelmetallhandel

Der Bank ist vorzuwerfen, dass innerhalb des Devisenhandels keine hinreichende Compliance-Kultur herrschte. Compliance-Themen wurden durchwegs zu wenig gewichtet, sowohl bei den internen Schulungen wie auch bei der Beurteilung der Mitarbeitenden. Weder waren die Mitarbeitenden hinreichend sensibilisiert, noch bestanden angemessene Kontrollen (z.B. Vier-Augen-Prinzip), die geeignet gewesen wären, Compliance an den Handelsdesks sowie deren Überwachung sicherzustellen. Hinzu kommt, dass die Aufgabe der „second line of defense“ nicht angemessen wahrgenommen wurde und dass der Compliance-Funktion der Bank in Bezug auf den Devisenhandel bisher nur eine passive Rolle zukam. Schliesslich ist der Bank vorzuwerfen, dass sie die eingegangenen Whistleblower-Meldungen nicht zeitnah in der gebotenen Tiefe untersuchte. Die Compliance-Funktion der Bank war im Devisen- und Edelmetallhandel nicht angemessen ausgestaltet.

4.3 Schwere Verletzung des Gewährserfordernisses

Die FINMA rechnet der Bank das Handeln ihrer Mitarbeitenden gemäss Ziff. 3.3 im Lichte des Gewährsartikels aufsichtsrechtlich zu.

4.3.1 Verstoss gegen Verbot manipulativen Verhaltens

Die FINMA stellte fest, dass die Bank mit den wiederholten, über Jahre hinweg erfolgten Aktivitäten eines bestimmten Personenkreises mit dem Ziel der Manipulation von Devisenreferenzwerten die freie Preisbildung teilweise beeinträchtigt und damit die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit schwer verletzt hat, indem sie aufsichtsrechtlich gegen den Grundsatz von Treu und Glauben sowie gegen das Gebot redlichen Handelns verstossen hat. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bank bereits massgeblich in den LIBOR-Fall involviert war, diese spätestens ab Sommer 2012 vorhandene Kenntnis jedoch zunächst nicht – wie von einem sanktionierten Bewilligungsträger zu erwarten gewesen wäre – zu ihren Gunsten bzw. gegen manipulatives Verhalten im Devisenhandel einsetzte.

4.3.2 Verstoss gegen die Pflicht zur Wahrung von Kundeninteressen

Die FINMA stellte fest, dass sich die Bank auch mit den unter Ziff. 3.3.2 und Ziff. 3.3.3 dargelegten wiederholten Verhaltensweisen eines beschränkten Personenkreises, welche teilweise nach bestimmten Mustern abliefen, entgegen den Interessen der Kunden sowohl treuwidrig im Sinne des aufsichtsrechtlichen Gebots von Handeln nach Treu und Glauben im Geschäftsverkehr als auch unredlich im

Sinne des Gebots redlichen Handelns verhalten hat. Die Bank wog sich wegen des mutmasslich unregulierten Marktes in Sicherheit, und konnten oder wollten nicht erkennen, welche erheblichen Risiken sie damit einging. Die FINMA kam daher zum Ergebnis, dass die Bank auch mit dem unter Ziff. 3.3.2 und Ziff. 3.3.3 dargelegten wiederholten Verhalten entgegen den Interessen der Kunden die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit schwer verletzt hat, indem sie sowohl treuwidrig als auch unredlich agierte.

4.3.3 Verstösse gegen interne Richtlinien

Mit der Manipulation von Devisenreferenzwerten sowie den unter Ziff. 3.3.2 und Ziff. 3.3.3 dargelegten wiederholten Verhalten einzelner Personen entgegen den Interessen der Kunden versties die Bank gemäss Ansicht der FINMA auch mehrfach gegen die internen Richtlinien des selbst für einen juristischen Laien einfach verständlichen Global Code sowie des FICC Code (vgl. Ziff. 3.1.2). Damit hat sie die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit auch in diesem Punkt schwer verletzt.

4.4 Fazit

Die FINMA stellte schliesslich fest, dass die Bank aufgrund (i) der ungenügenden internen Organisation und (ii) des ihr zurechenbaren, wegen organisatorischen Mängeln begünstigten, aufsichtsrechtlich untolerierbaren Verhaltens ihrer Mitarbeitenden in schwerer Weise gegen die Anforderungen an die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit verstossen hat.

5 Massnahmen der FINMA im Fall UBS

5.1 Wiederholt schwere organisatorische Mängel in der Investment Bank

Nach den Fällen Unauthorized Trading Incident („UTI“) und LIBOR ist der Abschluss des vorliegenden Verfahrens die dritte Verfügung der FINMA gegen die Bank wegen groben Fehlverhaltens mit Beteiligung der Investment Bank innerhalb von weniger als zwei Jahren. Bereits im UTI-Fall hatte die FINMA im November 2012 erhebliche Mängel im Risikomanagement und Kontrollumfeld der Investment Bank beanstandet. Auch im LIBOR-Fall stellte die FINMA im Dezember 2012 nach mehrmonatiger Untersuchung in Bezug auf die Investment Bank erhebliche Mängel im Bereich der Systeme und Kontrollen fest. So waren interne Richtlinien, sofern sie überhaupt existierten, entweder mangelhaft oder wurden nicht konsequent umgesetzt, und die zuständigen Vorgesetzten prüften das einschlägige Fehlverhalten ungenügend und waren zum Teil selbst in das Fehlverhalten involviert.

Dass das Enforcementverfahren betreffend Devisenhandel nun erneut schwere organisatorische Mängel aufdeckte, beanstandete die FINMA explizit und berücksichtigte dies bei der Wahl der organisatorischen Massnahmen sowie bei der Beurteilung deren Verhältnismässigkeit erschwerend.

5.2 Einziehung

Die schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen ermöglichte es der Bank, über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg einen ungerechtfertigten Gewinn zu erzielen bzw. einen Verlust ungerechtfertigt zu vermeiden.

Die FINMA kann seit dem 1. Januar 2009 aufgrund schwerer Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen erzielte ungerechtfertigte Gewinne bzw. ungerechtfertigt vermiedene Verluste respektive Kosten einziehen. Insofern wurde der Zeitabschnitt vom 1. Januar 2009 bis 30. September 2013 als Einziehungszeitraum („Einziehungszeitraum“) betrachtet. Gemäss Art. 35 Abs. 3 FINMAG kann die FINMA den Umfang der einzuziehenden Vermögenswerte schätzen, sofern sich deren Umfang nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand ermitteln lässt.

Unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren zieht die FINMA in vorliegendem Verfahren basierend auf einer Schätzung die Summe von CHF 133.9 Mio. ein.

5.3 Organisatorische Massnahmen der FINMA

Bereits mit Schreiben vom 14. April 2014 hat die FINMA gegenüber der UBS im Rahmen der Aufsicht erste, unmittelbare Massnahmen angeordnet. Insbesondere verlangte die FINMA:

- die Stärkung von Compliance als unabhängige Kontrollfunktion;
- die Einschränkung der Benutzung von Kommunikationsmitteln und deren Überwachung;
- ein Verbot von bestimmten Mitarbeitergeschäften;
- die interne Revision mit diversen Prüfungen, insbesondere der Mitarbeiterentschädigungen, zu beauftragen und Bericht zu erstatten;
- den Whistleblower-Prozess zu verstärken.

Darüber hinaus ordnete die FINMA in ihrer Verfügung weitere umfassende Massnahmen zur umgehenden Behebung der organisatorischen Mängel an.

Es wird für den gesamten globalen Devisen- und Edelmetallhandel die maximale jährliche variable Vergütung für die Dauer von zwei Jahren auf 200 Prozent des Grundgehalts beschränkt. Eine vergleichbare Beschränkung der variablen Vergütung (Verhältnis 2:1 zum Grundgehalt) sieht auch das EU-Recht vor und musste von den EU-Mitgliedstaaten für das Jahr 2014 erstmals umgesetzt werden. Für weitere Personen innerhalb der Investment Bank in der Schweiz mit einer Gesamtvergütung von über einer Million Schweizer Franken wird eine ähnliche Regelung angeordnet, mit Ausnahmemöglichkeiten kontrolliert auf Verwaltungsratsstufe.

Zudem wurde die UBS verpflichtet, mindestens 95 Prozent des globalen Devisen- und Edelmetallhandels zu automatisieren sowie effektive Kontrollen in Bezug auf das verbleibenden Voice Trading zu installieren.

Auch sind von der UBS im Devisenhandel Massnahmen zu treffen, um Interessenkonflikte zwischen dem Kunden- und Eigenhandel zu verhindern (insbesondere organisatorische und personelle Trennung).

Zur Sicherstellung der vollständigen Umsetzung der Massnahmen wird die FINMA einen Prüfbeauftragten einsetzen.

5.4 Eröffnung von Enforcementverfahren

Zur Abklärung individueller Verantwortlichkeiten hat die FINMA gegen elf aktuelle und ehemalige Mitarbeitende Enforcementverfahren eröffnet.

Anhang: Auszüge aus Hunderten von auffälligen Gruppenchats

- UBS-Trader: *"I done the fix today [...] We lost small money on the fix but that more due to me really trying to ramp it and go for the home run. Last time we had a fix like this it worked out nicely."*
- After a fix before which trading positions had been shared: UBS-Trader: *"nice work gents"*. Trader at another bank: *"not seen cable move like that in a while"*.
- After a fix before which trading positions had been shared: UBS-Trader: *"yeah very nice [...] that how every day should end"*.
- UBS-Trader: *"jamming some stops in eurUSD here at 0515"*.
- UBS-Trader: *"we just jammed a eurJPY stop"*
- UBS-Trader A: *"ready?"*. Trader at another bank: *"when u r"*. UBS-Trader A: *"DONE"*. UBS-Trader B: *"got that [...] stop out eventually?"* UBS-Trader A: *"ya"*. UBS-Trader B: *"nice one [...] excellent"*.
- UBS-Trader: *"i was frontrunning EVERY single offer in usdJPY and eurJPY."*
- UBS-Trader: *"the day of intervention, i was frontrunning EVERY SINGLE ODA and i mean EVERY haha"*.
- UBS-Trader: *"thanks vm my friend [...] du chasch das frontrunne wie d wotsch, up to you"*.
- UBS-Trader A to UBS-Trader B (internal chat dated 12 May 2011): *„das ding ist wir dürfen nicht mehr front runnen, compliance sitzt uns am arsch“*.
- UBS-Trader: *"I made 150k front running the try styff"*.
- UBS-Trader: *„I was using my management book to front-run an order“*.
- UBS-Trader to trader at another bank: *"stay short, flow here, I tell you when we are done, keep it super hush bro"*.
- UBS-Trader: *"hi guys we just received a Plasma fix order for the 4pm Ldn WMR buying 400 EURUSD not full"*.
- UBS-Trader A to UBS-Trader B (internal chat): *„das sind geile hunde da am pm desk. krank ist das was die da treiben haha"*. UBS-Trader B: *"1.1 mio up auf den tag, schoen"*. UBS-Trader A: *"hohohoho"*.

- UBS-Trader: „*call me legend!! Front run legend.*“