



2008

Jahresbericht

Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

2008

Jahresbericht

Eidgenössische Bankenkommision
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Herausgeber

bis 31. Dezember 2008:
Eidg. Bankenkommission

seit 1. Januar 2009:
Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA
Schwanengasse 2 (bis 30. Juni 2009)
Einsteinstrasse 2 (ab 1. Juli 2009)
CH-3003 Bern, Schweiz
Telefon +41 31 327 91 00
Fax +41 31 327 91 01
E-Mail info@finma.ch
Internet www.finma.ch

Vertrieb

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)
Verkauf Bundespublikationen
CH-3003 Bern, Schweiz
Fax +41 31 325 50 58
E-Mail verkauf.zivil@bbl.admin.ch
Internet www.bundespublikationen.admin.ch

Publikationsnummer

612.008.d

Weitere Publikationen

- Rapport de gestion
612.008.f
- Rapporto annuale, Temi salienti
612.008.i
- Annual Report, Key themes
612.008.en

Abkürzungen	7
Eidgenössische Bankenkommission	10
Vorwort	13
I. FINMA	15
II. Bankenkommission ist Geschichte	18
III. Schwerpunktthemen	20
1 Finanzmarktkrise	20
1.1 Fortgang der Krise im Jahr 2008	20
1.2 Massnahmen in der Grossbankenaufsicht	21
1.3 Neues Eigenmittelregime für Grossbanken	23
1.4 Zusammenarbeit zwischen Bankenkommission und Nationalbank	25
1.5 Auswirkungen auf kleine und mittlere Banken	26
1.6 Internationale Vernetzung	26
2 Enforcement börsengesetzlicher Offenlegungsvorschriften	27
3 Kollektive Kapitalanlagen	29
4 Rahmenbedingungen für die Vermögensverwaltung	32
IV. Banken und Effekthändler	34
1 Regulierung	34
1.1 Gesetzesänderung zum Einlegerschutz	34
1.2 Devisenhändler	34
1.3 Einlagen bei Genossenschaften, Vereinen und Stiftungen	36
2 Praxis der Aufsichtsbehörde	36
2.1 Untersuchung des Geschäfts mit US-Privatkunden	36
2.2 Verfahren gegen Banken und Effekthändler	38
2.3 Bankinsolvenzrecht und Einlegerschutz	39
2.4 Offenlegung von Vergütungen, Krediten und Beteiligungen	40
2.5 Pfandbriefwesen	41
V. Kollektive Kapitalanlagen	43
1 Regulierung	43
1.1 Umsetzung des KAG	43
1.2 Selbstregulierung	44

Inhaltsverzeichnis

2	Praxis der Aufsichtsbehörde	45
2.1	Exchange Traded Commodities nach dem Recht von Jersey	45
2.2	Einbringung eines bankinternen Sondervermögens in einen bestehenden Publikumsfonds	46
VI.	Börsen und Märkte	47
1	Regulierung	47
1.1	Expertenkommission Börsendelikte und Marktmissbrauch	47
1.2	Offenlegungsrecht	47
1.3	Übernahmerecht	49
1.4	Rundschreiben «Marktverhaltensregeln»	51
1.5	Strukturierte Produkte	52
1.6	Verhaltensregeln für Effekthändler	54
2	Praxis der Börsen- und Marktaufsicht	54
2.1	Umfang der Untersuchungsverfahren	54
2.2	Untersuchung zu Lehman Brothers	55
2.3	Rohwarenhandel	55
2.4	Finanzmarktholding	56
3	Offenlegung von Beteiligungen	58
4	Öffentliche Kaufangebote	58
4.1	Übernahmekommission	58
4.2	Praxis der Übernahmekammer der Bankenkommission	59
VII.	Querschnittsthemen	60
1	Verfahren gegen unbewilligte Institute	60
2	Geldwäschereibekämpfung	61
2.1	Revision des Geldwäschereigesetzes	61
2.2	Änderung der EBK-Geldwäschereiverordnung	62
3	Prüfgesellschaften	62
4	Ratingagenturen	64
VIII.	Internationales	67
1	Internationale Aktivitäten	67
1.1	Überblick	67
1.2	Rechnungslegung	68
2	Internationale Amtshilfe	71

3	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht	72
3.1	Überblick	72
3.2	Eigenmittel	75
3.3	Liquidität	77
3.4	Offenlegung und Bewertung	77
3.5	Grenzüberschreitende Bankinsolvenzen	79
4	IOSCO	80
4.1	Überblick	80
4.2	Anwärter auf A-Status beim Multilateral Memorandum of Understanding	80
5	Joint Forum	81
6	Senior Supervisors Group	82
7	Financial Stability Forum	83
8	Beziehungen mit ausländischen Aufsichtsbehörden	84
9	Europäische Union	87
IX.	Beziehungen zu Behörden und Berufsverbänden	88
1	Behörden	88
1.1	Schweizerische Nationalbank	88
1.2	Finanzdepartement	89
1.3	Parlamentarische Kommissionen	89
1.4	An der Geldwäschereibekämpfung beteiligte Behörden	91
1.5	Revisionsaufsichtsbehörde	91
2	Berufsverbände und Selbstregulatoren	91
X.	Interna	94
1	Bankenkommission	94
2	Sekretariat	95
2.1	Personal	95
2.2	Organigramm	96
3	Finanzen	98
4	Öffentlichkeitsarbeit	99
XI.	Statistik	102
1	Banken	102
1.1	Behandelte Geschäfte	102
1.1.1	Verfügungen	102
1.1.2	Empfehlungen	102

Inhaltsverzeichnis

1.2	Unterstellte Banken, anerkannte Prüfgesellschaften und Ratingagenturen (Stand Ende 2008)	103
2	Kollektive Kapitalanlagen	103
2.1	Schweizerische kollektive Kapitalanlagen	103
2.2	Ausländische kollektive Kapitalanlagen	104
2.3	Institutionen	105
3	Börsen und Effekthändler	106
3.1	Behandelte Geschäfte / Verfügungen	106
3.2	Unterstellte Börsen, Effekthändler und Prüfgesellschaften (Stand Ende 2008)	106
4	Beschwerden und Strafanzeigen	107
4.1	Beschwerdeverfahren	107
4.1.1	Bundesgericht	107
4.1.2	Bundesverwaltungsgericht	107
4.2	Anzeigen an Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden	107

AFG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds (Anlagefondsgesetz; per 1. Januar 2007 durch KAG ersetzt)
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)
BankV	Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung; SR 952.02)
BBI	Bundesblatt
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; SR 954.1)
BEHV	Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung; SR 954.11)
BEHV-EBK	Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommision vom 25. Juni 1997 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung-EBK); <i>seit 1. Januar 2009:</i>
BEHV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 25. Oktober 2008 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung-FINMA, SR 954.193)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BVGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
CESR	Committee of European Securities Regulators
EBK	Eidgenössische Bankenkommision (Bankenkommision)
EBK-GebV	Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Erhebung von Abgaben und Gebühren durch die Eidgenössische Banken- kommision (EBK-Gebührenverordnung; per 1. Januar 2009 durch FINMA-GebV ersetzt)
EBK-RS	Rundschreiben der Eidgenössischen Bankenkommision
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement (Finanzdepartement)
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung (Finanzverwaltung)
ERV	Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung; SR 952.03)
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FED	Federal Reserve System (Notenbank und Aufsichtsbehörde, USA)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht

FINMA-GebV	Verordnung vom 15. Oktober 2008 über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung; SR 956.122)
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)
FSA	Financial Services Authority (UK, «UK FSA») Financial Services Agency (Japan, «JFSA»)
FSF	Financial Stability Forum
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GwV-EBK	Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission vom 18. Dezember 2002 zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (EBK-Geldwäschereiverordnung); <i>seit 1. Januar 2009:</i>
GwV-FINMA 1	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 18. Dezember 2002 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Banken-, Effektenhändler- und Kollektivanlagenbereich (Geldwäschereiverordnung-FINMA 1; SR 955.022)
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz; SR 951.31)
KKV	Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung; SR 951.311)
KKV-EBK	Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission vom 21. Dezember 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung-EBK) <i>seit dem 1. Januar 2009:</i>
KKV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 21. Dezember 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung-FINMA; SR 951.312)
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding
MoU	Memorandum of Understanding
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
QIA	Qualified Intermediary Agreement
RAG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz; SR 221.302)
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung (Bankiervereinigung)
SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
SFA	Swiss Funds Association

SFOA	Swiss Futures and Options Association
SICAV	Investmentgesellschaft mit variablem Kapital
SNB	Schweizerische Nationalbank (Nationalbank)
SPE	Special Purpose Entities
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSG	Senior Supervisors Group
STAF	Ständiger Ausschuss Finanzstabilität
STAFI	Steuerungsausschuss Dialog Finanzplatz
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
UCITS	Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities
UEK	Übernahmekommission
UEV	Verordnung der Übernahmekommission vom 21. August 2008 über öffentliche Kaufangebote (Übernahmeverordnung; SR 954.195.1)
VSB	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungs- verfahren (SR 172.021)
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben

Präsident

Dr. oec. Eugen Haltiner

Vizepräsident

Prof. Dr. iur. Jean-Baptiste Zufferey

Mitglieder

Peter Viktor Eckert
Dr. iur. Anne Héritier Lachat
Prof. Dr. rer. pol. René Kästli
PD Dr. iur. Sabine Kilgus
Charles Pictet

Amtshilfekammer der Bankenkommision

Dr. oec. Eugen Haltiner
Prof. Dr. iur. Jean-Baptiste Zufferey
Dr. iur. Anne Héritier Lachat

Übernahmekammer der Bankenkommision

Dr. oec. Eugen Haltiner
Peter Viktor Eckert
Dr. iur. Anne Héritier Lachat

Sekretariat

Fürsprecher Daniel Zuberbühler, Direktor
Romain Marti, stellvertretender Direktor, Bewilligungen/Anlagefonds
(bis 30. September 2008)
Kurt Bucher, Vizedirektor, Banken/Effektenhändler
(seit 1. Oktober 2008 auch zuständig für Bewilligungen)
Daniel Sigrist, Vizedirektor, Grossbanken
Franz Stirnimann, Vizedirektor, Börsen/Märkte
(seit 1. Oktober 2008 auch zuständig für Anlagefonds)

Dr. iur. Urs Zulauf, Vizedirektor, Rechtsdienst
(seit 1. Oktober 2008 auch Stellvertreter des Direktors)
Markus Riesen, Mitglied der Geschäftsleitung, Controlling/Logistik
(bis 30. November 2008)
Dr. iur. Alain Bichsel, Leiter Kommunikation/Medien

Es gibt Ereignisse in der Geschichte, deren Folgen Welten verändern. Gelegentlich ist ihr Auftreten vorhersehbar und die anstehenden Veränderungen lassen sich planen. Oft aber treten sie überraschend auf – entsprechend überstürzt verlaufen dann die Anpassungsprozesse.

Für Überraschung sowohl im Ausmass als auch in der Geschwindigkeit sorgten die sich zur Krise entwickelnden Verwerfungen im Finanzsektor. Den Anzeichen im Vorjahr folgten tosende Stürme, die eigenständige Investmentbanken hinwegfegten und einst stolze Unternehmen kapitulieren liessen. Nur dank massiver Hilfe von Zentralbanken und in ihrem Umfang bisher nie gesehener staatlicher Eingriffe liess sich ein Kollaps des globalen Finanzsystems verhindern. Noch sind weitere Erschütterungen nicht auszuschliessen, die Schäden nicht bilanziert und die Folgekosten unbekannt. Das Platzen des amerikanischen Traums eines auf billigem Geld und wachsender Verschuldung beruhenden Wohneigentums auch für sozial Schwache war Auslöser einer Kettenreaktion: Dem Preiseinbruch bei den Immobilien folgten Ratingverschlechterungen, illiquide Wertschriftenmärkte, Bewertungsprobleme, erhebliche Wertkorrekturen, Verlustausweise, ein genereller Vertrauensverlust, der Zusammenbruch des Interbankenmarktes und schliesslich der Zwang zu Kapitalaufnahmen.

Die Schweiz mit zwei grossen, global tätigen Banken konnte sich diesen Entwicklungen nicht entziehen. Mit einem vom Eidgenössischen Finanzdepartement, der Schweizerischen Nationalbank und der Eidgenössischen Bankenkommission ausgearbeiteten Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems wurden rechtzeitig gut vorbereitete Schritte ausgelöst. Für den Aufbau der bei den Kunden verlorenen Glaubwürdigkeit ist jedes Institut aber selbst verantwortlich. Die passierte Wegmarke hat weitere Folgen: So werden sich die Geschäftsmodelle der Banken verändern müssen, Vergütungssysteme sind hinsichtlich falscher und unangemessener Anreize zu korrigieren und von systemrelevanten Banken wird ein deutlich höherer Bestand an Eigenmitteln verlangt.

Eine Wegmarke besonderer Art passiert die Eidgenössische Bankenkommission Ende 2008: Auch hier wurde geplant, um nach 73-jähriger Eigenständigkeit gut vorbereitet in die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA überzutreten. Zusammen mit dem Bundesamt für Privatversicherungen und

der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei entsteht eine unabhängige Aufsichtsbehörde, die das Vertrauen in einen funktionierenden, integren und wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz stärken will.

Eugen Haltiner
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Haltiner'.

im Dezember 2008

Am 1. Januar 2009 wurden die Eidgenössische Bankenkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen sowie die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zusammengeführt. Damit ist die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen, Börsen, Effekthändler sowie über weitere Finanzintermediäre neu unter einem Dach zusammengefasst.

Die drei Fusionsbehörden

Grundlage der neuen integrierten Aufsichtsbehörde ist das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG), das am 22. Juni 2007 von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden war.

Gesetzliche Grundlage

Als unabhängige Aufsichtsbehörde schützt die FINMA die Finanzmarktkunden, namentlich die Gläubigerinnen und Gläubiger, die Anlegerinnen und Anleger sowie die Versicherten. Sie stärkt damit das Vertrauen in einen funktionierenden, integren und wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz.

Profil

Die FINMA wurde als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet, die über funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit verfügt. Als verselbstständigte Behörde ist sie nicht mehr in die zentrale Bundesverwaltung eingebunden, sondern verkörpert eine rechtlich selbstständige Organisation mit eigenen Kompetenzen. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch Gebühren und Abgaben der Beaufsichtigten.¹ Die Organisation der FINMA ist mit einem Verwaltungsrat, einer Geschäftsleitung und einer Revisionsstelle zeitgemäss ausgestaltet. Der Verwaltungsrat bildet das strategische Organ der FINMA. Er ist somit zuständig für die Strategieentwicklung, entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite, erlässt die der FINMA delegierten Verordnungen, beschliesst Rundschreiben und nimmt zusätzlich die Überwachung der Geschäftsleitung sowie die Oberleitung der FINMA wahr.

Organisation

Mit der Teilkraftsetzung der organisatorischen Bestimmungen des FINMAG auf den 1. Februar 2008 erlangte die FINMA eine eigene Rechtspersönlichkeit, um die für ihren Aufbau erforderlichen Vorkehrungen eigenverantwortlich zu treffen.

Teilkraftsetzung

Parallel zur Teilkraftsetzung des FINMAG wählte der Bundesrat auf den 1. Februar 2008 sieben Mitglieder in den Verwaltungsrat der FINMA. Der Verwaltungsrat wird präsiert durch Eugen Haltiner (bisher Präsident der Bankenkommission). Einem Bundesratsbeschluss vom 21. Mai 2008 folgend

Verwaltungsrat

¹ vgl. Art. 15 FINMAG

wurde das Gremium per 1. Januar 2009 auf neun Mitglieder erweitert. Im Sinne einer Ausnahme für die Amtsperiode 2009 bis Ende 2011 sind zwei Vizepräsidien geschaffen worden.

Direktor und Geschäfts-
leitung

Der Verwaltungsrat entscheidet unter Vorbehalt des Bundesrates über die Besetzung der Position der Direktorin oder des Direktors. Um für das anspruchsvolle Amt der Direktorin oder des Direktors der FINMA eine geeignete Persönlichkeit zu finden, wurde im Dezember 2007 mit einer öffentlichen Ausschreibung ein Rekrutierungsprozess für diese Position ausgelöst. Der Verwaltungsrat traf seine Wahl am 8. Mai 2008 und ernannte Patrick Raaflaub zum Direktor FINMA. Der Bundesrat genehmigte diese Wahl an seiner Sitzung vom 21. Mai 2008. Der Rekrutierungsprozess auf Stufe Geschäftsleitung FINMA wurde Anfang März 2008 eröffnet. Die Wahl der Mitglieder der Geschäftsleitung durch den Verwaltungsrat erfolgte am 8. Mai 2008. Sie setzt keine Genehmigung durch den Bundesrat voraus.

Rekrutierungsprozess

Im Anschluss an die Wahl des Direktors und der Geschäftsleitung erfolgte der interne Rekrutierungsprozess. Alle Stellen wurden intern ausgeschrieben. Im vierten Quartal 2008 konnten die Arbeitsverträge FINMA ausgehändigt werden.

Projektarbeiten

Während der Aufbauphase bis zum operativen Start der FINMA begleitete der Verwaltungsrat die Umsetzungsarbeiten und traf die notwendigen Entscheide. So legte der Verwaltungsrat die erste Führungsebene der Aufbauorganisation fest. Sie gliedert sich in die Geschäftsbereiche Grossbanken, Banken/Finanzintermediäre, Integrierte Versicherungsaufsicht, Versicherungen Branchen, Märkte, Recht/Enforcement/Internationales und Dienste. Die Untergliederung der einzelnen Geschäftsbereiche wurde unter Beizug der Geschäftsleitung FINMA festgelegt. Weiter verabschiedete der Verwaltungsrat das Organisations- und Geschäftsreglement, den Verhaltenskodex, die Personalerlasse sowie das Budget 2009. Das Nebeneinander der Projektarbeiten und der Aufsichtstätigkeit in den drei bisherigen Behörden stellte eine besondere Herausforderung dar. Das Management der Schnittstellen sowie die inhaltliche und zeitliche Abstimmung der Projektarbeiten waren sehr anspruchsvoll, weshalb der Prozess unter der Leitung des Präsidenten des Verwaltungsrates eng begleitet wurde.

Projektkosten

Für die Projektkosten wurden von den drei Fusionsbehörden proportional zu ihrer Grösse 3,5 Millionen CHF in die Rechnung 2008 eingestellt. Die Projektkosten bewegten sich im vorgesehenen Rahmen. Für Vorinvestitionen der FINMA sind von der Finanzverwaltung in Form eines Darlehens

weitere 7,5 Millionen CHF zur Verfügung gestellt worden. Die Vorinvestitionen wurden grösstenteils im Bereich der Informatik getätigt.

Nach Art. 13 Abs. 1 FINMAG stellt die FINMA ihr Personal öffentlich-rechtlich an. Der Gesetzgeber gestand der FINMA ein eigenes Personalstatut zu. Der Verwaltungsrat regelt nach Art. 13 Abs. 2 FINMAG das Anstellungsverhältnis in einer Verordnung, die vom Bundesrat am 27. August 2008 genehmigt wurde. Der Verwaltungsrat richtete die FINMA-Personalverordnung auf eine im Vergleich zur Bundesverwaltung stärkere Leistungsorientierung bei gleichzeitiger Flexibilität im Bereich der Entlohnung aus.

Personalstatut

Der Bundesrat erliess zum FINMAG zwei ausführende Verordnungen, die auf den 1. Januar 2009 in Kraft traten. Es handelt sich um die Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die FINMA sowie die Finanzmarktprüfverordnung. Die Gebühren und Abgaben orientieren sich weitgehend an den bisher geltenden Gebührenregelungen der Bankenkommision, des Bundesamtes für Privatversicherungen und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Das Finanz- und Rechnungswesen der FINMA zielt auf eine möglichst verursachergerechte Zuordnung der Kosten. Die Finanzmarktprüfverordnung fasst die Bestimmungen zum Prüfungswesen im Finanzmarktbereich in einer Verordnung zusammen.

Umsetzungserlasse
zum FINMAG

Mit der vollständigen Inkraftsetzung des FINMAG auf den 1. Januar 2009 übernahm die FINMA die operative Aufsichtstätigkeit an den bisherigen Standorten der drei Fusionsbehörden. Für das zweite Quartal 2009 ist der Bezug eines gemeinsamen Standortes der FINMA an der Einsteinstrasse in Bern vorgesehen.

Operativer Start
der FINMA

II. Bankenkommission ist Geschichte

Zentrale Themen
damals wie heute

Am 31. Dezember 2008 wurde die Bankenkommission in die Rechtsgeschichte entlassen und durch die FINMA abgelöst. Um gut Jahresbreite verpasste die Bankenkommission ihr 75-Jahre-Jubiläum und die damit üblicherweise verbundenen Feierlichkeiten. Wer weiss, vielleicht finden sich einmal Wirtschaftshistoriker, die ihre Leistungen und Taten oder ihre Versäumnisse und Untaten würdigen. Die Finanzwelt hat sich seither radikal verändert, und der Finanzplatz entwickelte sich enorm und dehnte sich aus. Nicht alles aber hat sich verändert. Zufall oder nicht – einige für den Finanzplatz bei der Schaffung des Bankengesetzes zentrale Themen blieben es bis heute.

Globale Bankenkrise
und Hektik damals

Wesentlicher Anstoss zur Schaffung des Bankengesetzes war die globale Bankenkrise nach 1929. Sie erfasste auch die Schweiz und Schweizer Grossbanken, die den Wert ihrer ausländischen Aktiven massiv berichtigen mussten. So musste der Bund die Schweizer Volksbank mit Liquidität und schliesslich Ende 1933 in einer gesetzgeberischen Hauruckübung mit Kapital im Umfang von über 20% der damaligen Bundesausgaben unterstützen. Das ehemalige Mitglied der Bankenkommission Otto Stich kommentierte 1985 als Bundesrat in seinem Vorwort zur 50-Jahre-Jubiläumsschrift der Bankenkommission die Umstände der Gründung der Bankenkommission wie folgt: «Die Eidgenössische Bankenkommission war ein Kind der Not: Kaum aus der Taufe gehoben, hatte sie unter schwierigen Bedingungen ihren Beitrag zur Erhaltung des schweizerischen Bankensystems zu leisten.» Der Ernst der Lage geht aus den knappen Worten hervor, mit denen Bundesrat Schulthess, der erste Präsident der Bankenkommission, im April 1935 die Mitglieder zu ihrer ersten Sitzung begrüßte: «Unsere Aufgabe wird nicht leicht sein, besonders wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse noch verschlimmern sollten. Wir müssen mit allen Kräften versuchen, unser Bankensystem zu halten. Wir müssen ferner den Mut haben, wenn nötig am richtigen Ort einzugreifen, allerdings bedächtig und vorsichtig, sonst können wir womöglich mehr Schaden als Nutzen stiften.»

Globale Bankenkrise
und Hektik heute

Eine globale Bankenkrise herrscht auch am Ende der Tätigkeit der Bankenkommission. Zwar hatte die Krise andere Auslöser und verbreitete sich schneller, die Ähnlichkeiten sind aber frappant. Weltweit geraten zuerst die global tätigen Banken ins Strudeln und müssen mit vorher unvorstellbaren Beträgen durch die Staaten unterstützt werden. Wieder sind auch die Schweizer Grossbanken betroffen und wieder musste eine der verbleibenden zwei Grossbanken, die UBS, im Oktober 2008 in einer gemeinsamen Aktion des Bundes, der Nationalbank und der Bankenkommission unterstützt werden.

Im Bankengesetz wurde 1934 auch der strafrechtliche Schutz gegen Verletzungen des «Bankgeheimnisses» verankert und blieb es bis heute (Art. 47 BankG). Das Bankgeheimnis schützt die Bankkunden (nicht die Banken) vor der Offenlegung ihrer Bankbeziehungen an Dritte, sofern diese nicht gesetzlich gerechtfertigt ist. Anlass dazu waren Übergriffe und Spitzeleien von Finanz- und Steuerbeamten aus Nachbarstaaten. Seither hat sich das Bankgeheimnis fast zu einem Mythos entwickelt. Als Folge war es immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen. Die Schweizer Behörden unternahmen in den letzten 30 Jahren grosse Anstrengungen, um den Schutz der Privatsphäre der Bankkunden zu wahren. Zugleich versuchten sie, rechtmässige Wege für legitime Informationsbedürfnisse in- und ausländischer Behörden zu öffnen. Auch die Bankenkommission leistete dazu ihren Beitrag, etwa im Rahmen der Amtshilfe unter dem Börsengesetz oder in ausserordentlichen Situationen wie der Auseinandersetzung um Potentatengelder oder jener um die nachrichtenlosen Vermögen der Opfer des Holocaust.

Sorge um das Bank-
geheimnis damals

Dennoch dauern die Diskussionen über die richtige Ausgestaltung des Bankgeheimnisses bis heute an. Ausländische Behörden waren bereit, für gestohlene Daten von Bankkunden zu bezahlen. Der Umfang von Amts- und Rechtshilfe ist Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen, etwa im Bereich der Steuern oder der Aufsicht über die Wertschriftenmärkte. Diese Auseinandersetzungen dürften weitergehen, und die Interessenlage ist komplex: Es stehen sich nicht nur die Interessen der ausländischen Behörden an den Bankinformationen und das Interesse der Bankkunden an der Wahrung ihrer Privatsphäre gegenüber. Wesentlich sind auch die Interessen der Finanzbranche an möglichst guten internationalen Wettbewerbsbedingungen und umgekehrt an möglichst ungehindertem Zugang zu ausländischen Märkten, mit dem jedoch legitime Informationsbedürfnisse der entsprechenden Behörden einhergehen. Je nach Entwicklung der Lage können sich die Interessen derselben Akteure zudem rasch ändern. Dies war das Spannungsfeld, in dem die Bankenkommission ihren Kompass auszurichten versuchte.

Sorge um das Bank-
geheimnis heute

III. Schwerpunktthemen

1 Finanzmarktkrise

1.1 Fortgang der Krise im Jahr 2008

Zuspitzung der Krise

Im Jahr 2008 verschärfte sich die internationale Finanzkrise weiter. Was im zweiten Halbjahr 2007 als Krise auf dem US-Immobilienmarkt begonnen hatte, namentlich im Subprime-Segment, weitete sich 2008 zu einer allgemeinen Kredit- und Liquiditätskrise aus, die in eine globale Rezession mündet.

Erliegen des
Interbankenmarktes

Einen ersten Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im Frühjahr 2008 mit dem von den amerikanischen Behörden orchestrierten Notverkauf der Investmentbank Bear Stearns an J.P. Morgan Chase. Als im September 2008 schliesslich Lehman Brothers zusammenbrach und seitens der US-Behörden Rettungsmassnahmen ausblieben, eskalierte die Situation. Das gegenseitige Vertrauen der Banken sank in der Folge weiter und brachte den für die Liquiditätsbeschaffung zentralen Interbankenmarkt fast vollständig zum Erliegen. Zusätzlich kam es zu grösseren Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten, was sich negativ auf die Erträge und damit auf die Kapitalsituation verschiedener Finanzinstitute auswirkte und weiter auswirken wird. Mit dem Zusammenbruch des Finanzkonzerns Fortis und dessen Rettung durch die Regierungen der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs erreichte die Krise auch Europa.

Massnahmen
von Regierungen
und Notenbanken

Zur Bekämpfung der Systemkrise ergriffen die Notenbanken und Regierungen zahlreicher Länder verschiedene Massnahmen. Dazu gehörten koordinierte Zinssenkungen, die Bereitstellung zusätzlicher Liquidität auch gegen qualitativ schlechtere Sicherheiten, die Erhöhung der Garantien für Spareinlagen, der Aufkauf illiquider Aktiven, die (Teil-)Verstaatlichung von Finanzinstituten durch Einschuss von Kapital sowie Staatsgarantien für Verbindlichkeiten von Banken zur Verbesserung der Liquiditätssituation. Teilweise waren diese Massnahmen bei ihrer Ankündigung noch nicht bis ins Detail geplant oder wurden später wieder fallen gelassen. Die daraus resultierende Unsicherheit führte kaum zur Beruhigung der Marktteilnehmer. Insgesamt trugen die erwähnten Massnahmen zwar zu einer Stabilisierung der Lage bei, sie konnten aber keine eigentliche Trendwende herbeiführen.

Von Bundesrat,
Nationalbank
und Bankenkommission
vorbereitetes
Massnahmenpaket

Der Bundesrat, die Nationalbank und die Bankenkommission bereiteten gemeinsam ein Massnahmenpaket vor, um die Situation – namentlich der UBS – zu stabilisieren und damit das schweizerische Finanzsystem zu stärken. Dabei pflegten der Bundesrat, die Nationalbank und die Bankenkommission eine intensive Zusammenarbeit und stimmten die einzelnen Schritte eng aufeinander ab.

Im Zentrum des Massnahmenpakets stand einerseits die Übertragung von illiquiden Aktiven der UBS im Umfang von bis zu 60 Milliarden USD an eine Zweckgesellschaft unter Kontrolle der Nationalbank, andererseits die seitens des Bundes gezeichnete Pflichtwandelanleihe, mit der die Eigenkapitalbasis der UBS um 6 Milliarden CHF erhöht wurde. Flankierend dazu wurden weitere Massnahmen festgelegt wie Auflagen bezüglich der Vergütungssysteme, eine generelle Erhöhung der gesicherten Einlagen sowie strengere Eigenmittelvorschriften für beide Grossbanken. Nach der öffentlichen Ankündigung des Massnahmenpakets am 16. Oktober 2008 wurde dieses mit der Botschaft des Bundesrates vom 5. November 2008 offiziell dem Parlament übergeben², im Dezember 2008 hiessen die eidgenössischen Räte die Finanzierung der Rekapitalisierung der UBS sowie die Revision der Bestimmungen zur Einlagensicherung im Bankengesetz³ gut. Der Aufkauf illiquider Aktiven der UBS erfolgte hingegen in eigener Kompetenz der Nationalbank.

UBS im Zentrum

1.2 Massnahmen in der Grossbankenaufsicht

Als Reaktion auf die fortgesetzt eintretenden Verluste musste die UBS ihre Eigenmittel mehrmals erhöhen, was die Bankenkommision mit Nachdruck forderte. Noch im Dezember 2007 hatte die Bank bei ausländischen Staatsfonds Zwangswandelanleihen von 13 Milliarden CHF platzieren können. Bereits Ende des ersten Quartals 2008 musste durch die Festübernahme eines Bankenkonsortiums eine ordentliche Kapitalerhöhung von 16 Milliarden CHF sichergestellt und im Juni 2008 umgesetzt werden. Mitte Oktober 2008 beschloss die Eidgenossenschaft schliesslich, für 6 Milliarden CHF Zwangswandelanleihen zu zeichnen. Die Anleihen werden innerhalb längstens zweieinhalb Jahren in Aktien umgewandelt und stellen Kapital mit einer Kapazität zur Verlusttragung bei Fortführung der Geschäftstätigkeit dar. Die Anleihen führten der UBS zusammen mit dem ordentlichen Aktienkapital in knapp einem Jahr 35 Milliarden CHF Kernkapital zu.

Mehrmalige
Eigenmittel-Erhö-
hung
der UBS

Anlässlich der zweiten Generalversammlung der Aktionäre im Jahr 2008 erfolgte die Ablösung des Präsidenten des UBS-Verwaltungsrates auf Mitte Jahr. Dies entsprach einer von der Bankenkommision geforderten perso-

Personelle Folgen

² vgl. Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems sowie Bundesbeschluss über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00570/01288/index.html?lang=de#>)

³ vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Verstärkung des Einlegerschutzes) (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00570/01287/index.html?lang=de>)

III. Schwerpunktthemen

Bericht der Bankenkommission zu den Ursachen der UBS-Wertberichtigungen	<p>nellen Neuausrichtung, so auch die Teilerneuerung im Verwaltungsrat, die eine Verstärkung der Kompetenz in Finanzfragen bezweckte. Eine weitere Massnahme im Bereich der Corporate Governance stellte die Auflösung des Chairman's Office durch den nachfolgenden Präsidenten des Verwaltungsrates dar.</p>
Unzureichende Risikoerfassung	<p>Die Bankenkommission untersuchte die Ursachen für die hohen Wertberichtigungen der UBS auf Positionen, deren Risiken mit minderwertigen Hypotheken in den USA verbunden sind (Subprime-Hypotheken).⁴ Sie stützte sich dabei auf die internen Untersuchungen der UBS, auf eigene interne Abklärungen sowie auf zahlreiche Befragungen von Verantwortlichen der Bank. Die aufwendige Untersuchung der Bankenkommission bestätigte im Wesentlichen die Schlussfolgerungen der UBS.</p>
Unkritisches Vertrauen in bestehende Systeme	<p>Die UBS kannte bis Anfang August 2007 das Ausmass und die Natur ihrer Risiken im amerikanischen Subprime-Bereich und in angrenzenden Gebieten nicht und war daher ausserstande, rechtzeitig geeignete Gegenmassnahmen zu ergreifen. Die Bank erkannte vor allem die enormen Risiken ihrer im Handelsbuch geführten Super-Senior-Positionen von CDO-Verbriefungen nicht. Mit «Super Senior» werden jene Papiere einer Verbriefung bezeichnet, die als Klasse die geringsten Risiken aufweisen, meist über ein AAA-Rating verfügen und entsprechend niedriger verzinst werden. Die UBS verfolgte mit dem Halten solcher Papiere eine Carry-Trade-Strategie: Sie suchte die Erträge, die sich zum einen aus der Differenz zwischen der Verzinsung der Papiere, zum andern aus den tieferen eigenen Refinanzierungskosten zuzüglich der Kosten für die Absicherung ergeben.</p> <p>Die Bank unterschätzte die damit verbundenen Risiken, was in einem aussergewöhnlichen Marktumfeld verheerende Folgen hatte. Die fehlende Aufmerksamkeit für die mit dem Bilanzwachstum verbundenen versteckten Risiken sowie ein zu unkritisches Vertrauen in die bestehenden Mechanismen zur Risikoerfassung wertete die Bankenkommission als schwerwiegendes Versäumnis der Bank. Aus der Untersuchung der Bankenkommission ging jedoch nichts hervor, was darauf hätte schliessen lassen, dass die aktuellen Organe der Bank keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit mehr boten. Die Bankenkommission unterstützte einen von der UBS erarbeiteten und publizierten Massnahmenplan zur Behebung der identifizierten Mängel und verfolgte dessen Umsetzung sehr genau.</p>

⁴ vgl. Subprime-Krise: Untersuchungen der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS AG, 30. September 2008 (<http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/publik/medienmit/20081016/ubs-subprime-bericht-ebk-d.pdf>)

Die Rekapitalisierung der UBS durch den Bund sah Auflagen im Bereich der Corporate Governance vor. Die UBS verpflichtete sich insbesondere, gegenüber dem Bund und der Nationalbank Vorgaben zu Vergütungssystemen einzuhalten, die den in Absprache mit der Bankenkommission ermittelten Best Practices und internationalen Standards der Branche entsprechen. Die UBS wurde zudem beauftragt, die Höhe des konzernweiten Pools für leistungsabhängige Vergütungen des Jahres 2008 sowie dessen Zusammensetzung und Verteilung mit der Bankenkommission abzusprechen und von ihr genehmigen zu lassen. Des Weiteren wurde die UBS verpflichtet, gegenüber der Aufsichtsbehörde sämtliche relevanten Informationen vollständig offenzulegen. Im Rahmen der FINMA sind darauf aufbauend generelle Richtlinien zu den Vergütungssystemen in der gesamten Finanzbranche vorgesehen.

Regulierung der Vergütungssysteme

Die Bankenkommission einigte sich im vierten Quartal 2008 mit beiden Grossbanken auf höhere Eigenmittelziele und die Einführung einer Leverage Ratio.⁵

Einigung betreffend höhere Zielgrössen

Im Vorfeld der Erhöhung zeigte sich die Credit Suisse sehr interessiert, die mit diesen Anforderungen verbundene Unsicherheit bei Investoren auszuräumen. Ziel der Credit Suisse war es, die neuen Anforderungen frühzeitig erfüllen zu können. Zu diesem Zweck erhöhte sie ihr Kernkapital dank ausländischer Investoren um rund 10 Milliarden CHF.

Erhöhung der Eigenmittel bei der Credit Suisse

1.3 Neues Eigenmittelregime für Grossbanken

Die Finanzkrise akzentuierte die Einsicht, dass die beiden Grossbanken deutlich höhere Eigenmittel als in der Vergangenheit benötigen. Der 20% über den Mindestanforderungen von Basel II liegende Eigenmittelpuffer für Schweizer Banken stellte sich für sie als zu wenig robust heraus. Auch die von der Bankenkommission Ende August 2007 nur für die Grossbanken moderat erhöhte Zielgrösse erwies sich als ungenügend.

Bisherige Eigenmittelanforderungen ungenügend

Das neue Eigenmittelregime wurde von der Bankenkommission in enger Zusammenarbeit mit der Nationalbank entwickelt. Es stärkt die Widerstandsfähigkeit der beiden Schweizer Grossbanken und damit des Finanzsystems als Ganzes. Durch die Erhöhung der Eigenmittelanforderungen sowie durch die Einführung einer Leverage Ratio werden die Grossbanken besser für künftige Krisen gewappnet sein. Durch die erhöhten Eigenmittel-

Krisenresistenz erhöhen

⁵ vgl. Ziff. 1.3

III. Schwerpunktthemen

puffer können Krisen zwar nicht verhindert, allfällige Verluste aber besser absorbiert werden. In der Schweiz, mit ihren für den Finanzplatz und die gesamte Volkswirtschaft systemisch bedeutsamen zwei Grossbanken, ist eine deutliche Erhöhung dieser Sicherheitspuffer unabdingbar. Für die übrigen Banken in der Schweiz ist keine Änderung geplant; sie halten freiwillig bereits heute im Durchschnitt fast das Doppelte der erforderlichen Eigenmittel.

Flexibilität im Zeitrahmen

Die höheren Eigenmittelziele wurden am 20. November 2008 gegenüber beiden Grossbanken in Form je einer Verfügung festgelegt. Mit Ausnahme der Berücksichtigung unterschiedlicher Strukturen und gewählter internationaler Rechnungslegungsstandards ist das neue Regime für beide Banken identisch. Die Bankenkommission ist sich der aktuell ausgesprochen schwierigen Lage an den Finanzmärkten bewusst. Entsprechend haben die Grossbanken bis 2013 Zeit, sich schrittweise den erhöhten Eigenmittelanforderungen anzupassen. Sollte die Situation auf den Finanzmärkten oder die individuelle Ertragslage der Grossbanken die Erreichung der Zielgrössen bis 2013 verunmöglichen, bleibt eine Fristerstreckung vorbehalten.

Zwei sich ergänzende Instrumente

Im Mittelpunkt des neuen Eigenmittelregimes stehen zwei sich ergänzende Instrumente: die Erhöhung der risikogewichteten Eigenmittelerfordernisse sowie die Einführung der Leverage Ratio, das heisst die risikounabhängige nominale Begrenzung des Verschuldungsgrades.

Erhöhung der risikogewichteten Anforderungen

Die neuen Erfordernisse für die Erhöhung der risikogewichteten Eigenmittel für die Grossbanken werden sich in der Bandbreite von 50 bis 100% über den international geltenden Mindestanforderungen (Säule 1) von Basel II bewegen. Diese Flexibilität ist möglich, weil der Eigenmittelzuschlag unter der Säule 2 (dem bankspezifischen Aufsichtsverfahren) umgesetzt wird. Der Spielraum ist erforderlich, damit die Massnahmen ihre stabilisierende Wirkung entfalten und zugleich antizyklisch wirken können: Die Banken sollen in guten Zeiten die Eigenmittel bis zu einer Zielgrösse von 200% aufbauen. Die so erzielten Puffer stehen den Banken in Krisenzeiten zur Verfügung und können bis zu einer Interventionsstufe von 150% aufgebraucht werden.

Leverage Ratio

Durch die neue Messgrösse wird der mittels Fremdkapital finanzierte Bilanzteil klar begrenzt. Unabhängig von der relativen Risikoeinschätzung eines Geschäfts ist ein bestimmter Anteil von Kernkapital notwendig. Das mit der Leverage Ratio definierte Verhältnis zwischen Kernkapital und Bilanzsumme wird sich bei beiden Banken auf Konzernebene auf mindestens 3% und auf Ebene der Einzelinstitute auf mindestens 4% belaufen. Von beiden Grossbanken erwartet die Aufsichtsbehörde in guten Zeiten eine

Zielgrösse über diesen Minima. Um das volkswirtschaftlich wichtige inländische Kreditgeschäft der Grossbanken nicht einzuschränken, wird dieses von der Leverage Ratio ausgenommen.

Die Bankenkommission sah sich aufgrund der spezifischen Bedeutung der Grossbanken im nationalen Kontext veranlasst, rasch geeignete Massnahmen zu ergreifen. Die internationalen Standards bewegen sich jedoch in dieselbe Richtung: eine massiv höhere Eigenkapitalausstattung global tätiger Banken sowie die Ergänzung problematischer Modellansätze durch eine robuste Messgrösse wie die Leverage Ratio.⁶

Bankenkommission als
Vorreiterin – Verstärkung
auf internationaler Ebene

1.4 Zusammenarbeit zwischen Bankenkommission und Nationalbank

Die bereits 2007 im Rahmen eines Memorandum of Understanding formalisierte langjährige Zusammenarbeit zwischen Bankenkommission und Nationalbank vertiefte sich im Zuge der Finanzmarktkrise weiter. Die Zusammenarbeit findet vorwiegend in Arbeitsgruppen statt, in denen Massnahmen für die Bereiche Finanzstabilität und Bankenregulierung ausgearbeitet werden.

Enge Zusammenarbeit

Durch die enge Kooperation der beiden Institutionen ist es beispielsweise gelungen, ein Konzept für strengere Eigenmittelvorschriften zu entwerfen. Resultat davon waren an die beiden Grossbanken gerichtete Verfügungen der Bankenkommission zur Einführung einer Leverage Ratio bei gleichzeitiger Erhöhung der risikobasierten Eigenmittelzielgrössen.

Konzeption für strengere
Eigenmittelvorschriften
bei den Grossbanken

Weiter wird in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zwischen Nationalbank und Bankenkommission an einer Neukonzeption der Liquiditätsvorschriften für die Grossbanken gearbeitet. Für die Grossbanken greift die geltende Regulierung gemäss Bankenverordnung aus verschiedenen Gründen zu kurz.

Neues Liquiditätsregime
für Grossbanken

Unter dem neuen Regime, dessen Einführung per erstes Halbjahr 2009 geplant ist, müssen die Banken mit Stressszenarien nachweisen, dass sie aufgrund ihrer Geschäftsstruktur über die Kapazität verfügen, eine ernsthafte Liquiditätskrise durchzustehen. Zum einen müssen sich mögliche Mittelabflüsse innerhalb eines kurzfristigen Zeithorizonts mit genügend liquiden Aktiven kompensieren lassen, zum andern dürfen notwendige Ver-

Stressszenarien

⁶ vgl. Ziff. VIII/3.1

III. Schwerpunktthemen

Anforderungen an das
Liquiditätsmanagement

käufe und Verpfändungen von Aktiven in keinem Fall die Solvenz der Bank beeinträchtigen. Die von den Instituten zugrunde gelegten Annahmen und Modelle sind von der Bankenkommission zu bewilligen.

Die beiden Grossbanken werden aufgrund der neuen Vorschriften auch Anforderungen an das Liquiditätsmanagement erfüllen müssen, die sich eng an den vom Basler Ausschuss veröffentlichten Prinzipien für eine wirksame Bewirtschaftung von Liquiditätsrisiken orientieren werden.

1.5 Auswirkungen auf kleine und mittlere Banken

Indirekte Auswirkungen
dürften sich noch
verstärken

Im Unterschied zu den Grossbanken sind die übrigen Banken in der Schweiz von der internationalen Finanzkrise – insbesondere der US-Immobilienmarktkrise – kaum direkt betroffen. Die negative globale Entwicklung der Finanzmärkte wirkt sich jedoch indirekt aus: Die Institute spüren die Auswirkungen auf die Ertragslage und die Wertentwicklung der von ihnen verwalteten Vermögen deutlicher. Die konjunkturelle Abkühlung dürfte auch Spuren im Schweizer Kreditmarkt hinterlassen. Bonitätsverschlechterungen und vermehrte Schwierigkeiten mit der Tragbarkeit von Krediten führen zu höheren ertragslosen Ausleihungen, einem Ansteigen der Wertberichtigungen und zunehmenden Kreditausfällen. Die Vertrauenskrise im Interbankenmarkt wirkte sich ebenfalls auf alle Banken aus. Eine Verknappung wie auch ein Übermass an Liquidität kann Banken vor grössere Herausforderungen stellen. Viele kleine und mittlere Banken verzeichneten im Jahr 2008 einen starken Kundengeldzufluss, dessen Nachhaltigkeit jedoch unsicher ist. Die Folgen der Finanzmarkturbulenzen für kleinere und mittlere Banken dürften deshalb noch zunehmen. Dank einer in der Regel guten Kapitalisierung können die Auswirkungen der Krise jedoch gedämpft werden.

1.6 Internationale Vernetzung

Beziehungen
zu ausländischen
Regulierungsbehörden

Die langjährigen Beziehungen der Abteilung Grossbanken zu ausländischen Regulierungsbehörden waren eine wichtige Ausgangsbasis für die Koordination der Aktivitäten auf internationaler Ebene. Dazu gehört beispielsweise der gegenseitige Informationsaustausch über die Entwicklung der allgemeinen Situation sowie die Mitwirkung der Bankenkommission im Rahmen der Senior Supervisors Group (SSG), einer Gruppe von Aufsichtsbehörden mit global tätigen Investmentbanken aus inzwischen sieben Ländern.

Im April 2008 veröffentlichte das Financial Stability Forum (FSF), in dem die Schweiz durch die Nationalbank vertreten ist, im Sinne einer konstruktiven Aufarbeitung der Subprime-Krise einen Bericht zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Marktes und der Institutionen. Der Bericht enthält 67 Empfehlungen an die Adresse der zuständigen nationalen Behörden sowie weiterer Marktteilnehmer. Die Bankenkommission prüfte sämtliche Empfehlungen. Im Hinblick auf entsprechenden Handlungsbedarf kristallisierten sich dabei folgende Kernpunkte heraus: Massnahmen zur Eigenmitteilerhöhung bei den Grossbanken, institutsspezifische Liquiditätsüberwachung bei den Grossbanken, risikogerechte Vergütungssysteme sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Krisenbewältigung. Zu diesen Kernpunkten hat die Bankenkommission bereits Massnahmen ergriffen oder ist daran, die Empfehlungen einer vertieften Analyse zu unterziehen.

Bericht des Financial
Stability Forum

2 Enforcement börsengesetzlicher Offenlegungsvorschriften

Das Börsengesetz verlangt von Aktionären, ihre Beteiligungen an börsenkotierten Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz bei Erreichen, Über- oder Unterschreiten bestimmter Grenzwerte offenzulegen. Damit soll die Transparenz über die Besitzverhältnisse börsenkotierter Unternehmen erhöht und eine Vorwarnfunktion im Hinblick auf potenzielle Übernahmen geschaffen werden. Im Falle von Verletzungen der Offenlegungspflicht erstattet die Bankenkommission – als für das Offenlegungsrecht zuständige Aufsichtsbehörde – nach Abklärung der Verdachtsmomente Strafanzeige beim Finanzdepartement. Die Bankenkommission traf Anfang 2008 den Entschluss, auch im Offenlegungswesen das Instrument der Feststellungs- bzw. der Gestaltungsverfügung einzusetzen. Sie unterstrich damit ihren Willen, die geltenden Regeln durchzusetzen, allfällige Meldepflichtverletzungen effizient und konsequent abzuklären und Ergebnisse vorzulegen. So kann sie gegenüber einem Meldepflichtigen formell die Verletzung der Offenlegungspflicht feststellen und bei Bedarf das Nachholen unterlassener Offenlegungsmeldungen anordnen. Seit dem 1. Dezember 2007 kann die Bankenkommission zudem beim zuständigen Zivilrichter eine Suspendierung der Stimmrechte einklagen.⁷

Zuständigkeit
der Bankenkommission

Im Jahr 2007 eröffnete die Bankenkommission mehrere teils breit angelegte Untersuchungen, denen der Verdacht zugrunde lag, dass Investoren unter Umgehung der Offenlegungsvorschriften heimlich grosse Beteiligungen an

Grossverfahren
der Bankenkommission

⁷ vgl. Jahresbericht 2007 S. 24

III. Schwerpunktthemen

schweizerischen Emittenten aufgebaut hatten. Besonders umfassend und mit hoher Dringlichkeit prüfte die Bankenkommission den im Frühjahr 2007 realisierten Beteiligungsaufbau des angelsächsischen Hedge Funds Laxey an Implenla, einer schweizerischen im Bau- und Immobilienwesen tätigen Firma. Des Weiteren untersuchte die Bankenkommission den Ende 2006 und Anfang 2007 erfolgten Beteiligungsaufbau der Everest Beteiligungs GmbH bzw. der massgeblichen Investoren an Sulzer.⁸

Der Fall Implenla

Im Fall Implenla stellte die Bankenkommission nach Abschluss eines umfassenden Ermittlungs- und Verwaltungsverfahrens mit einer Feststellungsverfügung fest, dass Laxey im Rahmen seines Beteiligungsaufbaus an Implenla seine Offenlegungspflichten nach Art. 20 BEHG verletzt hatte, indem Laxey Implenla-Aktien de facto bei Gegenparteien ausgelagert (Parking) und sich deren jederzeitigen Abruf mittels Contracts for Difference (CFD) gesichert hatte. Da sich Laxey auf diese Weise die potenzielle Kontrolle über die mit den Aktien verbundenen Stimmrechte eingeräumt hatte, waren die Aktien folglich Laxey zuzurechnen. Bei einer solchen Strategie handelt es sich um einen indirekten Aktienerwerb im Sinne der Börsengesetzgebung. Dieser unterliegt der Offenlegungspflicht. Mit einer Medienmitteilung informierte die Bankenkommission die Marktteilnehmer über das Ergebnis ihrer Untersuchung, was aufgrund des damals laufenden Übernahmeangebotes von Laxey auf Implenla aus Gründen der Transparenz und Lauterkeit für den Markt von grosser Bedeutung war.⁹ In der Folge focht Laxey die Feststellungsverfügung der Bankenkommission vor Bundesverwaltungsgericht an. Mit Urteil vom 18. Dezember 2008¹⁰ wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde von Laxey vollumfänglich ab. Laxey focht das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vor Bundesgericht an.

Der Fall Sulzer

Im Fall Sulzer schritt die Bankenkommission unter Einsatz von Untersuchungsbeauftragten bei drei Banken gleichzeitig ein. Die Abklärungen der Untersuchungsbeauftragten erfolgten in enger Begleitung der Bankenkommission, die in der Folge einerseits gegenüber den Investoren, andererseits gegenüber den involvierten Banken parallel gelagerte Verwaltungsverfahren durchführte. Der Umfang des Sachverhalts bzw. die Masse der zu verarbeitenden Beweismittel führten zu einem sehr hohen Arbeitsaufwand. Wegen Beschwerden zu Verfahrensfragen durch involvierte Investoren kam es sodann zu Verzögerungen in der gesamten Untersuchung. Diese Beschwerden

⁸ vgl. Jahresbericht 2007 S. 24 f. und S. 66 f.

⁹ vgl. Ziff. VI/3 sowie Jahresbericht 2007 S. 24 f. und S. 66

¹⁰ vgl. BVGE vom 18. Dezember 2008 B-2775/2008

wurden vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteilen vom 11. Dezember 2008 abgewiesen.

Daraufhin stellte die FINMA mit Verfügung vom 22. Januar 2009 fest, dass namentlich Ronny Pecik sen. unter missbräuchlichem Einsatz von formal auf Barausgleich lautenden Optionen Aktien der Sulzer AG erwarb bzw. kontrollierte sowie Optionen mit Barausgleich in Optionen mit Realerfüllung konvertierte. Da Ronny Pecik sen. und der Mitbeteiligte Georg Stumpf sich auf diese Weise die potenzielle Kontrolle über die mit den Aktien verbundenen bzw. durch die Optionen mit Realerfüllung vermittelten Stimmrechte einräumten, sind diese Positionen Ronny Pecik sen. und Georg Stumpf zuzurechnen. Bei einer derart ausgestalteten Strategie handelt es sich um einen indirekten Erwerb im Sinne der Börsengesetzgebung, welcher der Offenlegungspflicht unterliegt. Investoren wie Ronny Pecik sen. und Georg Stumpf unterstehen einer Teilaufsicht der FINMA und können beschränkt mittels aufsichtsrechtlicher Massnahmen belangt werden. Mit dem Erlass einer Feststellungsverfügung gegen Investoren kann die FINMA die Verfahrenshoheit über die Abklärungen und Verfahrensschritte behalten und eine Verfügung erlassen, mit der die Verletzung der Offenlegungsvorschriften festgestellt und den interessierten bzw. betroffenen Marktteilnehmern im Sinne der gebotenen Transparenz und Lauterkeit des Marktes kommuniziert werden kann.

Verfügung
gegen Investoren

Mit einer zweiten Verfügung vom 22. Januar 2009 stellte die FINMA fest, dass die Zürcher Kantonalbank (ZKB) im Zusammenhang mit der Emission und dem Handel in Effekten der Sulzer AG aufsichtsrechtliche Pflichten schwerwiegend verletzte. Namentlich unterstützte die ZKB in unzulässiger Weise Ronny Pecik sen. beim Beteiligungsaufbau an Sulzer. Ferner stellte die FINMA in diesem Zusammenhang verschiedene organisatorische Mängel bei der ZKB fest. Diese Mängel wurden von der ZKB zwischenzeitlich behoben.

Verfügung gegen ZKB

3 Kollektive Kapitalanlagen

Im September 2007 arbeiteten die Branchenverbände des Finanzplatzes einen Masterplan zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzsektors aus. In der Folge definierten die Behörden und der Finanzsektor unter der Ägide des Finanzdepartements die Rahmenbedingungen. Dabei legte einerseits ein hochrangiger Strategieausschuss, der vom Chef des Finanzdepartements geführt wird, die Leitlinien fest, andererseits wurde ein operatives Gremium – der Steuerungsausschuss Dialog

Dialog Finanzplatz

III. Schwerpunktthemen

Finanzplatz (STAFI) – beauftragt, Massnahmen zur Förderung des Finanzplatzes auszuarbeiten und dem Strategieausschuss vorzulegen. Der Steuerungsausschuss wiederum schuf Arbeitsgruppen, welche die spezifischen Fragestellungen identifizierten und konkrete Vorschläge unterbreiteten. Die Bankenkommission ist auf allen Ebenen vertreten – durch ihren Präsidenten im Strategieausschuss und ihren Direktor im Steuerungsausschuss. Vertreter der Bankenkommission wirkten aktiv an den Arbeiten der unterschiedlichen Gruppen mit, und es wurden verschiedene Vorschläge der Bankenkommission aufgegriffen. Diese betrafen vor allem die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die kollektiven Kapitalanlagen (Arbeitsgruppe «Förderung Produktionsstandort für schweizerische Anlagefonds») und die Vermögensverwalter solcher Kapitalanlagen (Arbeitsgruppe «Hedge Funds/Private Equity»).

Freiwillige Unterstellung
von Vermögensverwaltern

In die Arbeitsgruppe «Hedge Funds/Private Equity» brachte die Bankenkommission einen Vorschlag zur freiwilligen Unterstellung von Vermögensverwaltern ein. Der geltende Art. 13 Abs. 4 KAG ermöglicht es Vermögensverwaltern mit Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz, die ausländische kollektive Kapitalanlagen zu verwalten, unter restriktiven Voraussetzungen freiwillig um eine Bewilligung der Aufsichtsbehörde zu ersuchen. Eine Bewilligung kann jedoch nur erteilt werden, wenn der Vermögensverwalter aufgrund der ausländischen Gesetzgebung einer Aufsicht unterstehen muss und wenn die ausländische Aufsicht über die von ihm verwalteten ausländischen kollektiven Kapitalanlagen mit der schweizerischen gleichwertig ist. Diese Bestimmung wurde eingeführt, um die Vereinbarkeit der schweizerischen Anlagefondsgesetzgebung mit der Regelung der Europäischen Union (UCITS-Richtlinie) wiederherzustellen. Die Bestimmung verfolgt zwar primär wettbewerbspolitische und nicht prudentielle Ziele, dennoch geht sie der Bankenkommission, die sich schon lange mit der Frage der Unterstellung von Vermögensverwaltern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen und anderer institutioneller Vermögen beschäftigt, zu wenig weit.

Revisionsvorschlag
der Bankenkommission

Nach Prüfung verschiedener Varianten erarbeitete die Bankenkommission daher einen Vorschlag zur Änderung des KAG. Sie schlug unter anderem vor, den geltenden Art. 13 Abs. 4 KAG aufzuheben und neu Art. 13a KAG einzuführen, wonach sämtliche Vermögensverwalter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen (UCITS, Partie II Fonds, Offshore Hedge Funds usw.), aber auch solche anderer institutioneller Vermögen die Bewilligung beantragen können.

Die Bankenkommission brachte ihren Vorschlag über die zuständige Arbeitsgruppe in den STAFI ein. Dieser nahm ihn in seinen Schlussbericht zuhanden des Strategieausschusses auf, allerdings unter Ausschluss der Vermögensverwalter anderer institutioneller Vermögen.

Beschluss des STAFI

Die Untersuchungen der Arbeitsgruppe «Förderung Produktionsstandort für schweizerische Anlagefonds», in der die Bankenkommission ebenfalls vertreten ist, haben gezeigt, dass das neue Kollektivanlagengesetz grundsätzlich ein liberales und flexibles Rahmengesetz ist, das nur punktuell Schwachstellen aufweist.

Arbeitsgruppe «Förderung
Produktionsstandort
für schweizerische
Anlagefonds»

Zur Förderung des Produktionsstandortes für schweizerische Anlagefonds schlug die Bankenkommission dieser Arbeitsgruppe vor, den Swiss Finish für kollektive Kapitalanlagen vollständig abzuschaffen. Mit dem Verzicht auf eine Regulierung der Performance Fee im Februar 2008 hatte die Bankenkommission diese Abschaffung bereits initiiert. Unter Swiss Finish werden im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen jene Punkte verstanden, in denen die Schweizer Regulierung weiter geht als der europäische Mindeststandard.

Vollständige Abschaffung
des Swiss Finish

Der STAFI beschloss, diese Initiative der Bankenkommission zur Förderung des Produktionsstandorts Schweiz für kollektive Kapitalanlagen zu unterstützen. Aus diesem Grund gab die Bankenkommission den Vorschlag der Abschaffung des Swiss Finish für kollektive Kapitalanlagen in Anhörung.

Anhörung

Neben der Streichung von formellen Vorgaben bedeutet die vollständige Abschaffung des Swiss Finish insbesondere, in Zukunft auf quantitative Vorgaben betreffend die Bezeichnung von kollektiven Kapitalanlagen (kasuistische Regulierung) zu verzichten. Es liegt somit in der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer, sicherzustellen, dass die Anlegerinnen und Anleger durch die Bezeichnung der kollektiven Kapitalanlage nicht getäuscht werden. Die Bankenkommission wird jedoch im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit bei Missbrauchstatbeständen eingreifen.

Verzicht auf quantitative
Vorgaben betreffend
Bezeichnung von
kollektiven Kapitalanlagen

Weiter schlug die Bankenkommission in Absprache mit dem Finanzdepartement vor, das in Art. 31 Abs. 4 KKV festgehaltene Verbot des Double Dip an den europäischen Mindeststandard anzupassen.

Anpassung des Verbots
des Double Dip

Gestützt auf die positiven Anhörungsergebnisse entschied die Bankenkommission, dass die in ihrer Kompetenz liegenden Punkte des Swiss Finish für kollektive Kapitalanlagen durch Änderung der Wegleitungen abgeschafft werden sollen. Um eine Benachteiligung der schweizerischen kollektiven

Inkrafttreten

Kapitalanlagen zu verhindern, soll das Inkrafttreten der angepassten Wegleitungen mit dem Inkraftsetzungsdatum von Art. 31 KKV koordiniert werden, das vom Bundesrat auf den 1. März 2009 festgelegt wurde.

4 Rahmenbedingungen für die Vermögensverwaltung

Retrozessionen
und Vertriebs-
entschädigungen

Im Nachgang zu einem Bundesgerichtsentscheid vom 22. März 2006 setzte die Bankenkommission 2007 eine interne Projektgruppe ein und beauftragte diese, eine Auslegeordnung zu Retrozessionen, Vertriebsentschädigungen und anderen relevanten Formen von Vertriebsvergütungen zu erstellen. Die Gruppe sollte die Thematik unter dem Blickwinkel möglicher Interessenkonflikte vertiefen sowie im Sinne des Bestrebens der Bankenkommission nach vermehrter Transparenz bei solchen Konflikten und in Sachen Vertriebskosten.¹¹ Gestützt auf einen Bericht der Gruppe veröffentlichte die Bankenkommission im September 2008 ein ausführliches Diskussionspapier zu «Anreizsystemen und Interessenkonflikten beim Vertrieb von Finanzprodukten». Darin bejahte die Bankenkommission einen gewissen aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarf. Sie schlug eine erhöhte produktunabhängige Transparenz in Sachen Vertriebsvergütungen gegenüber den Endkunden vor (Point of Sale Disclosure). Die Vermögensverwalter sollten ihre Kunden im Voraus über die Berechnungsparameter und die Bandbreiten der für die verschiedenen Produktklassen möglichen Vertriebsvergütungen Dritter informieren. Auf Anfrage der Kunden wäre zudem die Höhe bereits erhaltener Leistungen Dritter offenzulegen, soweit diese sich einer einzelnen Kundenbeziehung mit vernünftigem Aufwand eindeutig zuordnen lassen (wie beispielsweise bei Retrozessionen auf Courtagen oder Depotkommissionen). Dieser Schritt würde weitgehend auch der Regelung der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) entsprechen. Zudem wäre es damit gerechtfertigt, auf eine erhöhte Transparenz in Sachen Vertriebsvergütungen auf Stufe Produkt – etwa für Anlagefonds – zu verzichten. Die Bankenkommission eröffnete zu ihren Vorschlägen eine Anhörung.

Eckwerte
zur Vermögensverwaltung

Die Bankenkommission kann Selbstregulierungsnormen zur Vermögensverwaltung als Mindeststandards anerkennen. Die Vermögensverwaltungsbranche konnte sich bisher nicht auf einheitliche Verhaltensregeln einigen, die sowohl die Verwaltung individueller als auch jene kollektiver Vermögen abdecken.¹² Parallel zur Anhörung zum erwähnten Diskussionspapier eröffnete die Bankenkommission im September 2008 eine Anhörung zu Eckwer-

¹¹ vgl. Jahresbericht 2007 S. 84 und 87 f.

¹² vgl. Jahresbericht 2007 S. 85

ten für Mindeststandards der Selbstregulierung in der Vermögensverwaltungsbranche. Die Eckwerte sollen als Massstab für sämtliche Verhaltensregeln dienen, die Branchenorganisationen der Vermögensverwaltung der Bankenkommission zur Anerkennung als Mindeststandards vorlegen. Die Bankenkommission definierte darin Mindestanforderungen hinsichtlich Treuepflichten, Sorgfaltspflichten und Informationspflichten sowie zur Entschädigung der Vermögensverwalter. Darüber hinaus forderte sie verbindliche Prozesse zur Selbstkontrolle durch die Branchenorganisationen für nicht prudentiell beaufsichtigte Mitglieder. Die von der Bankenkommission formulierten Vorschläge stiessen in den beiden Anhörungen grundsätzlich auf positive Resonanz. Bemerkungen betrafen mehrheitlich Details. Die Eckwerte wurden im Dezember 2008 bereits von der FINMA verabschiedet und traten Anfang 2009 in Kraft. Damit ist der Weg frei für die Anerkennung von Verhaltensregeln der Vermögensverwaltungsbranche als Mindeststandards durch die FINMA.

Verhaltensregeln gegenüber Kunden sehen auch die von der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) gestützt auf Art. 11 BEHG sowie auf delegierte Selbstregulierung erlassenen Verhaltensregeln für Effekthändler vor. Eine seit Längerem hängige Revision dieser Richtlinien konnte im dritten Quartal zum Abschluss gebracht und von der Bankenkommission anerkannt werden.¹³

Verhaltensregeln
für Effekthändler

Die Bankenkommission führte verschiedene Gespräche mit Banken über den Umfang ihrer Securities-Lending-and-Borrowing-Programme. Im Vordergrund ihres Interesses steht das ungedeckte Ausleihen von Titeln. Dieses beinhaltet Risiken, die insbesondere unerfahrene Privatkunden möglicherweise nicht ausreichend abschätzen können. Die Bankenkommission beabsichtigt nach wie vor, ein Rundschreiben zu diesem Thema zu erlassen.¹⁴

Securities Lending
and Borrowing/Repo

Die Untersuchung des grenzüberschreitenden Geschäfts der UBS mit US-Privatkunden¹⁵ zeigte einmal mehr die mit dem grenzüberschreitenden Privatkundengeschäft verbundenen Rechtsrisiken. Es ist zwar nicht Aufgabe der Bankenkommission, die Einhaltung ausländischer Vorschriften zu prüfen und aufsichtsrechtlich durchzusetzen, die Bankenkommission erwartet aber grundsätzlich von global tätigen Banken, dass sie die Regulierung der Länder beachten, in denen sie tätig sind. Andernfalls können sich Rechtsrisiken realisieren, die im schlimmsten Fall die Existenz der Bank gefährden.

Rechtsrisiken
im grenzüberschreitenden
Privatkundengeschäft

¹³ vgl. Ziff. VI/1.6

¹⁴ vgl. Jahresbericht 2007 S. 84 f.

¹⁵ vgl. Ziff. IV/2.1

IV. Banken und Effekthändler

1 Regulierung

1.1 Gesetzesänderung zum Einlegerschutz

Einlagensicherung als Teil
des Massnahmenpakets

Die Verbesserung des Einlegerschutzes stellt einen wichtigen Bestandteil des Massnahmenpakets zur Stärkung des Schweizer Finanzsystems sowie des Vertrauens in den Schweizer Finanzmarkt dar. Als Sofortmassnahme wurden von den eidgenössischen Räten in der Wintersession 2008 die dringlichsten Anpassungen der Einlagensicherung verabschiedet und umgehend in Kraft gesetzt.

Verbesserungen
des bisherigen Systems

Damit wurde erstens die Höhe der geschützten Einlagen auf 100 000 CHF angehoben. Zweitens sind die Banken neu verpflichtet, in Abhängigkeit der privilegierten Einlagen ihrer Kunden ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz belegene Aktiven zu halten. Drittens besteht eine flexible Möglichkeit bei der sofortigen Auszahlung von gesicherten Einlagen aus liquiden Mitteln der in Schwierigkeiten geratenen Bank. Die Bankenkommission bzw. ab dem 1. Januar 2009 die FINMA legt die Höhe der sofortigen Auszahlung im Einzelfall fest, wobei der entsprechende Betrag ein Mehrfaches der bisher möglichen 5000 CHF ausmachen wird und bestenfalls die privilegierten Einlagen vollständig zu decken vermag. Viertens wurde die Systemobergrenze von 4 auf 6 Milliarden CHF angehoben. Fünftens werden Einlagen bei Bank- und Freizügigkeitsstiftungen neu gesondert und zusätzlich zu den übrigen gesicherten Bankeinlagen privilegiert.

Grundlegende
Verbesserungen bis 2010

Die dringlich erklärten Bestimmungen gelten bis zum 31. Dezember 2010. Bis dahin kann der Einlegerschutz mit grundlegenden Verbesserungen ins ordentliche Recht überführt werden.

Mängel des heutigen
Systems

Das bisherige Einlagensicherungssystem ist nur beschränkt ausbaubar, da seine Finanzierung nachschüssig erfolgt, das heisst erst im Fall der Insolvenz eines Instituts bereitgestellt wird. Dies ist mit gewichtigen Nachteilen verbunden (nicht sofortige Verfügbarkeit der Mittel, prozyklische Wirkung, Gefahr einer Kettenreaktion). Das bisherige Einlegerschutzsystem ist auch nicht in der Lage, die Einlagen verschiedener grösserer Banken umfassend zu sichern. Die Systemobergrenze kann nicht beliebig erhöht werden, da sonst bei der Rettung einer angeschlagenen Bank die anderen Banken ebenfalls in Schwierigkeiten geraten würden. Für eine dauerhafte Verbesserung des Einlegerschutzes ist das System daher vertieft zu überprüfen.

1.2 Devisenhändler

Kunden-Devisenhändler

Der Kunden-Devisenhändler nimmt von Kunden auf einem Sammelkonto, das auf seinen Namen lautet, Geld entgegen. Die Kunden erteilen ihm Handelsaufträge, die er anschliessend über die verschiedenen auf seinen Namen

lautenden Währungskonti abwickelt. Den Kunden steht lediglich ein Anspruch auf Rückerstattung des Geldes in der jeweiligen Währung respektive zum entsprechenden Wechselkurs zu. Im Falle einer Insolvenz des Kunden-Devisenhändlers genießt dieser Anspruch kein Aussonderungsprivileg.

Am 1. April 2008 trat die Änderung der Bankenverordnung betreffend Kunden-Devisenhändler in Kraft. Kunden-Devisenhändler sind neu dem Bankengesetz unterstellt. Dass diese Tätigkeit bisher nicht prudentiell überwacht wurde, war aus Sicht des Anlegerschutzes unbefriedigend und nicht vereinbar mit dem bestehenden System der prudentiellen Aufsicht für die in ähnlichen Bereichen tätigen Finanzintermediäre. Die bestehenden Kunden-Devisenhändler mussten sich bis Ende Juni 2008 bei der Bankenkommission melden. Die Anforderungen des Bankengesetzes müssen bis Ende März 2009 erfüllt werden. Es gingen innerhalb der Frist rund 25 Meldungen ein, wobei nur wenige die Absicht äusserten, eine Bankenbewilligung zu erlangen. Die übrigen beabsichtigen, ihre bisherige Tätigkeit so anzupassen, dass keine Bewilligung erforderlich ist.

Devisenkassageschäft
als bewilligungspflichtige
Banktätigkeit

Von der Änderung nicht betroffen sind die Abwicklungskonten der Effekthändler. Abwicklungskonti dürfen zudem in unterschiedlicher Währung geführt werden. Die Konti sind jedoch zinslos zu führen und dienen einzig dazu, die notwendige Liquidität zur Abwicklung des im Vordergrund stehenden Handels mit Effekten zur Verfügung zu halten. Auf Devisen bezogene Deckungsgeschäfte dürfen die Effekthändler für ihre Kunden nur tätigen, soweit Produkte gehandelt werden, bei denen es sich um Effekten im Sinne des Börsengesetzes handelt.¹⁶

Effekthändler

Als Folge der Änderung der Bankenverordnung betreffend Kunden-Devisenhändler überarbeitete die Bankenkommission das Rundschreiben über die gewerbsmässige Entgegennahme von Publikumseinlagen durch Nichtbanken.¹⁷ Bei dieser Gelegenheit präziserte sie auch den Begriff des Edelmetallhändlers. Habensaldi auf Kundenkonti von Edelmetallhändlern gelten nicht als bewilligungspflichtige Entgegennahme von Publikumseinlagen, wenn der Edelmetallhändler physisch über das Edelmetallguthaben seiner Kunden verfügt und den Kunden im Konkurs des Händlers ein Aussonderungsrecht zusteht.

Edelmetallhändler

¹⁶ vgl. Art. 2 lit. a BEHG, Art. 4 und 5 BEHV

¹⁷ vgl. EBK-Rundschreiben 96/4

1.3 Einlagen bei Genossenschaften, Vereinen und Stiftungen

Mangel der geltenden
Regelung

Die bisher geltende Ausnahme von der Bewilligungspflicht betreffend Einlagen bei Vereinen, Stiftungen und Genossenschaften gewährleistet den Einlegerschutz aus Sicht der Bankenkommission nicht. Sie erlaubt Vereinen, Stiftungen und Genossenschaften, für ihre Mitglieder und Dritte Konten zu führen, auf denen ohne Einhaltung von Kündigungsfristen – analog der Kontokorrentführung bei Banken – Ein- und Auszahlungen möglich sind. Die entgegengenommenen Gelder müssen dabei in keiner Verbindung zum ursprünglichen ideellen Zweck oder zur gemeinsamen Selbsthilfe stehen.¹⁸

Vorgeschlagene Änderung

Es wird deshalb vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung auf Einlagen zu beschränken, die in zwingender Verbindung zum ideellen Zweck oder zur gemeinsamen Selbsthilfe der entsprechenden Institution verwendet werden. Mit der vorgeschlagenen Änderung bleibt die für Vereine, Stiftungen und Genossenschaften wichtige längerfristige finanzielle Grundlage weiterhin gesichert. Zugleich bewahrt sie aber die Anleger davor, in Unkenntnis Einlagen zu tätigen, für die ein erhöhtes Verlustrisiko besteht.

Ergebnis der Anhörung

Im Rahmen der in Absprache mit der Finanzverwaltung durchgeführten Anhörung und Ämterkonsultation wurde die geplante Anpassung mehrheitlich begrüsst. Mit verschiedenen Direktbeteiligten wurden im Anschluss an die Anhörung die Auswirkungen der neuen Bestimmung auf ihre bisherige Tätigkeit erörtert. Die Änderung soll im Jahr 2009 dem Bundesrat vorgelegt werden.

2 Praxis der Aufsichtsbehörde

2.1 Untersuchung des Geschäfts mit US-Privatkunden

UBS Cross-Border

Verschiedene amerikanische Behörden untersuchen seit Ende 2007 Aspekte des grenzüberschreitenden Private-Banking-Geschäfts der UBS mit amerikanischen Kunden. Schwerpunkt der Ermittlungen des Department of Justice und der amerikanischen Steuerbehörden ist die Frage, ob die UBS bzw. Mitarbeitende derselben betuchten amerikanischen Kunden bei der Verminderung oder Umgehung ihrer Steuerpflichten behilflich waren. Der UBS bzw. Mitarbeitenden derselben wird insbesondere vorgeworfen, beim Aufsetzen einer Zahl von Offshore-Strukturen behilflich gewesen zu sein. Über solche Strukturen sollen amerikanische und andere Wertschriften in der Absicht gehalten worden sein, die unter dem Qualified Intermediary Agreement (QIA) und dem amerikanischen Steuerrecht geltenden Beschränkun-

¹⁸ vgl. Jahresbericht 2007 S. 37 f.

gen zu umgehen. Weiter untersucht die amerikanische Securities and Exchange Commission (SEC), ob bei der Ausübung des grenzüberschreitenden Geschäfts mit amerikanischen Kunden nach amerikanischem Recht geltende Restriktionen und Registrierungspflichten verletzt wurden.

Als Reaktion auf die laufenden Verfahren und die im Raum stehenden Vorwürfe kündigte die UBS am 17. Juli 2008 vor dem Senate Subcommittee on Investigations den Ausstieg aus dem grenzüberschreitenden Geschäft mit in den Vereinigten Staaten wohnhaften Kunden an. Die Umsetzung dieses Entschlusses, von dem über 30 000 Konten betroffen sind, war zum Zeitpunkt der Redaktion noch im Gange.

Ausstieg der UBS
aus dem grenzüberschreitenden Geschäft

Nach Vorabklärungen eröffnete die Bankenkommission im Mai 2008 ein eigenes aufwendiges aufsichtsrechtliches Verfahren gegen die UBS, das sie nach umfangreichen Beweiserhebungsmassnahmen im Dezember 2008 mit Verfügung abschloss. Die Bankenkommission stellte Verletzungen des Gewährs- und Organisationserfordernisses durch die Bank fest, da diese sich unzulässige Handlungen einzelner Mitarbeitender der für das grenzüberschreitende Geschäft mit amerikanischen Kunden zuständigen Private-Banking-Abteilung anrechnen lassen musste. Diese Mitarbeitenden erachteten entgegen den von der Bank unter dem QIA eingegangenen Verpflichtungen für Steuerzwecke erstellte Kundendokumentationen als zureichend, von denen sie wussten oder hätten wissen müssen, dass sie den US-Steuerstatus des Kunden nicht zutreffend wiedergaben. Zudem hatten teilweise die gleichen Mitarbeitenden über eine längere Zeitperiode partiell amerikanische aufsichtsrechtliche Beschränkungen der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen verletzt. Damit setzten sie die Bank nicht beherrschbaren Rechts- und Reputationsrisiken aus. Gemäss Feststellungen der Bankenkommission hatte die Bank zwar enorme Anstrengungen zur Umsetzung des QIA unternommen und auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen in die USA korrekt adressiert, jedoch hatte sie es versäumt, mittels griffiger Einhaltekontrollen die Entstehung der eingetretenen Rechts- und Reputationsrisiken bei den bestehenden Kunden des Mutterhauses zu vermeiden.

Aufsichtsrechtliches
Verfahren der Bankenkommission: Feststellung
von Verletzungen
des Aufsichtsrechtes

Die Bankenkommission stiess bei ihrer Untersuchung auf keine Hinweise, die den Schluss zulassen würden, die obersten Organe der Bank hätten die Pflichtverletzungen durch die Mitarbeitenden des für das grenzüberschreitende Geschäft in die USA zuständigen Geschäftsbereichs des Private Banking aktiv gefördert oder davon gewusst und nichts dagegen unternommen.

Keine Massnahmen
gegen Organe

IV. Banken und Effekthändler

Verstärkung des Risiko-
managements im grenz-
überschreitenden Geschäft

Die Bankenkommission verpflichtete die Bank, die der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung eigenen Rechts- und Reputationsrisiken in angemessener Form zu erfassen und zu überwachen. Zudem verbot sie der UBS formell, ausserhalb der bei der SEC registrierten und in Zürich domizilierten UBS Financial Services AG weiterhin mit in den USA wohnhaften bzw. dort domizilierten Kunden Kundenbeziehungen zu unterhalten.

Amtshilfe der Banken-
kommission an die SEC

Parallel zu ihrer eigenen Untersuchung arbeitete die Bankenkommission eng mit den involvierten schweizerischen und amerikanischen Behörden zusammen. Seit April 2008 übermittelte die Bankenkommission von der UBS im Rahmen einer internen Untersuchung aufbereitete Informationen auf dem Amtshilfeweg an die SEC. Die amtshilfeweise Übermittlung war von Anfang an auf bankinterne Informationen beschränkt und schloss Kundendaten aus. Diesbezüglich machten die amerikanischen Behörden im Sommer 2008 bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung ein Amtshilfegesuch anhängig.

2.2 Verfahren gegen Banken und Effekthändler

Bewilligungsentzug mit
aufgeschobenem Vollzug

Die Bankenkommission entzog einer Bank die Bewilligung, deren früherer Verwaltungsratspräsident und immer noch bedeutender Aktionär während mehrerer Monate in Frankreich in Untersuchungshaft sass. Die französischen Strafbehörden werfen dem ehemaligen Bankorgan enge Verbindungen zu kriminellen Kreisen vor. Die vom französischen Strafverfahren unabhängige Untersuchung der Bankenkommission ergab, dass das ehemalige Bankorgan wiederholt und über Jahre hinweg über die Bank Geschäftsbeziehungen zweifelhafter Qualität unterhalten hatte, ohne dass dies von den Organen der Bank beanstandet oder von den internen Kontrollinstanzen der Bank aufgedeckt worden wäre. Darüber hinaus zeigte sich, dass die aufsichtsrechtlichen Sorgfaltspflichten sowie interne Weisungen bei der Kreditvergabe nicht eingehalten worden waren. Die Summe der einzelnen Vorfälle führte die Bankenkommission zum Schluss, dass die Bank die Bewilligungsvoraussetzungen in derart schwerer Weise verletzt hatte, dass ihr die Bewilligung entzogen und die Bank in Liquidation gesetzt werden musste. Da keine unmittelbare Gefährdung der Gläubiger gegeben war und das ehemalige Bankorgan die Bank nicht mehr betreten durfte, gewährte die Bankenkommission den Aktionären der Bank einen Vollzugsaufschub. Sie setzte den Eintritt der Rechtskraft für die Zeit von sechs Monaten aus, um während dieser Zeit einen Verkauf der Bank zu ermöglichen.

Die Bankenkommision entzog einem Effekthändler die Bewilligung, nachdem sich gezeigt hatte, dass dieser nicht in der Lage war, die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften dauerhaft sicherzustellen. Das Geschäftsmodell des Effekthändlers bestand vorab im treuhänderischen Halten im Namen und für Rechnung der Kunden von Aktien an einer ausländischen Immobiliengesellschaft. Diese Gesellschaft investierte in Grundstücke und Immobilien in diversen Ländern. Der Effekthändler kontrollierte die Aktivitäten der Immobiliengesellschaft über ein unübersichtliches Firmengeflecht. Der Effekthändler hatte sowohl der Prüfgesellschaft als auch der Bankenkommision die Natur und das Ausmass dieser Tätigkeit verschwiegen. Zudem zeigten sich grosse Schwierigkeiten bei der Bewertung der den Kunden verkauften Aktien. Schliesslich war der Effekthändler nicht in der Lage, sich intern im geforderten Ausmass von seinem Hauptaktionär zu emanzipieren, der gleichzeitig Verwaltungsratsmitglied wie auch Vorsitzender der Geschäftsleitung war. Weil der Effekthändler praktisch ausschliesslich in der Vermögensverwaltung tätig war, verfügte die Bankenkommision zwar dessen Liquidation, doch sie räumte ihm die Möglichkeit ein, innerhalb einer Frist von sich aus zu erklären, die Bewilligung zurückzugeben und die Geschäftstätigkeit unter die Schwelle der Bewilligungspflicht zurückzuführen.

Bedingter
Bewilligungsentzug

2.3 Bankinsolvenzrecht und Einlegerschutz

Der Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers führte auch in der Schweiz zu Verlusten von Kunden auf strukturierten Produkten, die von Lehman-Brothers-Gesellschaften emittiert worden waren, sowie zu (tragbaren) Ausfällen einzelner Banken aus Derivattransaktionen oder Aktienanlagen. Die von der Bankenkommision unter Zwangsverwaltung gestellte Zweigniederlassung eines englischen Effekthändlers der Lehman-Brothers-Gruppe war hauptsächlich als Vermittlerin tätig und führte selbst keine Kundenkonten. Auch die von der Bankenkommision ebenfalls unter Zwangsverwaltung gestellte Tochter der amerikanischen Muttergesellschaft war lediglich gruppenintern Gegenpartei und unterhielt keine direkten Kundenbeziehungen. Über beide Gesellschaften verfügte die Bankenkommision in der Folge die Liquidation und beauftragte einen Liquidator mit deren Abwicklung.

Zusammenbruch der
Lehman-Brothers-Gruppe

Publikumseinlagen nahm hingegen die von der Bankenkommision am 9. Oktober 2008 unter Zwangsverwaltung (Fälligkeitsaufschub und Einsetzung von Untersuchungsbeauftragten) gestellte Zweigniederlassung der Luxemburger Tochterbank der verstaatlichten isländischen Bank Kaupthing

Insolvenz
der Bank Kaupthing

IV. Banken und Effekthändler

entgegen. Diese führte zum Zeitpunkt der Intervention der Bankenkommission noch insgesamt 1700 Konten von Kunden im Gesamtbetrag von 37 Millionen CHF, wovon 30 Millionen CHF konkursprivilegiert und von der Schweizer Einlagensicherung gedeckt waren. Guthaben bis 5000 CHF konnten sofort im Verlaufe einer Woche aus den vorhandenen liquiden Mitteln ausbezahlt werden. Die Auszahlung der übrigen Guthaben bis 30 000 CHF erfolgte innerhalb von vier Wochen über das Einlagensicherungssystem der Schweizer Banken und Effekthändler. Per Mitte November 2008 eröffnete die Bankenkommission schliesslich den Konkurs über die Zweigniederlassung.

2.4 Offenlegung von Vergütungen, Krediten und Beteiligungen

Transparenz bei Organ-
geschäften

Gesellschaften mit kotierten Beteiligungstiteln hatten im Jahresabschluss 2007 erstmals die Angaben zu den per 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Art. 663b^{bis} und 663c Abs. 3 des Obligationenrechts (Transparenz betreffend Vergütungen und Kredite an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung sowie Beteiligungen von diesen) offenzulegen. Eine Analyse verschiedener Geschäftsberichte von betroffenen Banken zeigte auf, dass diese Vorgaben sehr unterschiedlich interpretiert und umgesetzt wurden.

Präzisierungen
zu einzelnen Punkten

So bestanden beispielsweise unterschiedliche Auffassungen zur Frage, ob auch jene Kantonalbanken, die nur Partizipationsscheine, nicht aber Aktien kotiert haben, diesen Offenlegungspflichten unterstehen. Die Bankenkommission bejahte diesen Punkt klar und ist der Auffassung, dass auch öffentlich-rechtliche Institute mit kotierten Partizipationsscheinen zur entsprechenden Transparenz verpflichtet werden sollen.

EBK-Mitteilung
an betroffene Banken

Im Rahmen einer EBK-Mitteilung wurden die betroffenen Banken und Effekthändler und deren Prüfgesellschaften über die einzelnen Auslegungsfragen und die entsprechenden Präzisierungen informiert. Damit soll künftig ein einheitlicher und korrekter Ausweis der Angaben zu den Art. 663b^{bis} und 663c Abs. 3 des Obligationenrechts sichergestellt werden. Bei der nächsten Anpassung der Richtlinien zu den Rechnungslegungsvorschriften sollen die Präzisierungen zudem ins entsprechende Rundschreiben übernommen werden.

2.5 Pfandbriefwesen

Die Bankenkommission prüfte letztmals direkt bei den beiden Pfandbriefzentralen, ob die Jahresrechnungen 2007 bzw. 2007/2008 nach Form und Inhalt den gesetzlichen, statutarischen und reglementarischen Vorschriften entsprechen und ob das Pfandbriefgesetz eingehalten wurde. Die Prüfungsergebnisse gaben zu keinen materiellen Bemerkungen Anlass.

Prüfungshandlungen

Die Jahresrechnung 2008 der Pfandbriefbank schweizerischer Hypothekarinstitute bzw. die Jahresrechnung 2008/2009 der Pfandbriefzentrale der schweizerischen Kantonalbanken werden mit Inkrafttreten des FINMAG erstmals nach dem dualistischen Aufsichtssystem geprüft. Die Prüfungshandlungen werden je durch eine bankengesetzlich anerkannte Prüfgesellschaft vorgenommen. Die Pfandregister und die Darlehensdeckungen bei den Mitgliedern der beiden Pfandbriefzentralen werden weiterhin durch deren bankengesetzliche Prüfgesellschaften kontrolliert.

Dualistisches
Aufsichtssystem

Das Recht zur Ausgabe von Schweizer Pfandbriefen steht nur den zwei erwähnten Pfandbriefzentralen zu. Die Höhe des Pfandbriefumlaufes darf das Fünzigfache des Eigenkapitals der jeweiligen Zentrale nicht übersteigen. Die beiden Pfandbriefzentralen gewähren ihren Mitgliedern aus dem Erlös der Pfandbriefausgabe Darlehen. Die Fälligkeit der Darlehen muss übereinstimmen mit der Fälligkeit jener Pfandbriefe, aus deren Erlös die Darlehen gewährt wurden. Die Darlehen und die darauf ausstehenden Zinsen müssen jederzeit durch Grundpfandforderungen (Hypothekendarlehen) gedeckt sein. Die Grundpfänder dieser Forderungen müssen in der Schweiz gelegen sein. Die Forderungen werden nur bis höchstens zwei Drittel des Verkehrswertes des Grundpfandes als Pfandbriefdeckung angerechnet. Schweizer Pfandbriefe sind mehrfach abgesichert. Für die Pfandbriefe haften das Eigenkapital der jeweiligen Pfandbriefzentralen, das Vermögen der Darlehensbezüglerinnen (Banken) sowie das Privatvermögen von Hypothekarschuldnern bzw. deren Grundpfändern. Aufgrund dieser Ausgestaltung waren bzw. sind die Schweizer Pfandbriefe keinen erhöhten Risiken aus der Finanzmarktkrise ausgesetzt.

Qualität
der Schweizer Pfandbriefe

Die Bankenkommission stimmte einem Projekt der Pfandbriefbank schweizerischer Hypothekarinstitute (Pfandbriefbank) und einer Bank zu, das unter Beachtung der pfandbriefgesetzlichen Vorschriften und Auflagen der Bankenkommission der betreffenden Bank (und anderen Mitgliedern der Pfandbriefzentralen) erlaubt, die Kapitalbeschaffung für die Refinanzierung von Hypothekendarlehen sowie zur Liquiditätsbeschaffung durch Verbriefung von Hypotheken mittels Schweizer Pfandbriefen auf den Euromarkt auszudehnen. Die betreffende Bank wird bei der Pfandbriefbank Darlehen aufnehmen und gleichzeitig durch eine Tochtergesellschaft in der Schweiz

Eurokapitalmarkt

IV. Banken und Effekthändler

auch die entsprechenden Pfandbriefe in Form einer Privatplatzierung übernehmen. Bei diesen Transaktionen bilden Darlehensnehmerin und Pfandbriefkäuferin (mindestens wirtschaftlich) eine Einheit. Normalerweise sind diese voneinander unabhängige Institute. Die von der betreffenden Bank erworbenen Schweizer Pfandbriefe werden zur Sicherstellung von Euroanleihen herangezogen, die von einer Tochtergesellschaft in London auf dem Euromarkt aufgenommen werden. Durch dieses Konstrukt erhalten ausländische Investoren indirekt Zugang zum Schweizer Pfandbriefmarkt, ohne dass ihnen auf den Zinszahlungen die Verrechnungssteuer in Abzug gebracht wird. Dabei sind folgende Auflagen der Bankenkommission zu beachten:

- Die Pfandbriefzentralen dürfen sich nicht im Voraus zu einer bestimmten Anzahl solcher Darlehen bzw. Pfandbriefemissionen verpflichten;
- diese Darlehen müssen zu marktkonformen Bedingungen gewährt werden und
- die Vorteile dieser Liquiditätsbeschaffung sind im Sinne von Art. 13 Pfandbriefgesetz für die das Schweizer Hypothekargeschäft betreibenden Geschäftsbereiche der Bank zu verwenden.

Des Weiteren sah die Bankenkommission vor, solche Transaktionen grundsätzlich auf höchstens 20% des Hypothekarbestandes pro Bank zu begrenzen.

Pfandbriefe
als Liquiditätsreserve

Die Nationalbank regte zudem an, dass die Mitgliedbanken der Pfandbriefzentralen für einen allfälligen kurzfristigen Liquiditätsbedarf Pfandbriefe als Reserven in die Bücher nehmen. Dabei ist vorgesehen, dass Mitgliedinstitute bei ihren Pfandbriefzentralen Darlehen aufnehmen, gleichzeitig aber auch die entsprechenden Pfandbriefe zeichnen. Bei einem unerwarteten Liquiditätsbedarf könnte bzw. kann der freie Bestand an Pfandbriefen als Deckung für eine gesicherte, sofortige Liquiditätsbeschaffung im Repo-Markt mit anderen Banken oder bei der Nationalbank verwendet werden.

Interbankenmarkt

Als Folge der Finanzmarktkrise und des gegenseitigen Vertrauensverlustes unter den Banken werden Interbankanlagen zurzeit unter Beachtung der pfandbriefgesetzlichen Vorschriften teilweise auch über die Pfandbriefbank schweizerischer Hypothekarinstitute abgewickelt.

1 Regulierung

1.1 Umsetzung des KAG

Mit den Rechtsvorschriften über die kollektiven Kapitalanlagen (Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen, KAG; Verordnung über die kollektiven Kapitalanlagen, KVV, beide am 1. Januar 2007 in Kraft getreten; Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission über die kollektiven Kapitalanlagen, KKV-EBK, am 15. Februar 2007 in Kraft getreten) sind moderne und flexible rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung neuer kollektiver Kapitalanlagen¹⁹ geschaffen worden.

Moderner und flexibler
Rechtsrahmen

Die Fondsleitungen schweizerischen Rechts hatten ihre Fondsreglemente bis zum 31. Dezember 2007 an das neue Gesetz anzupassen und der Bankenkommission zur Genehmigung vorzulegen. Die Bearbeitung dieser Gesuche, die hauptsächlich Ende des letzten Quartals 2007 eingereicht wurden, verursachte sowohl bei den Fondsleitungen als auch bei der Aufsichtsbehörde sehr viel Arbeit. Ende 2008 waren (von einigen Ausnahmen abgesehen) praktisch alle Reglemente der schweizerischen Anlagefonds an das KAG angepasst.

Verfahren zur Anpassung
schweizerischer
Anlagefonds an das KAG

Die SICAV ist eine der wesentlichen Neuerungen des KAG.²⁰ Diese neue Rechtsform für offene kollektive Kapitalanlagen, die in vielen Rechtsordnungen Europas bereits starke Verbreitung gefunden hat, bietet dieselben Anlagemöglichkeiten wie vertragliche Anlagefonds. Sie stellt damit eine äusserst interessante Alternative zu den vertraglichen Anlagefonds dar, die insbesondere für unabhängige Vermögensverwalter attraktiv sein dürfte, die ihren Kunden kollektive Kapitalanlagen anbieten möchten. Die Vermögensverwalter sind nämlich – anders als bei vertraglichen Anlagefonds – nicht auf die Funktion eines Beauftragten beschränkt, sondern können das kollektive Vermögen direkt verwalten. Obschon seit Inkrafttreten des KAG mehrere SICAVs bewilligt wurden, ist diese neue Form der kollektiven Kapitalanlage von den Marktteilnehmern bislang noch nicht im erwarteten Umfang genutzt worden. Dies lässt sich teilweise wohl mit der Tatsache begründen, dass die Marktteilnehmer in den vergangenen Monaten weitgehend mit der Anpassung der Fondsreglemente ihrer vertraglichen Anlagefonds an die neuen Rechtsvorschriften beschäftigt gewesen sein dürften. Obwohl sich daraus aus aufsichtsrechtlicher Sicht keine nennenswerten Schwierigkeiten ergeben, wurde entschieden, diese Problematik im Steuerausschuss Dialog Finanzplatz (STAFI) zu untersuchen.

SICAV

¹⁹ vgl. Jahresbericht 2007 S. 28 ff. und 45 ff.; Jahresbericht 2006 S. 17 ff. und 51 ff.

²⁰ vgl. Jahresbericht 2006 S. 18 f.

V. Kollektive Kapitalanlagen

Kommanditgesellschaft für
kollektive Kapitalanlagen

Als neue geschlossene Anlageform weckte die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen – im Gegensatz zur SICAV – bei den Anbietern umgehend ein reges und wachsendes Interesse. So wurden in den vergangenen Monaten mehrere Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen, die im Private-Equity-Bereich anlegen, bewilligt. Sie werden namentlich von Universitäten und Körperschaften des öffentlichen Rechts getragen. Ebenfalls auf grosses Interesse stossen die Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen, die in Immobilien- und Bauprojekte investieren. Mehrere Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen dieses Typs haben bereits eine Bewilligung erhalten oder bei der Bankenkommision um eine solche ersucht. Damit stellt die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen eindeutig einen der wesentlichen Erfolge der neuen Rechtsvorschriften über die kollektiven Kapitalanlagen dar. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Bankenkommision im November 2008 die «SNB StabFund Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen» bewilligte, die illiquide Aktiven der UBS übernehmen soll.

Vertreter ausländischer
kollektiver Kapitalanlagen

Mit dem Inkrafttreten des KAG wurden die Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen der prudentiellen Aufsicht durch die Bankenkommision unterstellt, wobei ihre Tätigkeit als Vertreter Gegenstand eines eigenen Revisionsberichts ist. Da zahlreiche Unregelmässigkeiten – insbesondere hinsichtlich der Publikations- und Meldepflichten – festgestellt wurden, wird die Aufsichtsbehörde die Einhaltung der Vertreterpflichten weiterhin sehr genau verfolgen.

1.2 Selbstregulierung

Überarbeitung
der Verhaltensregeln
der schweizerischen
Fondswirtschaft

Die 2007 begonnenen Anpassungen der selbstregulatorischen Bestimmungen der Swiss Funds Association (SFA) an das KAG wurden im Jahr 2008 fortgesetzt. Folgende Richtlinien sind von der Bankenkommision als Mindeststandard anerkannt und wurden ohne materielle Änderungen abgeschlossen:

- die Richtlinien für den Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen,
- die Richtlinien für die Bewertung des Vermögens von kollektiven Kapitalanlagen und die Behandlung von Bewertungsfehlern bei offenen Kapitalanlagen,
- die Richtlinien zur Berechnung und Publikation der Performance von kollektiven Kapitalanlagen,

- die Richtlinien zur Berechnung und Offenlegung der Total Expense Ratio (TER) und der Portfolio Turnover Rate (PTR) von kollektiven Kapitalanlagen sowie
- die Richtlinien für die Immobilienfonds.

Des Weiteren veröffentlichte die SFA den modifizierten Mustervertriebsvertrag. Die Revision der Verhaltensregeln für die schweizerische Fondswirtschaft (Code of Conduct) hingegen ist an das vorgesehene Rundschreiben der Bankenkommision «Eckwerte zur Vermögensverwaltung» gekoppelt und war deshalb zum Zeitpunkt der Redaktion noch im Gang.

2 Praxis der Aufsichtsbehörde

2.1 Exchange Traded Commodities nach dem Recht von Jersey

Im Jahr 2008 beschäftigte sich die Bankenkommision mit so genannten Exchange Traded Commodities (ETCs) nach dem Recht von Jersey. Der Rechtsvertreter der Emittentin der ETCs stellte ein Gesuch um Nichtunterstellung unter das KAG, obwohl die ETCs in Jersey als Anlagefonds genehmigt sind. Die Anlage ermöglicht es, an der Wertentwicklung einzelner Waren oder Warenkörbe zu partizipieren, die auch direkt durch eine voll einbezahlte Anlage in Futures-Kontrakte erzielbar wäre.

Gesuch um
Nichtunterstellung

Die Bankenkommision konnte das Gesuch aus rechtlichen Gründen nicht gutheissen. Zunächst gilt gemäss ihrer Praxis eine Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle), die nach dem Recht im Heimatland als Anlagefonds zu qualifizieren ist, in der Schweiz in jedem Fall als ein ausländischer Fonds. Sodann stellt die Kotierung eines ausländischen Fonds an der Börse öffentliche Werbung dar, werden doch die Kurse im Hinblick auf den Abschluss von Kaufs- und Verkaufsgeschäften gestellt. Schliesslich ergab die Prüfung der Bankenkommision, dass die genannten ETCs sämtliche Definitionsmerkmale einer kollektiven Kapitalanlage erfüllen. Daher griff auch der Hinweis der Gesuchstellerin nicht, dass die gleichen ETCs – gestützt auf die EU-Prospekt-Richtlinie – an fünf europäischen Börsen als Debt Securities gehandelt werden.

Abweisung aus
rechtlichen Gründen

2.2 Einbringung eines bankinternen Sondervermögens in einen bestehenden Publikumsfonds

Praxis
der Bankenkommission

Das aufgehobene Anlagefondsgesetz (AFG) verbot die Einbringung von Sacheinlagen in Publikumsfonds. Für Fonds, die sich an institutionelle Anleger mit professioneller Tresorerie richten, liess die Bankenkommission jedoch Sacheinlagen zu, da sich gerade für Anlagefonds mit diesem Anlegerkreis Sacheinlagen aus Kostengründen als sinnvoll erwiesen. Zudem liess sich damit Druck auf Titel mit wenig Liquidität verhindern.

Kodifizierung der Praxis

Mit der Revision des AFG wurde die Praxis der Bankenkommission in Sachen Anlagefonds für so genannt qualifizierte Anleger im KAG kodifiziert. Für Publikumsfonds wurde grundsätzlich an der Pflicht zur Ein- und Auszahlung in bar festgehalten. Neu hat die Aufsichtsbehörde jedoch die Befugnis, auch für Publikumsfonds Abweichungen von der Pflicht zur Ein- und Auszahlung in bar zu gestatten.²¹

Zulassung
von Sacheinlagen
bei Publikumsfonds

Der Bankenkommission wurde das Gesuch unterbreitet, ein bankinternes Sondervermögen als Sacheinlage in einen bestehenden Anlagefonds einzubringen. Sie kam zum Schluss, dass Sacheinlagen bei Publikumsfonds zuzulassen sind, sofern es sich bei diesen um liquide und leicht bewertbare Anlagen und Finanzinstrumente handelt. Die Möglichkeit der Sacheinlage ist durch eine Änderung des Fondsvertrages einzufügen. Im Einzelfall ist die Sacheinlage dabei vorgängig durch die Bankenkommission zu genehmigen.

²¹ vgl. Art. 78 Abs. 4 KAG

1 Regulierung

1.1 Expertenkommission Börsendelikte und Marktmissbrauch

Die von der Bankenkommission im Januar 2006 eingesetzte Arbeitsgruppe «Marktaufsicht»²² übermittelte dem Finanzdepartement im Jahr 2007 ihren Schlussbericht. Das Departement folgte der im Bericht abgegebenen Empfehlung und setzte im Oktober 2007 eine Expertenkommission ein. Dieser wurde der Auftrag erteilt, eine Revision der Strafbestimmungen zu den Börsendelikten zu prüfen, die Zuständigkeiten und das Verfahren zu analysieren sowie Lösungsvarianten für entsprechende Verbesserungen vorzuschlagen. Das Mandat umfasste insbesondere die folgenden drei Bereiche:

Mandat

- Die Expertenkommission soll prüfen, inwieweit namentlich aus aufsichtsrechtlicher Sicht eine Revision von Art. 161 und 161^{bis} StGB sowie des Börsenrechts erforderlich ist. Sie hat insbesondere zu analysieren, wie schwere Verstösse gegen das Börsenrecht als Vortat zur Geldwäscherei eingestuft werden können.
- Sie untersucht die Frage des persönlichen Geltungsbereichs der Marktverhaltensregeln.
- Sie behandelt Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen bei Börsendelikten und Marktmissbräuchen, einschliesslich der Frage der Zuständigkeit der Bankenkommission.

Ziel

Die Expertenkommission, in der auch ein Vertreter der Bankenkommission Einsitz nahm, war sich einig, dass Regeln gegen Fehlverhalten am Markt (das heisst gegen Börsendelikte und Marktmissbrauch) wichtig sind. Des Weiteren stimmte sie überein, dass solche Regeln wegen der Internationalität des Finanzplatzes Schweiz und der generellen Vernetzung aller Märkte materiell – wo sinnvoll – an internationalen Standards ausgerichtet werden müssen. Zudem seien die erlassenen Regeln effizient und rechtsstaatlich einwandfrei durchzusetzen. Nur so könne der Schweizer Kapitalmarkt auch künftig eine hohe Reputation geniessen.

Die Arbeit der Expertenkommission war Ende 2008 noch nicht abgeschlossen. Sie legt ihren Bericht dem Finanzdepartement im ersten Quartal 2009 zuhänden des Bundesrates vor.

1.2 Offenlegungsrecht

Per 1. Juli 2007 und per 1. Dezember 2007 waren bereits Teilrevisionen der Börsenverordnung-EBK (BEHV-EBK) erfolgt. Mit dem Inkrafttreten des

Revision der BEHV-EBK

²² vgl. Jahresbericht 2006 S. 59

neuen FINMAG per 1. Januar 2009 gab es in der BEHV-EBK weitere Änderungen vorzunehmen. Diese waren teils eine direkte Konsequenz des FINMAG, teils auf zurückgestellte Revisionsvorhaben im Zusammenhang mit der Verschärfung des Offenlegungsrechts von 2007 im Bereich der Wertpapierleihe und der Finanzinstrumente zurückzuführen, teils Ausfluss diverser Erfahrungen aus der Offenlegungspraxis.

Neunummerierung
sowie Umbenennung
in BEHV-FINMA

Die BEHV-EBK wurde seit ihrer Schaffung vor über zehn Jahren bereits zahlreichen Teilrevisionen unterzogen, die in formaler Hinsicht deutliche Spuren hinterliessen. Insbesondere die beiden 2007 erfolgten Revisionen führten zu zahlreichen Lücken und Einschüben, die der Übersichtlichkeit allesamt wenig zuträglich waren. Auch die Revision von 2008 war von erheblicher Tragweite und führte wiederum zu einer Vielzahl von Änderungen im Verordnungstext. Da mit der Integration der Bankenkommission in die FINMA der Erlassstitel ohnehin an den neuen Namen der Aufsichtsbehörde angepasst werden musste, war der Zeitpunkt für eine Totalrevision per 1. Januar 2009 ideal. Aufgrund der neuen Bezeichnung «BEHV-FINMA» bestand für die Rechtsadressaten auch bei einer kompletten Neunummerierung keine Gefahr der Verwechslung mit den bisherigen Normen.

Effektenleihe und
vergleichbare Geschäfte
nach Art. 14 BEHV-FINMA

Bei der Ende 2007 zu einer vertieften Analyse zurückgestellten Revision von Art. 12 BEHV-EBK blieben als wichtige Eckpunkte:

- die grundsätzliche Bejahung der Meldepflicht für Effektenleihen (Securities Lending) und vergleichbare Geschäfte,
- keine Beschränkung der Meldepflicht auf die Absicht zur Stimmrechtsausübung,
- die Vermeidung von Meldelücken sowie
- die Verhinderung des verdeckten Aufbaus meldepflichtiger Positionen.

Gleichzeitig waren Lösungen gefragt, die praktikabel bleiben und mit zumutbarem Aufwand umgesetzt werden können. Mit der schliesslich verabschiedeten Fassung von Art. 14 BEHV-FINMA gelang es, diese Vorgaben auf einfache und verständliche Weise umzusetzen. Mehr noch: Wenig sachdienliche Meldungen im Massengeschäft sowie der Aufbau unnötiger Überwachungsprozesse lassen sich damit ebenfalls vermeiden. So unterliegt einzig jene Vertragspartei der Meldepflicht, die die Beteiligungspapiere im Rahmen solcher Geschäfte vorübergehend übernimmt (bei Leihgeschäften der Borger, bei Geschäften mit Rückkaufsverpflichtung der Erwerber oder bei Sicherungsübereignungen der Sicherungsnehmer). Die Position der «abgebenden» Gegenpartei ihrerseits verbleibt damit im zuletzt gemeldeten

Bestand. Das heisst, trotz der Abgabe ist eine allfällige Unterschreitung eines Grenzwertes *nicht* zu melden. Dass dadurch die entsprechenden Positionen unter Umständen doppelt gemeldet sind, ist systemimmanent und kann hingenommen werden. Mögliche Unklarheiten im Zusammenhang mit solchen Offenlegungsmeldungen werden aber durch erhöhte Anforderungen an den Inhalt der Meldung gemildert. Die Wertpapierleihe wird zudem neu konsequent als Effektenleihe bezeichnet.

Im Rahmen der Revision 2008 wurden auch die gesetzgeberischen Prämissen von Art. 20 Abs. 2^{bis} BEHG betreffend die «übrigen Finanzinstrumente», namentlich deren Einsatz «im Hinblick auf ein öffentliches Kaufangebot», klarer umgesetzt. So sind nun von Art. 15 Abs. 1 BEHV-FINMA sämtliche Wandel-, Erwerbs- und Veräusserungsrechte mit Realerfüllung (lit. a und b) oder analoge Finanzinstrumente mit Barausgleich sowie Differenzgeschäfte (lit. c) erfasst. Abs. 2 dagegen legt die Meldepflicht für alle anderen als in Abs. 1 genannten Finanzinstrumente fest, die es dem Berechtigten aufgrund ihrer Struktur ermöglichen, Beteiligungspapiere zu erwerben, wenn sie im Hinblick auf ein öffentliches Kaufangebot erworben, veräussert oder eingeräumt (geschrieben) werden. Da Investoren die subjektive Beherrschungsabsicht in der Praxis kaum je nachgewiesen werden können, wurde hierfür ein objektives Kriterium festgelegt²³, ab dem im Regelfall eine wesentliche Einflussnahme des Meldepflichtigen auf die Gesellschaft möglich ist und die angestrebte Beherrschungsabsicht angenommen werden muss. In diesem Sinne geht Art. 15 BEHV-FINMA von der Vermutung aus, dass dies bei Überschreiten des Grenzwertes von 15 % der Fall sei.²⁴

Finanzinstrumente
nach Art. 15 BEHV-FINMA

1.3 Übernahmerecht

Mit dem FINMAG wurde auch die Behördenorganisation im Übernahmewesen angepasst. Dies drängte sich unter anderem infolge der bereits per 1. Januar 2007 revidierten Bundesrechtspflege auf, durch die im Übernahmewesen mit der Schaffung des Bundesverwaltungsgerichtes ein vierstufiger Instanzenzug entstand. Die volle Ausschöpfung dieses Instanzenzuges hätte somit die faktische Blockade einer Übernahme bewirkt und diese allenfalls sogar zum Scheitern bringen können. Mit der Revision der Kompetenzen der Übernahmekommission (UEK) und der FINMA wurde diese Unzulänglichkeit behoben. So entstand wieder ein zeitlich gestraffter, drei-

Organisatorische
Neuausrichtung

²³ vgl. Argumentation des Bundesgerichtes zur Beweisführung für den Nachweis der Beherrschungsabsicht im Übernahmewesen

²⁴ vgl. Jahresbericht 2007 S. 25 ff. und S. 56 f.

stufiger Instanzenzug, bei dem die UEK neu als Behördenkommission die Verfügungskompetenz im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. e des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) erhielt. Als weitere wichtige Massnahme zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren wurde auch der Stillstand von Fristen für die Verfahren vor der UEK und der FINMA als künftiger Rekursinstanz explizit ausgeschlossen.

Übernahmeverordnung

Aufgrund dieser Vorgaben hatte die UEK unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis eine Vorlage für eine neue Übernahmeverordnung (UEV) ausgearbeitet, die von der Bankenkommission als Aufsichtsbehörde genehmigt wurde.

Parteistellung
qualifizierter Aktionäre

Eine wichtige Neuerung nach FINMAG ist die Parteistellung der so genannt qualifizierten Aktionäre, sprich der Minderheitsaktionäre mit mehr als 2% der Stimmrechte. Der vom Gesetzgeber vorgegebene Grundsatz sowie das zugehörige Einspracheverfahren werden in Art. 56 ff. UEV konkretisiert.

Put-up-or-Shut-up-Regel

Weiter wurde – in Anlehnung an den englischen «Takeover Code» und im Einklang mit der bisherigen Praxis zur materiellen Voranmeldung – die so genannte Put-up-or-Shut-up-Regel eingeführt. Damit wird eine ausdrückliche Regelung hinsichtlich öffentlicher Äusserungen eines potenziellen Anbieters geschaffen. Allerdings dürfen nicht schon Marktgerüchte als solche dazu führen, dass potenzielle Anbieter gezwungen werden, ein Angebot zu machen (put up) oder von einem Angebot verbindlich Abstand zu nehmen (shut up). Notwendige Voraussetzung ist vielmehr, dass die Spekulationen vom potenziellen Anbieter selbst ausgehen, weshalb die Anwendbarkeit der eingeführten Bestimmung auch an relativ hohe Voraussetzungen geknüpft wird wie Medienmitteilungen potenzieller Anbieter, Äusserungen in Interviews und Ähnliches.

Abgeltung des Angebots-
preises bei Pflichtangebot

Im Bereich der Pflichtangebote wurden die Parameter betreffend Abgeltung des Angebotspreises geändert.²⁵ So kann der Angebotspreis neu stets durch Tausch gegen Effekten jeglicher Art abgegolten werden, sofern der Anbieter alternativ eine Barzahlung offeriert. Durch die Einführung dieser einfachen Regel wurde einerseits ein echtes Ausstiegsrecht für die Minderheitsaktionäre geschaffen, andererseits erhalten die Anbieter grösseren Handlungsspielraum für die Finanzierung der Übernahme.

²⁵ vgl. Art. 43 BEHV-FINMA

1.4 Rundschreiben «Marktverhaltensregeln»

Im Dezember 2003 hatte die Bankenkommission zu einem Entwurf für ein Rundschreiben mit dem Titel «Marktmissbrauchsregeln» eine Anhörung durchgeführt. Der damalige Entwurf beruhte auf Arbeiten einer Expertengruppe aus Vertretern der Finanzintermediäre, der Schweizer Börse, der Emittenten, der Revisionsstellen sowie des Sekretariats der Bankenkommission. Der Zweck des Rundschreibens sollte darin liegen, den Marktteilnehmern im Sinne einer Wegleitung Leitlinien und Anhaltspunkte zu geben, was aufsichtsrechtlich nicht zulässiges Marktverhalten ist.

Anhörungsentwurf
von 2003

Der Entwurf wurde damals weitgehend abgelehnt. Er sei zu repressiv, die Regelung gehe zu weit und bringe Konkurrenz Nachteile für den Finanzplatz Schweiz. Nach einer Denkpause und verschiedenen Aussprachen, namentlich mit der Bankiervereinigung und der SIX Swiss Exchange, wurde im Dezember 2005 beschlossen, die Arbeiten am Rundschreiben weiterzuführen. Eine trilaterale Arbeitsgruppe der drei Institutionen wurde damit beauftragt. Diese Gruppe legte in der Folge einen stark überarbeiteten und gekürzten Entwurf vor. Zu diesem neuen Entwurf startete die Bankenkommission im November 2007 eine weitere Anhörung mit Frist bis Januar 2008.²⁶

Überarbeitung und
zweite Anhörung

Die eingegangenen insgesamt 19 Stellungnahmen aus der zweiten Anhörung fielen im Grundsatz durchwegs zustimmend aus. Damit verbesserte sich die Ausgangslage gegenüber der ersten Anhörung von Ende 2003 grundlegend. Es wurde namentlich gewürdigt, dass die Kritik aus der ersten Runde in den neuen Entwurf des Rundschreibens eingeflossen war. Die Einwände beschränkten sich weitgehend auf eher technische Einzelheiten. Das Rundschreiben konnte damit nach angemessener weiterer Überarbeitung als EBK-Rundschreiben 08/1 mit dem Volltitel «Aufsichtsregeln zum Marktverhalten im Effektenhandel» – in der Kurzform «Marktverhaltensregeln» – auf den 1. Mai 2008 in Kraft gesetzt werden.

Zustimmung
und Inkraftsetzung
per 1. Mai 2008

Rundschreiben der Bankenkommission informieren über die Anwendung rechtlicher Vorschriften. Das genannte Rundschreiben gibt in diesem Sinne positive Anleitungen zu korrektem Marktverhalten, vermittelt die Praxis der Bankenkommission in der Marktaufsicht und sensibilisiert die Marktteilnehmer für diese Praxis. Es stellt auch klar, was marktaufsichtsrechtlich verpönt und als Marktmissbrauch anzusehen ist. Zu diesen Tatbeständen des Marktmissbrauchs gibt es aber auch Ausnahmeregelungen, die bestimmte Verhaltensweisen als rechtmässig erklären und bei gutgläubigem Handeln beansprucht werden können (Accepted Market Practices).

Zweck

²⁶ zu weiteren Einzelheiten zur Vorgeschichte des Rundschreibens vgl. Jahresberichte 2001 S. 75 f., 2002 S. 68 ff., 2003 S. 92 f., 2004 S. 76 f., 2005 S. 80 f., 2006 S. 59, 2007 S. 58 f.

Grundlage Die Marktverhaltensregeln stützen sich auf die Anforderungen aus der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Diese Anforderungen sind Gegenstand des Aufsichtsrechts und haben eine eigenständige Bedeutung. Sie gehen in ihrem Gehalt über die zum aufsichtsrechtlichen Marktmissbrauch verwandten Straftatbestände der Insiderstrafnorm (Art. 161 StGB) und der Kursmanipulation (Art. 161^{bis} StGB) hinaus.

Inhalt Das Rundschreiben gilt vorab für alle prudentiell regulierten Institute, die Effektengeschäfte tätigen. Es regelt sodann die Verwendung von vertraulichen und preissensitiven Informationen. Im Rundschreiben ist festgelegt, dass nur wahre Informationen verbreitet werden dürfen, dass Effektengeschäfte aufgrund eines echten Angebots- und Nachfrageverhaltens erfolgen und wirtschaftlich Sinn machen müssen und dass bei der Abwicklung von Effektengeschäften das Gebot von Treu und Glauben insgesamt zu beachten ist. Die verpönten Verhaltensweisen hierzu werden als Marktmissbrauch unter den Oberbegriffen Informationsmissbrauch, Marktmanipulation und Marktirreführung behandelt. Als Verstösse gegen das Gebot von Treu und Glauben werden ausdrücklich Kursschnitte, Front-, Parallel- und After-Running sowie das unter dem Begriff Snake Trading bekannt gewordene Abräumen einseitig leerer Auftragsbücher erwähnt. Zusätzlich enthält das Rundschreiben Organisationspflichten zum Umgang mit preissensitiven Informationen.

Bewährung in der Praxis Nach dem Inkrafttreten des Rundschreibens trugen die Marktteilnehmer nur wenige Auslegungs- und Anwendungsfragen an die Bankenkommission heran. Diese konnten zufriedenstellend geklärt werden. Einzig die Verpflichtung, bei allenfalls marktmissbräuchlichen Effektengeschäften für Kunden die Hintergründe abklären und sich gegebenenfalls der Mitwirkung am Effektengeschäft des Kunden enthalten zu müssen, gab Anlass zu Missverständnissen. Nach entsprechenden Vorstössen fügte die Bankenkommission in die entsprechende Regelung eine Präzisierung ein, wonach allein bei offensichtlichen Anzeichen auf marktmissbräuchliche Kundengeschäfte zusätzliche Abklärungen vorzunehmen sind und eine systematische Überwachung nicht verlangt ist.

1.5 Strukturierte Produkte

Strukturierte Produkte
gemäss Art. 5 KAG

Strukturierte Produkte gemäss Art. 5 KAG sind beispielsweise kapitalgeschützte Produkte, Produkte mit Maximalrendite und Zertifikate. Diese dürfen in der Schweiz oder von der Schweiz aus grundsätzlich nur öffentlich

angeboten werden, wenn sie ausgegeben, garantiert oder vertrieben werden – und zwar von einer Bank, einer Versicherung, einem Effekthändler oder einem ausländischen Institut, das einer gleichwertigen prudentiellen Aufsicht untersteht – sowie wenn für sie ein vereinfachter Prospekt vorliegt.

Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise ist darauf hinzuweisen, dass Produkte, bei denen im Wesentlichen der Finanzierungszweck oder ein Risikotransfer im engeren Sinne im Vordergrund steht, wie Kreditverbriefungen oder -derivate (Collateralized Debt Obligations, Asset/Mortgage-Backed Securities, Credit Default Swaps und Ähnliches), nicht in den Anwendungsbereich von Art. 5 KAG fallen.

Produkte ausserhalb
des Anwendungsbereichs
von Art. 5 KAG

Eine Ausnahme ist im kotierten Bereich vorgesehen: Ist ein strukturiertes Produkt in der Schweiz kotiert, besteht keine Pflicht zur Erstellung eines vereinfachten Prospekts, da an dessen Stelle ein Kotierungsprospekt vorliegen muss. Bei Scoach Schweiz gehandelte strukturierte Produkte durchlaufen dementsprechend das ordentliche Kotierungsverfahren bei der SIX Swiss Exchange, die im Rahmen der Selbstregulierung die Anforderungen an den Kotierungsprospekt überwacht. In letzter Zeit konnte eine gewisse Verschiebung der Emission strukturierter Produkte von nicht kotierten zu kotierten Produkten beobachtet werden.

Kotierung

Rechtlich gesehen handelt es sich bei strukturierten Produkten um Inhaberschuldverschreibungen. Somit tragen die Investoren wie bei Anleiheobligationen das Risiko, dass der Schuldner zahlungsunfähig wird (Emittentenrisiko). Dass es sich dabei nicht um ein theoretisches Risiko handelt, zeigte im Herbst 2008 der Zusammenbruch der Lehman Brothers. Im vereinfachten Prospekt muss daher in jedem Fall auf das Emittentenrisiko hingewiesen werden. Weiter muss aufgeführt sein, ob der Emittent einer prudentiellen Aufsicht untersteht oder nicht (mit Angabe der Aufsichtsbehörde). Schliesslich ist – sofern ein Rating des Emittenten oder indirekt des Sicherheitsgebers vorhanden ist – dieses aufzuführen.

Emittentenrisiko

Wie bereits im Vorjahr ergaben sich für die Marktteilnehmer verschiedene Auslegungsfragen zu Art. 5 KAG. Die Fragen bezogen sich insbesondere auf den genauen Zeitpunkt der Pflicht zur Erstellung des vereinfachten Prospekts, die Reihenfolge der Hinweise und einzelnen Angaben im Prospekt (genormtes Schema) sowie auf den Vertrieb von strukturierten Produkten. Die entsprechenden Fragen und Antworten sind auf der Internetseite der

Auslegungsfragen

Bankenkommission bzw. ab 1. Januar 2009 auf jener der FINMA²⁷ veröffentlicht. Die Erarbeitung der Antworten erfolgte in Zusammenarbeit mit der Bankiervereinigung.

1.6 Verhaltensregeln für Effekthändler

Anerkennung
als Mindeststandard

Die Revision der Verhaltensregeln für Effekthändler bei der Durchführung des Effektenhandelsgeschäfts der Bankiervereinigung konnte in diesem Jahr zum Abschluss gebracht und von der Bankenkommission im Sinne des EBK-Rundschreibens 04/2 als Mindeststandard anerkannt werden. Die geänderten Bestimmungen der Verhaltensregeln der Bankiervereinigung treten am 1. Juli 2009 in Kraft. Besonders hervorzuheben sind nachfolgende Neuerungen:

- sowohl Ausschluss der privatrechtlichen Wirkung als auch Ausschluss der Geltung unter Effekthändlern (Streichung),
- Ausschlussklauseln betreffend Kassenobligationen, Devisengeschäfte und Effektenleihe (Streichung),
- Abgrenzung der Informationspflicht bei regulierten Gegenparteien und professionellen Vermögensverwaltern, und
- Vorbehalt der Sonderregeln über Informationspflichten für kollektive Kapitalanlagen.

Verbot des Parallel-
und After-Running
sowie von Kursschnitten

In den bereits geltenden Verbotstatbestand des Front-Running wurde das Verbot des Parallel- und After-Running einbezogen. Das ebenfalls bereits geltende Verbot von Kursschnitten wurde in Anlehnung an die Praxis der Bankenkommission neu und präziser umschrieben.

Überwachung von
Mitarbeitergeschäften

Als Ergänzung zu den Marktverhaltensregeln für Effekthändler besteht neu die Verpflichtung zur Überwachung von Mitarbeitergeschäften.

2 Praxis der Börsen- und Marktaufsicht

2.1 Umfang der Untersuchungsverfahren

Anzahl gemeldeter
und geprüfter Vorfälle

Die Überwachungsstellen der SIX Swiss Exchange und der Eurex Zürich meldeten der Bankenkommission sechs Vorfälle über mögliche Gesetzesverletzungen oder sonstige Missstände. Zudem wurden aufgrund eigener

²⁷ vgl. http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/faq/pdf/faq_strukt_prod_d.pdf

Abklärungen sowie infolge von acht Anzeigen ausländischer Aufsichtsbehörden fünfzehn weitere verdächtige Vorfälle aufgegriffen und geprüft. Im Jahresbericht 2007²⁸ wurde eine von der Bankenkommission durchgeführte Untersuchung behandelt, in deren Rahmen die Bankenkommission das Vorliegen einer Marktmanipulation nachwies und dem betroffenen Institut, auch aus anderen Gründen, die Bewilligung entzog. Die Bankenkommission erstattete daraufhin bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden Anzeige gegen die früheren Mitglieder des Verwaltungsrats des besagten Instituts sowie gegen einen Dritten wegen Kursmanipulation im Sinne von Art. 161^{bis} StGB.

2.2 Untersuchung zu Lehman Brothers

Im Zusammenhang mit dem Fall der konkursiten Emittentin Lehman Brothers führt die Bankenkommission verschiedene Abklärungen durch. In einem ersten Schritt wurden bei rund 100 Instituten generelle Datenerhebungen zu den von Lehman-Brothers-Effekten betroffenen Nostrobeständen und Kundendepots vorgenommen. In einem zweiten Schritt sind bei rund 15 Bankinstituten vertiefte Vorabklärungen im Gange. Dabei geht es insbesondere um die Erörterung von Fragen zum Vertrieb von strukturierten Produkten der Lehman Brothers an Kunden und die damit zusammenhängende Beratung und Risikoaufklärung. Ebenfalls geprüft werden Fragen der Anreizsysteme (beispielsweise Retrozessionen) und der Handelstätigkeit im Eigenhandel. Die Bankenkommission richtet ihr Augenmerk dabei auf allfällige systematische und grundsätzliche Missstände bei den regulierten Instituten.

Vorabklärungen
bei mehreren Banken

2.3 Rohwarenhandel

Aufgrund der bis in den Sommer 2008 stark gestiegenen Preise primär von Energie- und Agrarrohstoffen und der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Auswirkungen wurden in letzter Zeit auf internationaler Ebene vermehrt Fragen der Regulierung der Rohstoffmärkte bzw. deren Teilnehmer diskutiert. Studien zufolge sind für die Preisbewegungen an den Rohstoffmärkten Finanzinvestoren und Spekulanten mitverantwortlich. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht erscheint es problematisch, dass sich der Rohwarenhandel international überwiegend im nahezu nicht regulierten, bilateralen OTC-Bereich abspielt. Eine verbesserte Transparenz wäre nur realisierbar,

Beobachtung der
aktuellen Entwicklung

²⁸ vgl. Jahresbericht 2007 S. 62

wenn die Marktakteure weitreichende Meldepflichten zu erfüllen hätten. Diese wären zudem international koordiniert und nach einheitlichen Kriterien umzusetzen. Die Bankenkommission verfolgt die Entwicklungen dieses Sektors genau und nimmt an der IOSCO Task Force «Commodity Markets» teil. Diese überprüft, ob die heutigen regulatorischen Auflagen an den Rohwarenhandel dem veränderten Umfeld noch genügen.

2.4 Finanzmarktholding

Swiss Financial Market
Services AG
bzw. SIX Group AG

Mit dem offiziellen Vollzug per Anfang 2008 der Fusion zwischen der SWX Group, Telekurs Group und SIS Group unter dem Namen «Swiss Financial Market Services AG» bzw. seit Herbst 2008 «SIX Group AG» waren aus aufsichtsrechtlicher Sicht im Wesentlichen noch zwei Themen in Bearbeitung: zum einen die Umsetzung der konsolidierten Aufsicht, zum andern die Neugestaltung der Selbstregulierung der Börsen innerhalb der SIX Group.²⁹

Konsolidierte Aufsicht

Im Rahmen der konsolidierten Aufsicht über die SIX Group hiess die Bankenkommission die der Genehmigungspflicht unterstellten Reglemente gut, namentlich das Reglement des Konzernverwaltungsrats, die Kompetenzordnung, die Organisationsreglemente der wichtigsten Konzerngesellschaften sowie die Reglemente zur Risikokontrolle und zum Risikomanagement.

Neugestaltung
der Selbstregulierung

Die neu gestaltete Organisation der Selbstregulierungsfunktionen der Börsen innerhalb der SIX Group sieht vor, dass die gesamte regulatorische Verantwortung einem Regulatory Board übertragen wird. Damit kann sichergestellt werden, dass Interessenkonflikte zwischen dem gewinnorientierten Börsenbetrieb und den Regulierungsfunktionen vermieden werden. Das Gremium des Regulatory Board bildet zwei Ausschüsse – Zulassung und Überwachung – und ist für alle Börseneinheiten der SIX Group zuständig. Das Regulatory Board ist unabhängig, insbesondere besteht keine Rapportierungslinie zum Verwaltungsratspräsidenten der SIX Group. Als exekutives Element wurde die Einheit «SIX Exchange Regulation» geschaffen, der die Zulassungsstelle einschliesslich der Offenlegungsstelle sowie die Überwachungsstelle «Surveillance and Enforcement» unterstehen. Die Bankenkommission stufte den Head SIX Exchange Regulation, den Leiter dieser Einheit, als Gewährsträger ein und legte einen Genehmigungsvorbehalt bei der Besetzung dieser Position fest. Ebenso sind sämtliche vom Regulatory Board erlassenen Reglemente von der Bankenkommission zu genehmigen.

²⁹ vgl. Jahresbericht 2007 S. 64 f.

In der zweiten Jahreshälfte beschloss der Verwaltungsrat, die Swiss Financial Market Services AG neu unter «SIX Group AG» auftreten zu lassen. SIX steht dabei für «Swiss Infrastructure and Exchange». Die Strategie des neu entstandenen Unternehmens, als starker Partner für Dienstleistungen im Bereich der Finanzplatzinfrastruktur aufzutreten, soll damit noch besser sichtbar werden. In der Folge änderte sich auch die Firma der SWX Swiss Exchange: Sie heisst neu SIX Swiss Exchange. Die Namen Eurex und Scoach blieben aus Rücksicht auf die Joint-Venture-Partner aus Deutschland unverändert.

Neuer Name:
SIX Group AG

Nach umfangreichen Vorarbeiten und durchgeführter Vernehmlassung unterbreitete die SIX Swiss Exchange der Bankenkommission im vierten Quartal 2008 die revidierten Kotierungsregularien zur Genehmigung. Die Revision hatte punktuelle Anpassungen an geänderte Marktbedürfnisse und gesetzgeberische Neuerungen zum Gegenstand. Sie erfolgte aber auch, um durch strukturelle Anpassungen die Benutzerfreundlichkeit zu verbessern. Die bestehenden Reglemente, Ausführungsrichtlinien und Weisungen wurden gestrafft und im Wesentlichen in einem neuen Kotierungsreglement sowie in zwei Zusatzreglementen für die Kotierungen von Anleihen und Derivaten sowie in den dazugehörigen Schemata zusammengefasst.

Revision Kotierungs-
regularien SIX Swiss
Exchange

Im Umfeld der Finanzmarktkrise mussten die Aufsichtsbehörden der wichtigsten Börsenplätze angesichts von vermuteten Missbräuchen mit Leerverkäufen im Herbst 2008 kurzfristig handeln. Die Bankenkommission sah sich ebenfalls zum Einschreiten gezwungen. Sie wies darauf hin, dass Leerverkäufe ohne Deckung (Naked Short Sales) unzulässig und mit den Anforderungen des Rundschreibens über Aufsichtsregeln zum Marktverhalten³⁰ nicht zu vereinbaren sind, namentlich wenn damit Marktverzerrungen beabsichtigt oder die Leerverkäufe zu Marktmanipulationen eingesetzt werden.

Verbot von ungedeckten
Leerverkäufen

Ein Vergleich mit dem Ausland zeigte, dass ein Grossteil der Aufsichtsbehörden materiell in gleichem Sinn wie die Bankenkommission einschritt. Andere gingen indes weiter und untersagten – vorerst begrenzt auf rund drei Monate – jede Art von Leerverkäufen, also auch die gedeckten; darunter waren die britische Financial Services Authority (FSA) und die amerikanische Securities and Exchange Commission (SEC). Dieses allgemeine Verbot wurde aber in der Regel auf Effekten von Finanzintermediären und Versicherungen beschränkt und vielfach mit einer Meldepflicht für Leerverkäufe verbunden.

Teilweise allgemeines
Verbot im Ausland

³⁰ vgl. Ziff. 1.4

Unterschiedliche Regelung
für SMI-Effekten

Die britische Lösung hatte zur Folge, dass für die an der SIX Europe (vormals virt-x) in London gehandelten Swiss-Market-Index-Effekten von Schweizer Banken und Versicherungen eine strengere Regelung galt als für die übrigen schweizerischen Effekten des Swiss Performance Index (SPI). Das allgemeine Verbot für alle Leerverkäufe geht sehr weit und brachte den Markt für Effektenleihe in den betroffenen Ländern nahezu zum Erliegen. Insofern zeichnete sich die von der Bankenkommission gewählte Lösung durch Zurückhaltung aus.

3 Offenlegung von Beteiligungen

Anstieg von Offen-
legungsmeldungen
und Gesuchen

Die per 1. Dezember 2007 in Kraft getretene Verschärfung des Offenlegungsrechts mit dem neu eingeführten Erstschwellenwert von 3% und den verfeinerten Abstufungen von 15% und 25% führte wenig überraschend zu einem quantitativen Anstieg der Offenlegungsmeldungen. Gleichzeitig nahm auch die Zahl der Gesuche um Ausnahmen und Erleichterungen von der Meldepflicht stark zu, was auf die gestiegenen Anforderungen hinsichtlich des Inhalts der Meldungen zurückzuführen ist.

Strafanzeigen

Die Bankenkommission stellte in einem Fall fest, dass eine Investmentgesellschaft die Offenlegungsvorschriften wiederholt nicht eingehalten hatte. Als besonders stossend erwies sich dabei der Umstand, dass die Gesellschaft die Meldepflichten mehrere Male in ein und derselben Effekte und trotz wiederholter Aufklärung über die Rechtslage und die zu gewärtigenden Sanktionen verletzt hatte, sodass seitens der Bankenkommission schliesslich keine Zweifel an der vorsätzlichen Tatbegehung bestanden. In diesem Fall sowie im Fall Laxey/Implenia³¹ erstattete die Bankenkommission – wie von Gesetzes wegen verpflichtet – Strafanzeige beim Finanzdepartement.

4 Öffentliche Kaufangebote

4.1 Übernahmekommission

Übernahmekommission

Die Bankenkommission wählte Walter Knabenhans per 25. April 2008 zum neuen Vizepräsidenten der Übernahmekommission (UEK). Weiter wählte die Bankenkommission Dr. Susanne Haury von Siebenthal und Prof. Dr. Regina Kiener per 30. Juni 2008 als neue Mitglieder der UEK.

³¹ vgl. Ziff. III/2

4.2 Praxis der Übernahmekammer der Bankenkommission

Mit Empfehlung III vom 20. Dezember 2007 stellte die UEK fest, dass der Bericht des Verwaltungsrates der Implenia AG unter Auflage verschiedener Ergänzungen bzw. Nachführungen dem Börsengesetz entspreche. Die UEK verlangte allerdings, dass Implenia einen aktualisierten Zwischenabschluss veröffentlicht. Dies lehnte Implenia ab, worauf die Bankenkommission ein Verwaltungsverfahren durchführte und mit Verfügung vom 12. Februar 2008 entschied, dass Implenia ihren ungeprüften Jahresabschluss 2007 als aktualisierte Finanzberichterstattung spätestens am 16. Februar 2008 als Bestandteil des Verwaltungsratsberichts zu veröffentlichen und auf dessen vorläufigen Charakter hinzuweisen habe.³²

Implenia – aktualisierte
Finanzberichterstattung

Mit Empfehlung vom 6. Dezember 2007 stellte die UEK fest:

- dass jene Aktien, welche die Sulzer AG im eigenen Bestand halte, für die Überschreitung des Grenzwerts von 33⅓% der Stimmrechte gemäss Art. 32 Abs. 1 BEHG in Verbindung mit Art. 27 BEHV-EBK mitzuzählen seien,
- dass Sulzer aufgrund des Abschlusses eines Standstill Agreement zusammen mit Everest und Renova als Mitglied einer organisierten Gruppe gelte und
- dass diese Gruppe aufgrund des Agreement bei Überschreiten des angebotspflichtigen Schwellenwertes von 33⅓% der Stimmrechte verpflichtet sei, ein öffentliches Übernahmeangebot auf alle kotierten Beteiligungspapiere der Sulzer zu unterbreiten.

Sulzer – keine
Gruppenbildung mit
Everest und Renova

Sowohl Sulzer als auch Renova lehnten diese Empfehlung ab. Mit Verfügung vom 29. Mai 2008 stellte die Bankenkommission fest, dass dem Abschluss des Agreement zwischen Sulzer und Everest keine gemeinsame Beherrschungsabsicht im Sinne von Art. 27 BEHV-EBK zugrunde liege, weshalb für die Parteien auch keine Verpflichtung bestehe, bei gemeinsamem Überschreiten des Schwellenwertes von 33⅓% der Stimmrechte ein öffentliches Übernahmeangebot auf Sulzer zu unterbreiten. Vor diesem Hintergrund konnte die Grundsatzfrage offenbleiben, ob Sulzer als potenzielle Zielgesellschaft überhaupt an einer gemeinsamen Absprache im Hinblick auf eine Beherrschung zusammen mit Investoren beteiligt sein könne.

³² vgl. Ziff. III/2

VII. Querschnittsthemen

1 Verfahren gegen unbewilligte Institute

Vielzahl eingreifender
Verfahren

Die Zahl der Verfahren gegen unbewilligte Finanzintermediäre bleibt weiterhin hoch. Zur Abklärung des Sachverhaltes sowie zur Sicherung der Anlegerinteressen wurden insgesamt 26 (2007: 37; 2006: 23; 2005: 5) Verfügungen mit vorsorglichen Massnahmen erlassen und Untersuchungsbeauftragte eingesetzt. Zu einer starken Zunahme solcher Massnahmen kam es insbesondere im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen. Im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen illegale Finanzmarktaktivitäten erliess die Bankkommission 28 (2007: 30; 2006: 29; 2005: 9) Endverfügungen mit Massnahmen gegenüber insgesamt 88 Gesellschaften und natürlichen Personen wegen illegaler Tätigkeiten im Sinne des Banken-, Börsen- und/oder des Kollektivanlagengesetzes. Gegenüber 22 Gesellschaften wurde die ordentliche Liquidation angeordnet. In vielen Fällen musste jedoch gleichzeitig mit der illegalen Tätigkeit auch die Insolvenz festgestellt sowie gegenüber 54 Gesellschaften und natürlichen Personen der Konkurs eröffnet werden.

Solidarische
Kostentragung

Die bei eingreifenden Verfahren entstehenden Untersuchungskosten fallen im Rahmen von direkten Aufsichtshandlungen an. Mehrere Parteien tragen ihre gemeinsamen Verfahrenskosten zu gleichen Teilen und haften dafür solidarisch, soweit die Beschwerdeinstanz in der Entscheidungsformel nichts anderes verfügt. Lediglich wenn eine Partei eine untergeordnete Rolle spielt, kann es sich rechtfertigen, von der Regel der solidarischen Kostenverteilung abzuweichen.³³

Abgrenzung kollektiver
Kapitalanlagen zur
operationellen Tätigkeit

Dem Kollektivanlagengesetz (KAG) unterstellt sind – unabhängig von der Rechtsform – kollektive Kapitalanlagen und alle Personen, die diese verwalten oder aufbewahren. Ausnahmen zu seinem Geltungsbereich sind unter Art. 2 Abs. 2 und 3 KAG festgehalten. Nicht unterstellt sind dabei insbesondere operative Gesellschaften, die eine unternehmerische Tätigkeit ausüben.³⁴ Als operativ gelten Unternehmen, die die Erzielung von Erträgen oder Kapitalgewinnen nicht als Hauptzweck verfolgen. Die kollektive Kapitalanlage entspricht in diesen Fällen vielmehr einem ausschliesslich nebensächlichen Zweck. Damit fallen beispielsweise Aktiengesellschaften, die akzessorisch auf eigene Rechnung Kapitalanlagen tätigen und insbesondere auch Immobilien erwerben und veräussern dürfen, von vornherein nicht unter das Gesetz.³⁵ Der Nichtunterstellungsgrund ist darin zu sehen, dass die operative Produktions-, Handels- oder Dienstleistungstätigkeit als eigenständiger Teil des Gewinnstrebens erfolgt. Aus Sicht der Gesellschafter be-

³³ vgl. BVGE B-6715/2007 vom 3. September 2008 Erw. 8.3 und 8.4

³⁴ vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. d KAG

³⁵ vgl. Botschaft zum KAG, BBl 2005, S. 6414 und 6437

steht das Risiko ihrer Anlagen nicht in der Kapitaleinlage und deren Verwaltung, sondern in der operativen Tätigkeit der Gesellschaft.

Die Entgegennahme von Publikumseinlagen erfolgt nicht nur dann gewerbmässig und damit nach Bankengesetz bewilligungspflichtig, wenn die Entgegennahme von mindestens 20 Personen erfolgt ist. Gewerbmässigkeit liegt gemäss Rechtsprechung auch bereits dann vor, wenn nur die Absicht besteht, Gelder gewerbmässig entgegenzunehmen.³⁶ Diese Absicht kann sich neben einer öffentlichen Empfehlung auch durch andere Sachverhaltsumstände ergeben. Dabei ist insbesondere der Einsatz eines professionellen Vermittlers als unzulässige öffentliche Werbung zu qualifizieren.³⁷

Vermittlertätigkeit
als öffentlicher Vertrieb
nach Bankengesetz

Seit Einführung der Untersuchungsbeauftragten und mit den neuen Insolvenzbestimmungen seit Mitte 2004 setzte die Bankenkommission in ihrem Finanzmarktenforcement vermehrt Beauftragte ein. Der veröffentlichte Bericht der Bankenkommission «Beauftragte der EBK» gibt einen Überblick über die bisherigen Erfahrungen mit diesem Aufsichtsinstrument. Diese sind ausgesprochen positiv und von grossem Nutzen für den ganzen Finanzplatz. Die Bankenkommission entlastet damit ihre eigenen Spezialisten und profitiert vom besonderen Fachwissen der externen Sachverständigen. Der Inhalt der Aufträge ist vielfältig. So untersuchen Beauftragte für die Bankenkommission aufsichtsrechtlich relevante Sachverhalte oder wickeln Liquidationen für sie ab. Ordnet die Bankenkommission Untersuchungen bei bewilligten Instituten an, bedeutet dies kein Misstrauensvotum gegenüber deren Prüfgesellschaft. Um aber Interessenkonflikte zu vermeiden, betraut sie in aller Regel sachverständige Dritte mit solchen Mandaten.

Beauftragtenbericht

2 Geldwäschereibekämpfung

2.1 Revision des Geldwäschereigesetzes

Am 3. Oktober 2008 verabschiedete das Parlament die Revision des Geldwäschereigesetzes, mit der die überarbeiteten Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) umgesetzt werden sollen. Vorbehaltlich eines Referendums tritt die Revision voraussichtlich im Februar 2009 in Kraft.

Verabschiedung
durch das Parlament

³⁶ vgl. BGE 2A.51/2007 vom 5. Juni 2007 Erw. 3; EBK-Bulletin 49 S. 185 Erw. 20

³⁷ vgl. BVGE B-2474/2007 vom 4. Dezember 2007 Erw. 3.1.2 und 3.7 sowie BVGE B-1645/2007

VII. Querschnittsthemen

Entwurf des Bundesrats
bestätigt

Das Parlament bestätigte sämtliche im Entwurf des Bundesrats enthaltenen Massnahmen.³⁸ Bei dieser Gelegenheit nahm es auch die durch die Verabschiedung des FINMAG erforderlich gewordenen Anpassungen vor. So wurde eine Bestimmung eingefügt, die einen wirksameren Schutz für Angestellte von Finanzintermediären gewährleisten soll, die Meldung bei der Meldestelle erstatten. Insbesondere bei einem anschliessenden Strafverfahren wird ihre Anonymität garantiert. Gleichwohl behalten sich die Meldestelle und die Strafverfolgungsbehörde das Recht vor, für zusätzliche Abklärungen kurzfristig mit ihnen Kontakt aufzunehmen. Mit dieser Massnahme sollen Angestellte von Finanzintermediären ermutigt werden, im Bedarfsfall Meldung zu erstatten. Zugleich soll eine effiziente Arbeit der zuständigen Strafverfolgungsbehörden gewährleistet werden.

2.2 Änderung der EBK-Geldwäschereiverordnung

Inkrafttreten
der Änderungen
in der GwV-EBK

Die Änderungen der Geldwäschereiverordnung der Bankenkommission zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen traten gleichzeitig mit der neuen Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 08) am 1. Juli 2008 in Kraft.³⁹ Nach Ablauf der Übergangsfrist am 1. Januar 2009 müssen die Banken ihrer Verpflichtung nachkommen, sämtliche Korrespondenzbankbeziehungen als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken zu behandeln (Art. 7 GwV-EBK), und müssen neue Anforderungen bezüglich der Angabe der Auftraggeber von Zahlungsaufträgen erfüllen (Art. 15 GwV-EBK). Damit verfügt die Schweiz im Bankensektor über ein Regelwerk zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, das dem Entwicklungsstand der internationalen Normen entspricht.

3 Prüfgesellschaften

Laufende Überwachung
der Prüfgesellschaften

Im Rahmen des dualistischen Aufsichtssystems stützt sich die Bankenkommission auf die Arbeiten und die Berichterstattungen der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften. Die Bankenkommission überwacht laufend deren Arbeitsqualität. Dabei werden sowohl die interne Organisation der Prüfgesellschaften (Firm Reviews) als auch deren Arbeiten bei der Durchführung der Prüfungen und der Berichterstattung (File Reviews) beurteilt.

³⁸ vgl. Jahresbericht 2007 S. 72

³⁹ vgl. Jahresbericht 2007 S. 73

Seit dem Inkrafttreten des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) am 1. September 2007 gehört es zur Praxis der Bankenkommission, dass die von der Bankenkommission anerkannten aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften über eine Basiszulassung als Revisionsunternehmen der Revisionsaufsichtsbehörde verfügen müssen. Diese Praxis ist als Zulassungsvoraussetzung ebenfalls im FINMAG verankert. Für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen, denen die Prüfung von Publikumsgesellschaften obliegt, begann der definitive Zulassungsprozess der Revisionsaufsichtsbehörde im Jahr 2008. Die Durchführung von drei Qualitätskontrollen bei den grössten Prüfgesellschaften erfolgte in enger Abstimmung zwischen der Revisionsaufsichtsbehörde und der Bankenkommission. Analog zu den Prüfgesellschaften müssen auch die von der Bankenkommission anerkannten leitenden Prüfer über eine Basiszulassung als Revisionsexperte nach Art. 4 RAG bei der Revisionsaufsichtsbehörde verfügen. Hierzu mussten sich die leitenden Prüfer bei dieser Behörde registrieren. Die meisten von der Bankenkommission anerkannten leitenden Prüfer verfügen bereits über eine definitive Zulassung der Revisionsaufsichtsbehörde als Revisionsexperten. Die Liste der bei der Bankenkommission anerkannten leitenden Prüfer wurde mit dem Register der Revisionsaufsichtsbehörde abgeglichen. Die Zusammenarbeit mit der Revisionsaufsichtsbehörde gestaltete sich sehr konstruktiv und effizient und wird im selben Rahmen durch die FINMA weitergeführt.

Zusammenarbeit mit der
Revisionsaufsichtsbehörde

Die durchgeführten Qualitätskontrollen zeigen nach wie vor ein unterschiedliches Bild: Bei einer dieser Kontrollen wurde eine zu wohlwollende Berichterstattung bemängelt, bei zwei weiteren wurde bei einzelnen Positionen der Jahresrechnung gegen das Prinzip von True and Fair verstossen. Grundsätzlich erachtet die Bankenkommission die Messlatte der Prüfgesellschaften beim Anbringen von Beanstandungen in den Prüfberichten immer noch als zu hoch. Dies führt dazu, dass sich die Bankenkommission im Rahmen der risikoorientierten Überwachung nicht immer vollständig auf die Prüfberichte stützen kann. Das heisst, es müssen vermehrt Analysen und Umfragen durchgeführt werden. Zudem bringen die Prüfgesellschaften in ihrer schriftlichen Berichterstattung teilweise wesentliche Sachverhalte mit Beanstandungscharakter fälschlicherweise unter der Rubrik «wichtige Hinweise» an. Die Bankenkommission verfolgt diese Entwicklung genau und intervenierte in einigen Fällen direkt.

Resultate der
Qualitätskontrollen

Die Prüfgesellschaften melden der Bankenkommission jährlich den gesamten Prüfaufwand, gemessen in Stunden und Franken. Die Erhebungen ermöglichen Quervergleiche und liefern wichtige Hinweise, damit in Einzelfällen gezielt weitere Erhebungen eingeleitet werden können. Die Umfragen

Prüfaufwand bei Banken
und Effektenhändlern

sind zudem wichtiger Bestandteil der Überwachung der Prüfungsgesellschaften. Im Vergleich zum Erhebungsjahr 2006 nahm der gesamte Prüfaufwand (interne und externe Prüfung) 2007 um 9 Millionen CHF auf 543 Millionen CHF ab. Der Aufwand in Personenjahren (ein Personenjahr entspricht 1800 Prüfstunden) erhöhte sich dagegen im selben Zeitraum leicht um fünf auf 1646 Personenjahre. Der Anteil der internen Revision am gesamten Prüfaufwand, gemessen in Personenjahren, beträgt nach wie vor rund 60%.

4 Ratingagenturen

Internationale Initiativen

Das Jahr 2008 war sowohl für die Ratingagenturen als auch für das internationale Bankensystem ein Wendepunkt. Derzeit ist ein beispielloser Konzentrationsprozess im Bankensektor zu beobachten. Gleichzeitig fordert eine veränderte öffentliche Meinung eine stärkere Regulierung der Ratingagenturen. Die Ende 2007 begonnene Untersuchung der IOSCO zur Rolle der Ratingagenturen beim Ausbruch der internationalen Finanzmarktkrise im Juli 2007 ist noch nicht abgeschlossen. Die internationale Gemeinschaft stellt sich die Frage, ob die Marktdisziplin für sich allein eine ausreichende Gewähr für die Qualität und Transparenz der von den Ratingagenturen vorgelegten Informationen bieten kann. Letzteres ist wiederum Voraussetzung für eine Nutzung ihrer Ratingeinstufungen zu Aufsichtszwecken. So stellen die Einstufungen beispielsweise ein wichtiges Element der Eigenmittelanforderungen im Sinne der Basel-II-Vereinbarung dar. Ebenso kann eine Bonitätseinstufung von mindestens Investment Grade Voraussetzung dafür sein, dass gewisse Marktteilnehmer, die aufsichtsrechtlichen Vorschriften unterliegen, überhaupt in gewisse Anleihen investieren dürfen.

Revision des
IOSCO-Verhaltenskodex

Die IOSCO veröffentlichte im Februar 2008 einen ersten Bericht über die Rolle der Ratingagenturen bei den Ereignissen von Juli 2007. Die Untersuchungen, welche die SEC im Rahmen ihrer Aufsicht über die von ihr anerkannten Ratingagenturen durchführte, förderten eine Reihe von Defiziten in den internen Abläufen der Ratingagenturen (insbesondere bei den strukturierten Kreditinstrumenten) zutage und zeigten, dass im Bereich der internen Kontrolle und Organisation der Agenturen noch Verbesserungspotenzial besteht. Zur Stärkung der als Best Practice anerkannten Vorgehensweisen wurde daraufhin der IOSCO-Verhaltenskodex für Ratingagenturen überarbeitet. Im neuen Verhaltenskodex sollen durch spezifische Massnahmen die Risiken von Interessenkonflikten weiter reduziert werden, die sich zwangsläufig aus der Vergütung der von den Ratingagenturen erbrachten Leistungen nach dem Prinzip «der Emittent bezahlt das Rating» ergeben. So wird darin vorgeschlagen, die interne Kontrolle, Organisation

und Transparenz zu verbessern sowie die Systeme zur Vergütung der Analysten zu überprüfen. Eine Reform der Ratingsymbole für strukturierte Kreditinstrumente wird ebenfalls angeregt, um deren Ratings besser von anderen Ratings unterscheiden zu können. Die Reform des IOSCO-Kodex wurde im Mai 2008 verabschiedet; die Einhaltung des IOSCO-Verhaltenskodex ist indes nach wie vor freiwillig. Mitte 2008 wurden daher Stimmen laut, die darauf hinwiesen, dass dieser Kodex für die transnational tätigen Agenturen zu wenig verbindlich sei.

Mit der Problematik einer Überwachung oder sogar Regulierung der Ratingagenturen stellt sich auch die Frage, in welchem Rahmen (national oder international) diese erfolgen soll. Derzeit finden zwei Diskussionen gleichzeitig statt: Die eine dreht sich um die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Bezug auf die international tätigen Ratingagenturen. Die andere bezieht sich auf die Zweckmässigkeit, eine spezifische (nationale oder transnationale) Regulierung einzuführen. Im Juli 2008 kündigte Kommissar McCreevy an, in der EU ähnliche Rechtsvorschriften wie die amerikanischen (die 2006 reformiert worden waren) einführen zu wollen, um so die in der EU tätigen Ratingagenturen überwachen zu können. Anfang November 2008 veröffentlichte die EU ihren Regulierungsentwurf. Dieser basiert weitgehend auf den Grundsätzen des IOSCO-Verhaltenskodex sowie auf den US-SEC-Bestimmungen. In bestimmten Bereichen gibt sich die geplante Regulierung jedoch ambitionierter. Auch Japan und Australien denken darüber nach, einen ähnlichen Rechtsrahmen wie in den USA zu schaffen. Insbesondere im Rahmen der IOSCO sollen Anfang 2009 Gespräche über einen Ausbau der internationalen Kooperation beginnen.

Nationale Regelungen
und verstärkte
Zusammenarbeit
der Aufsichtsbehörden

Im Zusammenhang mit der in den Basel-II-Vereinbarungen vorgesehenen Anerkennung von External Credit Assessment Institutes steht die Bankenkommision in engem Dialog mit den von ihr anerkannten Agenturen. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Anerkennung gegeben sind, berücksichtigt sie die internationalen Entwicklungen (veränderte Sichtweisen, Revision der Verhaltensregeln). Die Bankenkommision anerkannte bisher die vier international tätigen Ratingagenturen DBRS, Fitch Ratings, Moody's Investors Service und Standard & Poor's Ratings Services sowie die Schweizer Fedafin AG als Ratingagenturen, deren Ratings die Banken für ihre Eigenmittelberechnungen nach Basel II verwenden dürfen. Zwei Gesuche von Schweizer Ratingagenturen konnten noch nicht abschliessend beurteilt werden, da deren Gesuchsdokumentationen bislang unvollständig blieben. Zwei weitere Gesuche wurden der Bankenkommision angekündigt, aber formell noch nicht eingereicht.

Stand des
Anerkennungsverfahrens

VII. Querschnittsthemen

Überwachung
der Anerkennungs-
voraussetzungen

Gemäss EBK-Rundschreiben 06/7 «Ratingagenturen» unterliegt eine anerkannte Ratingagentur weder einer ständigen Überwachung noch einer periodischen Kontrolle. Die Bankenkommission führte 2008 jedoch mit allen anerkannten Ratingagenturen Gespräche. Dabei wurden insbesondere die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf ihre Tätigkeiten und die an sie gerichtete Kritik, die Krise mitverursacht zu haben, diskutiert. Weiter wurden die auf internationaler Ebene aufgekommenen Diskussionen über eine allfällige Bewilligung oder Überwachung der Ratingagenturen erörtert.

Entscheide betreffend
die Anerkennung
der Ratingagenturen

Die Bankenkommission sah sich aufgrund dieser Gespräche, der verfügbaren Unterlagen sowie vor allem der von den international tätigen Ratingagenturen eingeleiteten Massnahmen nicht veranlasst, Anerkennungen einzuschränken oder abzuspüren. Sie liess auch die Konkordanztabellen unverändert, welche die Ratings der anerkannten Ratingagenturen den Ratingklassen der Eigenmittelverordnung (ERV) zuordnen.

1 Internationale Aktivitäten

1.1 Überblick

Die internationale Tätigkeit der Bankenkommision hat zum Ziel, das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen Aufsichtsbehörde und den ausländischen Partnern zu erhöhen sowie internationale Entwicklungen im Bereich der Finanzmarktaufsicht zu beobachten und mitzugestalten. Die Glaubwürdigkeit der Aufsicht ist ein wichtiger Faktor bei der Gesamtbetrachtung des Finanzplatzes. Sie begünstigt sowohl die internationalen Aktivitäten der schweizerischen Finanzdienstleistungskonzerne als auch die Schaffung positiver Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Finanzplatzes und die Anleger. Durch ihre internationale Tätigkeit möchte die Bankenkommision wichtige Entwicklungen rechtzeitig erkennen, rasch auf Krisen reagieren können und gemeinsam mit anderen Aufsichtsbehörden Lösungen finden. Dazu beteiligt sie sich aktiv an der Arbeit der internationalen Gremien, denen sie angehört. Zu nennen sind insbesondere der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), die International Organization of Securities Commissions (IOSCO) sowie das Joint Forum, in dem die für die Banken-, Effektenhandels- und Versicherungsaufsicht zuständigen Behörden vertreten sind. Ferner beteiligt sich die Bankenkommision in umfangreichem Masse an den Vorbereitungen der Schweizer Delegation für das Financial Stability Forum (FSF) und unterstützt die Behörden bei ihrer internationalen Tätigkeit, wenn es um Fragen der Finanzmarktaufsicht geht. Darüber hinaus beobachtet sie die Arbeit wichtiger internationaler Gremien, in denen die Schweiz bzw. die Bankenkommision nicht direkt vertreten ist.

Multilaterale Ebene

Auf bilateraler Ebene ist die Bankenkommision bemüht, mit ihren wichtigsten Partnern auf höchster Ebene einen strategischen Dialog über wichtige bilaterale und internationale Themen zu führen und diesen Dialog langfristig und dauerhaft zu gestalten. Auf operativer Ebene finden zudem regelmässige bilaterale Treffen mit ausländischen Behörden statt, bei denen alle aktuellen Fragestellungen der Aufsichtstätigkeit erörtert werden. Dies kann bestimmte Institute, aber auch die Zusammenarbeit allgemein sowie den Abschluss damit verbundener Vereinbarungen betreffen.

Bilaterale Ebene

Zu guter Letzt schliesst die Tätigkeit der Bankenkommision auch eine Beteiligung an interdepartementalen (schweizerischen) Arbeitsgruppen mit internationaler Relevanz mit ein. In diesen Arbeitsgruppen werden die unterschiedlichsten Themen behandelt. Dazu gehören konkrete Fragen wie die europäische Integration, das Geld ausländischer Machthaber oder die Terrorismusbekämpfung, aber auch allgemeine Belange wie die Groupe de réflexion, in der aktuelle Entwicklungen am Finanzplatz diskutiert und strategisch koordiniert werden.

Mitarbeit in
interdepartementalen
Arbeitsgruppen

1.2 Rechnungslegung

Fair Value als
Mitverursacher der Krise

Im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise traten die Rechnungslegungsvorschriften vermehrt in den Fokus. Im Brennpunkt standen in erster Linie die beiden internationalen Rechnungslegungsstandards International Financial Reporting Standards (IFRS) und US Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP), die auch in der Schweiz für die konsolidierte Jahresrechnung verwendet werden dürfen. Verschiedentlich wurde die Meinung geäußert, die Rechnungslegung habe gerade bei der Bewertung zum Fair Value zur Verschärfung der Krise beigetragen.

Wunsch nach Über-
arbeitung und Verein-
heitlichung internationaler
Standards

Auf die beiden Standardsetzer wurde entsprechend Druck ausgeübt, die genannten Standards zu überarbeiten und deren Vereinheitlichung vehementer voranzutreiben – für die IFRS auf das International Accounting Standards Board (IASB) und für die US GAAP auf das Financial Accounting Standards Board (FASB). Der Stand des Projekts von IASB und FASB zur Vereinheitlichung der Standards wird nachfolgend aufgezeigt. Ebenfalls dargelegt wird die Entwicklung der Vorschriften in zwei Bereichen, die durch die Finanzmarktkrise an Bedeutung gewonnen haben: die Bewertung von Finanzinstrumenten zum Fair Value sowie die Konsolidierung von Zweckgesellschaften (Special Purpose Entities [SPE]).

Fortschritt des
Convergence-Projekts

Das so genannte Convergence-Projekt von IASB und FASB geht auf das Norwalk Agreement von September 2002 zurück. Damals kamen die beiden Standardsetzer überein, so rasch als möglich die gegenseitige Vereinbarkeit ihrer Rechnungslegungsvorschriften zu gewährleisten. Zudem äusserten sie die Absicht, ihre zukünftigen Arbeitsprogramme aufeinander abzustimmen. Im Februar 2006 schlossen IASB und FASB schliesslich ein Memorandum of Understanding ab. Darin wurden für die wichtigen gemeinsamen Projekte konkrete Meilensteine bis 2008 festgelegt. 2008 untersuchten die beiden Boards dann, inwiefern die vereinbarten Meilensteine erreicht worden waren, passten diese wo nötig an und setzten eine neue Frist bis 2011. Die gemeinsamen Projekte betreffen beispielsweise die für Aufsichtsbehörden bedeutenden Themen wie Konsolidierungsregeln, Bewertung zum Fair Value oder Unterscheidung zwischen Eigenkapital und Fremdkapital.

SEC erleichtert Gebrauch
von IFRS in den USA

Im November 2007 gab die Securities and Exchange Commission (SEC) bekannt, bei ausländischen Unternehmen, die in den USA kotiert sind, auf die Überleitung des IFRS-Abschlusses auf einen US-GAAP-Abschluss zu verzichten. Dieser Verzicht ist ebenfalls im Zusammenhang mit dem Convergence-Projekt zu sehen. Zudem bekundete die SEC im August 2008 die Absicht, abhängig von der Einhaltung gewisser Kriterien sowie von einer definitiven Entscheidung im Jahr 2011, ab 2014 auch von amerikanischen Unternehmen einen Abschluss basierend auf den IFRS zu verlangen. Bis

zu diesem Zeitpunkt erlaubt die SEC einigen Unternehmen unter gewissen Bedingungen eine vorzeitige Anwendung der IFRS.

Gemäss den IFRS und den US GAAP werden die Handelsbestände sowie jene Instrumente, für die die so genannte Fair Value Option (FVO) gewählt wurde, zum Fair Value bewertet. Die Wertschwankungen werden dabei über die Erfolgsrechnung verbucht. Bei den Finanzanlagen (Available-for-Sale-Instrumenten) erfolgt ebenfalls eine Bewertung zum Fair Value, die Wertschwankungen werden aber – so lange keine Wertminderung (Impairment) vorliegt – direkt über das Eigenkapital verbucht. Viele der während der Finanzmarktkrise besonders im Fokus stehenden Finanzinstrumente wie verbriefte Hypothekarkredite waren als Handelsbestände verbucht. Deren Fair-Value-Änderungen hatten somit einen direkten Einfluss auf die Erfolgsrechnung. Der Fair Value ist gemäss IAS 39 als Betrag definiert, zu dem zwischen sachverständigen, vertragswilligen und voneinander unabhängigen Geschäftspartnern ein Vermögenswert getauscht oder eine Schuld beglichen werden könnte. Die Definition in den US GAAP ist ähnlich; diese geht aber eindeutiger davon aus, dass es sich beim Fair Value um einen Exit-Preis handelt, der marktbasierend sein muss. Die beste Grundlage für einen Fair Value ist ein notierter Preis in einem aktiven Markt. Falls für ein Finanzinstrument kein solcher besteht, ist der Fair Value gemäss IAS 39 mithilfe einer Bewertungsmethode zu ermitteln. In den US GAAP wird eine Aufteilung der Fair Values auf drei Stufen (Level 1 bis 3) gefordert, wobei für die Bestimmung von Fair Values auf Level 3 vor allem Informationen verwendet werden, die sich nicht am Markt beobachten lassen.

Bewertung zum Fair Value

Bis im Sommer 2008 fehlten konkretere Richtlinien, in denen festgelegt ist, wie Fair Values von Finanzinstrumenten zu bestimmen sind, wenn sich die Liquidität in einem Markt massiv verringert oder sogar vollständig ausbleibt. Diese Liquiditätssituation führte zu einer eher engen Auslegung der Standards. Auch in Märkten mit geringer oder gar nicht mehr vorhandener Liquidität orientierten sich die Institute bei der Bewertung stark an den wenigen zustande gekommenen Transaktionen oder verwendeten zur Kalibrierung ihrer Modelle Referenzgrössen wie die ABX-Indizes. Diese Marktinformationen wurden aber von verschiedener Seite als für die Bewertung nicht mehr geeignet betrachtet, da sie teilweise nicht mehr aktuell, für ein jeweiliges Instrument nicht repräsentativ oder gar manipuliert waren. In seinem Bericht vom 7. April 2008 «Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience» forderte das FSF das IASB daher auf, die Bewertungsrichtlinien für Finanzinstrumente zu verbessern, für die kein aktiver Markt mehr vorhanden ist. Dazu bildete das IASB eine Expertengruppe, die im Oktober 2008 einen ersten Bericht veröffentlichte.

Fair Value bei fehlender
Marktliquidität

Im gleichen Zeitraum publizierte die SEC zusammen mit dem FASB ein eigenes Dokument zu dieser Problematik. Dieses zielte darauf ab, den Instituten bei der Bewertung von Finanzinstrumenten in Zeiten stark reduzierter oder gar nicht mehr vorhandener Liquidität mehr Flexibilität einzuräumen. Auch der Basler Ausschuss erhielt vom FSF den Auftrag, Richtlinien für die Bewertung zum Fair Value zu erarbeiten. Diese sollen aber in erster Linie aufsichtsrechtliche Wirkung haben.⁴⁰ Deren Veröffentlichung ist für das Jahr 2009 vorgesehen.

Umklassifizierung
von Finanzinstrumenten
in IFRS

Am 13. Oktober 2008 gab das IASB Änderungen in den Vorschriften von IAS 39 und IFRS 7 bekannt, die die Umklassifizierung von Finanzinstrumenten zum Gegenstand hatten. Die Änderungen traten sofort in Kraft. Auf das ordentliche Verfahren, das bei neuen oder geänderten Standards zur Anwendung kommt und unter anderem eine Vernehmlassung beinhaltet, wurde verzichtet. Auch dies zeigte den durch die Finanzmarktkrise entstandenen Druck auf die Standardsetzer, ihre Vorschriften rasch anzupassen. Die geänderten Vorschriften lassen Umklassifizierungen aus dem Handelsbestand in die übrigen Kategorien von Finanzinstrumenten zu sowie Umklassifizierungen von Finanzanlagen in die Kategorie der Kredite und Forderungen. Solche Umklassifizierungen sind aber nur bei Vorliegen seltener Umstände (Rare Circumstances) möglich. Die Verschlechterung der Finanzmärkte im dritten Quartal 2008 sei ein Beispiel solch seltener Umstände, hielt das IASB in einer Medienmitteilung vom 13. Oktober 2008 fest. Derivate und Finanzinstrumente, für die die FVO gewählt wurde, dürfen nicht umklassifiziert werden. Das IASB schuf die Möglichkeit, die Umklassifizierungen retrospektiv auf den 1. Juli 2008 vorzunehmen. Die retrospektiven Umklassifizierungen waren aber nur bis am 1. November 2008 möglich. Das Board erklärte, mit der Möglichkeit der Umklassifizierung wolle es die Differenzen zu den US GAAP verringern.

Kongruenz und Anpassung
von Konsolidierungsregeln

Die Konsolidierungsregeln gemäss IAS 27 bauen auf dem Prinzip der Beherrschung (Control) auf, wobei für die Konsolidierung von Zweckgesellschaften zusätzlich SIC-12 zur Anwendung kommt. Darin wird grundsätzlich der in IAS 27 vorhandene Ansatz beibehalten. Er wird jedoch ausgedehnt und mit einer eher wirtschaftlichen Betrachtungsweise ergänzt. Die Vorschriften in den US GAAP (vor allem in FIN 46 [R]) gehen von der Grundlage aus, dass die Konsolidierung von Zweckgesellschaften vom Meistbegünstigten (Primary Beneficiary) zu erfolgen hat. Daneben existiert aber noch das Konzept so genannter Qualified Special Purpose Entities (QSPE).

⁴⁰ vgl. Ziff. 3.4

Falls die Kriterien dazu erfüllt werden, sind die betroffenen Zweckgesellschaften von einer Konsolidierung ausgenommen. Bei der Konsolidierung von Zweckgesellschaften sind die Unterschiede zwischen den IFRS und den US GAAP beträchtlich und können somit zu sehr unterschiedlichen Konsolidierungskreisen führen. Eine Angleichung der Vorschriften drängt sich deshalb auf. Die Finanzmarktkrise zeigte ebenfalls, dass Verbesserungen der Vorschriften notwendig sind, gerade auch was die Offenlegung angeht. Die beiden Standardsetzer begannen deshalb mit der Überarbeitung ihrer Vorschriften. So veröffentlichte das FASB im September 2008 diverse Vorschläge zur Anpassung der Konsolidierungsregeln für Zweckgesellschaften. Dabei wurde vorgeschlagen, auf das Konzept der QSPE zu verzichten. Dies hiesse, dass diese Zweckgesellschaften ebenfalls auf eine mögliche Konsolidierung gemäss FIN 46 (R) hin zu überprüfen wären. Weiter würden auch die Offenlegungspflichten erhöht. Das IASB plant ebenfalls, seine Vorschriften zu ändern. Eine entsprechende Veröffentlichung wird für die nahe Zukunft erwartet.

2 Internationale Amtshilfe

Im Jahr 2008 engagierte sich die Bankenkommission intensiv auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit. Jährlich werden von ihr rund hundert Amtshilfegesuche bearbeitet, die von rund zwei Dutzend ausländischen Aufsichtsbehörden stammen. Die Gesuche betrafen im Jahr 2008 über 170 Finanzintermediäre, Gesellschaften oder Privatpersonen. Diese Zahl liegt weit über jener der Amtshilfegesuche, welche die Bankenkommission an ihre ausländischen Partner richtet. Die Gründe für dieses Ungleichgewicht liegen in der überaus internationalen Klientel der schweizerischen Finanzinstitute und deren umfangreichen grenzüberschreitenden Aktivitäten.

Zahlreiche Gesuche
an die Bankenkommission

Aufgrund der 2006 erfolgten Revision von Art. 38 BEHG, die sich bisher bewährt hat, kann die Bankenkommission nunmehr mit allen ausländischen Partnerorganisationen zusammenarbeiten. Diese dürfen fortan Informationen, die sie von der Bankenkommission erhalten, an sämtliche anderen Behörden, so auch an Strafverfolgungsbehörden, weiterleiten, um die für die Börsen, den Wertschriftenhandel und die Effekthändler relevanten Bestimmungen durchzusetzen. Ferner sind die ausländischen Aufsichtsbehörden befugt, solche Informationen auch dann in Verfahren zu verwenden, wenn diese öffentlich und/oder Gegenstand von Mitteilungen an die Öffentlichkeit sind.

Art. 38 BEHG

Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht, bei dem seit Januar 2007 in alleiniger Instanz Beschwerde gegen Entscheide der Bankenkommission im Bereich der Amtshilfe eingelegt werden kann, hat in seiner Rechtsprechung weiter im Sinne der internationalen Zusammenarbeit geurteilt. Die im vergangenen Jahr gefällten Urteile beschäftigten sich häufig mit der Definition des Begriffs «unbeteiligte Dritte», insbesondere wenn angeblich ein Vermögensverwaltungsauftrag bestand. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte dabei die sehr restriktive Auslegung der Bankenkommission.

Information des Kunden
im Rahmen
eines Amtshilfeverfahrens

Obgleich die internationale Amtshilfe mit der Bankenkommission relativ gut funktioniert, wird das Kundenverfahren international weiter kritisiert. Bei der Übermittlung von Informationen zu einem Kunden eines schweizerischen Bankinstituts muss dieser angehört werden und kann eine förmliche Verfügung verlangen, die vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann. Dieses Verfahren ist international umstritten, weil es die Übermittlung von Informationen verzögert und die Gefahr von geheimen Absprachen und Verdunkelung birgt, sobald der Kunde von der ausländischen Untersuchung erfährt. Die Bankenkommission bemüht sich zwar laufend um Akzeptanz für dieses Verfahren, das nach ihrer Auffassung den internationalen Standards entspricht, gleichwohl wird weiterhin heftige Kritik geäußert.⁴¹

3 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

3.1 Überblick

Punktuelle Korrekturen

In seiner ersten Reaktion auf die im Sommer 2007 ausgebrochene globale Finanzmarktkrise – zu Beginn lediglich als «Finanzmarkturbulenzen» bezeichnet – hatte sich der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht noch auf punktuelle Korrekturen an der Eigenmittelregulierung von Basel II sowie auf die Beschleunigung bereits vorher eingeleiteter Projekte konzentriert. Dabei ging es um die Liquiditätsregulierung, die Bewertung komplexer, illiquider Finanzprodukte sowie um eine Bestandesaufnahme der rechtlichen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Insolvenzprobleme.⁴² Auch die zahlreichen an den Basler Ausschuss gerichteten Empfehlungen des Financial Stability Forum (FSF) vom April 2008⁴³ waren stark geprägt von den schlechten Erfahrungen mit verbrieften Krediten und nichtkonsolidierten Ausserbilanzvehikeln. Sie wurden vom Ausschuss innerhalb des gesetzten

⁴¹ vgl. Ziff. 4.2

⁴² vgl. Jahresbericht 2007 S. 97 ff.

⁴³ vgl. Ziff. 7

Zeitraumens bis Ende 2008 oder Anfang 2009 bearbeitet. Zu diesen abgeschlossenen oder in die öffentliche Anhörung gegebenen Projekten gehören die überarbeiteten Empfehlungen für Liquiditätsrisiken⁴⁴, die Korrekturen an allen drei Säulen von Basel II einschliesslich einer massiv höheren Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken im Handelsbuch bei Anwendung von Value-at-Risk-Modellen⁴⁵, Grundsätze für die Fair-Value-Bewertung⁴⁶ sowie für Stresstests.

Als die Schweizer Vertreter im Basler Ausschuss Anfang Juli 2008 den Vorschlag eines neuen Eigenmittelregimes für die beiden Schweizer Grossbanken vorstellten⁴⁷, wurde der Grundgedanke einer massiven Erhöhung der risikogewichteten Kapitalpuffer und insbesondere die Einführung einer ergänzenden Leverage Ratio mehrheitlich abgelehnt. Erst die Verschärfung der Krise nach dem Mitte September 2008 erfolgten Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers und die darauffolgenden umfassenden staatlichen Stützungsmaßnahmen für den Finanzsektor in vielen Ländern führten zur Erkenntnis, dass radikalere Reformen der Finanzmarktregulierung notwendig sind. Im Dezember 2008 beschloss der Basler Ausschuss im Einvernehmen mit den G10-Gouverneuren und dem FSF ein Arbeitsprogramm mit sechs Schwerpunkten: Verstärkung der Eigenmittelausstattung; Umsetzung und Verstärkung von Management und Überwachung der Liquiditätsrisiken; Verstärkung von Management und Überwachung anderer Risikobereiche (unter anderen Konzentrations- und Gegenparteiklumpenrisiken); Erhöhung der Markttransparenz; Verbesserung der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden bei der Überwachung grenzüberschreitender Bankkonzerne; Verstärkung des makroprudentiellen, das Finanzsystem umfassenden Ansatzes von Regulierung und Überwachung. Zu Recht legten FSF und G10-Gouverneure ihre Priorität auf die Höhe, die Konsistenz und die Qualität des Eigenkapitals und wünschten zudem, dass der Vermeidung einer prozyklischen Wirkung besondere Beachtung geschenkt wird. Der Ausschuss soll sein Arbeitsprogramm möglichst schnell vorantreiben, den Zeithorizont für die Umsetzung und die Kommunikation jedoch sorgfältig auswählen, damit die gegenwärtige Stresssituation von Wirtschaft und Märkten nicht zusätzlich verschärft wird. Diese Vorgehensweise deckt sich ganz mit der schweizerischen Position, wonach rasch ambitionöse Ziele zu setzen sind, jedoch ein grosszügiger, flexibler Zeitrahmen für die Umsetzung einzuräumen ist.

Neue strategische
Prioritäten

⁴⁴ vgl. Ziff. 3.3

⁴⁵ vgl. Ziff. 3.2

⁴⁶ vgl. Ziff. 3.4

⁴⁷ vgl. Ziff. III/1.3

Höhere und antizyklische
Eigenmittelanforderungen

Die Eigenmittelanforderungen sollen zum einen die Risiken umfassender abdecken. Dazu gehört neben der bereits eingeleiteten besseren Erfassung wenig liquider Kreditprodukte im Handelsbuch und der strengeren Unterlegung von Verbriefungen und Eventualverpflichtungen gegenüber Ausserbilanzvehikeln im Bankenbuch auch eine neue Initiative für eine angemessene Behandlung von Gegenpartei-Kreditrisiken aus OTC-Derivatgeschäften unter allen drei Säulen von Basel II. Hintergrund dieses Mandates ist der rasche Anstieg von Gegenparteiisiken durch das enorme Volumen von Kreditderivaten, namentlich Credit Default Swaps. Zum andern geht es darum, die Mindestanforderungen der Säule 1 über die Zeit anzuheben und zugleich die prozyklische Wirkung der risikogewichteten Eigenmittelunterlegung von Basel II zu dämpfen. Zu diesem Zweck sollen die Banken in guten Zeiten zum Aufbau von zusätzlichen Eigenkapitalpuffern über dem regulatorischen Minimum angehalten werden. Diese dürfen sie in schlechten Zeiten konsumieren, damit das Bankensystem nicht wie in der aktuellen Krise als Verstärker, sondern als Dämpfer des wirtschaftlichen Stresses wirkt. Geprüft wird ebenso, wie das heutige risikogewichtete Eigenmittelsystem von Basel II durch eine einfache und transparente Messgrösse ergänzt werden kann, die als Alternative zur modellbasierten Sicht auf Risiken und Eigenkapital dient, die Verschuldung begrenzt und als Untergrenze zu den risikogewichteten Anforderungen wirkt. Zur Diskussion steht in erster Linie die in den USA und in Kanada geltende Leverage Ratio, die aber im Basler Ausschuss nach wie vor nicht unbestritten ist, weil sie insbesondere Ausserbilanzgeschäfte nicht erfasst. Ein anderes, einfaches Mass wäre der Bruttoertrag, der allerdings bereits unter den einfacheren Ansätzen von Basel II als Grundlage für die Eigenmittelunterlegung operationeller Risiken dient. Einigkeit besteht darin, dass die einfache Messgrösse nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung der risikogewichteten Eigenmittelanforderungen einzuführen wäre, da beide die jeweiligen Schwächen der anderen Methode ausgleichen.

Weitere antizyklische
Massnahmen

Neben variablen Eigenmittelgrössen und ergänzenden einfachen Messmethoden könnte die antizyklische Wirkung auch durch interne Kreditratings mit einem längeren, über den ganzen Wirtschaftszyklus ausgerichteten Zeithorizont (through-the-cycle) anstelle einer kurzfristigen Betrachtung (point-in-time) verstärkt werden. Ebenso will der Basler Ausschuss überprüfen, wie Wertberichtigungen unter Basel II behandelt werden und wie Initiativen zur Erhöhung von Wertberichtigungen in guten Zeiten gefördert werden können, so wie dies die spanische Zentralbank mit ihrem Konzept der dynamischen Wertberichtigungen erfolgreich tat. Mit den bisher sehr dogmatisch argumentierenden Standardsetzern ist der schwierige Dialog fortzusetzen, um auch in der Rechnungslegung mehr Flexibilität für höhere, zukunftsgerichtete Wertberichtigungen zu erreichen.

Nicht nur die Höhe und Flexibilität der Eigenmittelanforderungen, sondern auch die Qualität des anrechenbaren Eigenkapitals ist von zentraler Bedeutung. Der Basler Ausschuss hatte diesen Teil der Diskussion zu lange aufgeschoben und der unter dem Wettbewerbsdruck eingetretenen Verwässerung des Kernkapitals keinen Einhalt geboten. Auch hier führte die Finanzmarktkrise zu einem Bewusstseinswandel, insbesondere unter den Marktteilnehmern, die bei ihrer Beurteilung der Eigenkapitalausstattung einer Bank immer mehr auf eine enge Definition des Kernkapitals abstellen und das regulatorische Gesamtkapital, zu dem auch nachrangige Anleihen gehören, ausblenden. Die Banken selbst fokussieren deshalb heute bei ihrer Offenlegung auf die Kernkapitalquote (Tier-1-ratio). Aufgrund der Arbeiten seiner Definition of Capital Group ist sich der Basler Ausschuss einig, dass langfristig die qualitativ besten Elemente des Kernkapitals erhöht werden müssen. Dies sind in erster Linie das einbezahlte, ordentliche Aktienkapital und die offenen Reserven bzw. einbehaltenen Gewinne, denn nur diese Bestandteile erlauben die Absorption von Verlusten bei laufendem Geschäftsbetrieb und in Stresszeiten die Erhaltung der Eigenmittel durch Verzicht oder Reduktion von Dividenden. Umstritten ist die Verlusttragungseigenschaft hybrider Kapitalinstrumente, zumal sich unter diesem Begriff Instrumente von sehr unterschiedlicher Qualität einfinden. So können zwar Dividenden bzw. Zinszahlungen auf hybridem Kapital hinausgeschoben oder ganz fallen gelassen werden, aber in Europa wird von dieser Möglichkeit aus Reputationsgründen kaum Gebrauch gemacht, während die Investoren in den USA nicht dieselben Erwartungen zu haben scheinen. Konsensfähig ist die Auffassung, dass in guten Zeiten der Anteil hochqualitativen Kernkapitals zu erhöhen ist, während in Stresszeiten die Aufnahme hybriden Kernkapitals in einem gewissen Ausmass zu tolerieren ist. Nachrangige Anleihen, denen nur im Insolvenzfall Eigenkapitalcharakter zukommt, sind dagegen längerfristig nicht mehr anzurechnen, weil bei systemisch relevanten Banken der Insolvenzfall wenn immer möglich zu vermeiden ist.

Höhere Qualität
des Eigenkapitals

3.2 Eigenmittel

Im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise entschied der Basler Ausschuss, dass für Handelsbuchpositionen zusätzliche Eigenmittel nicht nur für Ausfallrisiken zu halten sind (ehemals: Incremental Default Risk Charge), vielmehr werden auf einer breiteren Basis mehr Eigenmittel verlangt. Der Umfang der zusätzlich zu unterlegenden Risiken nimmt damit bedeutend zu. Je nach Art der Instrumente kommen verschiedene Methoden zum Einsatz. Banken mit einem Modell für spezifische Risiken müssen für Zinsinstrumente zusätzlich Ausfallrisiken und Migrationsrisiken model-

Korrekturen
an Basel II Säule 1

lieren (neu: Incremental Risk Charge). Alle Handelsbuchpositionen von Banken mit einer Modellbewilligung müssen zusätzlich – basierend auf einem Value at Risk (VaR), der mit Risikofaktorbewegungen aus einer Periode mit turbulenten Marktbewegungen berechnet wurde – dreifach mit Kapital unterlegt werden. Verbriefungspositionen werden sowohl im Handelsbuch als auch im Bankenbuch mit neuen Sätzen unterlegt. Diese Anforderungen sind noch nicht definitiv verabschiedet. Die Banken werden im ersten Quartal 2009 dazu Stellung nehmen können. Der Einführungszeitpunkt ist für Ende 2010 vorgesehen.

Entwicklung der
Eigenmittelanforderungen
nach Basel II

Um zu beobachten, wie sich die Eigenmittelanforderungen nach Basel II über den Wirtschaftszyklus hinweg entwickeln, setzte der Basler Ausschuss eine Capital Monitoring Group ein. Diese sammelt seit 2008 Eigenmitteldaten, die auf nationaler Ebene erhoben und dem Basler Ausschuss gemeldet werden. Dabei handelt es sich um Daten von Banken, die insbesondere den auf internen Ratings basierenden Ansatz (IRB) verwenden. Die Analyseergebnisse dienen auch dem FSF, denn damit lassen sich bestehende Bedenken über die ausreichende Höhe sowie die potenziell prozyklische Wirkung der Basel-II-Eigenmittelanforderungen untersuchen. Angesichts der massiven Verluste im Zuge der Finanzmarktkrise bestehen begründete Zweifel, ob die bereits vorgesehenen Korrekturen an der Säule 1 von Basel II ausreichen.

Risikomanagement
unter Säule 2

Weiter sieht der Basler Ausschuss Handlungsbedarf bezüglich jener Schwächen im Risikomanagement der Banken, die zur Krise führten, bzw. hinsichtlich jener Aspekte, die diese nicht zu verhindern vermochten. Zur Verbesserung des Risikomanagements verabschiedete der Basler Ausschuss deshalb zusätzliche Leitlinien. Diese betreffen die firmenweite Risikoüberwachung sowie die Behandlung spezifischer Risikobereiche wie Konzentrationsrisiken, Verbriefungen, Reputationsrisiken, Bewertung von komplexen Produkten und Liquiditätsrisiken. In den Leitlinien ist die Notwendigkeit der Verbesserung von Stresstestverfahren hervorgehoben sowie deren verstärkter Einbezug zur Risikoidentifikation und Kapitalplanung. Es wird verlangt, dass Banken ihre Kapitalplanung darauf ausrichten, dass sie selbst nach schweren Stressereignissen noch über genügend Eigenmittel verfügen, um die minimalen Eigenmittelanforderungen nach Säule 1 zu erfüllen. Dies bedingt das Halten eines angemessenen Eigenmittelüberschusses über die Säule-1-Anforderungen hinaus.

3.3 Liquidität

Der Basler Ausschuss überarbeitete die im Jahr 2000 veröffentlichten Empfehlungen zur Bewirtschaftung von Liquiditätsrisiken. Die neuen Empfehlungen sind in 17 Prinzipien zusammengefasst, die von den Banken und Aufsichtsbehörden umgesetzt werden sollen. Etliche Erfahrungen aus der Finanzmarktkrise flossen in die Richtlinien ein. Hervorzuheben sind die erhöhten Anforderungen an den Aufbau und die Struktur des bankinternen Liquiditätsmanagements. Es wird Wert darauf gelegt, dass in den einzelnen Geschäftseinheiten keine falschen Anreize zur Risikonahme gesetzt werden. Die bankinternen Stressszenarien sollen sowohl bankspezifische als auch marktweite Liquiditätsvorfälle berücksichtigen. Des Weiteren wird von den Banken verlangt, dass sie ihr Risikoprofil regelmässig veröffentlichen.

Überarbeitete
Empfehlungen zu
Liquiditätsrisiken

Der vorliegende Leitfaden wurde in erster Linie für grosse und komplexe Finanzinstitute entworfen, die international tätig sind. Um möglichen Krisen vorzubeugen, sollten aber alle Banken die Basler Empfehlungen umsetzen. Die Implementierung soll pragmatisch erfolgen, das heisst Rücksicht nehmen auf die Grösse der Bank, die Art und Komplexität der Geschäfte sowie die Bedeutung des Instituts für das Wirtschaftssystem.

Umsetzung nimmt
Rücksicht auf Grösse und
Komplexität der Institute

In einem weiteren Schritt wird der Basler Ausschuss prüfen, inwiefern die geltenden nationalen Liquiditätsvorschriften harmonisiert werden sollen. Die Bankenkommission ist in der zuständigen Arbeitsgruppe vertreten und wird sich für die spezifisch schweizerischen Bedürfnisse einsetzen.

Harmonisierung
nationaler Liquiditäts-
regulierungen wird geprüft

3.4 Offenlegung und Bewertung

Die Finanzmarktkrise zeigte, dass die Offenlegungsvorschriften in Säule 3 von Basel II überarbeitet und erweitert werden müssen, vor allem was die Engagements der Banken im Zusammenhang mit Verbriefungstransaktionen angeht. Das FSF kam zum selben Schluss und richtete in seinem Bericht vom 7. April 2008 «Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience» daher eine entsprechende Aufforderung an den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht. Die Überarbeitung sollte einerseits allfällige Mängel in den geltenden Vorschriften beseitigen, entsprechende Anpassungen an die Vorschriften in Säule 1 von Basel II sicherstellen sowie allenfalls zusätzliche Anforderungen definieren, basierend auf den Erfahrungen im Zuge der Finanzmarktkrise. Der Basler Ausschuss revidierte darauf die entsprechende Tabelle, die im Rahmen von Säule 3 die Offenlegung im Zusammenhang mit Verbriefungstransaktionen abdeckt. Nachfolgend werden die wichtigsten Vorschläge beschrieben.

Überarbeitung
der Offenlegung

VIII. Internationales

Offenlegung über Rolle und Risiken der Bank bei Verbriefungen

Die geltenden Vorschriften beziehen sich fast ausschliesslich auf Offenlegungen im Zusammenhang mit Verbriefungsengagements im Bankenbuch. Dies ist auch dadurch bedingt, dass sich die Vorschriften in Säule 3 grundsätzlich auf die Vorschriften in Säule 1 beziehen und dazu ergänzende und erklärende Informationen liefern. Die revidierten Vorschriften in Säule 3 sehen vor, dass für Verbriefungsengagements im Handelsbuch weitgehend dieselben Informationen wie für solche im Bankenbuch offengelegt werden sollen. Banken treten im Zusammenhang mit Verbriefungstransaktionen häufig als Sponsoren von Zweckgesellschaften auf. Die aktuellen Vorschriften in Säule 3 basieren auf der Definition von Sponsoraktivitäten in Säule 1. Diese soll erweitert werden, und somit soll eine breitere Offenlegung der Aktivitäten als Sponsor einer Zweckgesellschaft sichergestellt werden. Weiter sollen die Banken ihre Offenlegungen im Zusammenhang mit mehrstufigen Verbriefungen erweitern, damit die daraus hervorgehenden Risiken besser ersichtlich sind.

Offenlegung der Annahmen für Bewertungen

Die Finanzmarktkrise führte dazu, dass in vielen Märkten die Liquidität stark zurückging oder vollständig verschwand, was die Institute dazu zwang, die entsprechenden Finanzinstrumente anhand von Modellen zu bewerten. Um der Unsicherheit im Markt über die Bewertung der Finanzinstrumente durch die einzelnen Institute entgegenzuwirken, sind entsprechende Offenlegungen von grosser Wichtigkeit. Die Vorschriften in Säule 3 sollen daher verschärft werden, damit die wichtigen, für die Bewertung von Engagements im Zusammenhang mit Verbriefungstransaktionen verwendeten Annahmen offengelegt werden.

Offenlegung von Risiken aus für Verbriefungen vorgesehenen Engagements

Eine weitere Neuerung ist die Offenlegung von Risiken, die daraus entstehen, dass Institute Engagements eingehen, für die sie eine Verbriefungstransaktion planen, eine solche aber noch nicht durchgeführt haben. Wenn – wie die Finanzmarktkrise zeigte – die Aktivitäten in einem Markt deutlich zurückgehen, lassen sich neue Verbriefungen häufig nicht mehr durchführen, das heisst, die Risiken aus bereits eingegangenen Engagements verbleiben bei den Instituten.

Richtlinien für die Fair-Value-Bewertung von Finanzinstrumenten

Da die Fair-Value-Bewertung von Finanzinstrumenten während der Finanzmarktkrise ein sehr wichtiges und umstrittenes Thema war, beauftragte das FSF den Basler Ausschuss im bereits erwähnten Bericht vom April 2008, Richtlinien für die Bewertung von Finanzinstrumenten zum Fair Value auszuarbeiten. Diese sollen in erster Linie aufsichtsrechtliche Wirkung haben. Sie sollen alle Finanzinstrumente abdecken, die zum Fair Value bewertet werden, unabhängig davon, in welcher Kategorie sich diese gemäss Rechnungslegungsstandards befinden. Die vom Basler Ausschuss erarbeiteten

Richtlinien bauen auf diversen Prinzipien auf, die sich zum einen an die beaufsichtigten Institute richten, zum anderen entsprechende Aufgaben von Aufsichtsbehörden formulieren. Erstere konzentrieren sich neben den Governance- und Kontrollaspekten auf das Risikomanagement und die Berichterstattung im Zusammenhang mit der Fair-Value-Bewertung von Finanzinstrumenten. Letztere gehen vor allem dahin, dass die Aufsichtsbehörden – auf der Grundlage von allenfalls zusätzlich einzufordernden Unterlagen der Banken – die Praxis der Banken zur Fair-Value-Bewertung von Finanzinstrumenten beurteilen und diese Beurteilung bei der Einschätzung der Kapitalausstattung einbeziehen sollen.

3.5 Grenzüberschreitende Bankinsolvenzen

Anfang 2008 übernahm die Bankenkommission gemeinsam mit der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) den Vorsitz einer Arbeitsgruppe des Basler Ausschusses zu Fragen der Bewältigung von grenzüberschreitenden Bankinsolvenzen (Cross-Border Bank Resolution Group). Die Gruppe hat den Auftrag, eine grundlegende Bestandaufnahme der Rahmenbedingungen für die Bewältigung von Finanzproblemen bei grenzüberschreitend tätigen Instituten vorzunehmen. Der Schwerpunkt der Arbeiten liegt in der Feststellung der rechtlichen und regulatorischen Hindernisse, die eine grenzüberschreitende Krisenbewältigung erschweren. Dabei geht es namentlich um Schranken des gruppeninternen Transfers von Aktiven in Krisensituationen sowie um die Wirkung des Eingreifens lokaler Behörden, die die Handlungsfähigkeit der betroffenen Institute einschränken und wertmaximierende Sanierungsmassnahmen verhindern. Anhand einzelner Fallstudien sollen Lehren aus der Finanzmarktkrise gezogen werden.⁴⁸

Bewältigung grenzüberschreitender Bankkrisen

Der Basler Ausschuss erweiterte im Juli das Mandat dieser Arbeitsgruppe. Er beauftragte diese zudem, mit der International Association of Deposit Insurers gemeinsame Prinzipien für Einlegerschutzsysteme zu erarbeiten, wobei die Kerngrundsätze für eine wirksame Einlagensicherung (Core Principles for Effective Deposit Insurance) der International Association of Deposit Insurers (IADI) als Grundlage dienen.⁴⁹

Internationale Prinzipien zum Einlegerschutz

⁴⁸ vgl. auch Ziff. VI/2.2

⁴⁹ vgl. International Association of Deposit Insurers, Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, 29. Februar 2008 (verfügbar unter www.iadi.org)

4 IOSCO

4.1 Überblick

Technical Committee

Die Bankenkommission ist eines von fünfzehn aktiven Mitgliedern des technischen Ausschusses (Technical Committee, TC) der International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Dieser Ausschuss tagte 2008 dreimal: in Amsterdam, Paris und Madrid. Die Sitzung in Paris fand im Rahmen der 33. Jahreskonferenz statt, die von der französischen Finanzmarktbehörde organisiert wurde. Bei dieser Gelegenheit wurden auch die Generalversammlung der IOSCO-Mitglieder sowie weitere öffentliche Konferenzen abgehalten. Letztere beschäftigten sich insbesondere mit den Themen Rechnungslegungsstandards, Staatsfonds und Finanzmarktkrise. Das TC veröffentlichte im Mai 2008 zehn Empfehlungen zur Finanzmarktkrise. Die Krise stand im Zentrum der Aktivitäten der IOSCO bzw. der eigens dafür eingerichteten Task Forces (insbesondere mit Blick auf die Rolle der Ratingagenturen) und der ständigen Ausschüsse, die ihre Prioritätensetzung etwas anpassen mussten. Das TC und seine Arbeitsgruppen setzten darüber hinaus ihre Grundlagenarbeit zu Fragen der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, der internationalen Zusammenarbeit oder auch im Bereich der Vermögensverwaltung fort. Neben dem Management der Finanzmarktkrise gehören der Dialog mit bestimmten nicht kooperativen Ländern sowie der Beitritt neuer Mitglieder zum Multilateral Memorandum of Understanding zu den wichtigsten Zielen der IOSCO.

TC-Konferenz

Um umfassender über seine Arbeit zu informieren, veranstaltete das TC in den vergangenen Jahren neben seinen Jahreskonferenzen vier Fachtagungen in New York, Frankfurt, London und Tokio. Im Oktober 2009 wird die FINMA die fünfte solche Konferenz in Basel organisieren.

4.2 Anwärter auf A-Status beim Multilateral Memorandum of Understanding

Ausgang ungewiss

Das multilaterale Verständigungsprotokoll über Konsultationen, die Zusammenarbeit und den weltweiten Informationsaustausch zwischen Wertpapieraufsichtsbehörden (Multilateral Memorandum of Understanding, MMoU) stellt einen der wichtigsten Eckpfeiler der Tätigkeit der IOSCO dar. Bis Ende 2010 sollen alle Mitglieder entweder vollwertige Unterzeichner werden (A-Mitglieder) oder zumindest eine Verpflichtung zur Umsetzung jener Massnahmen eingehen, die notwendig sind, um das MMoU unterzeichnen zu können (B-Mitglieder). Die IOSCO beobachtet dabei aufmerksam, welche Fortschritte von den Mitgliedern im Bereich der Zusammenarbeit erzielt werden. Die Bankenkommission besitzt bereits den Status eines B-Mitglieds und hat die A-Mitgliedschaft beantragt. Ihr Antrag wird derzeit von der IOSCO geprüft. Dabei gilt es festzustellen, ob die Bankenkommission

sion aufgrund der am 1. Februar 2006 in Kraft getretenen Änderung von Art. 38 BEHG nunmehr die Anforderungen des multilateralen Protokolls erfüllt. Die IOSCO anerkannte dabei, dass die früher angemahnten Defizite im Zusammenhang mit der Nutzung von übermittelten Informationen behoben wurden. Gleichwohl hält die Diskussion um die Vereinbarkeit des Kundenverfahrens⁵⁰ mit den internationalen Normen an, und ihr Ausgang ist äusserst ungewiss.

5 Joint Forum

Das Joint Forum setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern nationaler Aufsichtsbehörden der Banken-, Effektenhandels- und Versicherungssektoren zusammen. Es veröffentlichte eine Bestandesaufnahme zur Abklärungspflicht von Finanzdienstleistern hinsichtlich der konkreten Eignung von Finanzprodukten für ihre Kunden (Customer Suitability in the Retail Sale of Financial Products and Services⁵¹).⁵² Über die drei Finanzsektoren hinweg ist der Begriff eines zweckmässigen Finanzproduktes bekannt. Allerdings unterscheidet sich die Gewichtung innerhalb der Sektoren und von Staat zu Staat. Ein Grund für die unterschiedliche Gewichtung mag im Umstand begründet liegen, dass im nationalen Kontext hinsichtlich des Konsumentenschutzes nicht allen Aufsichtsbehörden die gleiche Rolle zukommt.

Bericht zur Eignung
von Finanzprodukten
für Kunden

Das Joint Forum veröffentlichte 2008 zudem einen Bericht über sektorübergreifende Beobachtungen zur finanzgruppenweiten Identifikation und zum Management von Risikokonzentrationen (Cross Sectoral Review of Group-wide Identification and Management of Risk Concentrations⁵³) sowie einen Bericht zu den Entwicklungen 2005 bis 2007⁵⁴ auf dem Gebiet des Kreditrisikotransfers (Credit Risk Transfer). In diesen Berichten setzte sich das Joint Forum mit zwei aktuellen Problemkreisen auseinander, die direkt mit der Finanzmarktkrise zusammenhängen: zum einen mit der mangelnden Gesamtbetrachtung der Risiken, selbst in den renommiertesten Finanzgruppen und als Folge davon teilweise auch unter Aufsichtsbehörden; zum andern aktualisierte das Joint Forum auf Wunsch des FSF die Übersicht über die Herausforderungen im enorm gewachsenen Markt der Kreditrisikotransfer-Instrumente.

Weitere Berichte

⁵⁰ vgl. Ziff. 2

⁵¹ vgl. <http://www.bis.org/publ/joint20.pdf?noframes=1>

⁵² vgl. Jahresbericht 2007 S. 102

⁵³ vgl. <http://www.bis.org/publ/joint19.pdf?noframes=1>

⁵⁴ vgl. <http://www.bis.org/publ/joint21.pdf?noframes=1>

6 Senior Supervisors Group

Zusammenarbeit
im Rahmen der SSG

Die Senior Supervisors Group (SSG) ist aus der engen Zusammenarbeit der Aufseher über global tätige Investmentbanken entstanden.⁵⁵ Beteiligt sind die Aufsichtsbehörden aus den USA (FED, OCC, SEC), aus Grossbritannien (FSA), Deutschland (BaFin), Frankreich (CB), aus der Schweiz (Bankenkommission) und seit 2008 auch aus Japan (JFSA) und Kanada (OSFI).

Offener Informations-
austausch unter
Aufsichtsbehörden

Eine möglichst grosse Offenheit und Transparenz unter nationalen Aufsehern hinsichtlich der Lage und der Schwierigkeiten konkreter Finanzinstitute war und ist angesichts der Finanzmarktkrise eine vertrauensbildende Massnahme. Zudem geht es darum, die Tragweite der Krise in ihrem ganzen Ausmass zu erkennen und sich informell auszutauschen. Die Kooperation und Koordination unter Aufsichtsbehörden liegt letztlich auch im Interesse der betroffenen Finanzintermediäre, da diese durch unkoordinierte Aufsichtsmassnahmen einzelner Aufsichtsbehörden in schwierigen Zeiten zusätzlich belastet würden.

Analyse zum Risiko-
management in der Krise

Vertreter der Finanzaufsichtsgremien aus den ursprünglich fünf Ländern haben Anfang März 2008 einen gemeinsamen Bericht mit dem Titel «Observations on Risk Management Practices during the Recent Market Turbulence» vorgelegt. Dieser enthält die Ergebnisse einer Analyse, bei der die Risikomanagementprozesse elf weltweit tätiger Finanzinstitute – darunter UBS und Credit Suisse – begutachtet wurden. Die Lagebeurteilung erfolgte auch auf Wunsch des FSF und floss in dessen Analyse über die Finanzmarktkrise ein, die im Auftrag der G7-Finanzminister und Zentralbanken erstellt wurde. Die Bankenkommission arbeitete aktiv an der Ausarbeitung des Berichts mit und nahm eine Einschätzung vor, wie die beiden Schweizer Grossbanken hinsichtlich der Feststellungen im SSG-Bericht positioniert sind.

Analyse der
Offenlegungspraktiken

Die SSG legte zudem einen Bericht zu den Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise vor. Der Bericht enthält eine Analyse der Offenlegungspraktiken von Finanzinstituten in Bezug auf bestimmte Positionen, die vom Markt unter den aktuellen Verhältnissen als hochriskant eingestuft werden. Dieser Bericht – «Leading Practice Disclosures for Selected Exposures» – zeigt Beispiele gegenwärtig führender Offenlegungspraktiken in Bezug auf Risikopositionen, die mit Instrumenten wie Collateralized Debt Obligations, durch Wohnbau- oder Geschäftshypothen gesicherte Wertpapiere, spezielle Beteiligungsgesellschaften (Special

⁵⁵ vgl. Jahresbericht 2007 S. 19

Purpose Entities) oder mit syndizierten Krediten verbunden sind. Diese Arbeit wurde ebenfalls auf Ersuchen des FSF durchgeführt.

Das gemeinsame, schlagkräftige Auftreten der wichtigsten Bankenaufseher im Rahmen der SSG bewährte sich sehr und wird intensiv fortgeführt. Als sich die Finanzmarktkrise im Herbst 2008 verschärfte, diente die SSG als wertvoller Kommunikationskanal. Dank diesem Kanal erhielten die Aufsichtsbehörden Informationen aus erster Hand und konnten die Entwicklung der Situation sowie die Massnahmen in den verschiedenen Ländern zeitnah besprechen. Die SSG lotet zudem vordringliche, gemeinsame Aufsichtsschwerpunkte aus und koordiniert notwendige Massnahmen, so beispielsweise in den Bereichen des Managements von Liquiditäts- und Gegenparteiisiken oder auf dem Gebiet des Kreditderivathandels. Schliesslich sollen die Behebung beobachteter Schwachstellen sowie die fortlaufende Identifizierung neuer Gefahrenpotenziale gemeinsam vorangetrieben werden. An diesen Bestrebungen arbeitet die Bankenkommission aktiv mit.

Intensivierung
der Zusammenarbeit

7 Financial Stability Forum

Die Finanzminister und die Notenbankgouverneure der G7 beauftragten das FSF⁵⁶ nach Ausbruch der Finanzmarktkrise, einen Bericht über die Ursachen der Krise und die daraus abzuleitenden Lehren zu verfassen. Das FSF veröffentlichte diesen⁵⁷ im April 2008. Der Bericht enthält insgesamt 67 Empfehlungen, wie die Stabilität des Finanzsystems gestärkt werden soll. Die Empfehlungen umfassen sowohl Massnahmen zur Stärkung der Kapitalbasis, zur Verbesserung des Liquiditäts- und Risikomanagements des Finanzsystems als auch Massnahmen zur Verbesserung der Bewertungspraktiken sowie der Qualität und Integrität der Ratingprozesse. Weiter sind der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit unter Behörden, das grenzüberschreitende Krisenmanagement und der Schutz der Einleger zu verbessern. Die G7 fordern eine rasche Umsetzung der empfohlenen Massnahmen. Einige der Massnahmen, darunter die zügige Offenlegung der Risiken⁵⁸, die Korrekturen an Basel II⁵⁹, die Überarbeitung der Bilanzierungsstandards durch das IASB⁶⁰, die Erarbeitung von Empfehlungen zum Liquiditätsmanagement

Massnahmenkatalog
des FSF

⁵⁶ vgl. Jahresbericht 2007 S. 106 f.

⁵⁷ vgl. Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, April 2008

⁵⁸ vgl. Ziff. 6

⁵⁹ vgl. Ziff. 3.2

⁶⁰ vgl. Ziff. 1.2

durch den Basler Ausschuss⁶¹ sowie die Überarbeitung des Verhaltenskodexes für Ratingagenturen durch die IOSCO⁶² sollten innerhalb von 100 Tagen umgesetzt werden.

Massnahmen
der Bankenkommission

Die Bankenkommission begrüsst den Massnahmenkatalog des FSF und unterstützt dessen rasche Umsetzung. Zusammen mit der Nationalbank setzte sie sich eingehend mit den Empfehlungen des FSF auseinander. In einzelnen Bereichen erkannte sie Handlungsbedarf und leitete entsprechende Massnahmen ein. Diese betrafen die Einführung eines Eigenmittelzuschlags zur Abdeckung der systemischen Risiken bei den Grossbanken⁶³, die Umsetzung einer institutsspezifischen Liquiditätsüberwachung bei den Grossbanken⁶⁴, die risikogerechte Gestaltung von Vergütungssystemen⁶⁵ sowie die Verbesserung des Einlegerschutzes.⁶⁶

8 Beziehungen mit ausländischen Aufsichtsbehörden

Treffen im Rahmen
der Grossbankenaufsicht

Im Rahmen der Überwachung der beiden Schweizer Grossbanken Credit Suisse und UBS finden auf operativer Stufe regelmässige Treffen mit der Banken- und Finanzmarktaufsicht der USA und Grossbritanniens statt. Auch 2008 wurden in Bern, Zürich, London und New York verschiedene sogenannte Trilateral Meetings durchgeführt. Dabei wurde mit den Vertretern der Financial Services Authority (FSA), der Federal Reserve Bank of New York (FRBNY), des Board of Governors of the Federal Reserve System (FRBOG), der Securities and Exchange Commission (SEC) und des State of Connecticut Department of Banking (CTDOB) die aktuelle Lage der beiden Grossbanken besprochen. Wie im Jahr 2007 fanden anlässlich des jährlichen Besuchs in Asien verschiedene Gespräche auf operativer Ebene mit Vertretern der Banken- und Finanzmarktaufsicht in Japan, Hongkong und Singapur statt. Da die Schweizer Grossbanken auf den asiatischen Märkten sehr präsent sind, erachtet die Bankenkommission die regelmässigen Kontakte mit der Financial Services Agency (FSA) in Japan, der Hong Kong Monetary Authority (HKMA) und der Monetary Authority of Singapore (MAS) als äusserst wertvoll. Im Zusammenhang mit der Überwachung der beiden Schweizer Grossbanken wird zudem geprüft, ob in wichtigen Schwellenlän-

⁶¹ vgl. Ziff. 3.3

⁶² vgl. Ziff. VII/4

⁶³ vgl. Ziff. III/1

⁶⁴ vgl. Ziff. III/1

⁶⁵ vgl. Ziff. III/1

⁶⁶ vgl. Ziff. IV/1.1

dern, in denen die Schweizer Grossbanken über eine bedeutende Marktstellung verfügen, weitere regelmässige Kontakte aufgebaut werden sollen.

Die Bankenkommission führte die regelmässigen Gespräche mit Vertretern ausländischer Banken- und Wertschriftenaufsichtsbehörden fort. Sie stand dabei mit folgenden Ländern in Kontakt: Belgien, China, dem Emirat Katar, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, Taiwan und den Vereinigten Staaten von Amerika. Neben dem gegenseitigen Informationsaustausch im Zusammenhang mit der prudentiellen Aufsicht über grenzüberschreitende Finanzgruppen und Konglomerate fanden auch Gespräche zu den Massnahmen und Auswirkungen der Finanzmarktkrise statt. Ausserdem wurden Auskünfte an Behörden erteilt, die ihre Aufsichtssysteme überprüfen und anpassen oder Institute beaufsichtigen, die allenfalls in der Schweiz tätig werden wollen. Weitere Kontakte erfolgten zudem im Rahmen der internationalen Amtshilfe.

Aufsicht über
andere Banken

Die Bankenkommission trifft sich mehrmals jährlich mit der FSA, um auf operativer Stufe Aufsichtsaktivitäten bei den beiden Grossbanken zu koordinieren. Weiter wurde 2007 vereinbart, dass sich beide Behörden auch auf hoher Ebene regelmässig treffen, um Erfahrungen auszutauschen, Entwicklungen zu verfolgen und gegebenenfalls gemeinsame Positionen auszuarbeiten.⁶⁷ 2008 wurden unter anderem Fragen der Krisenbewältigung, des Dialogs mit Verbänden und Organisationen, des Finanzmarktenforcement und der Finanzkriminalität erörtert. Beide Behörden nahmen zudem am 3rd City of London – Swiss Financial Round Table in London teil.

UK FSA

Seit 2007 finden zwischen der Bankenkommission und der SEC über die bisherigen operativen Kontakte hinaus auch Treffen auf höchster Ebene statt. Im März 2008 traf sich in Washington eine Delegation unter der Leitung des Präsidenten mit Vertretern der SEC einschliesslich ihres Vorsitzenden. An diesem Treffen diskutierten die Behördenvertreter vorrangig Aspekte der Finanzmarktkrise und die damit verbundene Revision des IOSCO Code of Conduct für Ratingagenturen. Weitere Themen waren die Amtshilfe zwischen der Bankenkommission und der SEC, die Position der SEC bezüglich des Schweizer Gesuchs um Aufnahme als Signatar A des IOSCO MMoU sowie der geplante Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Bankenkommission und der SEC auf operativer Stufe. Besprochen wurden ferner die erleichterte Zulassung ausländischer Effekthändler, Börsen und Emittenten aufgrund vergleichbarer Überwachung (Mutual Recogni-

SEC

⁶⁷ vgl. Jahresbericht 2007 S. 108

VIII. Internationales

tion), der Stand des Dialoges zwischen der SEC und dem Committee of European Securities Regulators (CESR) sowie die Liste der SEC betreffend Unternehmen mit Geschäftsbeziehungen zu so genannten State Sponsors of Terrorism. Diese Kontakte auf höchster Ebene werden in den nächsten Jahren fortgeführt.

Weitere Kontakte
in den USA

Auf derselben Reise in die USA fanden weitere bilaterale Kontakte mit anderen amerikanischen Aufsehern statt. Die Bankenkommission traf sich mit Vertretern des Office of the Comptroller of the Currency (OCC), der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie des International Institute of Finance (IIF). In allen Gesprächen standen die Finanzmarktkrise, deren Auslöser und das weitere Vorgehen im Vordergrund. Weitere auf einen Einzelfall bezogene Besprechungen fanden mit der New York Federal Reserve Bank (NY Fed), dem New York State Banking Department (NY SBD), dem US Department of Justice (DoJ) und dem District Attorney of New York (DANY) statt.

Chinesische Delegationen

Die Bankenkommission hatte eine chinesische Delegation aus Vertretern der Bankenaufsicht und des Justizministeriums zu Gast, die sich über die Funktionsweise der Finanzaufsicht in der Schweiz und vor allem über das Einlagensicherungssystem unterrichten liess. Im Sommer 2008 empfing die Bankenkommission gemeinsam mit dem Bundesamt für Privatversicherungen eine Delegation der China National Association of Finance Companies, die aus Vertretern der chinesischen Aufsichtsbehörden und wichtiger Finanzinstitute bestand. Diese informierten sich über die Banken- und Privatversicherungsaufsicht in der Schweiz.

Taiwan

Im September 2008 waren die Bankenkommission und der Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe des Bundesamts für Justiz Gastgeber für eine Delegation von Magistraten des taiwanesischen Justizministeriums. Zu den behandelten Themen gehörten die Funktionsweise und die Rolle der Bankenkommission, das schweizerische System zur Bekämpfung der Geldwäscherei sowie die internationale Zusammenarbeit.

Bürgenstock Meeting

Unter der Leitung der Bankenkommission trafen sich die für die Überwachung der Derivatbörsen zuständigen Aufsichtsbehörden im Herbst 2008 zum traditionellen Futures and Options Markets Regulators' Meeting in Interlaken. Das Treffen fand anlässlich des 29. Bürgenstock Meetings statt, das von der Swiss Futures and Options Association (SFOA) veranstaltet wird. In mehreren Beiträgen wurden die neuesten Entwicklungen und Überlegungen zu adäquaten (integrierten) Aufsichtsorganisationen und zu deren Auswirkungen, zur Rolle der Selbstregulatoren sowie zur Zusammenarbeit

mit den Zentralbanken und den ausländischen Aufsichtsbehörden diskutiert. Weiter referierten Vertreter verschiedener Aufsichtsbehörden zu ausgewählten Themen, beispielsweise zu offenen Fragen im Bereich des Rohstoffhandels, zu Accountingfragen sowie zu Rolle und Bedeutung des transatlantischen Dialogs.

9 Europäische Union

2008 schloss die Bankenkommission die 2006 angefangene Analyse der europäischen Finanzmarktregulierung ab. Zusammen mit Vertretern der Bankiervereinigung, der SIX Swiss Exchange, der Swiss Funds Association, der Nationalbank, der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Finanzverwaltung nahm sie gesamthaft zur Analyse Stellung, namentlich zu den Bereichen der Wertpapier- und Kapitalmarktregulierung, der Bankenregulierung sowie zum Bereich der Geldwäscherei. Sie ortete keinen dringenden Handlungsbedarf, beschloss aber, die Entwicklung der Regulierung in der Europäischen Union weiterhin genau zu beobachten.

Analyse des europäischen
Finanzmarktrechts

IX. Beziehungen zu Behörden und Berufsverbänden

1 Behörden

1.1 Schweizerische Nationalbank

Engere Kooperation
zwischen Nationalbank
und Bankenkommission

Die Zusammenarbeit zwischen der Nationalbank und der Bankenkommission intensivierte sich im vergangenen Jahr weiter. Dank der noch engeren Kooperation – vor allem in den Bereichen Finanzstabilität und Grossbanken – konnten zahlreiche Vorhaben vorangetrieben oder bereits abgeschlossen werden. Das 2007 gemeinsam unterzeichnete Memorandum of Understanding (MoU) für den Bereich Finanzstabilität und der auf operativer Ebene geschaffene Ständige Ausschuss Finanzstabilität (STAF) boten eine solide Grundlage für die gemeinsamen Arbeiten während der Finanzmarktkrise. Der STAF traf sich in einer der jeweiligen Situation angemessenen Frequenz, um ein gemeinsames Verständnis der wichtigsten und dringlichsten Problemkreise der Finanzmarktkrise zu gewinnen sowie mögliche aufsichtsbehördliche Massnahmen vorzubereiten.

Leverage Ratio
und Eigenmittelzuschlag
unter Säule 2

Als wichtiger Meilenstein erarbeitete der STAF gemeinsam die Massnahmen zur Stärkung der Eigenmittelausstattung der beiden Grossbanken: Eine neu einzuführende Leverage Ratio und ein risikobasierter Eigenmittelzuschlag unter Säule 2 sollen zukünftige Verluste, wie sie bei den Grossbanken während der Finanzmarktkrise eingetreten sind, besser abfedern. Mit diesen Massnahmen wird das Ziel verfolgt, die schweizerische Volkswirtschaft und den Finanzplatz nachhaltiger vor den mit den Grossbanken verbundenen Systemrisiken zu schützen. Während der Finanzmarktkrise versagte die modellbasierte Risikomessung. Namentlich die Value-at-Risk-Modelle für Marktrisiken im Handelsbuch entfalteten eine ungenügende präventive Wirkung, weil ihnen niedrige Volatilitätsdaten einer vergleichsweise ruhig verlaufenden Vergangenheit zugrunde lagen. Zwar werden die Vorgaben an diese Modelle in laufenden Arbeiten des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht verfeinert, gleichzeitig wird aber die Abhängigkeit von Risikomodellen und subjektiven Annahmen weiter erhöht. Die Leverage Ratio, wie sie in den USA in Kombination mit risikogewichteten Eigenmittelvorschriften seit 1991 vorgeschrieben ist, soll neu in Ergänzung zu den risikogewichteten Basel-II-Vorschriften ein einfaches Zusatzinstrumentarium zur Begrenzung der Bilanz der Grossbanken bieten.

Reform der
Liquiditätsvorschriften
für Grossbanken

Ein weiteres wichtiges Vorhaben, das von der Nationalbank und der Bankenkommission gemeinsam vorangetrieben wurde, ist die Reform der Liquiditätsvorschriften für die beiden Grossbanken. Dieses Projekt verfolgt das Ziel, die Konzepte für das Management von Liquiditätsrisiken bei beiden Grossbanken so weit an aufsichtsrechtliche Anforderungen heranzuführen, dass beide Banken von den geltenden Liquiditätsvorschriften gemäss Art. 16 ff. der Bankenverordnung befreit werden können – zugunsten eines von der Bankenkommission bewilligten, zeitgemässen Liquiditätsüberwachungskonzepts.

1.2 Finanzdepartement

Im Mai 2008 fand eine Aussprache zwischen Bundesrat Hans-Rudolf Merz und Vertretern der Bankenkommission statt. Ziel dieser im Vorjahr eingeführten Aussprachen ist die gemeinsame Abstimmung von Themen, die die Entwicklung des Finanzplatzes wesentlich beeinflussen. Schwerpunkte des Gesprächs bildeten die Bewältigung der Finanzmarktkrise, der Dialog zur Finanzplatzstrategie mit den Spitzenverbänden des Finanzsektors sowie der Stand des Projekts FINMA.

Vorsteher des
Finanzdepartements

Wie in den Vorjahren traf sich die Bankenkommission mit der Finanzverwaltung zu zwei Aussprachen. Themen waren vor allem die Finanzkrise und der Einlegerschutz, verschiedene Regulierungsprojekte (Umsetzung der Empfehlungen der FATF, Bucheffektengesetz, Marktaufsicht, Publikumseinlagen bei Genossenschaften, Abschaffung des Swiss Finish im Kollektivanlagenbereich), Entwicklungen auf internationaler Ebene (EU, GAFL, IOSCO) sowie Fragen der Finanzplatzstrategie.

Finanzverwaltung

1.3 Parlamentarische Kommissionen

Zentrales Thema im Kontakt mit den parlamentarischen Kommissionen war 2008 die Finanzmarktkrise.⁶⁸ Die Auswirkungen dieser Krise sowie die getroffenen Massnahmen zu deren Eindämmung dominierten die jährlichen Rechenschaftsanhörungen der Bankenkommission durch die Aufsichtskommissionen. Die Finanzmarktkrise war aber auch der Anlass für verschiedene Hearings, in denen sich die parlamentarischen Kommissionen aktuell von Delegationen informieren liessen, an denen auch Vertreter der Bankenkommission teilnahmen.

Finanzmarktkrise
als zentrales Thema

Die jährliche Anhörung im Zusammenhang mit dem Jahresbericht der Bankenkommission durch die für das Finanzdepartement und das Volkswirtschaftsdepartement zuständigen Subkommissionen der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von National- und Ständerat erfolgte Anfang April 2008. Neben der Diskussion über Hintergründe der Finanzmarktkrise, das Krisenmanagement und mögliche regulatorische Konsequenzen wurden Fragen zur Prospektspflicht bei strukturierten Produkten sowie zur internationalen Zusammenarbeit unter Aufsichtsbehörden behandelt.

Geschäftsprüfungs-
kommissionen

⁶⁸ vgl. Ziff. III/1

IX. Beziehungen zu Behörden und Berufsverbänden

Anhörungen zum
Massnahmenpaket

Nach der Ankündigung des Massnahmenpakets⁶⁹ zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems am 16. Oktober 2008 standen im Zuge des politischen Prozesses im November 2008 mehrere ausserordentliche Kontakte mit parlamentarischen Kommissionen an, insbesondere mit den Finanzkommissionen und den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben.

Finanzkommissionen

Die Finanzkommissionen beider Räte befassten sich als Aufsichtskommissionen 2008 intensiv mit der Finanzmarktkrise. Als vorberatende Kommissionen führten sie mit Teilnehmern der Bankenkommission Anhörungen zum Bundesbeschluss über den Kredit zur Rekapitalisierung der UBS als Teil des Massnahmenpakets durch. Weiter fand in der Subkommission 6 der Finanzkommission des Nationalrates Ende November 2008 ein Hearing mit Einbezug der Bankenkommission statt. Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise waren die internationalen Rahmenbedingungen, die Finanzmarktregulierung sowie die Rolle der Bankenkommission vor und während der Krise Gegenstand des Hearings.

Kommissionen für
Wirtschaft und Abgaben

Anlässlich verschiedener Anhörungen im Februar, April, Mai und Oktober 2008 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates wurden Vertreter der Bankenkommission gemeinsam mit Vertretern des Bundesrates, der Nationalbank sowie des Finanzdepartements zu aktuellen Themen der Bankenaufsicht befragt. Für die Anhörung im Mai 2008 erstellte die Bankenkommission zudem einen Bericht zu Fragestellungen über besondere Eigenmittelanforderungen für Systemrisiken der Grossbanken, risikogerechte Entlohnungssysteme, Durchsetzung von Offenlegungsvorschriften des Börsengesetzes sowie erste Einschätzungen der Wirkung des neuen Kollektivanlagengesetzes. Die WAK des Ständerates hielt ihre Anhörungen im selben Rahmen im Januar und im Oktober 2008 ab. Die Anhörungen beider Kommissionen hatten zum Ziel, die verschiedenen Elemente der Finanzmarktkrise auszuleuchten und dabei allfälligen Handlungsbedarf im Bereich Regulierung zu identifizieren. Als Legislativkommissionen behandelten die WAK beider Räte insbesondere auch die im Massnahmenpaket enthaltenen Änderungen des Bankengesetzes zur Verstärkung des Einlegerschutzes, zu denen im November 2008 Anhörungen mit Vertretern der Bankenkommission stattfanden.

⁶⁹ vgl. Ziff. III/1.1

1.4 An der Geldwäschereibekämpfung beteiligte Behörden

Die Bankenkommission hielt mit dem Bundesamt für Privatversicherungen, der Eidgenössischen Spielbankenkommission, der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, der Bundesanwaltschaft, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und dem Dienst für Analyse und Prävention des Bundesamtes für Polizei mehrere Koordinationssitzungen ab. Diese dreimal jährlich durchgeführten Treffen haben zum Ziel, eine einheitliche Auslegung und Umsetzung des Geldwäschereigesetzes zu erreichen, Kontakte zu knüpfen und den Informationsaustausch über die jüngsten Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene zu erleichtern.

Hauptdiskussionspunkte

1.5 Revisionsaufsichtsbehörde

2008 begann die Revisionsaufsichtsbehörde mit dem definitiven Zulassungsprozess für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen nach den Vorgaben des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG). Die Durchführung der Qualitätskontrollen bei den drei grössten Prüfgesellschaften erfolgte in enger Abstimmung zwischen der Revisionsaufsichtsbehörde und der Bankenkommission.⁷⁰

Revisionsaufsichtsbehörde

2 Berufsverbände und Selbstregulatoren

Wie in den Vorjahren traf sich die Bankenkommission zweimal mit einer Delegation des Verwaltungsrates der Bankiervereinigung zu einer Aussprache. Besprochen wurden insbesondere die Finanzmarktkrise und die daraus hervorgehenden regulatorischen Auswirkungen. Namentlich wurden Anpassungen des Einlegerschutzes, neue Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften sowie Mindeststandards für Vergütungssysteme diskutiert. Unter dem Stichwort Regulierungsplanung besprachen die Teilnehmer verschiedene, in näherer Zukunft anstehende Neuregulierungen oder Revisionen, beispielsweise die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken und die FINMA-Verordnungen, aber auch Möglichkeiten zur Entschlackung des Aufsichtsrechts. Weiter wurden im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen regulatorische Erleichterungen und die Beschleunigung der Abläufe diskutiert. Die Mindeststandards für die Anerkennung von Verhaltensregeln für Vermögensverwalter durch die Bankenkommission waren ebenso ein Thema. Schliesslich wurde der Dialog zur Finanzplatzstrategie Schweiz fortgeführt.

Bankiervereinigung

⁷⁰ vgl. Ziff. VII/3

IX. Beziehungen zu Behörden und Berufsverbänden

Kantonalbankenverband	An ihrem jährlichen Treffen diskutierte eine Delegation des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken mit Vertretern der Bankenkommission die Umsetzung des EBK-Rundschreibens 06/6 «Überwachung und interne Kontrolle» und dessen mögliche Auswirkungen auf die Corporate Governance bei den Kantonalbanken. Der Verband informierte die Bankenkommission über die Projekte einzelner Kantonalbanken im Informatikbereich. Besprochen wurden auch die Auswirkungen von Basel II auf die Eigenmittelanforderungen der Kantonalbanken. Des Weiteren wurden die Markt- und Mitbewerbersituation, der Immobilienmarkt, die Entwicklung der Ausleihungsrisiken sowie die Finanzmarktkrise erörtert.
Auslandbankenverband	Die Lage der Auslandbanken, insbesondere der Geschäftsgang, die Auswirkungen der Finanzmarktkrise und die Ring-Fencing-Problematik waren Themen des Treffens der Bankenkommission mit dem Verband der Auslandbanken in der Schweiz. Weitere Themen betrafen den Einlegerschutz, die Finanzmarktregulierung, das Prüfwesen, die VSB 08/GwV-EBK, die gegenseitige Anerkennung (Mutual Recognition), die blosser Beweisausforschung (Fishing Expeditions) sowie MiFID und die FINMA.
Raiffeisenverband	An der jährlichen Aussprache zwischen Delegationen von Raiffeisen Schweiz und der Bankenkommission wurden der Geschäftsgang, die Risikolage, die strategische Planung der Raiffeisen Gruppe sowie das Projektportfolio diskutiert. Insbesondere wurden verschiedene organisatorische Aspekte bei einzelnen Raiffeisenbanken sowie auf Gruppenstufe besprochen. Die Bankenkommission wird über die jeweiligen Projektfortschritte informiert. Die Frage der Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht der Genossenschaftler als regulatorisches Eigenkapital ist aufgrund der unterschiedlichen Standpunkte in Diskussion. ⁷¹ Zur Sprache kamen auch die Tätigkeiten der Prüfgesellschaft sowie der internen Revision.
Treuhand-Kammer	An der jährlichen Aussprache zwischen einer Delegation der Treuhand-Kammer und der Bankenkommission wurde über die Gestaltung der Aufsicht über die Prüfgesellschaften unter dem Dach der FINMA und die Zusammenarbeit zwischen der Revisionsaufsichtsbehörde und der Bankenkommission bzw. FINMA diskutiert. Weitere Schwerpunkte bildeten die Umsetzung des EBK-Rundschreibens 06/6 «Überwachung und interne Kontrolle», erste Erfahrungen mit den neuen Berufs- und Standesregeln und den Richtlinien zur Unabhängigkeit, die Auswirkungen und Lehren aus der Finanzmarktkrise sowie die organisatorischen Veränderungen bei der Treuhand-Kammer.

⁷¹ vgl. Jahresbericht 2007 S. 117 und Jahresbericht 2006 S. 92 f.

IX. Beziehungen zu Behörden und Berufsverbänden

An ihrem jährlichen Treffen informierten sich die Swiss Funds Association (SFA) und die Bankenkommission gegenseitig über ihre Strategien im Fondsbereich. Angestrebt wird eine Attraktivitätssteigerung der Schweiz als Produktionsstandort kollektiver Kapitalanlagen in zukunftssträchtigen Nischenbereichen. Zudem will die Bankenkommission unter anderem den so genannten Swiss Finish für schweizerische und ausländische kollektive Kapitalanlagen abschaffen. Die SFA befürwortete diesen Entscheid, machte jedoch geltend, dass flankierend auch andere Nachteile – namentlich Steuer- nachteile – für Schweizer Fonds beseitigt werden müssten. Zudem informierte die Bankenkommission über das vorgesehene Rundschreiben «Eckwerte zur Vermögensverwaltung», das Einfluss auf die SFA-Richtlinie für Transparenz bei Verwaltungskommissionen haben wird. Schliesslich orientierte die Bankenkommission über die bisher bewilligten Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen. Zwei Fünftel der Bewilligungen entfallen auf Vermögensverwalter, die ausländische EU-weit harmonisierte Effektenfonds (UCITS) verwalten.

Swiss Funds Association

Eine Delegation der SIX Group diskutierte am jährlichen Spitzentreffen mit der Bankenkommission die Strategie und den Unternehmensstatus der neuen Finanzplatzinfrastruktur-Holding. Wichtige Themen waren ferner die Neugestaltung der Selbstregulierungsfunktionen der Börsen innerhalb der SIX Group, der SIX Swiss Exchange, der Scoach AG und der Eurex Zürich AG sowie die im November 2008 angekündigte Wiedervereinigung des Aktienhandels der SIX Swiss Exchange in Zürich.

SIX Group

1 Bankenkommission

Geschäfte	<p>Die Bankenkommission behandelte in elf mehrheitlich eintägigen Sitzungen 263 (2007: 276) Geschäfte.</p>
Wechsel in der Bankenkommission	<p>Am 16. Januar 2008 wählte der Bundesrat Sabine Kilgus in die Bankenkommission. Sie folgte auf Luc Thévenoz, der seit dem 1. Januar 2008 das Präsidium der Übernahmekommission bekleidet. Des Weiteren trat Peter Viktor Eckert per 31. Dezember 2008 als Mitglied der Bankenkommission und der Übernahmekammer zurück, da er das Verwaltungsratspräsidium der Bank Clariden Leu übernehmen wird.</p>
Wechsel in der Direktion und Reorganisation des Sekretariates	<p>Der stellvertretende Direktor des Sekretariates, Romain Marti, verliess das Sekretariat per Ende September 2008, um eine neue berufliche Herausforderung als Berater der Bank Pictet & Cie in Genf zu übernehmen. Nach seinem Weggang erfolgte mit Blick auf die FINMA eine Reorganisation des Sekretariates. Die Abteilung Bewilligungen/Anlagefonds wurde aufgeteilt: Die Abteilung Banken/Effekthändler übernahm den Bereich Bewilligungen, der Bereich Anlagefonds wurde der Abteilung Börsen/Märkte zugeteilt. Die Stellvertretung des Direktors wird seit dem Weggang von Romain Marti vom Vizedirektor Urs Zulauf, Leiter des Rechtsdiensts, wahrgenommen.</p>
Transparenz	<p>Die Bankenkommission legt auf ihrer Internetseite Mandate und Interessenbindungen der Kommissions- und Direktionsmitglieder offen.⁷² Wie in den Vorjahren informiert sie in ihrem Jahresbericht auch über die Vergütungen ihrer Organe. Sie orientiert sich dabei an den Vorgaben der Kaderlohnverordnung des Bundes⁷³, der sie jedoch nicht unterliegt.</p>
Entschädigungen Kommission	<p>Gemäss Einsetzungsverfügung Verwaltungsrat FINMA des Bundesrates vom 16. Januar 2008 waren für das Jahr 2008 bei Kommissionsmitgliedern mit einem Doppelmandat die Ansätze der FINMA zu verwenden, welche eine Jahrespauschale vorsehen. Der Präsident war als einziges Kommissionsmitglied vollamtlich tätig. Er erhielt im Jahr 2008 ein Bruttohonorar von 320 000 CHF. Der Vizepräsident der Kommission bezog 80 000 CHF, der Vizepräsident des Verwaltungsrates FINMA 100 000 CHF. Die Jahrespauschale der Kommissionsmitglieder mit Doppelmandat betrug 80 000 CHF. Ein Kommissionsmitglied ohne Doppelmandat wurde mit 45 000 CHF entschädigt.</p>
Entschädigungen Direktion	<p>Der Direktor, der stellvertretende Direktor (bis Ende September 2008) und die vier Vizedirektoren erhielten 2008 eine Gesamtvergütung inklusive Nebenleistungen von 1,71 Millionen CHF (2007: 1,72 Millionen). Der Direk-</p>

⁷² vgl. <http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/ebk/org/index.html>

⁷³ vgl. SR 172.220.12

tor erhielt eine Entschädigung inklusive Nebenleistungen von 305 000 CHF (2007: 287 000). Die Entschädigungen der Direktionsmitglieder umfassen ein Bruttojahresgrundsalar, eine Ortszulage, die dem gesamten Bundespersonal ausgerichtete Einmalzulage (Märzzulage), eine Realloohnerhöhung (per 1. Juli 2008), den Teuerungsausgleich (per 1. Juli 2008) sowie einen Anteil an Arbeitsmarktzulagen zwischen 3 und 15% des Bruttojahressalärs (2007: 3 bis 15%). Die Arbeitsmarktzulagen betragen insgesamt 134 600 CHF (2007: 150 000). Weitere Vergünstigungen bestehen nur im für das Bundespersonal üblichen Rahmen.

2 Sekretariat

2.1 Personal

Ende 2008 arbeiteten bei der Bankenkommision 194 (2007: 168) Personen auf 185 Vollzeitstellen (2007: 161). Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr steht mit der FINMA im Zusammenhang: Zum Teil erfolgte eine vorgezogene Zusammenführung einzelner Teams der drei Organisationseinheiten. Ein Beispiel war der neue Geschäftsbereich Dienste FINMA, der ab Juli 2008 die bisherige Abteilung Controlling und Logistik der Bankenkommision ablöste. Das Durchschnittsalter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betrug 39 Jahre (40). Die Sprachanteile setzten sich wie folgt zusammen: 77% Deutsch (78%), 20% Französisch (19%) und 3% Italienisch (3%). Der Frauenanteil lag bei 37% (34%).

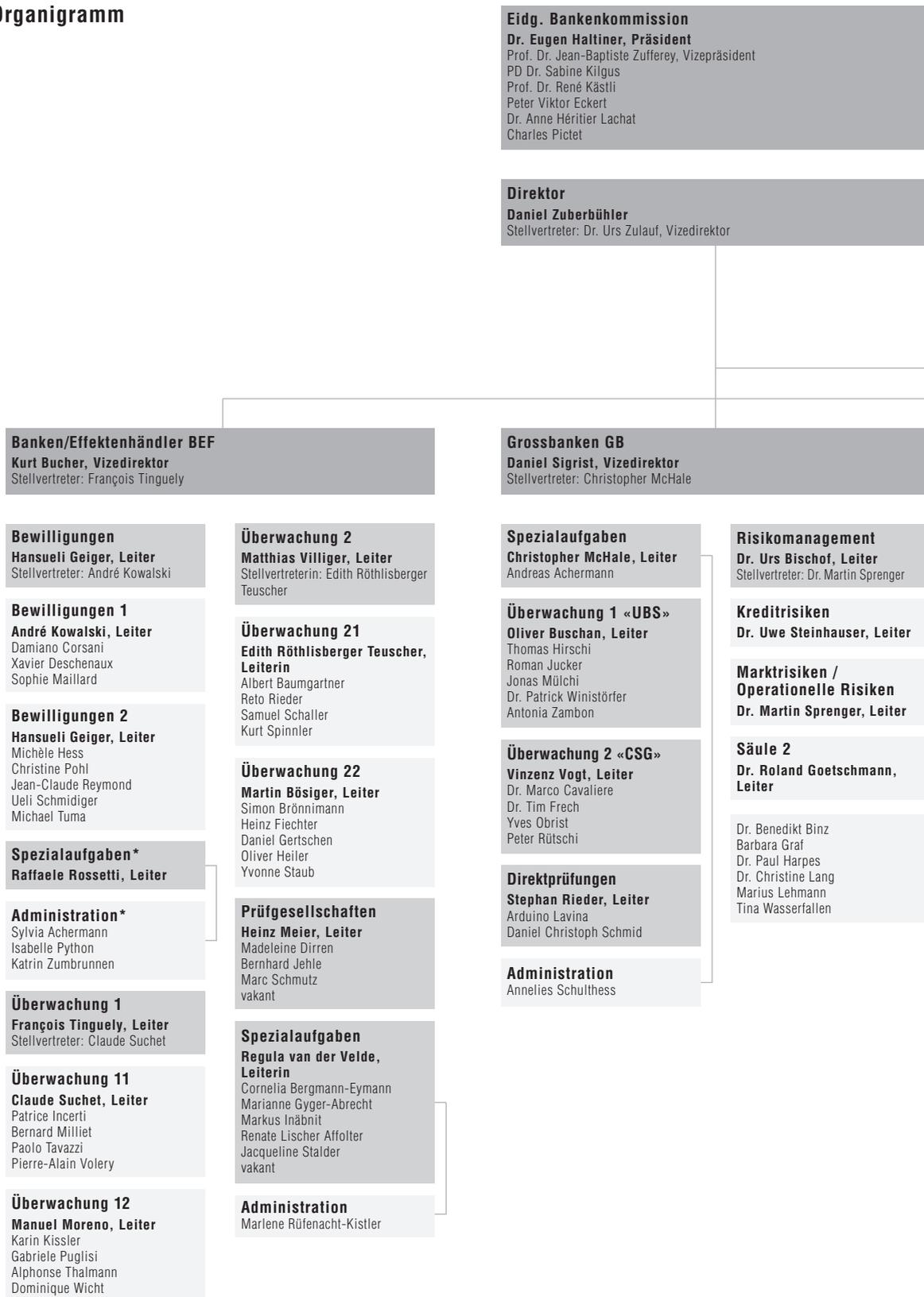
Personalstruktur

33%	(33%)	Juristen
26%	(25%)	Ökonomen, Betriebswirtschaftler, Mathematiker, andere Hochschulabsolventen
13%	(13%)	Wirtschaftsprüfer, Bankfachleute
13%	(13%)	kaufmännische Berufe
6%	(7%)	Fachhochschule/höhere kaufmännische Ausbildung
5%	(4%)	Informatiker
4%	(5%)	andere Berufe

Die Fluktuation ging auf 15,8% zurück (18%). Die überwiegende Anzahl der Austretenden wechselte in die Privatwirtschaft.

Fluktuation

2.2 Organigramm



* Doppelunterstellung Bewilligungen/Anlagefonds

Kommunikation/Medien KOM
Dr. Alain Bichsel, Leiter
 Stellvertreter: Tobias Lux
 Christina Bürgi
 Simone Flach Florey
 Patrick Mbonyinshuti Aebersold
 Florian Roth
 Mona Sieber

Führungsstab FST
Rolf Gertsch, Leiter
 Lukas Wyss

Sonderaufgaben
 Max Nydegger

Börsen/Märkte BM
Franz Stirnimann, Vizedirektor
 Stellvertreter: Dr. Marcel Livio Aellen

Rechtsdienst RD
Dr. Urs Zulauf, Vizedirektor
 Stellvertreter: Marco Franchetti

Controlling/Logistik CL
vakant
 Stellvertreter: Martin Leu

Börsenaufsicht
Dr. Marcel Livio Aellen, Leiter
 Arnold Adrian Frehner*
 Patrik Goebel
 Tina Müller

Anlagefonds
Yann Wermeille, Leiter
 Stellvertreter/in: vakant

Internationale Angelegenheiten
Marco Franchetti, Leiter

Facility Management FM
Albert Gemperle, Leiter
 Nadine Bucher
 André Burri
 Michel Chammartin
 Kathrin Flück
 Peter Flury
 Beat Gusset
 Hermann Huber
 Melanie Müller-Gasser
 Caroline Schmidt
 Sonja Stettler
 Susanna Schüpbach-Walther

Administration
 Michèle Maurer Neftzi

Regional Manager
 Raffaele Rossetti, Leiter a.i.

Internationale Amtshilfe / Geldwäschereifragen
Geneviève Berclaz, Leiterin

Marktaufsicht 1
Patric Eymann, Leiter
 Arnold Adrian Frehner*
 Thomas Hess*
 Daniel Inäbnit
 Marc Luginbühl
 vakant

Anlagefonds 1
Pascal Defuns, Leiter
 Valerio Ciriello
 Claude Ehrensperger
 Caroline Pohlmann
 Martin Tschopp

Regulierung
Dr. Eva H.G. Hüpkes, Leiterin

Marktaufsicht 2
Offenlegung/Übernahmen
Daniel Engeli, Leiter
 Alice Nicole Blokker
 Claudia Graf-Meier
 Thomas Hess*
 Thomas Waller

Anlagefonds 2
Murielle de Sepibus Jossen, Leiterin
 Marta Hohnjec
 Sándor Libricz
 Simon Widmer
 vakant

Untersuchungsverfahren
Dr. David Wyss, Leiter

Unterstellungsfragen
Daniel Roth, Leiter

Bankinsolvenz
Daniel Roth, Leiter

Finanzen
Markus Riesen, Leiter
 Margaux Bickel
 Monique Blaser
 Loris Cicchini

Personal
Martin Leu, Leiter
 Annette Bühlmann Steiner
 Franziska Fankhauser
 Stephanie Neuenschwander
 Maria Tuzzolino

* Doppelunterstellung

Anlagefonds 3
Caroline Clemetson Wartenberg, Leiterin
 Roger Büchler
 Meyong-Hee Sim
 Simon Wälti

Regional Manager
 Oren-Olivier Puder

Anlagefonds 4
Christian Voide, Leiter
 Roxane Arlettaz
 Sandra Berchier-Stulz
 Olivier Dreyfuss
 Yan Friedrich
 Alexa Müller
 Muriel Schmid

Überwachung
Philippe Ramuz-Moser, Leiter
 John Grosset
 Adrian Weiss

Experte Anlagefonds
 Dr. Felix Stotz

Nora Benninger
 Léonard Bôle
 Dr. Simona Bustini Grob
 Stéphanie Dayer
 Claudia M. Fritsche
 Camille Gasser Bolli
 Barbara Gianolini Dürler
 Mathias Hebeisen
 Serge Husmann
 Dr. Esther Kobel Schnidrig
 Céline Matthey-de-l'Endroit
 Sibilla Pezzani
 Fabio Sabino
 Karin Schmid
 Dr. Myriam Senn
 Christoph Werder
 Dr. Oliver Wunsch
 Dr. Oliver Zibung

Administration
Karin Abrecht-Meichtry, Leiterin
 Stefan Konrad
 Danielle Oertle
 Stephan Schenk

3 Finanzen

Jahresrechnung 2008
mit Überschuss
abgeschlossen

Die Jahresrechnung 2008 schliesst mit einem Überschuss von 1,376 Millionen CHF ab. Als eine vorbereitende Massnahme zum Übergang in die FINMA wurden Überzeitguthaben von ungefähr 1,05 Millionen CHF ausbezahlt. Unter Berücksichtigung des Wechsels von durchschnittlichen zu effektiven Stundensätzen bei der Berechnung der Ferien- und Überzeitguthaben ergibt sich eine Abnahme der Rückstellung um 0,25 Millionen CHF. Die Rückstellungen für Leistungen an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betragen per 31. Dezember 2008 1,589 Millionen CHF. Mit einer vom Bundesrat am 26. September 2008 genehmigten Kreditübertragung aus dem Vorjahr konnte die Finanzierung des (gegenüber dem ursprünglich genehmigten) zusätzlichen Personalaufwands sichergestellt und das Budget entsprechend angepasst werden. Durch die Einstellung des Projekts «Zentrale Fondsdatenbank» entstand ein Minderaufwand beim Sach- und Betriebsaufwand von ca. 1,8 Millionen CHF. Die freigestellten Mittel wurden in der Projektentwicklung FINMA eingesetzt.

Vorbereitungen
im Hinblick
auf die FINMA

Bei den Vorbereitungen im Hinblick auf die FINMA hatte die Bankenkommission die Rolle als Abrechnungsstelle für die Kosten des Projekts FINMA. Die Projektkosten beinhalten Personalkosten (unter anderem ein Anteil der Lohnkosten der in den Verwaltungsrat FINMA gewählten Kommissionsmitglieder der Bankenkommission) sowie die Lohnkosten der bereits für den Aufbau der Führungsstruktur eingestellten Führungsmitarbeitenden. Zudem sind sämtliche Anschaffungen für die IT-Infrastruktur sowie andere Projektkosten darin enthalten. Diese Projektkosten wurden unter den am Zusammenschluss beteiligten Organisationseinheiten des Bundes (Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen, Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei) nach dem Verhältnis des budgetierten Aufwands 2008 aufgeteilt.

Kostendeckende
Aufsichtsabgabe

Die Aufsichtsabgaben werden so festgesetzt, dass sie die Kosten der Bankenkommission und ihres Sekretariates decken (Art. 1 EBK-GebV). Der Gebührenertrag ist vom konkreten Marktgeschehen abhängig und deshalb schwierig zu planen. Zur Steigerung des Gebührenertrags tragen auch die Anstrengungen der Aufsichtsbehörde bei, den Aufsichtsaufwand durch vermehrt individuelle Kostenverrechnung noch verursachergerechter abzuwälzen. Wegen des Mehrertrags bei den Gebühren wurden die Aufsichtsabgaben um rund 4 Millionen CHF tiefer angesetzt als budgetiert.

Entwicklung des Aufwands	Rechnung 2007	Rechnung 2008	Budget 2008
Personalaufwand	26 765 694	29 021 894	29 151 800
Personalbezüge		24 745 425	
Arbeitgeberbeiträge		3 871 632	
Veränderung Rückstellungen		- 233 430	-
Übriger Personalaufwand		638 267	726 300
Sach- und Betriebsaufwand	5 870 715	8 039 481	8 165 400
Mieten und Pachten		2 486 446	2 490 000
Informatik		871 480	790 900
Beratungsaufwand		20 384	243 000
Übriger Betriebsaufwand		1 802 347	3 941 500
Vorbereitungen FINMA		2 858 824	700 000
Total Aufwand	32 636 409	37 061 375	37 317 200

Entwicklung des Ertrags	Rechnung 2007	Rechnung 2008	Budget 2008
Spruch- und Schreibgebühren	9 760 619	9 517 323	5 500 000
Aufsichtsabgaben	22 914 516	28 752 985	32 827 000
Aufsichtsggebühren	1 097 919	127 865	500 000
Rückerstattungen	47 014	39 242	25 000
Total Ertrag	33 820 068	38 437 415	38 852 000

4 Öffentlichkeitsarbeit

Die Finanzmarktkrise war das dominierende Thema des Jahres 2008. Auch die Bankenkommission stand in diesem Zusammenhang immer wieder im Rampenlicht des öffentlichen Interesses. Die Beantwortung der zahlreichen Journalistenanfragen zu verschiedenen Themen rund um die Finanzmarktkrise stellte eine der zentralen Aufgaben der Kommunikation dar. 2008 wurde die Bankenkommission rund 1800 Mal von Journalisten kontaktiert. Dabei nahm der Anteil der Anfragen ausländischer Medienschaffender deutlich zu. Er betrug über 30% aller Anfragen – ein deutliches Zeichen für die internationale Ausstrahlung der von der Bankenkommission zu behandelnden Themen.

Journalistenanfragen

Die Finanzmarktkrise entwickelte sich in Phasen unterschiedlicher, in der Tendenz jedoch zunehmender Brisanz. Während der meisten dieser Phasen waren Stellungnahmen der Bankenkommission sehr gefragt, nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer wachsenden Verunsicherung der Öffentlichkeit. Ging es zunächst in erster Linie um die massiven Abschreiber der UBS, so stand gegen Ende 2008 mehr und mehr die Stabilität des gesamten Finanz-

Finanzmarktkrise

platzes im Zentrum des medialen Interesses. Den Höhepunkt bildete schliesslich das von Nationalbank, Finanzdepartement und Bankenkommission implementierte Massnahmenpaket zur Stärkung des Finanzplatzes vom Oktober 2008.

Interviews

Welche Bedeutung der Bankenkommission in der Finanzmarktkrise zukommt und welche grosses Interesse den Einschätzungen der Bankenkommission geschenkt wird, spiegelt sich in der Nachfrage nach Interviews mit Entscheidungsträgern der Bankenkommission: Über das ganze Jahr gesehen kam es zu mehr als 170 Interviewanfragen.

Trotz Finanzmarktkrise:
beachtliche thematische
Breite der Anfragen

Hinter dem Begriff «Finanzmarktkrise» verbirgt sich eine Bandbreite an Journalistenfragen enormer thematischer Vielfalt. Neben Anfragen zur UBS und in weitaus geringerem Masse zur Credit Suisse kam es auch zu Anfragen betreffend Sicherheit von Kundenguthaben sowie zu Fachanfragen zum Einlegerschutz. Neben der Finanzmarktkrise standen aber auch zahlreiche andere Aufgabengebiete der Bankenkommission im Fokus der Medien: Grosse Aufmerksamkeit erhielten beispielsweise die Untersuchung zum Übernahmekampf um Sulzer, die Feststellungsverfügung im Fall Laxey/Impenia, die Liquidation der Kaupthing Bank, die Steueraffären im Zusammenhang mit den USA und Liechtenstein sowie diverse Liquidationen von unbewilligten Instituten.

Publikumsanfragen

Neben den Journalistenanfragen gehen bei der Bankenkommission auch zahlreiche Anfragen von Privatpersonen, Anwaltskanzleien oder Unternehmen aus dem In- und Ausland ein. Die Zahl der von der Bankenkommission schriftlich beantworteten Publikumsanfragen und -beschwerden nahm deutlich zu: Sie belief sich 2008 auf beinahe 2100 (2007: 1700). Hinzu kommen zahlreiche telefonische Anfragen, die in dieser Statistik nicht berücksichtigt wurden. Die durch die Finanzmarktkrise hervorgerufene Verunsicherung zeigt sich ganz klar auch in der sprunghaft angestiegenen Zahl von Publikumsanfragen. Thematisch im Vordergrund standen im Jahr 2008 Anfragen bezüglich der Stabilität und Sicherheit von Bankbeziehungen in der Schweiz (Einlegerschutz). Ein anderes häufig angesprochenes Thema der zweiten Jahreshälfte war der Vertrieb von derivativen Anlageprodukten, namentlich vor dem Hintergrund des Konkurses der amerikanischen Bank Lehman Brothers.

FINMA

Mit der Wahl des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung der FINMA sowie mit der Ernennung des Direktors nahm das Interesse an der FINMA im Laufe des Jahres 2008 markant zu. Insbesondere Fragen rund um die Zusammensetzung der leitenden Organe sowie zur Neuausrichtung der

Finanzmarktaufsicht in der Schweiz standen im Vordergrund. Neben den Journalistenanfragen war die Stabsstelle Kommunikation/Medien aber vor allem hinter den Kulissen mit der FINMA beschäftigt: Die umfassenden Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die neue integrierte Aufsichtsbehörde nahmen auch das Kommunikationsteam stark in Anspruch.

Die Bankenkommision ist bestrebt, die Öffentlichkeit möglichst transparent über die relevanten Sachverhalte und ihre Tätigkeit zu informieren. Dieses Bestreben steht jedoch teilweise im Widerspruch zu den rechtlichen Grenzen und Rahmenbedingungen, an die sich die Bankenkommision zu halten hat. Viele Informationen dürfen aus verfahrensrechtlichen Gründen oder wegen des Persönlichkeits- oder Datenschutzes sowie aufgrund des Amtsgeheimnisses nicht an Dritte weitergegeben werden. Insbesondere in Fällen von grossem öffentlichem Interesse und dem damit verbundenen medialen Druck bildet dieses Spannungsfeld eine besondere Herausforderung.

Spannungsfeld zwischen
öffentlichem Interesse
und Amtsgeheimnis

1 Banken

1.1 Behandelte Geschäfte

1.1.1 Verfügungen

2008 erliess die Bankenkommission 184 (2007: 154) Verfügungen im Bankenbereich, einschliesslich Sekretariatsverfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Bewilligungen	12	(16)
– Banken (Art. 3 BankG)	4	(5)
– Zweigniederlassungen (Art. 4 ABV)	2	(5)
– Vertretungen (Art. 14 ABV)	6	(6)
• Zusatzbewilligungen (Art. 3 ^{bis} BankG, Art. 12 ABV)	12	(7)
• Zusatzbewilligungen (Art. 3 ^{ter} BankG)	11	(10)
• Wechsel von Prüfgesellschaften (Art. 39 Abs. 2 BankV)	16	(10)
• Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung	7	(0)
• Aufhebung der Unterstellung	3	(2)
• Entzug der Bewilligung	3	(3)
• Liquidation im Zusammenhang mit unbewilligter Tätigkeit	22	(12)
• Konkureröffnungen	56	(62)
• Amtshilfe	0*	(0*)
• Werbeverbote	29	(21)
• Verschiedenes	8	(6)
• Anerkennung von Ratingagenturen (Art. 52 ERV)	5	(5)

* Die Amtshilfeverfügungen sind in Ziff. 3.1 enthalten.

1.1.2 Empfehlungen

Im Einklang mit den allgemeinen Richtlinien und der Praxis der Bankenkommission versucht das Sekretariat, Einzelfälle zunächst mit Empfehlungen nach Art. 8 R-EBK zu regeln. In solchen Empfehlungen wird dem Institut ein bestimmtes Verhalten innerhalb einer bestimmten Frist vorgeschlagen. Gleichzeitig wird es aufgefordert, sich innerhalb einer bestimmten Frist zu äussern, ob es die Empfehlung annimmt. Lehnt das Institut ab, so legt das Sekretariat die Angelegenheit der Bankenkommission zur Entscheidung vor.

2008 erliess das Sekretariat 7 (4) Empfehlungen betreffend Fragen im Zusammenhang mit Jahresabschlüssen.

1.2 Unterstellte Banken, anerkannte Prüfgesellschaften und Ratingagenturen (Stand Ende 2008)

• Banken, wovon	334	(337)
– ausländisch beherrscht	123	(122)
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken	34	(33)
• Raiffeisenbanken	367	(390)
• Vertreter ausländischer Banken	53	(51)
• Anerkannte Prüfgesellschaften	9	(10)
• Anerkannte Ratingagenturen	5	(5*)

(* = Provisorische Anerkennung)

2 Kollektive Kapitalanlagen

2.1 Schweizerische kollektive Kapitalanlagen

Offene kollektive Kapitalanlagen (Art. 8 KAG)

Juristische Formen: Vertraglicher Anlagefonds, Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV)

Anzahl	Stand am 31.12.2007	Zugelassen	Liquidiert/ vereinigt/ nicht eingeführt	Netto- zunahme/ -abnahme	Stand am 31.12.2008
Effektenfonds	189	22	23	– 1	188
Übrige Fonds für traditionelle Anlagen	857	145	66	+79	936
Übrige Fonds für alternative Anlagen	125	36	23	+13	138
Immobilienfonds	30	6	4	+ 2	32
Total	1201	209	116	+93	1294

davon nur für qualifizierte Anleger bestimmt

Anzahl	Stand am 31.12.2007	Zugelassen	Liquidiert/ vereinigt/ nicht eingeführt	Netto- zunahme/ -abnahme	Stand am 31.12.2008
Übrige Fonds für traditionelle Anlagen	471	78	48	+30	501
Übrige Fonds für alternative Anlagen	9	5	4	+ 1	10
Immobilienfonds	9	4	4	0	9
Total	489	87	56	+31	520

Geschlossene kollektive Kapitalanlagen (Art. 9 KAG)

Juristische Formen: Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen (KGKK), Investmentgesellschaft mit festem Kapital (SICAF)

Anzahl	Stand am 31.12.2007	Zugelassen	Liquidiert/ vereinigt/ nicht eingeführt	Netto- zunahme/ -abnahme	Stand am 31.12.2008
KGKK	1	4	–	4	5
SICAF	–	–	–	–	–
Total	1	4	–	4	5

Reglementsänderungen, Wechsel der Fondsleitung, Wechsel der Depotbank (Anzahl kollektive Kapitalanlagen, die von diesen Änderungen betroffen sind), Wechsel von Prüfgesellschaften

Bewilligte Änderungen	2007	2008
Änderung des Reglements	515	956
Wechsel der Fondsleitung	98	20
Wechsel der Depotbank	7	44
Wechsel von Prüfgesellschaften	7	6
Total	627	1026

2.2 Ausländische kollektive Kapitalanlagen

a) nach Kategorie

Anzahl	Stand am 31.12.2007	Zugelassen	Liquidiert/ vereinigt/ nicht eingeführt	Netto- zunahme/ -abnahme	Stand am 31.12.2008
Eurokompatibel	4103	995	438	+ 557	4660
Nicht eurokompatibel	333	39	47	– 8	325
Nicht eurokompatibel mit besonderem Risiko	157	1	19	– 18	139
Total	4593	1035	504	+ 531	5124

b) nach Ländern

Anzahl	Stand am 31.12.2007	Zugelassen	Liquidiert/ vereinigt/ nicht eingeführt	Netto- zunahme/ -abnahme	Stand am 31.12.2008
Luxemburg	3300	809	276	+ 533	3833
Irland	647	117	158	- 41	606
Deutschland	82	16	18	- 2	80
Liechtenstein	113	32	4	+ 28	141
Grossbritannien	119	10	6	+ 4	123
Frankreich	139	38	11	+ 27	166
Dänemark	46	0	0	0	46
Belgien	15	2	0	+ 2	17
Österreich	7	11	1	+ 10	17
Niederlande	4	0	0	0	4
Lettland	1	0	0	0	1
Guernsey	96	0	30	- 30	66
Jersey	24	0	0	0	24
USA	0	0	0	0	0
Total	4593	1035	504	+ 531	5124

2.3 Institutionen

Anzahl	Stand am 31.12.2007	Bewilli- gungen	Verzichte	Netto- zunahme/ -abnahme	Stand am 31.12.2008
Fondsleitungen	46	4	1	+ 3	49
Vermögensverwalter (Asset Manager)	18	34	0	+ 34	52
Vertreter	130	4	8	- 4	126
Vertriebsträger	533	16	103	- 87	446
Prüfgesellschaften	9	-	1	- 1	8
Prüfgesellschaften (Art. 136 KKV)	13	7	1	+ 6	19

Weitere statistische Angaben enthalten die «Statistischen Monatshefte» der Schweizerischen Nationalbank (Tabelle D6).

3 Börsen und Effekthändler

3.1 Behandelte Geschäfte/Verfügungen

2008 erliess die Bankenkommission 47 (70) Verfügungen im Sinne der Börsengesetzgebung, einschliesslich Sekretariatsverfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Zulassung ausländischer Börsen (Art. 3 Abs. 3 BEHG und Art. 14 BEHV)	1	(2)
• Zulassung ausländischer Börsenmitglieder (Art. 10 Abs. 4 und 37 BEHG und Art. 53 BEHV)	2	(8)
• Offenlegung von Beteiligungen (Art. 20 und Art. 22 BEHV-EBK)	6	(1)
• Öffentliche Kaufangebote (Art. 23 Abs. 4 BEHG)	2	(4)
• Bewilligungen	8	(9)
– Effekthändler (Art. 10 BEHG)	3	(3)
– Zweigniederlassung (Art. 41 BEHV)	1	(1)
– Vertretung (Art. 49 BEHV)	4	(5)
• Zusatzbewilligung (Art. 10 Abs. 6 BEHG i.V.m. Art. 56 Abs. 3 BEHV)	0	(2)
• Wechsel von Prüfgesellschaften (Art. 30 BEHV)	3	(4)
• Aufhebung der Unterstellung	3	(3)
• Entzug der Bewilligung	1	(0)
• Liquidation im Zusammenhang mit unbewilligter Tätigkeit (Art. 35 Abs. 3 BEHG)	0*	(0*)
• Konkursöffnungen	0*	(0*)
• Amtshilfe (Art. 38 Abs. 3 BEHG)	13	(28)
• Verschiedenes	0	(0)

*vgl. Ziff. 1.1

3.2 Unterstellte Börsen, Effekthändler und Prüfgesellschaften (Stand Ende 2008)

• Börsen	40	(39)
– Betriebsbewilligung an inländische Börsen	3	(3)
– Zulassung ausländischer Börsen	37	(36)
• Börsenähnliche Einrichtungen	5	(4)
• Zugelassene ausländische Börsenmitglieder als Effekthändler	116	(114)
• Effekthändler (ohne Banken), wovon	71	(69)
– ausländisch beherrscht	19	(20)
– Zweigniederlassungen ausländischer Effekthändler	13	(12)
• Vertretungen ausländischer Effekthändler	45	(43)
• Anerkannte Prüfgesellschaften	9	(10)

4 Beschwerden und Strafanzeigen

4.1 Beschwerdeverfahren

4.1.1 Bundesgericht

Wie in den Vorjahren wurden einige Verfügungen der Bankenkommission durch Beschwerde beim Bundesgericht angefochten:

• Ende 2007 hängige Beschwerden	1	(18)
• 2008 neu eingereichte Beschwerden	3	(6)
• 2008 entschiedene oder zurückgezogene Beschwerden	4	(24)
• Ende 2008 hängige Beschwerden	0	(1)

4.1.2 Bundesverwaltungsgericht

Am 1. Januar 2007 nahm das Bundesverwaltungsgericht seine Arbeit auf. Im zweiten Jahr seiner Tätigkeit wurden auch einige Verfügungen der Bankenkommission durch Beschwerde angefochten:

• Ende 2007 hängige Beschwerden	7	(–)
• 2008 neu eingereichte Beschwerden	34	(13)
• 2008 entschiedene Beschwerden	29	(4)
• Ende 2008 hängige Beschwerden	13	(9)

4.2 Anzeigen an Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden

Erhält die Bankenkommission Kenntnis von Widerhandlungen gegen das Bankengesetz (Art. 46, 49 und 50 BankG), das Börsengesetz (Art. 40, 41 und 42 BEHG) oder das Kollektivanlagengesetz (Art. 148 und 149 KAG), so hat sie nach Art. 23^{ter} Abs. 4 BankG, Art. 35 Abs. 6 BEHG bzw. Art. 150 Abs. 2 KAG unverzüglich das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zu benachrichtigen. Erhält sie Kenntnis von gemeinrechtlichen Verbrechen und Vergehen (Art. 47 und 48 BankG; Art. 43 BEHG; Art. 151 Abs. 2 KAG), benachrichtigt sie die zuständige kantonale Behörde.

• Strafanzeigen an das EFD	8	(13)
• Strafanzeigen an kantonale Behörden	3	(4)

E B K C F B

