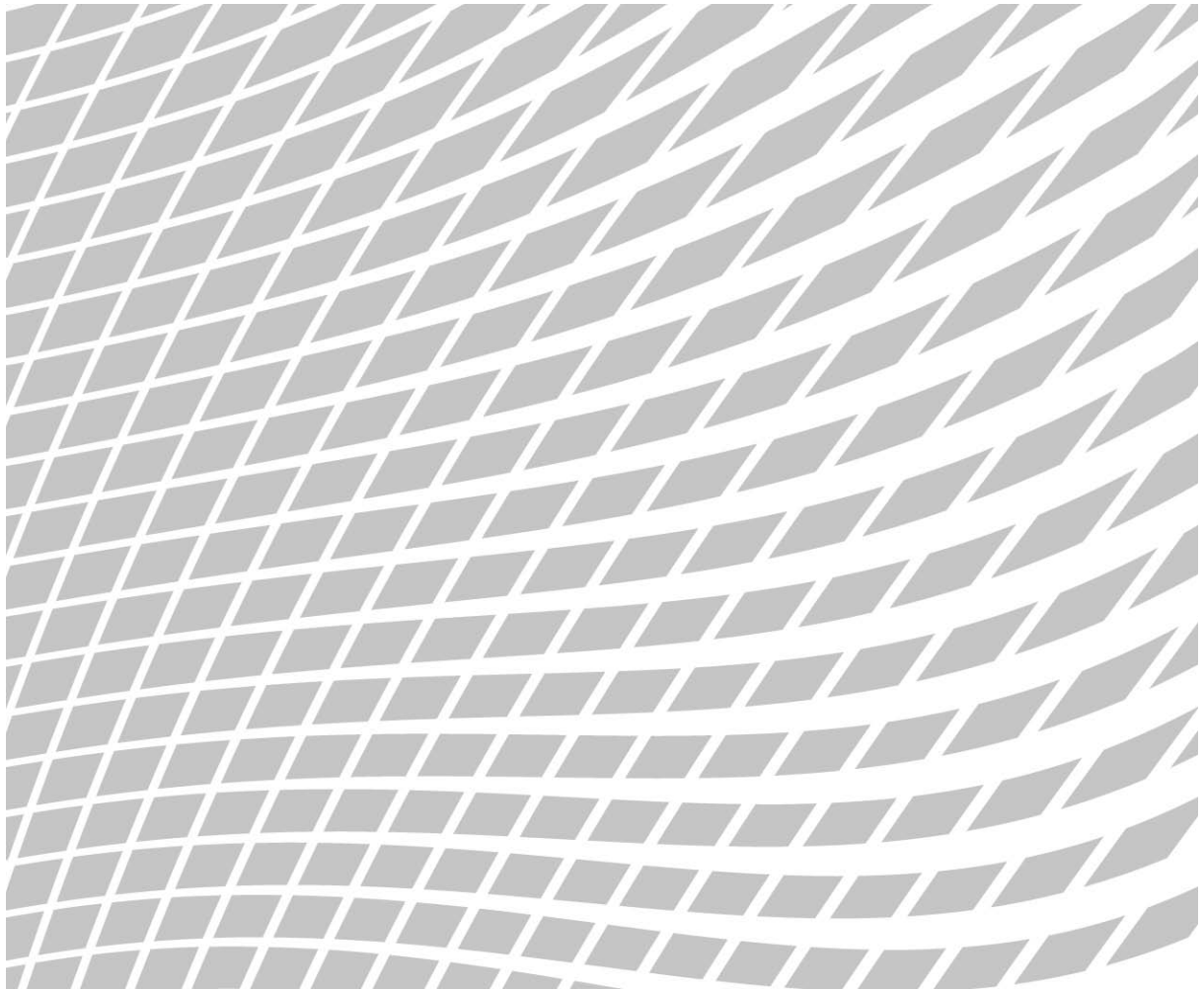


11. November 2009

Rundschreiben „Vergütungssysteme“

Kernpunkte



Die FINMA veröffentlicht das Rundschreiben Vergütungssysteme, das am 1. Januar 2010 in Kraft treten wird. Das Rundschreiben wurde unter Berücksichtigung der Anhörungseingaben und der internationalen Entwicklungen, insbesondere den neuesten Standards des Financial Stability Board, erarbeitet. Es wird direkte Auswirkungen auf die Vergütungssysteme der betroffenen Finanzinstitute haben. Es soll dazu beitragen, dass Vergütungssysteme keine Anreize schaffen, unangemessene Risiken einzugehen und damit möglicherweise die Stabilität von Finanzinstituten zu beeinträchtigen. Variable Vergütungen („Boni“) müssen langfristig und nachhaltig am wirtschaftlichen Erfolg ausgerichtet sein, dies unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten für alle eingegangenen Risiken. Zudem wird der Verwaltungsrat stärker in die Pflicht genommen. Er zeichnet verantwortlich für die Vergütungspolitik des gesamten Finanzinstituts und muss einen Vergütungsbericht offenlegen.

Unangemessene Risiken und falsche Anreize können die Substanz und Ertragskraft eines Finanzinstituts und damit dessen Stabilität gefährden. Vergütungssysteme können falsche Anreize schaffen und zur Übernahme unangemessener Risiken verleiten. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass Vergütungssysteme für das Risikomanagement von Finanzinstituten eine erhebliche Bedeutung haben. In Übereinstimmung mit internationalen Gremien wie dem Financial Stability Board und Finanzmarktaufsichtsbehörden im Ausland unterstellt die FINMA die Vergütungspolitik von Finanzinstituten gestützt auf die Organisationsvorschriften der Finanzmarktgesetze aufsichtsrechtlichen Regeln. Die vorgeschlagenen Regeln sind aber nur ein Baustein der Finanzmarktregulierung und -aufsicht. Es darf nicht erwartet werden, dass die Regulierung von Vergütungssystemen alleine zukünftige Finanzkrisen verhindern kann. Vergütungssysteme sollen das Risikobewusstsein der Mitarbeitenden stärken. Hier sind nicht nur finanzielle Risiken wie Kreditausfälle, Verluste auf Handelspositionen oder Liquiditätsprobleme zu berücksichtigen. Auch operationelle Risiken, einschliesslich Rechts- und Compliance-Risiken, können ein Finanzinstitut erheblich schädigen und müssen daher in die Risikobetrachtung mit eingeschlossen werden. Grosse Risiken müssen bei gleichem Erfolg zu niedrigeren variablen Vergütungen führen als kleine Risiken, dies auf der Ebene des gesamten Instituts, einer Einheit und bis auf die Stufe einzelner Mitarbeitenden. So erhalten alle Mitarbeitende eines Finanzinstituts einen Anreiz zu risikobewusstem Handeln.

Ergebnisse der Anhörung

Vom 3. Juni bis zum 14. August 2009 führte die FINMA eine Anhörung zu ihrem Entwurf des Rundschreibens über Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Finanzinstituten durch. Die Anhörung stiess auf grosses Echo. Der Entwurf wurde sehr unterschiedlich aufgenommen. Die Beaufsichtigten stehen der Ausweitung der Finanzmarktregulierung auf das Feld der Vergütungen skeptisch bis ablehnend gegenüber. Materiell bekundeten die Beaufsichtigten insbesondere Mühe mit verschiedenen Detailregelungen des Rundschreibens. Es wurde angeführt, dass einige Bestimmungen der FINMA-Regelung dem geltenden Arbeits- und Steuerrecht widersprechen oder angesichts ihrer weltweiten Geltung nicht in allen Märkten umsetzbar seien. Weiter wurde bemängelt, dass manche Vorschriften des Entwurfs zu prozessorientiert seien und die Flexibilität der Institute unnötig einschränken sowie erhebliche Kosten verursachen würden. Zudem erachten insbesondere kleinere Institute den Geltungsbereich, der durch De minimis-Schwellenwerte festgelegt wird, als zu umfassend.

Internationale Abstimmung

Unabhängig von den Entwicklungen in der Schweiz wurde das Thema auf internationaler Ebene behandelt. Dort wurden auch diverse Regulierungsvorstösse unternommen. Wichtigstes Ergebnis solcher internationalen Initiativen sind die „Implementation Standards“ des Financial Stability Board (FSB). Diese gehen in vielen Punkten über die im Mai veröffentlichten „Principles“ desselben Gremiums hinaus und konkretisieren diese. Zudem beschäftigte sich unter anderem der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht mit der Thematik. Die nationalen Aufsichtsbehörden sind aufgefordert, die FSB-Regeln innert weniger Monate in nationales Recht zu überführen und deren Einhaltung zu überwachen.

Die Regulierung der FINMA erfüllt die Anforderungen des FSB und des Basler Ausschusses. Die Berücksichtigung internationaler Standards ist denn auch von grosser Bedeutung im Hinblick auf das Anliegen, regulatorische Arbitrage oder die Benachteiligung hiesiger Marktteilnehmer im Wettbewerb zu verhindern. In wenigen Punkten geht die FINMA mit ihrer Vergütungsregulierung über den internationalen Konsens hinaus, gesteht im Gegenzug den Instituten jedoch mehr Gestaltungsspielraum für eine angemessene Umsetzung zu: Das Rundschreiben ist nicht nur für systemrelevante Banken verbindlich, sondern auch für grosse Banken und Versicherungen. Alle anderen Institute sollen die Grundsätze des Rundschreibens als Leitlinien („Best Practice“) zur Ausrichtung ihrer Vergütungssysteme heranziehen. Auch andere Aspekte, wie beispielsweise die Anwendbarkeit von „aufgeschobener Vergütung“ und deren Ausgestaltung, wird von der FINMA breiter gesehen. Im Gegenzug hat die FINMA einige der im Anhörungsentwurf enthaltenen Bestimmungen angepasst, ohne jedoch den Kerngehalt des Anhörungsentwurfs und die damit verfolgten Ziele zu beeinträchtigen. Die Vorteile eines international koordinierten Vorgehens sind letztlich höher zu gewichten als der Nutzen von deutlich weitergehenden Sonderregeln für den Schweizer Markt, deren Wirksamkeit ausserhalb eines internationalen Konsenses ohnehin fraglich wäre.

Angepasster Geltungsbereich

Die FINMA hat entschieden, den Geltungsbereich des Rundschreibens anzupassen. Während sich das Rundschreiben weiterhin an alle Banken, Effektenhändler, Versicherungen und Bewilligungsträger nach Kollektivanlagengesetz (KAG) richtet, werden nur grosse Banken und Versicherungen zu einer zwingenden Umsetzung verpflichtet. Der Geltungsbereich wird durch Schwellenwerte auf Basis der erforderlichen Eigenmittel für Banken und der geforderten Solvabilitätsspanne bei Versicherungen festgelegt. Beide Kennzahlen bilden sowohl die Grösse als auch das Risiko der Institute ab und kommen bereits heute in der prudentiellen Aufsicht zum Einsatz. Entsprechend ist für solche Institute das Rundschreiben zwingend umzusetzen, die mindestens CHF 2 Milliarden erforderliche Eigenmittel bzw. Solvabilität vorhalten müssen. Mit der Festlegung der gegenüber der Anhörungsvorlage erhöhten Schwellenwerte will die FINMA auch vermeiden, dass den kleinen und mittleren Instituten unverhältnismässiger Umsetzungsaufwand entsteht.

Unabhängig vom Geltungsbereich des Rundschreibens wird die FINMA die Vergütungsthematik vertieft in ihrem risikobasierten Aufsichtsprozess einbeziehen. Dabei gilt das Rundschreiben für alle der FINMA unterstellten Institute als „Best Practice“ und damit als Leitlinie für ihre Vergütungssysteme.

Die FINMA wird damit die Vergütungspraktiken auch solcher Institute zumindest beobachten, die nicht vom Geltungsbereich des Rundschreibens erfasst sind. Zudem hat sie die Möglichkeit, in begründeten Fällen bei einzelnen Instituten die Umsetzung des Rundschreibens zu verlangen, auch wenn diese Institute die genannten Schwellenwerte nicht überschreiten. Die FINMA würde von dieser Möglichkeit beispielsweise dann Gebrauch machen, wenn sie Kenntnis von Missständen und unangemessenen Vergütungspraktiken bei solchen Instituten erlangt.

Die FINMA strebt mit diesem Vorgehen eine angemessene Balance zwischen Aufwand und Nutzen an. Sie wird jedoch die Auswirkungen auch dieses Aspektes beobachten und behält sich vor, bei Bedarf den Geltungsbereich anzupassen. Dies wäre insbesondere dann angezeigt, wenn der vorgesehene Geltungsbereich zu Marktverzerrungen führen würde oder die Effektivität der Regulierung gänzlich in Frage stellt.

Variable Vergütungen als Erfolgsbeteiligung

Das verschiedentlich geforderte gänzliche Verbot oder die massive Einschränkung von variablen Vergütungen erachtet die FINMA als nicht sinnvoll; die FINMA wäre hierzu auch kaum befugt. Variable Vergütungen schaffen Anreize für die Mitarbeitenden, die Ziele und Interessen des Instituts zu verfolgen, indem sie die Mitarbeitenden am Erfolg beteiligen. Zudem erlauben sie den Instituten eine grössere Kostenflexibilität. Solange sie die Interessen der Eigentümer des Unternehmens berücksichtigen und nicht zu unangemessenen Risiken verleiten, können variable Vergütungen daher durchaus für alle Anspruchsgruppen eines Instituts von Vorteil sein. Die FINMA erwartet jedoch, dass das Vergütungssystem das nachhaltige Wirtschaften in den Vordergrund stellt. Sie sieht variable Vergütungen grundsätzlich als Beteiligung der Mitarbeitenden am Erfolg des Unternehmens indem sie verlangt, dass alle variablen Vergütungen vom Unternehmen langfristig auch verdient werden. Entsprechend ist die Zahlung von variablen Vergütungen kaum geboten, wenn ein Unternehmen über einen gewissen Zeitraum nicht erfolgreich geschäftet.

Hierzu stellt die FINMA auf den wirtschaftlichen Erfolg des Instituts ab. Alle Kapitalkosten des Unternehmens sind dabei zu berücksichtigen, somit auch die Risikokosten der Eigenkapitalgeber bzw. Anteilseigner. Das Unternehmen schafft erst dann einen echten Mehrwert, wenn nach Abzug aller risikogerechten Kapitalkosten ein Überschuss bleibt. Je grösser das Risiko des Instituts ist, desto kleiner ist dieser Überschuss. Das Konzept beschränkt die Höhe der variablen Vergütungen nicht. Es verhindert aber, dass allein die Übernahme grosser Risiken und kurzfristige, nicht nachhaltige Erträge zu hohen variablen Vergütungen führen. Die Institute sind aufgefordert, bei der Bestimmung der variablen Vergütungen die langjährige Entwicklung und die Nachhaltigkeit ihres wirtschaftlichen Erfolges zu berücksichtigen. Dies soll die übermässige Inflation von variablen Vergütungen in Boomphasen verhindern, ermöglicht aber zugleich eine beschränkte Ausrichtung von variablen Vergütungen im Falle eines kurzfristig schlechteren Geschäftsverlaufs. Je dauerhafter sich ein Institut positiv entwickelt, desto mehr können auch die Mitarbeitenden von variablen Vergütungen profitieren.

Einbezug in die Kapital- und Liquiditätsplanung

Vergütungen stellen einen gewichtigen Kostenfaktor von Finanzinstituten dar. Die Ausschüttungen haben erheblichen Einfluss auf die Kapitalausstattung der Institute. Vergütungen sind auch aus Liquiditätsgesichtspunkten zu betrachten. Die FINMA verlangt daher, dass Vergütungen umfassend in die Kapital- und Liquiditätsplanung eines Instituts einzubeziehen sind. Sofern ein Institut seine Kapitalziele nicht erfüllt, ist dem Aufbau der notwendigen Kapital- bzw. Solvenzpuffer Vorrang zu geben und eine konservative Vergütungspolitik, gerade in Bezug auf variable Vergütungen, zu verfolgen. So soll verhindert werden, dass Vergütungsausgaben ein Institut und dessen Stabilität zusätzlich schwächen.

Langfristig orientierte Zuteilungskriterien

Die FINMA verlangt, dass die Kriterien zur Verteilung der variablen Vergütungen von nachhaltigen und nachvollziehbaren Kriterien abhängen. Es soll verhindert werden, dass Mitarbeitende hauptsächlich solche Kennzahlen im Blick haben, die mit dem nachhaltigen Erfolg des Instituts kaum verbunden sind oder die eingegangenen Risiken nicht berücksichtigen. Zudem sollen gerade Personen in höheren Hierarchiestufen, solche mit massgeblicher Risikoverantwortung oder verhältnismässig hohen Gesamtvergütungen einen Teil ihrer Vergütung mit aufgeschobener Wirkung und damit risikogebunden erhalten. Dies gilt insbesondere bei Instituten, bei denen aufgrund des Risikoprofils davon auszugehen ist, dass der Erfolg der Geschäftstätigkeit erst mittel- oder langfristig endgültig festgestellt werden kann. Viele Finanzinstitute setzen bereits heute aufgeschobene Vergütung ein. Beispiele hierfür ist die Vergütung mittels gesperrter Aktien oder Optionen. In allen Fällen können Mitarbeitende jeweils erst nach einer Sperrfrist frei über die Vergütung verfügen. Durch diesen Aufschub kann die Vergütung auch nach Zuteilung noch einem Risiko unterworfen und an zukünftige Entwicklungen gebunden werden. Aufgeschobene Vergütungen müssen während der Sperrfrist im Wert schwanken können. Das Risikobewusstsein und der Anreiz zum nachhaltigen Wirtschaften werden dadurch gestärkt. Mitarbeitende profitieren so einerseits von einer positiven Entwicklung des Instituts, z.B. wenn der Kurs der Aktien des Instituts steigt. Andererseits tragen sie auch das Risiko negativer Entwicklungen mit, so bei fallendem Aktienkurs oder bei Eintritt von Risiken wie Kreditausfällen oder Verlusten auf Handelspositionen. Wichtig ist dabei, dass der „Hebel“ zwischen Unternehmenserfolg, Risiken und Wert der aufgeschobenen Vergütung verhältnismässig ist und den Mitarbeitenden gleichsam positiven und negativen Entwicklungen angemessen aussetzt. Sofern bei negativem Geschäftsverlauf überhaupt variable Vergütungen zugeteilt werden sollen, soll dies, soweit möglich, überwiegend in aufgeschobener Form erfolgen. Das Institut kann so variable Vergütungen zuteilen, unterstellt deren Wert jedoch unter einen Erfolgsvorbehalt. Ergänzend begrüsst die FINMA den Mechanismus eines „Clawback“ bzw. „Malus“. Hier behält sich das Institut vor, bereits vorgenommene Zuteilungen ganz oder teilweise zurückzuziehen, falls negative Ereignisse eintreten. Clawbacks haben den Vorteil, dass sie an konkrete, dem Verantwortungsbereich eines Mitarbeitenden zuzuordnende Risiken geknüpft werden können.

Erhöhte Transparenz

Die FINMA ist rechtlich nicht befugt, die Höhe der Vergütungen für einen Mitarbeitenden zu beschränken. Dies wäre auch nicht sinnvoll. Angesichts der grossen Unterschiede im Schweizer Finanzsektor wäre kaum eine für alle Bereiche angemessene Regelung zu finden. Noch schwieriger würde sich

dies bei international tätigen Instituten gestalten. Die FINMA überlässt es weiterhin dem Markt, ein angemessenes Vergütungsniveau zu finden. Sie ist sich jedoch bewusst, dass die Marktmechanismen in den letzten Jahren nicht ausreichend funktioniert haben und darin ein Grund für den massiven Vergütungsanstieg der letzten Jahre zu suchen ist. Die FINMA will daher über Transparenz und Berichterstattungspflichten die Marktdisziplin stärken.

Die Finanzinstitute werden aufgefordert, ihre Vergütungspolitik in einem Vergütungsbericht gegenüber dem Markt bzw. ihren Eigentümern offen zu legen. Die Ausgestaltung der Vergütungssysteme soll von Dritten wie Aktionären und Analysten beurteilt werden können und ihnen ermöglichen, die Entwicklung der variablen Vergütungen mit der Entwicklung des Unternehmenserfolgs zu vergleichen. Die vorgeschlagenen Vorschriften zur Transparenz gehen über die bisherigen Anforderungen des Schweizer Rechts hinaus. Während das geltende Aktien- und Börsenoffenlegungsrecht die Transparenz auf die Vergütungen der obersten Unternehmensleitung beschränkt, verlangt die FINMA eine summarische Offenlegung der Vergütungsstruktur für alle Mitarbeitenden. Sie trägt damit dem Umstand Rechnung, dass im Finanzsektor ein Grossteil der variablen Vergütung an Personen unterhalb der obersten Unternehmensleitung zugeteilt wird. Die FINMA sieht jedoch nicht vor, dass Vergütungen unter Namensnennung offen gelegt werden müssen.

Spannungsfeld Arbeits- und Steuerrecht

Bei der Regulierung von Vergütungssystemen öffnen sich Spannungsfelder, welche die FINMA zur Gewährleistung einer angemessenen und effektiven Regulierung beachten muss. Das Konzept von leistungs- und erfolgsabhängigen variablen Vergütungen wurde aus dem angelsächsischen Raum übernommen. Gerade in der Finanzbranche hat sich das Verhältnis zwischen Fixlöhnen und Boni zugunsten Letzterer verschoben, sodass variable Vergütungen heute oft einen bedeutenden Teil der Gesamtvergütung von Mitarbeitenden ausmachen. Das Schweizer Arbeitsrecht jedoch hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Es dürfte mitunter am Fehlen einer klaren gesetzlichen Regelung der Boni liegen, dass Schweizer Gerichte in der Vergangenheit Ansprüche von Mitarbeitenden auf variable Vergütungen als geschuldete Lohnbestandteile qualifizierten. Eine an Bedingungen geknüpfte Aufschiebung oder die Kürzung von variablen Vergütungen, beispielsweise wenn die wirtschaftlichen Bedingungen zur Ausrichtung wegfallen, wird aufgrund der richterlichen Auslegung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen erschwert. Der Gesetzgeber wäre hier gefordert, die Rechtsunsicherheiten im Schweizer Arbeitsrecht zu beseitigen und dieses an die heutigen Gegebenheiten anzupassen. Eine ähnliche Problematik besteht im Steuerrecht. Die von der FINMA propagierten und in der Branche bereits breit angewendeten aufgeschobenen Vergütungen müssen teilweise versteuert werden, bevor die Mitarbeitenden über sie verfügen können.

Die FINMA anerkennt, dass Institute bei der Umsetzung des Rundschreibens mit allfälligen rechtlichen Herausforderungen konfrontiert werden. Unabhängig dessen wenden jedoch bereits heute viele Institute jene Vergütungspraktiken an, wie sie die FINMA jetzt verlangt. Die FINMA geht daher davon aus, dass eine rechtskonforme Umsetzung des Rundschreibens möglich ist, zumal den Instituten bei der konkreten Umsetzung ein Anpassungsspielraum verbleibt. Daher hält es die FINMA auch nicht für angezeigt, mit dem Erlass des Rundschreibens zuzuwarten, bis eine allfällige Revision der Gesetzge-

bung erfolgt ist. Zudem wäre zu hoffen, dass die Gerichte die Vergütungsregulierung der FINMA in ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Weiteres Vorgehen

Die FINMA erwartet, dass die betroffenen Finanzinstitute die Vorschriften des Rundschreibens ab 2011 einhalten. Die FINMA gibt den Instituten damit die Möglichkeit, die unter Umständen komplexen Anpassungen an ihren Vergütungssystemen vorzunehmen. Im Rahmen des Aufsichtsprozesses achtet die FINMA aber bereits heute darauf, dass die dem Rundschreiben unterstellten Institute nicht zu Vergütungspraktiken zurückkehren, welche sich aus den Erfahrungen der letzten Zeit als inakzeptabel herausgestellt haben. Sie tut auch dies in Abstimmung mit ausländischen Aufsichtsbehörden und im internationalen Konsens.

Die FINMA wird die Auswirkungen ihres Rundschreibens und ausländischer Regulierungsinitiativen in diesem neuen Regulierungsgebiet verfolgen. Sie wird dazu den Dialog mit den Beaufsichtigten sowie anderen Aufsichtsbehörden fortsetzen und in entsprechenden internationalen Gremien mitarbeiten. Die FINMA wird die so gewonnenen Erkenntnisse einsetzen, um das Rundschreiben bei Bedarf weiterzuentwickeln.