



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

JAHRESBERICHT 2010

FINMA

Jahresbericht 2010

Impressum

Herausgeberin: Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern
Tel. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
info@finma.ch
www.finma.ch

Gestaltung: BBF AG, Basel

Fotografie: Marion Nitsch, Zürich

Druck: Stämpfli Publikationen AG, Bern

Jahresrechnung

Die Jahresrechnung 2010 der FINMA wird separat veröffentlicht.

Geschlechtsneutrale Formulierung

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die geschlechterspezifische Differenzierung – beispielsweise Gläubigerinnen und Gläubiger oder Anlegerinnen und Anleger – verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT DES PRÄSIDENTEN	9
--------------------------------	----------

EINLEITUNG DES DIREKTORS	10
---------------------------------	-----------

DIE FINMA IM ÜBERBLICK

SCHWERPUNKTTHEMEN	14
--------------------------	-----------

Regulierungsprojekt zu den Vertriebsregeln	14
Situation im Hypothekarmarkt	16
Herausforderungen des Tiefzinsumfeldes	18

NATIONALE VERNETZUNG	21
-----------------------------	-----------

Verstärkung der Zusammenarbeit von SNB und FINMA	21
Zusammenarbeit mit dem EFD	21
Aussprachen mit dem Parlament und dem Bundesrat	22
Dialog mit Verbänden und Institutionen	22
Untersuchungen und Lehren aus der Krise	24
Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Januar 2010	25

INTERNATIONALE EINBETTUNG UND AGENDA	26
---	-----------

Internationale Präsenz der FINMA	26
Internationale Zusammenarbeit der Schweiz	27
IOSCO Task Force on Commodity Futures Markets	28
Fragen der internationalen Bankenregulierung	28
Revision des Regulierungs- und Aufsichtsrahmens für Verwalter alternativer Investmentfonds	29
Supervisory Colleges	30
Internationale Amtshilfe	30

REGULIERUNG UND AUFSICHT

GENERELLE THEMEN	34
Aufsichtskonzepte	34
Vorschläge zur Lösung des Too-big-to-fail-Problems	34
Zunahme der Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft	38
Vergütungssysteme	40
Outsourcing und Datenschutz	41
Veröffentlichung von Daten und Markttransparenz	42
BANKEN UND EFFEKTEHÄNDLER	43
Grundlagen	43
<i>Allgemeine Situation im Bankensektor</i>	43
Regulierung	44
<i>Kapital- und Liquiditätserfordernisse</i>	44
<i>Änderungen des Bankengesetzes</i>	47
<i>Bankensanierungsverordnung</i>	47
<i>Corporate Governance und interne Kontrolle</i>	48
Bewilligungen	48
<i>Bewilligungen Banken und Effektenhändler</i>	48
<i>Unterstellung der PostFinance</i>	48
Aufsichtspraxis	50
<i>Grossbankenaufsicht</i>	50
<i>Aufsicht übrige Banken</i>	51
VERSICHERUNGEN	52
Regulierung	52
<i>Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes</i>	52
<i>Schweizer Solvenztest und europäische Solvenzregeln</i>	52
Lebensversicherung	56
Grundlagen	56
<i>Marktsituation</i>	56
Aufsichtspraxis	57
<i>Aufsicht über die Kollektivversicherung berufliche Vorsorge</i>	57
Schadenversicherung	58
Grundlagen	58
<i>Marktsituation</i>	58
Regulierung	59
<i>Motion Bischofberger</i>	59
Rückversicherung	60
Grundlagen	60
<i>Marktsituation</i>	60

Krankenversicherung	61
Grundlagen	61
<i>Marktsituation</i>	61
Regulierung	62
<i>Rundschreiben «Krankenversicherung nach VVG»</i>	62
Aufsichtspraxis	63
<i>Tarife der Krankenzusatzversicherung</i>	63
MÄRKTE UND FINANZINTERMEDIÄRE	64
Börsen- und Marktaufsicht	64
Regulierung	64
<i>Änderung des Börsengesetzes betreffend Börsendelikte und Marktmissbrauch</i>	64
<i>Strukturierte Produkte</i>	65
Bewilligungen	65
<i>Zulassung von ausländischen Eigenhändlern als Börsenteilnehmer</i>	65
Aufsichtspraxis	66
<i>SIX Swiss Exchange</i>	66
<i>Interoperabilität</i>	66
Ausblick	67
<i>Energiehandel</i>	67
Übernahme und Offenlegung	68
Grundlagen	68
<i>Verfahrensführung im Offenlegungsrecht</i>	68
Regulierung	68
<i>Offenlegungsrecht: Mandat zur Teilrevision der Börsenverordnung-FINMA</i>	68
Kollektive Kapitalanlagen	69
Grundlagen	69
<i>Rahmenbedingungen und Entwicklungen im Bereich kollektive Kapitalanlagen</i>	69
Regulierung	69
<i>Geltungsbereich des Kollektivanlagengesetzes im Bereich der Beteiligungsgesellschaften</i>	69
Bewilligungen	70
<i>Steigerung der Effektivität und Effizienz in der Aufsicht</i>	70
<i>Kollektive Kapitalanlagen im Immobilienbereich</i>	70
<i>Bewilligungsverfahren</i>	71
Aufsichtspraxis	72
<i>Selbst- und fremdverwaltete SICAV</i>	72
<i>Sacheinlage und -auslage bei Publikumsfonds</i>	72
<i>Begriff der öffentlichen Werbung</i>	73

Prüfungsgesellschaften, Ratingagenturen und Accounting	74
Regulierung	74
<i>Behandlung strukturierter Produkte im Rundschreiben «Rechnungslegung Banken»</i>	74
<i>Prüfwesen</i>	74
<i>Verhandlungen über Joint Inspections von PCAOB, RAB und FINMA</i>	75
Aufsichtspraxis	76
<i>Umfrage zum Umfang der Prüfarbeiten bei Banken und Effekthändlern</i>	76
<i>Einsatz von aufsichtsrechtlichen Prüfungsgesellschaften</i>	76
<i>Qualitätssicherung bei Prüfungsgesellschaften</i>	76
<i>Überprüfung von Abschlüssen</i>	77
Geldwäscherei	78
Grundlagen	78
<i>Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf internationaler Ebene</i>	78
Regulierung	78
<i>Geldwäschereiverordnung-FINMA</i>	78
<i>Rundschreiben «Finanzintermediation nach GwG»</i>	79
Aufsichtspraxis	80
<i>FINMA-Mitteilung zu Risiken bei Geschäftsbeziehungen mit Iran</i>	80
<i>Aufsichtskonzept für die Geldwäschereibekämpfung</i>	81

ENFORCEMENT

ENFORCEMENTPRAXIS	84
UBS-Cross-Border-Geschäft – mögliche Verfahren gegen frühere Organe der Bank	85
Weitere Verfahren gegen prudenziell beaufsichtigte Institute	86
Insolvenzverfahren	89
Vorgehen gegen unterstellungspflichtige bzw. unerlaubte Tätigkeiten	90
Konkurse und Liquidationen bei unbewilligten Instituten	93
Enforcement im Bereich Marktaufsicht sowie Offenlegungs- und Übernahmerecht	93

DIE FINMA ALS BEHÖRDE

VERWALTUNGSRAT UND GESCHÄFTSLEITUNG	98
Verwaltungsrat	98
<i>Verwaltungsratsausschüsse</i>	98
Geschäftsleitung	99
<i>Erweiterte Geschäftsleitung</i>	99
<i>Enforcementausschuss</i>	99

PERSONAL	100
Rechtsgrundlagen	100
Personal- und Lohnpolitik	100
Personalbestand und -struktur	101
Organigramm	102
Verhaltenskodex	103

FINANZMARKTREGULIERUNG 2010 – RÜCKBLICK UND PLANUNG	104
--	------------

STATISTIKEN	112
--------------------	------------

ANHANG

VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN	116
---	------------

ABKÜRZUNGEN	118
--------------------	------------



**Dr. Eugen Haltiner,
Präsident (links),
Dr. Patrick Raaflaub,
Direktor**

VORWORT DES PRÄSIDENTEN

Erreichtes

Ein Jahresbericht dient der Rechenschaftsablage. Transparent soll das Erreichte kommentiert werden, verbunden mit einem Hinweis auf die weiterhin bestehenden Herausforderungen. Dies gilt auch für eine Aufsichtsbehörde wie die FINMA, die in den letzten Jahren mit ihren Entscheidungen vermehrt im Licht, auch in der Kritik der Öffentlichkeit stand. Massstab der Beurteilung ist ein Vergleich des Erreichten mit den gesetzten Zielen. Erstmals wurden im September 2009 die strategischen Ziele der FINMA vom Bundesrat genehmigt und anschliessend veröffentlicht. Sie gliedern sich in sieben Themenbereiche, die den Arbeiten der Aufsichtsbehörde eine längerfristige Orientierung geben. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen von Projekten, unterstützt von jährlichen Leistungszielen auf allen Führungsebenen.

In allen Bereichen wurde die Umsetzung an die Hand genommen und konnten wesentliche Meilensteine erreicht werden. Der vorliegende Jahresbericht liefert dazu die entsprechenden Informationen.

Die FINMA ist auf Kurs und erfüllt die ihr übertragenen gesetzlichen Aufgaben wirkungsvoll. So konnten durch organisatorische Massnahmen und eine zielgerichtete Rekrutierung sowohl die Effizienz als auch die Professionalität der Behörde gestärkt werden. Noch ist die Integration der Vorgängerorganisationen nicht abgeschlossen, doch zeigen sich bereits erste Synergiegewinne

und eine deutlich verbesserte sektorübergreifende Zusammenarbeit. Diese Vernetzung ist wichtig, denn die Risiken in der Finanzintermediation sind zunehmend übergreifend und nicht mehr nur branchenbezogen. Vergleichbare Risiken verlangen vergleichbare Standards – eine Konvergenz heute noch unterschiedlicher Ansätze in den Bereichen der Regulierung, der Aufsichtskonzepte und des zur Verfügung stehenden Instrumentariums ist deshalb, wo immer vertretbar, anzustreben. Weiter zu fördern ist zudem das vernetzte Denken zwischen der institutsbezogenen Einzelaufsicht und dem makroökonomischen Umfeld. So ist die Risikoüberwachung noch vermehrt in einem erweiterten Kontext zu sehen, unter Einbezug möglicher gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen von systemischer Bedeutung.

Erfreulich ist die Leistungsbereitschaft der FINMA-Mitarbeitenden. Für ihre Arbeit gebührt ihnen öffentlich Dank und Anerkennung, denn sie nehmen ihre Aufgaben auf einem schwierigen, oft konfliktreichen Terrain wahr. Spannungsfelder gibt es viele, und diese lassen sich nie zur Zufriedenheit aller lösen. Unbeirrt von Kritik, die häufig auf unsachlichen Behauptungen und Halbwissen beruht, setzen sie sich beharrlich für die zu erreichenden Ziele ein, ohne die Orientierung zu verlieren. Ich entbiete ihnen dafür meinen persönlichen Respekt.



Dr. Eugen Haltiner, Präsident,
im Dezember 2010

EINLEITUNG DES DIREKTORS

Die FINMA hatte sich für das Jahr 2010 anspruchsvolle und herausfordernde Ziele gesetzt, welche die vom Bundesrat genehmigten übergeordneten strategischen Ziele konkretisieren. Dabei blieben und bleiben die Herausforderungen innerhalb und ausserhalb unserer Behörde weiterhin hoch. Das wirtschaftliche Umfeld an den Finanzmärkten ist zwar nicht mehr in der akuten Krisensituation der vergangenen Jahre, die Rahmenbedingungen für die von der FINMA beaufsichtigten Institute sind aber anhaltend schwierig. Die Gefahr einer Konjunkturverschlechterung besteht weiter und das historisch niedrige Zinsniveau sowie die von den Nationalbanken notgedrungen in die Märkte gegebene Liquidität bergen die Gefahr neuer Preisblasen.

Hinzu kommt, dass für eine Aufsichtsbehörde die Arbeit mit dem Ende einer Krise nicht abgeschlossen ist. Das Gegenteil ist der Fall: Die Finanzkrise hatte deutliche Mängel in der geltenden Regulierung aufgezeigt, die nun dringend behoben werden müssen. Das umfassende Reformprojekt des Basler Ausschusses, die Bankenregulierung mit dem Regelwerk «Basel III» international auf neue Beine zu stellen, ist Ausdruck dafür, dass die Regulatoren weltweit gewillt sind, die Lehren aus der Krise zu ziehen. Klar ist auch, dass die so erreichten Regelwerke internationale Konsenslösungen darstellen, die den länderspezifischen Herausforderungen in einzelnen Bereichen nicht oder nur unzureichend gerecht werden können.

In der Schweiz stand für die FINMA denn auch das strategische Ziel im Vordergrund, angemessene regulatorische Antworten auf die systemischen Risiken für den Schweizer Finanzplatz zu finden, die namentlich durch die Grösse und Komplexität der Grossbanken ausgelöst werden. Ganz zentral ist hier das aktive Mitwirken der FINMA in der Expertenkommission «Too big to fail», die dem Bundesrat konkrete Vorschläge für ein Bündel von Massnahmen zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen vorgelegt hat. Aber auch auf anderen Gebieten wurde diesbezüglich einiges erreicht. Mit Augenmass, ohne Aktionismus und unter Berücksichtigung der internationalen Bestrebungen, die beispielsweise die Schweizer Massnahmen im Bereich der Liquiditätsvorschriften oder die Anpassung der Eigenmittelanforderungen ebenfalls in sehr ähnlicher Form vorsehen.

Die gezielte Verbesserung des Kundenschutzes stellt ein weiteres übergeordnetes strategisches Ziel der FINMA dar, zu dem wichtige Arbeiten vorangetrieben wurden. So lösten die bis in die Schweiz reichenden Auswirkungen des Zusammenbruchs von Lehman Brothers sowie des Betrugsfalls Madoff eine umfassende Untersuchung der FINMA aus, die einen Verbesserungsbedarf hinsichtlich des Kundenschutzes und insbesondere bei den Transparenzvorschriften zeigte. Die FINMA stellte in der Folge ein umfassendes Diskussionspapier zur Regulierung des Vertriebs von Finanzprodukten

mit Fokus auf Kleinkunden vor, das Mängel in der heutigen Regulierung und Handlungsoptionen aus Sicht der FINMA darlegt. Im Bereich der Versicherungsaufsicht bedeutet die vollständige Umsetzung des Schweizer Solvenztestes einen zentralen Schritt zur Verbesserung des Versichertenschutzes.

Zur Steigerung von Effektivität und Effizienz in ihrer Tätigkeit entwickelte die FINMA für sämtliche Aufsichtsbereiche ein Aufsichtskonzept, das sich an einem risikobasierten Ansatz orientiert. Dazu werden die Institute, abhängig von Grösse und Risikowirkung, in verschiedene Aufsichtskategorien eingeteilt, die eine entsprechend unterschiedlich intensive direkte Beaufsichtigung durch die FINMA zur Folge haben. Ziel ist es, die begrenzten Aufsichtsressourcen verstärkt dort einzusetzen, wo die grössten Risiken für die Gläubiger, Anleger und Versicherten drohen.

Neben dieser hier angedeuteten Palette an fachlichen Herausforderungen und Errungenschaften im Jahr 2010 standen weitere Etappen auch in der betrieblichen Weiterentwicklung der FINMA an. Wir stellen bereits jetzt fest, dass sich in wichtigen Bereichen fachliche Synergien aus dem Zusammenschluss nutzen lassen. Die Fusion der drei Behörden sowie der gezielte Ausbau wichtiger, bisher personell unterdotierter Aufsichtsbereiche führen zu einer mit rund 400 Mitarbeitenden deutlich gewachsenen Organisation. Dies erfordert organisatorische Anpassungen. Ziel ist es, durch vereinheitlichte und mit neuen Instrumenten

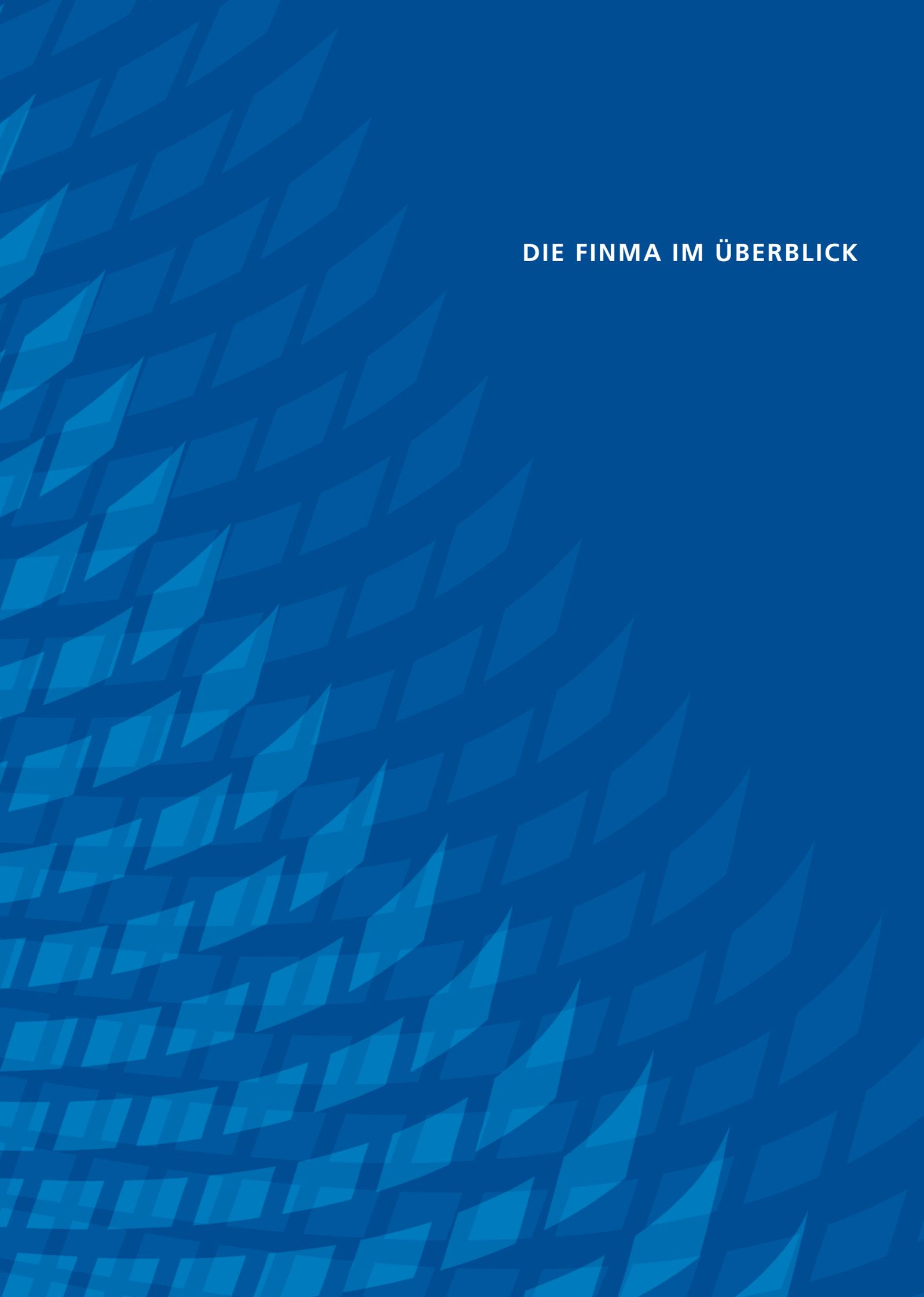
unterstützte Abläufe die Effizienz zu steigern, um mit gleichen Ressourcen einen noch grösseren Beitrag leisten zu können. Diese sehr anspruchsvolle innerbetriebliche Weiterentwicklung wurde 2010 geplant, gestartet und wird nun etappenweise vorangetrieben.

All die gesetzten Ziele und das Erreichte abwägend, komme ich zum Schluss, dass in diesem für die FINMA erneut sehr anspruchsvollen Jahr vieles erreicht und in die Wege geleitet wurde. Meinen Kolleginnen und Kollegen gebührt dafür an dieser Stelle mein herzlicher Dank für ihren Einsatz. Und aufgrund der Erfahrungen in den vergangenen zwei Jahren freue ich mich darauf, die bereits wartenden neuen Aufgaben und anspruchsvollen Herausforderungen für das Jahr 2011 zusammen mit den Mitarbeitenden der FINMA anzugehen.



Dr. Patrick Raaflaub, Direktor,
im Dezember 2010





DIE FINMA IM ÜBERBLICK

SCHWERPUNKTTHEMEN

Regulierungsprojekt zu den Vertriebsregeln

Nach ihren im September 2009 veröffentlichten strategischen Zielen für die Jahre 2010 bis 2012 setzt sich die FINMA unter anderem für eine Verbesserung des Kundenschutzes auf dem schweizerischen Finanzmarkt ein. Die FINMA stellte deshalb in Aussicht, die Vertriebsregeln sektorübergreifend zu untersuchen. Zudem beabsichtigte sie, die Aufsichtsregeln über Vermittler sowie die Abgrenzung zwischen qualifizierten Anlegern und Kleinkunden zu überprüfen. Auch das Verhältnis der Vertriebs- zu den Produktregeln sollte erörtert werden. Für den Absatz von Finanzprodukten am Verkaufspunkt (Point of Sale) galt es zudem, die Durchsetzung angemessener Sorgfalts-, Offenlegungs- und Aufklärungspflichten zu fördern. Ziel der FINMA war es, zu den Vertriebsregeln sektorübergreifend und produktneutral die relevanten Grundlagen zu erarbeiten.

Ergebnisse der Madoff- und Lehman-Untersuchungen

Anfang März 2010 veröffentlichte die FINMA die Ergebnisse ihrer zwei gross angelegten Untersuchungen zum Vertrieb von Finanzanlagen mit Bezug auf Bernard L. Madoff sowie auf Lehman Brothers Holdings Inc. Dabei zeigte sich, dass nicht alle untersuchten Institute bei der Auswahl und Empfehlung von Finanzprodukten für ihre Kunden gleich sorgfältig vorgehen. Die FINMA ortete Handlungsbedarf hinsichtlich

- transparenter Informationen über die Gewinn- und Verlustaussichten in der Verkaufsdokumentation,
- klarer Kundenprofile, die auf einer eingehenden Abklärung der Risikofähigkeit und des Risikobewusstseins der Kunden beruhen, sowie
- einer ausreichenden Diversifikation der Anlagen.¹

FINMA-Vertriebsbericht 2010

In der Folge startete die FINMA ein Projekt zum Thema «Vertriebsregeln», das alle von der FINMA regulierten Finanzprodukte und -dienstleistungen

betrif. Unter Berücksichtigung ausländischer und internationaler Rechtsentwicklungen setzte sich die FINMA mit folgenden Themen auseinander:

- Verhaltens- und Vertriebsregeln
- Regeln zu Vergütungen
- Produktregeln
- Regeln zum grenzüberschreitenden Vertrieb vom Ausland in die Schweiz
- Regeln zur Aufsicht über Vermittler

Die gewonnenen Erkenntnisse wurden im November 2010 im Bericht «Regulierung von Produktion und Vertrieb von Finanzprodukten an Privatkunden – Stand, Mängel und Handlungsoptionen» (FINMA-Vertriebsbericht 2010)² veröffentlicht und bis 2. Mai 2011 zur Diskussion gestellt.

Die im Bericht der FINMA zusammengefassten Erkenntnisse zeigen beim Vertrieb von Finanzprodukten ein erhebliches Informationsgefälle und somit ein Kräfteungleichgewicht zwischen Produzenten, Vertreibern und weiteren Finanzdienstleistern einerseits sowie Privatkunden andererseits. Privatkunden kennen sich in Finanzfragen oft nur oberflächlich aus und haben kaum Erfahrung mit Finanzanlagen. Zudem mangelt es nicht selten am Zugang zu den notwendigen Informationen. Professionelle Anbieter verfügen dagegen meist über die erforderlichen Spezialkenntnisse, um die Chancen und Risiken eines Geschäfts richtig abschätzen zu können. Im geltenden Recht kommen diese und andere wichtige Problemfelder nur punktuell bzw. ungenügend zur Sprache.

Problemfelder auf der Produkt- und Vertriebsbene

Nach geltendem Recht unterstehen gewisse Finanzdienstleister keiner Registrierungspflicht, was den Kundenschutz erheblich erschwert. Die FINMA schlägt deshalb vor, für die bisher nicht beaufsichtigten Finanzdienstleister eine solche Pflicht einzuführen. Dadurch liessen sich auch die zu schaffenden Verhaltensregeln überprüfen.

¹ vgl. FINMA-Jahresbericht 2009, S. 49 ff.

² vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/anhoerungen/Documents/diskussionspapier-vertriebsregeln-20101110-d.pdf>

Weiter hat sich gezeigt, dass die Transparenz bei den Finanzprodukten gestärkt werden muss. So müssen die Kunden beispielsweise bei Anlageprodukten im Prospekt über die wesentlichen Risiken aufgeklärt werden. Zusätzlich ist die Vergleichbarkeit zusammengesetzter Finanzprodukte zu verbessern – dies durch die Veröffentlichung einer produktneutralen und standardisierten Information über die wesentlichen Eigenschaften der jeweiligen Produkte (Produktbeschreibung). Schliesslich soll für die Produkte auch eine geeignete Folgepublizität gewährleistet werden.

Sowohl die Anforderungen an Produktbeschreibungen als auch die eigentlichen Prospektspflichten wurden bisher nicht vereinheitlicht. Im Streitfall sind die Kunden regelmässig mit einer Verteilung der Beweislast konfrontiert, welche die Durchsetzung ihrer Ansprüche im Zivilprozess erschwert. Ausserdem unterscheidet sich der Kundenschutz bei schweizerischen Finanzdienstleistern gegenüber jenem grenzüberschreitend tätiger Anbieter aus dem Ausland erheblich. Die Ansätze der verschiedenen Schweizer Finanzmarktgesetze sind in diesen Fragen nicht aufeinander abgestimmt. So wird insbesondere grenzüberschreitendes Cold Calling³ für Banken und Effekthändler vom Ausland aus in die Schweiz regulatorisch nicht erfasst. Zudem fehlt eine Bewilligungspflicht zur grenzüberschreitenden Werbung für Publikumseinlagen.

Auf der Stufe des Vertriebs bestehen heute keine produktunabhängigen Verhaltensregeln am Point of Sale. Die FINMA erachtet die Einführung von einheitlichen oder zumindest besser aufeinander abgestimmten Verhaltensregeln für sämtliche Finanzdienstleister als sinnvoll. Diese Regeln beinhalten namentlich angemessene Erkundigungs-, Informations- und Dokumentationspflichten zum Kundenprofil sowie zu den Kundengesprächen. Vorhandene und mögliche Interessenkonflikte sowie Vergütungen Dritter sind konsequent offenzulegen. Bei der Ausgestaltung der erwähnten Pflichten ist zudem zwischen Beratungs- und Verwaltungsdienstleistungen sowie reinen Verkaufs- oder Abwicklungshandlungen zu unterscheiden.

Produktneutrale Kundensegmentierung und Ausbau des schweizerischen Ombudssystems

Die Einführung und die Überwachung der genannten Massnahmen würden zu einer erheblichen Ausdehnung der aufsichtsrechtlichen Aufgaben der FINMA führen. Es sollen jedoch keine regulatorischen Massnahmen eingeleitet werden, deren Nutzen den daraus resultierenden Aufwand nicht zu rechtfertigen vermag. Gestützt darauf, befürwortet die FINMA die Einführung einer produktneutralen Kundensegmentierung. Professionelle Kunden benötigen in der Regel ein geringeres Mass an Beratung und können sich die notwendigen Informationen auch ohne das Vorliegen ausführlicher Prospektdokumentationen beschaffen. Für sie sollen daher die Informations- und Erkundigungspflichten von Produzenten und Finanzdienstleistern in deutlich eingeschränkter Form umgesetzt werden. Eine zusätzliche Erleichterung in der Beilegung von Streitigkeiten über Finanzdienstleistungen ist durch den Ausbau des schweizerischen Ombudssystems anzustreben. Die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle als Schlichtungseinrichtung für Finanzdienstleistungen auf dem Schweizer Finanzplatz kann Privatkunden vor der Durchführung kostspieliger und risikobehafteter Gerichtsprozesse gegen ihre Vertragspartner am Point of Sale bewahren.

Verordnung des Bundesrates und Finanzdienstleistungsgesetz

Zur Umsetzung der von ihr befürworteten Handlungsoptionen stellte die FINMA in ihrem Bericht die Schaffung eines allgemeinen «Finanzdienstleistungsgesetzes» zur Diskussion. Ein solches Gesetzgebungsprojekt braucht bis zu seinem Inkrafttreten erfahrungsgemäss aber mehrere Jahre, selbst wenn der politische Wille dazu eindeutig gegeben wäre. Schneller könnte deshalb eine Verordnung des Bundesrates zu Verhaltenspflichten im Effektenhandel sowie beim Vertrieb von Kollektivanlagen geschaffen und umgesetzt werden.

³ Darunter versteht man grundsätzlich nicht erbetene Werbeanrufe.

Situation im Hypothekemarkt

Bereits seit einiger Zeit beobachtet die FINMA bei den unterstellten Banken sowie bei anderen Finanzintermediären eine erhöhte Kreditvergabe für Immobilien. Aufgrund der für die Schuldner vorteilhaften Zinssituation hat die Nachfrage nach Hypotheken deutlich zugenommen. Im Hypothekemarkt herrscht zudem ein sehr intensiver Wettbewerb. Dieser schlägt sich nicht nur in sinkenden Margen nieder, sondern führt teilweise auch zu Qualitätsabstrichen, beispielsweise bei den Tragbarkeits- oder Belehnungsbestimmungen.

Verschiedene Immobilienindizes zeigen steigende Preise. Dabei sind regional deutliche Unterschiede auszumachen. Im internationalen Vergleich ist die Preisentwicklung in der Schweiz jedoch weniger ausgeprägt als in jenen Ländern, die von einer Immobilienblase betroffen waren, wie die USA, Spanien, Grossbritannien oder Irland. Die gegenwärtige Entwicklung lässt sich auch nicht mit der Situation Ende der Achtzigerjahre vergleichen, als es in der Schweiz letztmals zu einer Immobilienblase kam. Sowohl die wirtschaftliche als auch die aufsichtsrechtliche Situation stellen sich heute anders dar. Die Bodenknappheit, die tiefe Wohneigentumsquote sowie eine hohe Zuwanderung in die Schweiz verstärken jedoch den Preisaufrtrieb.

Verstärkte Aufsichtstätigkeit der FINMA im Bereich des Hypothekemarkts

Die FINMA verfolgt die Entwicklungen im Hypothekemarkt mit grosser Aufmerksamkeit. Einzelne Elemente, die eine Immobilienblase begünstigen, sind zurzeit festzustellen. Hinzu kommt die weitverbreitete Einschätzung, bei Immobilien handle es sich um praktisch risikolose Anlagen. Die FINMA verstärkte ihre Aufsichtstätigkeit im Bereich des Hypothekemarkts im Jahr 2010. Mit umfangreichen Datenanalysen wurde die Situation bei den einzelnen Banken, bei Bankgruppen sowie auf dem Gesamtmarkt genauer untersucht. Im Mittelpunkt der Untersuchungen standen Wachstums-, Marktanteils- und Kreditportfolioanalysen.

Die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften führen jährlich bei sämtlichen Banken risikoorientiert Prüfungen durch. Auch 2010 wurde bei zahlreichen Banken das Hypothekergeschäft einer Schwerpunktprüfung unterzogen. Die Prüfgesellschaften legen ihre Erkenntnisse in einem umfassenden Prüfbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Bank sowie der FINMA dar. Schwachstellen werden thematisiert und Fristen zur Verbesserung der Situation festgelegt.

Kreditvergabeprozess und Kreditrisikomanagement im Fokus der Aufseher

Die FINMA verschaffte sich zudem bei ausgewählten Banken vor Ort selbst ein Bild, insbesondere über den Kreditvergabeprozess sowie das Kreditrisikomanagement. In mehrtägigen Prüfhandlungen (Supervisory Reviews) liessen sich Spezialisten der FINMA über die operative Abwicklung des Kreditgeschäfts informieren und analysierten anhand von Stichproben das Kreditrisikomanagement. Die Untersuchungen zeigten, dass die bankinternen Weisungen, Reglemente und Prozesse zu den grundpfandgesicherten Krediten zum Teil lückenhaft oder der spezifischen Situation der Bank nicht angemessen sind. Handlungsbedarf besteht beispielsweise, wenn es darum geht, die Tragbarkeit grundpfandgesicherter Kredite an Private zu bestimmen und insbesondere die Einkommensverhältnisse festzulegen. Ebenso sind Schwachstellen bei der Verwendung von Schätzmodellen in der Immobilienbewertung möglich. Ein besonderes Augenmerk gilt der Behandlung von sogenannten Exception-to-Policy-Geschäften. Dies sind Kredite, die abweichend von den internen Weisungen der kreditgebenden Bank gewährt wurden, beispielsweise weil die Belehnungshöhe, die Tragbarkeits- oder die Amortisationsbestimmungen ausserhalb der vom Institut festgelegten Grenzwerte liegen, und die deshalb einem besonderen Bewilligungsprozess unterliegen sollten. Der Anteil solcher Geschäfte nahm deutlich

zu. Zum Teil fehlen den Banken jedoch die organisatorischen und technischen Voraussetzungen, um solche Geschäfte risikogerecht zu bewirtschaften. Entsprechend sind die Banken oft auch nicht in der Lage, aggregierte Auswertungen über diese Ausleihungen zu erstellen.

Übereinstimmende Erkenntnisse von SNB und FINMA

Die Erkenntnisse der FINMA decken sich mit den Resultaten einer von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) im ersten Quartal 2010 durchgeführten Umfrage bei 32 ausgewählten Banken.⁴ Die SNB stellte dabei ebenfalls fest, dass verschiedene Banken über keine Daten zu den tatsächlich angewendeten, aber von den internen Richtlinien abweichenden Vergabekriterien bei Immobilienkrediten verfügten.

SBVg-Richtlinien

Die FINMA reagierte mittels Aussprachen und Öffentlichkeitsarbeit auf diese Situation. Damit soll eine Verbesserung des qualitativen Kreditrisikomanagements erreicht werden. Die Eckwerte dazu sind derzeit in den «Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite»⁵ der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) festgelegt. Die FINMA anerkannte diese 2004 im Rahmen der Selbstregulierung erlassenen Richtlinien damals als Mindeststandards.

Mit der SBVg wird zurzeit abgeklärt, in welchem Umfang sich die Richtlinien überarbeiten und konkreter ausgestalten lassen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bestimmungen zur Tragbarkeit, zur Belehnung und Bewertung sowie zur Behandlung von Exception-to-Policy-Geschäften. Zudem soll in Sachen Belehnungshöhe, Tragbarkeitsgrenzen und Amortisationsdauer die Einführung quantitativer Limitenvorgaben geprüft werden. Die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften wurden zudem aufgefordert, bei den betroffenen Banken in den Prüfberichten vertieft zur Einhaltung der SBVg-Richtlinien Stellung zu nehmen und insbesondere die Behandlung von Exception-to-Policy-Geschäften genauer zu untersuchen.

Erwartungen und Massnahmen der FINMA

Die FINMA erwartet, dass erkannte Schwachstellen im Kreditrisikomanagement von den Banken rasch korrigiert werden. Unabhängig davon überprüft die FINMA die Eigenmittelanforderungen für grundpfandgesicherte Kredite. Dabei wird insbesondere untersucht, ob die zurzeit geltenden Risikogewichte für mit Grundpfandtiteln gesicherte Ausleihungen an Private erhöht werden sollen.

Temporär fordert die FINMA in Einzelfällen auch institutsspezifisch Eigenmittelzuschläge. Sie kann dies beispielsweise als Reaktion auf ein erhöhtes Kreditwachstum oder erhöhte Kreditexpositionen in kritischen Segmenten oder aufgrund eines mangelhaften Kreditrisikomanagements anordnen. Die FINMA verstärkt zudem ihre Analysetätigkeit und prüft insbesondere den Einsatz von Stresstests.

Parallel dazu wird die FINMA ihre Vor-Ort-Einsätze bei den Banken fortsetzen. Die Erkenntnisse aus den Prüfhandlungen der FINMA werden mit dem Management der Banken besprochen. Gegebenenfalls auferlegt die FINMA Massnahmen zur Verbesserung der Situation oder ordnet zusätzliche Untersuchungen durch Prüfgesellschaften an.

Immobilien und Hypotheken im Versicherungsbereich

Immobilien und Hypotheken stellen auch für Versicherungen eine wichtige Anlageklasse in einem zumeist breit diversifizierten Portfolio dar. So lag der Anteil der Hypotheken an den gesamten Kapitalanlagen (gebundenes und freies Vermögen) der Versicherungsunternehmen per 30. September 2010 für Lebensversicherer bei neun Prozent, für Schadenversicherer bei drei Prozent und für Rückversicherer bei einem Prozent, wobei der Anteil der Hypotheken im freien Vermögen vernachlässigbar ist.

Das Hypothekengeschäft der Versicherungen im gebundenen Vermögen muss den Vorgaben der Aufsichtsverordnung⁶ und des FINMA-Rundschreibens 08/18 «Anlagerichtlinien Versicherer»⁷ entsprechen. Grundsätzlich sind Hypotheken auf nicht in der Schweiz gelegene Immobilien als Anlagen im

⁴ vgl. Bericht zur Finanzstabilität 2010 der SNB, S. 27, Box 2 bzw. http://www.snb.ch/de/mmr/reference/stabrep_2010/source/stabrep_2010.de.pdf

⁵ vgl. http://www.swissbanking.org/richtlinien_grundpf_kredite.pdf

⁶ Art. 79 Abs. 1 Bst. g AVO

⁷ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finmars-2008-18.pdf>, insbesondere Randziffern 282 bis 305

gebundenen Vermögen ausgeschlossen. Es dürfen weiterhin nur Wohn- und Geschäftshäuser belehnt werden, welche die Kriterien der Anlagerichtlinien erfüllen. Nicht belehnt werden dürfen beispielsweise Bauland, Produktionsstätten, Fabriken, Sportstätten, Hotels, Restaurants, Alters- und Pflegeheime, Ferienwohnungen und -häuser sowie Objekte im Miteigentum. Für Versicherungsunternehmen gelten auch bezüglich der Belehnungshöhe verhältnismässig strenge Vorschriften. Eine Belehnung über $66\frac{2}{3}$ Prozent des Verkehrswertes wird an konkrete Auflagen gebunden.

Die Gesamtallokation eines Versicherungsunternehmens in Hypotheken ist auf 25 Prozent des Sollbetrages des gebundenen Vermögens begrenzt, wobei eine einzelne Hypothek maximal fünf Prozent des Sollbetrages ausmachen darf. Ein Versicherungsunternehmen darf im gebundenen Vermögen maximal 35 Prozent Immobilien und Hypotheken insgesamt halten. Weiterhin gelten für Immobilien und Hypotheken konkrete Dossierfüh-

rungsvorschriften. Die Einhaltung der Regulierung zum gebundenen Vermögen wird jährlich durch die externe Revision überwacht.

Parallel zur verstärkten Aufsichtstätigkeit bei den Banken führte die FINMA im vierten Quartal 2010 auch bei ausgewählten Versicherungen Vor-Ort-Inspektionen betreffend Hypotheken und Immobilien durch, um selbst ein Bild über die Einhaltung der Regulierung zu gewinnen. Die Inspektionen waren schwerpunktmässig auf die Investitionsstrategie, Investitionsprozesse, Bewertungsfragen sowie die Dossierführung ausgerichtet.

Diese Prüfungen ergaben keine Hinweise auf gravierende Probleme oder einen grösseren zusätzlichen Regulierungsbedarf. Einzelne Schwachstellen werden mit den jeweiligen Gesellschaften diskutiert und die Umsetzung von Massnahmen zur Verbesserung begleitet. Es ist geplant, im ersten Quartal 2011 weitere Versicherungsunternehmen in den vertieften Prüfprozess einzubeziehen.

Herausforderungen des Tiefzinsumfeldes

Die Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Weltkonjunktur im Nachgang zur Finanz- und Wirtschaftskrise bleiben hoch. Die Nachwirkungen sind weiterhin spürbar, da sich die Situation der öffentlichen Haushalte in vielen Industrieländern durch die staatlichen Stützungsprogramme verschlechtert hat. Die Flucht in sichere Anlagen – unter anderem als Reaktion auf die defizitären Staatshaushalte im Ausland – drückte die Renditen sicherer Schweizer Anleihen weiter nach unten. Die Renditen von Anleihen der schweizerischen Eidgenossenschaft mit längerer Laufzeit gaben im Laufe des Jahres 2010 weiter nach. Mitte Juni 2010 betrug die Rendite von zehnjährigen Anleihen noch 1,55 Prozent. Bis Ende August 2010 fiel sie auf 1,07 Prozent und damit auf einen langfristigen Tiefstand. Seitdem stieg sie wieder an und lag Ende Dezember 2010 bei 1,62 Prozent.

Grosse Bedeutung der Zinsen am Beispiel der langfristigen Verträge in der Lebensversicherung

Das traditionelle Lebensversicherungsgeschäft zeichnet sich durch seine langfristigen Verpflichtungen aus. Bei einer anwartschaftlichen Leibrente zum Beispiel kann die Vertragslaufzeit mehrere Jahrzehnte betragen. Entsprechend spielen die Zinsen eine grosse Rolle, und zwar sowohl bei der Tarifierung als auch bei der Bildung der Rückstellungen (Reservierung). Mit dem technischen Zinssatz wird dem Kunden bei Vertragsabschluss eine garantierte Mindestverzinsung auf dem Sparteil der Prämie zugesichert. Der technische Zinssatz regelt also die Minimalverzinsung, und dies während der ganzen Vertragsdauer; er kann nicht nachträglich angepasst werden. Änderungen des Garantiezinses gelten immer nur für neue Verträge. Das ist gegenwärtig

ein Problem für die Branche, denn im Versichertenbestand müssen wegen der zahlreichen Altverträge mit verhältnismässig hohen Garantiezinsen noch durchschnittlich rund 2,5 bis 3 Prozent Garantiezins erwirtschaftet werden.

Hoher Nachreservierungsbedarf der Lebensversicherer

Trotz dieser verbindlichen Zusagen dürfen die Lebensversicherer bei ihren Investitionen keine zu grossen Risiken eingehen. Sie legen daher einen Grossteil der Kundengelder in festverzinslichen Wertpapieren an und sind somit unmittelbar von der Zinsentwicklung abhängig. Obwohl die Rechnungsgrundlagen bei Vertragsabschluss wie bei den Sterblichkeitsannahmen vorsichtig gewählt werden, zeigt das Beispiel der Zinsen, dass sich die Realität ganz anders entwickeln kann. Die Lebensversicherungen müssen daher zusätzliche Rückstellungen bilden, um die künftigen Leistungen erbringen zu können. Eine Senkung des für die Reservierung verwendeten Zinssatzes um 0,5 Prozentpunkte kann bei grossen Lebensversicherern einen Nachreservierungsbedarf in dreistelliger Millionenhöhe verursachen.

Heute wird zum Teil immer noch mehr als die erwirtschaftete Nettoverzinsung der Kapitalanlagen ausgeschüttet. Der Grund liegt etwa im Geschäft der Rückdeckung der beruflichen Vorsorge darin, dass die Erträge zuerst in den Überschussfonds fliessen. So lässt sich die Ausschüttungspolitik der Unternehmen langfristig besser steuern. Inzwischen dürfte dieser Spielraum jedoch deutlich kleiner geworden sein, sodass in einem anhaltenden Niedrigzinsumfeld mit deutlich geringeren Zuteilungen gerechnet werden muss.

Risikofähigkeit der Versicherungsunternehmen

Eine Anlagerendite von mindestens der Höhe des durchschnittlichen Garantiezinses ist zurzeit mit risikoarmen Kapitalanlagen (Bundesobligationen) praktisch nicht zu erwirtschaften. Auf der Suche nach Rendite wäre es daher naheliegend, wieder verstärkt in risikoreichere oder alternative Kapitalanlagen zu investieren. Allerdings haben die Lebens-

versicherer die entsprechenden Quoten im Zuge der Finanzkrise zum Teil massiv zurückgefahren. Ein solches Vorgehen wäre zudem aus der Perspektive der Finanzstabilität wenig wünschenswert. Restriktionen in Bezug auf die Anlagepolitik ergeben sich für die Direktversicherung einerseits durch die Anlagerichtlinie, andererseits durch den Schweizer Solvenztest (SST)⁸, bei dem die Mindesthöhe an Eigenkapital im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken festgelegt wird.

Die Risikofähigkeit bei Lebensversicherern ist wegen der tiefen Zinsen zurzeit stärker eingeschränkt als sonst. Im SST werden sowohl die Aktiven als auch

Durch den Schweizer Solvenztest wird die Tiefzinsproblematik sofort sichtbar.

die Passiven marktnah bewertet. Im Fall der versicherungstechnischen Verpflichtungen bedeutet dies, dass diese stets mit der aktuellen Zinsstrukturkurve bewertet werden: je tiefer die Zinsen, desto höher der Wert der versicherungstechnischen Verpflichtungen und desto kleiner die anrechenbaren Eigenmittel im SST. Mit dem SST steht der FINMA ein Instrument zur Verfügung, das die Tiefzinsproblematik sofort sichtbar macht, während die klassischen Solvenz-I-Regeln diesbezüglich praktisch keine Transparenz schaffen. Entsprechend kann die FINMA Massnahmen zum Schutz der Versicherten ergreifen, sollte dies die Situation erfordern.

Langfristiges Niedrigzinsumfeld und rascher Zinsanstieg als ernsthafte Probleme

In einem langfristigen Niedrigzinsumfeld wird es für die Lebensversicherer immer schwieriger, nur schon den Garantiezins zu erwirtschaften. Bleiben die Zinsen also dauerhaft tief, führt dies für die Branche mit ihrem grossen Bestand an klassischen Policen und langfristigen Verpflichtungen zu einem ernsthaften Problem. In Japan beispielsweise sind in den Neunzigerjahren mehrere Lebensversicherer als Folge der andauernden Tiefzinsphase Konkurs gegangen.

⁸ vgl. Kap. «Schweizer Solvenztest und europäische Solvenzregeln», S. 52

Kommt es wegen der hohen Staatsverschuldungen zu schnell steigenden Inflationsraten, dürfte dies wiederum zu höheren Zinsen führen. Aber es dauert seine Zeit, bis ein Lebensversicherer seine Kapitalanlagen umgeschichtet hat. Bei einer rasch steigenden Inflation würden die Erträge zunächst also weiter sinken und zugleich die Auszahlungen an Wert einbüßen. Erst langsam würde das Renditeniveau wieder angehoben. Das grösste Problem für einen Lebensversicherer dürfte sich in einem solchen Szenario durch die zu erwartende Zunahme an Rückkäufen ergeben. Wohl beinhalten

Bis ein Lebensversicherer seine Kapitalanlagen umgeschichtet hat, dauert es seine Zeit.

Lebensversicherungsverträge in der Regel einen Rückkaufszug. Doch bei sprunghaft ansteigenden Zinsen sind Rückkäufe dennoch denkbar. Der Lebensversicherer erleidet dabei in der Regel ebenfalls einen Verlust. Es ist wahrscheinlich, dass er wegen der gestiegenen Zinsen die zur Bedeckung der Verpflichtung gehaltene festverzinsliche Kapitalanlage zu einem Preis veräussern muss, der unter dem Rückkaufswert liegt.

Vorsorgliche Massnahmen zum Kapitalschutz

Die FINMA setzt sich intensiv mit den drohenden Problemen der Lebensversicherer auseinander und sensibilisiert diesbezüglich die Versicherungsunternehmen. Mit der vollständigen Einführung des SST per 1. Januar 2011 können im Fall einer ungenügenden ökonomischen Solvenz eines Versicherers vorsorgliche Massnahmen zum Kapitalschutz ergriffen werden. Diese beinhalten etwa, Dividendenauszahlungen oder Aktienrückkäufe zu untersagen, damit das Eigenkapital nicht vermindert wird, oder die Risikosituation zu entschärfen. Unternehmensorganen können bei Bedarf auch Entscheidungsbefugnisse entzogen werden. Zudem lassen sich Vermögenswerte sperren. Im Extremfall kann ein Versichertenbestand auf behördliche

Anordnung hin auf ein übernahmebereites Versicherungsunternehmen übertragen werden.

Tiefzinsproblematik auch im Bankenbereich

Die tiefen Marktzinsen stellen auch für die Banken eine grosse Herausforderung dar. Die Zinsen auf Kontoeinlagen befinden sich bereits seit Monaten auf historischen Tiefstständen und können nicht mehr substanziell gesenkt werden. Trotzdem verzeichnen die Banken Zuwachsraten bei den Kundeneinlagen und damit auch steigende Kosten für die Kundenbetreuung. Auf der Seite der Ausleihungen drückt der intensive Wettbewerb insbesondere im inländischen Hypothekarmarkt auf die Zinserträge. Risikoreichere oder alternative Anlagemöglichkeiten mit höherer Verzinsung existieren nur unter Inkaufnahme erhöhter Ausfallwahrscheinlichkeiten. Insgesamt führt diese Situation zu einer deutlichen Schmälerung des Zinsüberschusses. Auslaufende, vor ein paar Jahren zu höheren Zinssätzen abgeschlossene Anlagen können nur zu den heute tieferen Sätzen wieder angelegt werden, was die Ertragslage weiter belastet.

Zudem hat die Nachfrage nach langfristigen Festhypotheken in den vergangenen Monaten deutlich zugenommen. Besonders gefragt sind dabei Laufzeiten von über fünf Jahren, mit denen sich die Kreditnehmer auf mittlere Frist tiefe Zinsbelastungen sichern können. Dies führt für die Bank kurzfristig zwar zu willkommenen Zinseinnahmen, jedoch erhöht sich dadurch ihr Zinsänderungsrisiko. Sollten die Marktzinsen in nächster Zeit deutlich steigen, sähen sich die Banken wohl gezwungen, die Zinsen auf den Kontoeinlagen anzuheben, um nicht umfangreiche Kontorückzüge hinnehmen zu müssen. Bei den Festhypotheken bleiben die Zinseinnahmen jedoch bis zum Verfalltermin unverändert. Dies wiederum kann ohne Absicherung des Zinsänderungsrisikos zu einer weiteren empfindlichen Belastung des Zinsüberschusses führen. Aber auch eine Absicherung verursacht Kosten.

NATIONALE VERNETZUNG

Verstärkung der Zusammenarbeit von SNB und FINMA

Die letzte Finanzkrise zeigte, dass eine effektive Finanzmarktüberwachung nicht nur bei den Risikopositionen der einzelnen Institute ansetzen sollte, sondern auch das makroökonomische Umfeld berücksichtigen muss, in dem sich die Finanzmarktteilnehmer bewegen. Regulatorische und aufsichtsrechtliche Interventionen sowie geldpolitische Entscheide haben massgebliche Auswirkungen auf das Verhalten der Marktteilnehmer und damit auf die Finanzstabilität. Ein solcher sogenannt makroprudenzieller Aufsichts- und Regulierungsansatz bedingt eine Abstimmung zwischen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden auf nationaler und internationaler Ebene.

Sowohl die SNB als auch die FINMA nehmen bei der Wahrung der Stabilität und der Funktionsfähigkeit der Schweizer Finanzmärkte eine wichtige Rolle ein. Ihre Zusammenarbeit ist durch die gesetzlich geregelten Verantwortlichkeiten und Instrumente vorgegeben. Zur generellen Koordination ihrer Zusammenarbeit und der erforderlichen regulatorischen Massnahmen schlossen die SNB und die

vormalige Eidgenössische Bankenkommission (EBK) bereits 2007 eine gegenseitige Absichtserklärung (Memorandum of Understanding [MoU]) ab. Darin festgelegt ist der gegenseitige Informations- und Meinungsaustausch, aber auch die Berücksichtigung der Auswirkungen von Interventionen und Massnahmen auf die jeweils andere Institution. Am 23. Februar 2010 unterzeichneten Vertreter beider Institutionen ein revidiertes MoU, das die nunmehr vertiefte Zusammenarbeit formell regelt. Auf Basis des MoU verfolgen beide Institutionen zurzeit mehrere Initiativen, zum Beispiel hinsichtlich der Liquiditätsregulierung, der Too-big-to-fail-Thematik sowie bei der Untersuchung des Schweizer Hypothekmarkts. Auch bei der Revision der Eigenmittelvorschriften (Basel III⁹) arbeiteten SNB und FINMA sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eng zusammen. Ziel ist es, künftig die makroprudenzielle Aufsicht gemeinsam auszubauen. Entsprechende Konzepte werden zurzeit ausgearbeitet und umgesetzt.

Zusammenarbeit mit dem EFD

Nach dem FINMAG verkehrt die FINMA mit dem Bundesrat über das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD). Namentlich bei Wahl- und Personalgeschäften der FINMA kommt das Generalsekretariat des EFD (GS EFD) zum Zug, in Sachen Strafverfolgung nach FINMAG der Rechtsdienst des GS EFD. Für Fragen der Finanzmarktregulierung und der Finanzplatzpolitik entstand für die FINMA mit der Schaffung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) auf den 1. März 2010 ein neuer Ansprechpartner im EFD. Hier galt es, die behördenübergreifenden Abläufe zu regeln und die Tätigkeiten zu koordinieren, insbesondere bei der Finanzmarktregulierung und der Finanzplatzpolitik. Dies geschieht einerseits bei institutionalisierten Treffen auf Stufe Staatssekretär SIF

und Direktor FINMA mit den jeweils verantwortlichen Geschäftsleitungsmitgliedern, andererseits bei gemeinsamen Projekten. SIF und FINMA pflegen auf allen hierarchischen Ebenen regelmässige Kontakte. Das SIF repräsentiert die Schweiz in verschiedenen internationalen Organisationen. Zur optimalen Aufgabenerfüllung von SIF und FINMA ist ein regelmässiger Informationsaustausch über die wesentlichen nationalen und internationalen Entwicklungen notwendig.

Die Zusammenarbeit zwischen EFD, SNB und FINMA hat in der Krisenbewältigung der jüngsten Finanzkrise insgesamt gut funktioniert. Das Zusammenwirken der drei Behörden war massgeblich geprägt durch enge persönliche Kontakte, gegenseitiges Vertrauen und ein hohes Engagement. Gerade

⁹ vgl. Kap. «Fragen der internationalen Bankenregulierung», S. 28

die Erfahrungen während der Finanzkrise haben die Wichtigkeit einer einwandfreien Zusammenarbeit unter den drei Behörden aufgezeigt. Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis erarbeiteten das EFD,

die SNB und die FINMA eine tripartite Vereinbarung in Form eines MoU im Bereich Finanzstabilität und Informationsaustausch zur Finanzmarktregulierung, dessen Unterzeichnung für Januar 2011 geplant ist.

Aussprachen mit dem Parlament und dem Bundesrat

Bei den Aussprachen mit dem Schweizer Parlament standen im Jahr 2010 vor allem die Aufarbeitung und Bewältigung der Finanzkrise, die Finanzmarktstrategie, die Gesetzgebung zur Einlagensicherung, die Too-big-to-fail-Thematik sowie die internationale Regulierungsdebatte im Vordergrund.

Am 3. Dezember 2010 führte der Bundesrat seine jährliche Aussprache mit dem Verwaltungsratspräsidenten der FINMA. Wichtiges Schwerpunktthema

des Treffens war die Umsetzung der vom Bundesrat am 30. September 2009 genehmigten strategischen Ziele der FINMA. Der Verwaltungsratspräsident der FINMA erstattete Bericht über die strategisch relevanten Veränderungen im wirtschaftlichen und politischen Umfeld des Jahres 2010 und orientierte über den Stand der Strategieumsetzung. Zudem informierte er den Bundesrat über die Prioritäten der Finanzmarktaufsicht in den kommenden Jahren.

Dialog mit Verbänden und Institutionen

Aufgrund ihres breiten Aufgabenspektrums steht die FINMA mit einer grossen Zahl nationaler Anspruchsgruppen in Kontakt. Neben der gesetzlich verankerten Verpflichtung, über ihre Aufsichtstätigkeit zu informieren, verfolgt die FINMA gegenüber den Beaufsichtigten, den übrigen Anspruchsgruppen und der Öffentlichkeit, soweit zulässig, eine offene und transparente Informationspolitik. Damit will die FINMA das Verständnis für Regulierungsfragen verbessern und die Sensibilität für Finanzmarktthemen stärken.

Mit zahlreichen Institutionen und Verbänden aus einem breiten Spektrum finden regelmässig

Kontakte in unterschiedlicher Form statt. Neben Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden sowie weiteren Behörden und Bundesstellen bilden die Verbände der Beaufsichtigten der FINMA die wichtigste Anspruchsgruppe. Ebenfalls von Bedeutung sind die Kontakte zu den übrigen Wirtschaftsverbänden, Berufsverbänden, Konsumentenschutzorganisationen, Börsen und Ombudsstellen. Mit den wichtigsten Verbänden der Beaufsichtigten führt die FINMA institutionalisierte Jahres- oder Halbjahresgespräche. Dabei kamen 2010 in erster Linie folgende Themen zur Sprache:

Banken

Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)

- Finanzplatzstrategie
- Situation mit den USA
- PostFinance
- Vertriebsregeln
- Einlegerschutz
- Basel III
- Risikoverteilungsvorschriften
- Aufsicht über unabhängige Vermögensverwalter

Versicherungen

Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)

- Einführung des SST
- Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Versicherungsaufsicht durch die EU
- Selbstregulierungsorganisation (SRO) des SVV
- Rechts- und Reputationsrisiken von Insurance Wrappers

Börsen

SIX Group

- Praxis bezüglich ausländischer Eigenhändler
- High-Frequency Trading
- Handelsreglement SIX
- Meldestelle und Reglement Meldestelle SIX
- Reglement Exchange-Traded Products (ETP) SIX

Kantonalbanken

Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)

- Situation auf dem Immobilienmarkt
- Abgeltungsmodelle und Entschädigung der Staatsgarantie
- Too big to fail
- Künftige Eigenkapitalregulierung
- Rollenverständnis zwischen FINMA, externer Prüfgesellschaft und Bank

Kollektive Kapitalanlagen

Swiss Funds Association (SFA)

- Strategische Ziele der FINMA
- Strategische Ziele der SFA
- Alternative Investment Fund Managers (AIFM)
- Strategie Marktzugang
- Fund of Hedge Funds für Publikumsanleger
- Swiss Fund Data AG
- Zusammenarbeit zwischen FINMA und Fondsindustrie
- Musterreglemente

Auslandbanken

Verband der Auslandbanken in der Schweiz (VAS)

- Weissgeldstrategie
- Abgeltungssteuer
- Doppelbesteuerungsabkommen
- Grenzüberschreitendes Geschäft und Marktzutritt
- Basel III und Regulierung

Prüfgesellschaften/Revision

Treuhand-Kammer (TK)

- Einsatz von Prüfgesellschaften
- Prüfwesen
- Regulatorische Themen
- Risiken im Hypothekemarkt
- Zinsänderungsrisiken
- Organisation und Strategie FINMA

Untersuchungen und Lehren aus der Krise

Am 12. Mai 2010 veröffentlichte der Bundesrat seinen Untersuchungsbericht «Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzmarktkrise – Lehren für die Zukunft» (Bericht David)¹⁰. Der Bericht des Bundesrates wurde in Beantwortung zweier parlamentarischer Vorstösse¹¹ erstellt und beruht auf zwei externen Expertengutachten¹² sowie einem FINMA-eigenen Bericht¹³ zur Aufarbeitung der Finanzkrise.

In seinem Bericht kam der Bundesrat zum Schluss, dass die betroffenen Behörden und die FINMA in der Krise umsichtig und entschlossen gehandelt hatten. Auch wurden weder massive Schwächen in der Organisation noch in der Governance der FINMA festgestellt. Grundsätzlich legte der Bundesrat in seinem Bericht dar, dass als Lehre aus der Krise keine FINMAG-Änderung notwendig sei und dass Korrekturen vielmehr bei anderen Finanzmarktgesetzen angebracht wären, namentlich beim Bankengesetz zur Entschärfung der Too-big-to-fail-Problematik.

Mit dem Bericht David beantwortete der Bundesrat verschiedene parlamentarische Vorstösse. Die FINMA wurde nicht offiziell aufgefordert, zum veröffentlichten Bericht des Bundesrates Stellung zu beziehen. Es ergab sich somit kein direkter Handlungsbedarf hinsichtlich des Berichts David, der nicht auch mit der Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des Nationalrates und des Ständerates abgedeckt werden konnte.

Die GPK veröffentlichten am 31. Mai 2010 ihre Untersuchung «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» (GPK-Bericht)¹⁴. Nach dem Bericht der FINMA vom 14. September 2009¹⁵ und dem auf zwei Expertengutachten beruhenden Bericht des Bundesrates vom 12. Mai 2010 stellt der GPK-Bericht zum Behördenverhalten während der Finanzkrise aus Schweizer Sicht den gewichtigsten Beitrag zu den Untersuchungen dar.

Mit dem GPK-Bericht wurde die FINMA aufgefordert, bis Ende 2010 zu den sie betreffenden Feststel-

lungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen und aufzuzeigen, wie und bis wann sie die Empfehlungen der beiden Kommissionen umzusetzen gedenkt. Sie kam dieser Aufforderung mit ihrer Stellungnahme vom 26. November 2010 nach. Darin begrüsst die FINMA die Aufarbeitung der Geschehnisse durch die parlamentarische Oberaufsicht rund um das Verhalten der Behörden zur Finanzkrise und die Herausgabe der UBS-Kundendaten. Die Darstellung der GPK ist sorgfältig recherchiert und insgesamt ausgewogen. Die FINMA kam daher in ihrer Stellungnahme auf nur wenige ihr für die Zukunft der Aufsichtstätigkeit wichtig erscheinende Feststellungen zu sprechen. Es sind dies der Zugang der Behörde zum Bundesrat sowie ihre Unabhängigkeit.

Unabhängige Entscheide der FINMA

Entscheide der FINMA werden ausschliesslich von der Sache und ihrem gesetzlichen Auftrag bestimmt und sind weder von Druckversuchen Dritter noch von der Beeinflussung durch die Beaufsichtigten gelenkt. Die FINMA fällt ihre Entscheide zur Wahrnehmung dieser Schutzfunktion unabhängig. Sie hielt fest, dass die damalige EBK (heute FINMA) aufgrund ihrer eigenen Einschätzung der Bedrohungslage dem Bundesrat rechtzeitig und transparent signalisiert hatte, dass sie als ultima ratio in Erfüllung ihres gesetzlichen Mandats verpflichtet sei, auf der Grundlage des Bankengesetzes die Herausgabe der Kundendaten anzuordnen. Entgegen der Feststellung der GPK wurde die FINMA jedoch vom Bundesrat nicht gedrängt, diesen Entscheid zu treffen.

Vertiefte Aussprachen zwischen FINMA und Bundesrat

Die GPK forderten den Bundesrat auf, den Präsidenten des FINMA-Verwaltungsrats regelmässig zu einer Aussprache einzuladen. Auf Anfrage des FINMA-Verwaltungsrats sollten auch ausserhalb dieser Treffen Aussprachen des Verwaltungsratspräsidenten mit dem Wirtschaftsausschuss des Bundes-

¹⁰ vgl. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01697/index.html?lang=de>

¹¹ Postulat David (08.4039) und Motion WAK-N (09.3010)

¹² «Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise», Prof. Dr. Hans Geiger,

31. Dezember 2009, und «The Conduct of Financial Market Supervision during the Financial Crisis», David Green, January 2010 (vgl. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01697/index.html?lang=de>)

¹³ Bericht der FINMA «Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht» vom 14. September 2009 (vgl. http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/Finanzmarktkrise%20und%20Finanzmarktaufsicht_Endversion_d.pdf)

¹⁴ vgl. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2010/Documents/bericht-gpk-ns-ubs-kundendaten-usa-2010-05-30-d.pdf>

¹⁵ vgl. FINMA-Jahresbericht 2009, S. 16 f.

rates stattfinden. Das FINMAG verlangt mindestens einmal pro Jahr eine Aussprache der FINMA mit dem Bundesrat. Die FINMA erachtet diesen Austausch als wertvolles Gegengewicht zu ihrer Unabhängigkeit und begrüsst daher die Stossrichtung des Vorschlags der GPK ausdrücklich. Auch Gespräche mit einem Ausschuss des Bundesrates erachtet sie als sehr wertvoll.

Was die Empfehlungen angeht, nahm die FINMA zunächst zur Empfehlung 10 Stellung. Diese ist die einzige Empfehlung aus dem Bericht, die sich direkt an die FINMA richtet. Mit der Empfehlung 10 forderten die GPK die FINMA auf, «angesichts der grossen Tragweite dieser Affäre die Frage, wie viel die oberste Leitung der UBS von den QIA-Verletzungen der Bank und ihrer Mitarbeiter wusste, vertieft abzuklären».¹⁶

Zusammenarbeit zwischen Behörden

Verschiedentlich wird im GPK-Bericht die behördenübergreifende Zusammenarbeit thematisiert. Die GPK verlangten eine Klärung von Rollen und Kompetenzen. Wie die FINMA in ihrer Stellungnahme an die GPK aufzeigte, ist für sie namentlich die Aufgabenteilung zwischen SNB und FINMA wichtig. Die FINMA beurteilt die heutige gesetzliche Regelung als grundsätzlich richtig. Die heute bereits bestehende klare Zuweisung von Kompetenzen und

Verantwortlichkeiten ist von zentraler Bedeutung. Aufsichtsinstrumente sollten möglichst nur *ein* Ziel verfolgen, und deren Einsatz sollte von *einer* Behörde verantwortet werden. Auch bei neuen Instrumenten,

Aufsichtsinstrumente sollten möglichst nur ein Ziel verfolgen, und deren Einsatz sollte von einer Behörde verantwortet werden.

die diskutiert werden, ist es notwendig, dass die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar zugewiesen werden. Funktionale Überschneidungen oder gar eine Vermischung der Zuständigkeiten würden die Wirksamkeit der Instrumente infrage stellen und letztlich beide Institutionen schwächen.

Schliesslich wies die FINMA mit ihrer Stellungnahme an die GPK auch darauf hin, dass nach der Aufarbeitung der Vergangenheit die zukunftsgerichteten Massnahmen für eine bessere Regulierung und Aufsicht wichtig sind. Die FINMA hat diese Arbeiten bereits an die Hand genommen. Der vorliegende Jahresbericht enthält dazu einige Beispiele. Bei entscheidenden Fragen ist aber der Gesetzgeber gefordert, denn dieser schafft die eigentlichen Rahmenbedingungen für einen stabilen Finanzplatz und eine erfolgreiche Aufsichtstätigkeit.

Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Januar 2010

Mit Verfügung vom 18. Februar 2009 ordnete die FINMA die Herausgabe von knapp 300 Bankkundendaten der UBS an US-Justizbehörden an, um eine unmittelbar drohende Anklage der UBS durch die US-Strafbehörde zu verhindern. Die FINMA stützte sich in ihrer Verfügung auf Art. 25 und Art. 26 BankG, wonach die FINMA befugt ist, bei einer begründeten Besorgnis über ernsthafte Liquiditätsprobleme einer Bank Schutzmassnahmen anzuordnen.

Mit Entscheid vom 5. Januar 2010 beurteilte das Bundesverwaltungsgericht die Verfügung der FINMA

als rechtswidrig. Gemäss Bundesverwaltungsgericht stellen die angerufenen Bestimmungen im Bankengesetz keine genügenden gesetzlichen Grundlagen zur Herausgabe von Bankkundendaten an ausländische Behörden dar. Die FINMA hat gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht.

¹⁶ vgl. Kap. «UBS-Cross-Border-Geschäft – mögliche Verfahren gegen frühere Organe der Bank», S. 85

INTERNATIONALE EINBETTUNG UND AGENDA

Internationale Präsenz der FINMA

Die weltweite Vernetzung der Finanzmärkte sowie die grenzüberschreitend aktiven Finanzunternehmen geben der Tätigkeit der FINMA sowohl bei den Regulierungsinitiativen als auch bei Aufsichts- und Enforcementaktivitäten eine internationale Dimension. Der Beziehungspflege zu ausländischen Aufsichtsbehörden sowie der aktiven Teilnahme an den Arbeiten der internationalen Finanzmarktaufsichtsgremien wie dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS]), der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions [IOSCO]), der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichter (International Association of Insurance Supervisors [IAIS]) und dem Financial Stability Board (FSB) kommen daher eine besondere Bedeutung zu.

Hoher Koordinationsaufwand für internationale Regulierungsprojekte

Die notwendigen Koordinationsarbeiten schränken den Handlungsspielraum bei internationalen Initiativen erheblich ein. Eine erfolgreiche Abstimmung unter den verschiedenen Staaten verhindert jedoch eine regulatorische Arbitrage und trägt damit zur Integrität und Stabilität der Finanzmärkte auf der ganzen Welt bei. Zwischen den Rahmenbedingungen der einzelnen Länder bestehen aber nach wie vor teilweise erhebliche Unterschiede.

Weltweit anwendbare Mindeststandards

Weltweit anwendbare Mindeststandards sollen zwar konkret und verbindlich sein, müssen aber den jeweiligen Ländern ausreichend Flexibilität für eine wirksame nationale Umsetzung ermöglichen.

Dabei stellen die Mindeststandards für die Mitgliedsländer kein bindendes Recht dar. Ihre Einhaltung wird indessen immer stärker über Peer Reviews überprüft. Werden in den Regelungen sowie in der Umsetzung Lücken gefunden, kommt

es zu einer Schlechterstellung der Institute der entsprechenden Staaten, und unter Umständen wird ihnen gar der Marktzugang erschwert.

Aktives Mitwirken der Schweizer Vertreter auf internationaler Ebene

Die FINMA vertritt in den genannten Gremien die Interessen der Schweiz, im BCBS und im FSB teilweise zusammen mit der SNB und dem SIF. Über die Jahre konnte sich die Schweiz dank eines initiativen Mitwirkens der SNB und der FINMA Anerkennung auf internationaler Ebene verschaffen. So flossen beispielsweise ihre Beiträge zur Too-big-to-fail-Thematik, zur Vergütungsregulierung sowie zur Versicherungsgruppenaufsicht direkt in die Entwicklung der internationalen Standards ein.

Optimaler Zugang für Schweizer Finanzinstitute zu ausländischen Finanzmärkten

Angesichts der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen durch Schweizer Finanzinstitute ist der optimale Zugang zu ausländischen Märkten ein Dauerthema. Der Zugang zu einem oft umfassend regulierten Finanzmarkt eines anderen Landes ist in vielen Fällen nur dann möglich, wenn die entsprechenden Institute die Anforderungen des lokalen Aufsichtsrechts erfüllen. Wie die Aufsichtsbehörden anderer Länder richtet sich die Schweizer Aufsicht sehr stark nach den Richtlinien der internationalen Standardsetzer mit allfälligen Unterschieden in Nebenaspekten. Dennoch gibt es immer wieder kleinere und grössere Unterschiede. Bereits kleine Abweichungen im Regulierungsansatz können zu Problemen führen und die Erbringung von Finanzdienstleistungen für Schweizer Institute im Ausland behindern oder gar verunmöglichen. Ein Instrument unter mehreren bildet die formelle Anerkennung einer Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht im Ausland. Die FINMA setzt sich mit Nachdruck dafür ein. Bei einigen Themen sind Anpassungen des Schweizer Rahmenwerkes

aber unumgänglich. Hier ortet die FINMA Handlungsbedarf und beurteilt mögliche Optionen.

Auch bei Aufsichtsthemen bestehen international Berührungspunkte: Im Vordergrund steht der Informationsaustausch über die Risikoexposition der Institute. Die institutsbezogene Aufsichtstätigkeit erweist sich nicht selten als Ausgangspunkt für

weitergehende Kooperationen, zum Beispiel auf dem Gebiet der Regulierung. Der Austausch über die institutsspezifische Aufsicht dient ferner der Vertrauensbildung. Zudem arbeitet die FINMA bei der grenzüberschreitenden Verfolgung von Börsendelikten mit den entsprechenden ausländischen Behörden zusammen.

Internationale Zusammenarbeit der Schweiz

Europäische Union

Die FINMA führt mit hochrangigen Vertretern der Europäischen Kommission in regelmässigen Abständen Gespräche und arbeitet mit den Ausschüssen der europäischen Aufsichtsbehörden zusammen – dies auf dem Gebiet der Banken (Committee of European Banking Supervisors [CEBS]), der Versicherungen (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors [CEIOPS]) und der Wertschriften (Committee of European Securities Regulators [CESR]). Die FINMA nimmt im entsprechenden CEIOPS-Unterausschuss für die Aufsicht über Versicherungsgruppen als Beobachter teil, soweit Schweizer Gruppen betroffen sind. Nach Umwandlung der bestehenden EU-Ausschüsse in die europäischen Aufsichtsbehörden European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) und European Securities and Markets Authority (ESMA), die ab Januar 2011 über erweiterte Kompetenzen verfügen werden, soll die Zusammenarbeit weitergeführt und, wo möglich, noch verstärkt werden.

Im Frühjahr 2010 führte die FINMA einen umfassenden Rechtsvergleich zwischen dem schweizerischen Finanzmarktrecht und dem entsprechenden EU-Acquis durch. Dabei stellte sie je nach Bereich einen unterschiedlichen Grad an Übereinstimmung zwischen der schweizerischen Regulierung und den EU-Bestimmungen fest. Im Februar 2010 anerkannte CEIOPS die Gleichwertigkeit der schweizerischen Rückversicherungsaufsicht gegenüber der EU-Rückversicherungsrichtlinie. Im November 2010 zeigte

sich die Europäische Kommission gegenüber CEIOPS gewillt, die Schweiz – mit Blick auf die Prüfung der Gleichwertigkeit nach der Solvency-II-Richtlinie über die Versicherungsaufsicht – in die Liste der Länder aufzunehmen, deren Aufsichtsregime in einer ersten Runde auf Gleichwertigkeit zu prüfen ist.¹⁷ Diese Prüfung ist gegenwärtig im Gang.

International Association of Insurance Supervisors

Die FINMA beteiligt sich innerhalb der IAIS aktiv an den Arbeiten des Executive Committee, des Technical Committee und des Financial Stability Committee sowie in verschiedenen Subcommittees. Im Oktober 2010 wurde die Vizepräsidentin der FINMA zur Vorsitzenden des Technical Committee gewählt.

Im unlängst geschaffenen Financial Stability Committee der IAIS lag das Hauptaugenmerk 2010 auf der Analyse möglicher systemischer Risiken im Versicherungssektor sowie auf der Erarbeitung von Grundlagen und Instrumenten für die makroprudenziale Aufsicht. Mit dem Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (ComFrame) treibt die IAIS die Schaffung eines internationalen Rahmens für die Aufsicht über international tätige Versicherungsgruppen weiter voran. Unter Leitung der Vizepräsidentin der FINMA begann nach Abschluss der Vorbereitungsphase im Sommer 2010 die konkrete Ausarbeitung der entsprechenden Vorgaben zur Aufsicht über Versicherungsgruppen.

¹⁷ vgl. Kap. «Schweizer Solvenztest und europäische Solvenzregeln», S. 52

IOSCO Task Force on Commodity Futures Markets

Als Antwort auf die Verlautbarung der G-20-Staats- und Regierungschefs der grossen Industrie- und Schwellenländer zu den Energiemärkten von September 2009 setzte die IOSCO die Task Force on Commodity Futures Markets ein, zu deren Mitgliedern auch die FINMA gehört.

Um die Transparenz und die Marktstabilität auf den Energiemärkten, insbesondere den Ölmärkten, zu erhöhen, erachtet es die G-20 als wichtig, regelmässig Daten zu veröffentlichen und die Regulierung zu verbessern. Die Aufsichtsbehörden sollen einen umfassenderen Überblick über die Aktivitäten der Marktteilnehmer in den genannten Bereichen gewinnen.

In ihrem Zwischenbericht an die G-20-Staaten von Oktober 2010 regte die Task Force an, dass die Marktteilnehmer für nicht börslich gehandelte Transaktionen im Energiemarkt – unter anderem für Öl und Öldestillate – einen zentralen Datenaufbewahrungsort (Trade Repository) schaffen sowie die

Anwendung von standardisierten Dokumentationen vorsehen, beispielsweise Master Agreements der International Swaps and Derivatives Association (ISDA). Ausserdem empfahl die Task Force verlässliche Preisinformationen von sogenannten Price Reporting Agencies. Die FINMA ihrerseits beantwortete zuhanden der G-20-Staaten einen umfassenden Fragebogen über die Aufsicht der Energiemärkte in der Schweiz sowie über die Finanzinstrumente mit Energiebasiswerten, die an schweizerischen Börsen gehandelt werden, insbesondere Futures und Optionen, aber auch Warrants und strukturierte Produkte.

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom), das Bundesamt für Energie (BFE) und die FINMA haben bereits einen Teil der G-20-Empfehlungen umgesetzt, indem sie eine gemeinsame Marktbeobachtung über die Handelsaktivitäten im Energie- und Stromsektor der Schweiz¹⁸ durchführten.

Fragen der internationalen Bankenregulierung

Das BCBS erarbeitete im Nachgang zur Finanzkrise zahlreiche Massnahmen auf mikro- und makroprudenzieller Ebene, um die Robustheit der Finanzinstitute dauerhaft zu erhöhen. Die entsprechenden Regelungen werden unter dem Begriff «Basel III» zusammengefasst und gehen von der Eigenkapitalmessung von Basel II und den diesbezüglichen Eigenmittelanforderungen aus.

Zeitlich vorgezogene neue Marktrisikovorschriften «Basel 2.5»

Die Eigenkapitalanforderungen von Basel II hinsichtlich der Behandlung von Marktrisiken waren letztmals im Jahr 2009 angepasst worden. Die neuen Marktrisikovorschriften sollen nach BCBS per 31. Dezember 2011, also vor Basel III, eingeführt werden und sind deshalb auch unter dem Begriff

«Basel 2.5» bekannt. Mit den neuen Marktrisikovorschriften will das BCBS die erforderlichen Eigenmittel zur Unterlegung der risikogewichteten Aktiven aus Handelsaktivitäten erhöhen. In der Schweiz werden die genannten Massnahmen in enger Abstimmung mit anderen nationalen regulatorischen Reformen zu den Kapital- und Liquiditätsvorschriften bereits per 1. Januar 2011 eingeführt.¹⁹

Das Reformpaket «Basel III»

Die FINMA ist in den massgebenden Arbeitsgruppen des BCBS aktiv vertreten, welche die verschiedenen Massnahmen im Detail ausarbeiteten und zu einem Grossteil im Jahr 2010 zum Abschluss brachten. Das vorgeschlagene Reformpaket – die Basis von Basel III – wurde vom BCBS im Dezember 2009 mit einem Konsultationspapier der Öffentlich-

¹⁸ vgl. Kap. «Energiehandel», S. 67

¹⁹ vgl. «Marktrisiken und Verbrie-fungen» in Kap. «Kapital- und Liquiditätserfordernisse», S. 44 f.

keit zur Stellungnahme unterbreitet. Im Juli 2010 einigte sich das Führungsorgan des BCBS – die Governors and Heads of Supervision (GHOS) – auf die wichtigsten Ausgestaltungselemente des Reformpakets. Diese Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankenaufsichtsinstanzen legte in ihrer Sitzung von September 2010 die Kalibrierung und die Umsetzung der Massnahmen

fest. Am Gipfeltreffen der G-20 von November 2010 in Seoul befürworteten die Staats- und Regierungschefs die neuen Eigenkapitalvorschriften für Banken (Basel III) mit einem Umsetzungsplan bis 2019.²⁰ Das BCBS verabschiedete bei seiner Sitzung im Dezember 2010 das Regelwerk Basel III (Rules Text) zu Liquidität und Eigenkapital, das anschliessend durch die GHOS genehmigt wurde.

Revision des Regulierungs- und Aufsichtsrahmens für Verwalter alternativer Investmentfonds

Auch der Fondsmarkt ist von den laufenden Regulierungsinitiativen auf internationaler Ebene betroffen. Insbesondere der regulatorische Handlungsbedarf im Bereich der Hedge Funds wird seit der Finanzkrise intensiv untersucht. Unter schweizerischer Beteiligung erarbeitete die IOSCO sechs Prinzipien zur Regulierung und Überwachung von Hedge Funds. Diese sehen namentlich erhöhte Transparenzpflichten gegenüber dem investierenden Kunden sowie gegenüber den Aufsichtsbehörden vor. Dazu gehören aber auch prudenzielle Anforderungen, beispielsweise auf dem Gebiet des Risikomanagements. In der EU wurde eine Richtlinie zu Verwaltern alternativer Investmentfonds (Alternative Investment Fund Managers Directive [AIFM-Richtlinie]) verabschiedet, die alle nicht EU-kompatiblen kollektiven Kapitalanlagen betrifft. Ziel der AIFM-Richtlinie ist es, analog zur bestehenden UCITS-Regulierung in der EU einen einheitlichen Markt für alternative Anlagen zu schaffen. Nach der endgültigen Fassung der Richtlinie wird dieser «EU-Pass» auch Nicht-EU-Anbietern zugänglich sein, einschliesslich jenen aus der Schweiz, jedoch unter der Bedingung, dass die Vorschriften einge-

halten werden, die materiell in einigen Bereichen weit über die IOSCO-Prinzipien hinausgehen. Dies wird allerdings ohne eine Anpassung der schweizerischen Revision des Regulierungs- und Aufsichtsrahmens für Verwalter alternativer Investmentfonds nur schwer gelingen.²¹

Handlungsbedarf in der Schweiz

Unabhängig von der Situation auf internationaler Ebene besteht auch in der Schweiz Handlungsbedarf. Die Schweiz hat zu entscheiden, wie sie sich zu den Vorschriften der AIFM-Richtlinie stellt. Diese gehen in einigen Bereichen weit über die Anforderungen der IOSCO, die Bestimmungen des Kollektivanlagengesetzes und der UCITS-Richtlinie hinaus.

Hinsichtlich eines allfälligen Systemrisikos von Hedge Funds beteiligt sich die Schweiz aktiv an den weltweiten Erhebungen der IOSCO und hat dazu bereits zwei Umfragen unter Schweizer Fondsmanagern durchgeführt. Angesichts der grenzüberschreitenden Struktur des Geschäfts ist eine internationale Koordination wichtig.

²⁰ vgl. hierzu detaillierte Angaben zum internationalen Regulierungsrahmen für Banken (Basel III): <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>

²¹ vgl. EBK-Jahresbericht 2008, S. 72

Supervisory Colleges

Die Zuständigkeiten einer nationalen Aufsichtsbehörde enden nicht an der Landesgrenze. Der «Home Regulator» – in der Regel am Ort der Leitung einer Finanzgruppe – überwacht deren ausländische Geschäftstätigkeiten zusammen mit dem pro Land jeweils zuständigen «Host Regulator». Dabei ist ein angemessener Informationsfluss zwischen den beteiligten Aufsichtsbehörden sicherzustellen. So kann der Host Regulator die Risikoexpositionen des ihm unterstellten Instituts im Ausland besser beurteilen, während der Home Regulator einen besseren Einblick in die Geschäftstätigkeit und Strategie auf konsolidierter Gruppenstufe erhält. Die FINMA hat bereits mehrjährige Erfahrung mit entsprechenden Koordinationsgremien. Der enge Kontakt, insbesondere zu den britischen und US-amerikanischen Behörden, erwies sich gerade während der Finanzkrise als ausgesprochen wirkungsvoll.

Die internationalen Gremien, wie FSB, BCBS und IAIS, empfehlen ihren Mitgliedern, die Zusam-

menarbeit von Aufsichtsbehörden im Rahmen von Supervisory Colleges zu institutionalisieren. Diese vom jeweiligen Home Regulator einberufenen Treffen zu einem grenzüberschreitend aktiven Institut bringen alle betroffenen Aufsichtsbehörden regelmässig mit dem obersten Management des Instituts zusammen. Dabei erfolgt unter anderem ein Meinungs austausch zwischen der Leitung der Gruppe und den Aufsichtsbehörden. Die FINMA, die massgeblich an der Entwicklung der entsprechenden Standards des BCBS und der IAIS beteiligt war, hat inzwischen für mehrere Institute Supervisory Colleges geleitet und selbst an Colleges von ausländischen Gruppen mit Geschäftstätigkeit in der Schweiz teilgenommen. Zudem organisierte sie für die grossen Schweizer Banken Crisis Management Colleges. Gegenstand der entsprechenden Treffen waren Vorkehrungen zur Krisenbewältigung. Für die grossen Versicherer sind für 2011 ähnliche Treffen geplant.

Internationale Amtshilfe

In den letzten Jahren erhielt die FINMA immer mehr Anfragen von ausländischen Behörden, welche die Zusammenarbeit mit ihr suchten. Diese Tendenz verstärkte sich 2010 in allen Zuständigkeitsbereichen der FINMA. Die internationale Zusammenarbeit beschränkt sich nicht mehr nur auf Ersuchen um Informationsaustausch im Rahmen von Untersuchungen einzelner deliktischer Handlungen. Immer häufiger betrifft sie auch andere Sachverhalte, zu denen die ausländischen Behörden die Informationshilfe der FINMA und die Zusammenarbeit mit ihr wünschen. Neben den üblichen Anfragen, die grösstenteils den Börsenbereich betreffen, beispielsweise bezogen auf Tatbestände wie Insiderhandel, Kursmanipulation oder Verletzung von Offenlegungspflichten, wird die FINMA

neu auch zu Fragen wie konsolidierte Aufsicht, Supervisory Colleges, Kooperation in Krisenfällen, Cross-Border-Tätigkeiten oder Outsourcing um Informationen und Zusammenarbeit gebeten.

Im Börsenbereich ist es der FINMA nach jahrelangen Bemühungen im Februar 2010 gelungen, im Multilateral Memorandum of Understanding (MMoU) der IOSCO über die gegenseitige Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Börsenaufsichtsbehörden den Status eines A-Signaturs zu erlangen. Im Gegenzug werden auf internationaler Ebene die Erwartungen an die FINMA zunehmen, sowohl im Hinblick auf die Zahl der Gesuche als auch auf den Umfang der angeforderten Informationen. Die Statusänderung konnte die Schwierigkeiten mit der EU aber nicht

beseitigen. Die Schweizer Amtshilfepraxis wird vom CESR und von seinen Mitgliedern nach wie vor kritisiert.

Im Zentrum steht dabei das schweizerische Kundenverfahren selbst sowie die spezifische Regelung bei Verwaltungsvollmachten («unverwickelter Dritter»²²).

Zu restriktive Schweizer Rechtsgrundlagen

Das Bundesverwaltungsgericht hiess zwei Entscheide der FINMA gut und bestätigte dadurch, dass die Organe einer Offshore-Gesellschaft keine «unverwickelte Dritte» darstellen und die Angestellten eines externen Vermögensverwalters im Amtshilfeverfahren keine Parteistellung haben. Zugleich hielt das Bundesverwaltungsgericht aber fest, dass bei Verwaltungsvollmachten der externe unabhängige Vermögensverwalter im Verfahren über eine Parteistellung verfügt. Die Tatsache, dass ein professioneller Vermögensverwalter bzw. ein Finanzintermediär auf den ausländischen Märkten tätig sein kann, die unmittelbare Übermittlung

seines Namens aber verweigern darf, stösst zu Recht auf Unverständnis seitens der ausländischen Behörden.

Aufgrund der raschen Veränderungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit erweisen sich die schweizerischen Rechtsgrundlagen als

Im Börsenbereich ist es der FINMA gelungen, im MMoU der IOSCO den Status eines A-Signatars zu erlangen.

zu restriktiv, um eine geeignete Zusammenarbeit im Interesse des Schweizer Finanzplatzes zu ermöglichen – dies nicht nur hinsichtlich der Amtshilfe im Börsenbereich, sondern auch bezogen auf die konsolidierte Aufsicht und die grenzüberschreitenden Prüfungen. Die FINMA informierte den Bundesrat über die negativen Folgen dieser Rechtslage, damit eine Gesetzesrevision in Erwägung gezogen werden kann.

²² vgl. Bericht der FINMA «Internationale Amtshilfe im Börsenbereich», Abschnitt 6.2, S. 19 (http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/Amtshilfebericht_20090916_d.pdf)



REGULIERUNG UND AUFSICHT



GENERELLE THEMEN

Aufsichtskonzepte

Die FINMA strebt entsprechend ihren vom Bundesrat genehmigten strategischen Zielen eine effektive und effiziente Aufsicht an. Zur Umsetzung hat die Aufsichtsbehörde daher Arbeiten zur Optimierung und Neuausrichtung ihrer Aufsichtskonzepte in den jeweiligen Aufsichtsbereichen aufgenommen.

Die FINMA verfügt im Verhältnis zu ihren vielfältigen Aufgabengebieten und den hohen Anforderungen in vielen Aufsichtsbereichen über knappe personelle Ressourcen. Ein verantwortungsvoller und schonender Umgang mit den finanziellen Mitteln bedingt daher, dass die Ressourcen der Aufsichtsbehörde auf jene Aufgaben konzentriert werden, die wegen der ihnen zugrunde liegenden Risiken erhöhte Aufmerksamkeit verlangen. Ein wichtiges Element bildet die konsequente Verfolgung eines risikobasierten Ansatzes in sämtlichen Aufsichtsbereichen der FINMA. Die verschiedenen Aufsichtsgesetze räumen der FINMA einen Handlungsspielraum bezüglich Gewichtung der Überwachungsintensität der einzelnen Institute ein. Dieser Handlungsspielraum soll in Zukunft unter Berücksichtigung der von den Instituten ausgehenden Risiken konsequenter genutzt werden.

Aufgrund der geschilderten Ausgangslage hat die FINMA alle Beaufsichtigten nach ihrer Risikowir-

kung für Gläubiger, Anleger, Versicherte sowie für das Gesamtsystem und die Reputation des schweizerischen Finanzplatzes in sechs Aufsichtskategorien eingeteilt. Dabei zeichnen sich Beaufsichtigte der Kategorie 1 durch grosse, auch globale Relevanz und entsprechend bedeutende Risiken auf den verschiedenen Ebenen aus. Das Risikopotenzial der Institute in den weiteren Kategorien nimmt stufenweise bis zur Kategorie 5 ab; die Marktteilnehmer in der risikoarmen Kategorie 6 werden nicht prudenziell beaufsichtigt.

Neben der Einteilung in Risikokategorien erhält jedes Institut ein internes Rating, das die Einschätzung der FINMA zu dessen aktueller Verfassung darstellt. Aufgrund dieser beiden Grössen – Kategorisierung und Institutsrating – werden die Aufsichtskonzepte, die Aufsichtsintensität, der Einsatz der Aufsichtsinstrumente sowie das Zusammenwirken zwischen direkter Aufsicht durch die FINMA und Einsatz der Prüfungsgesellschaften für die einzelnen Institute festgelegt.

Mit diesem Aufsichtsansatz strebt die FINMA in Zukunft eine differenziertere Aufsicht und eine effizientere Zuteilung der Aufsichtsressourcen an.

Vorschläge zur Lösung des Too-big-to-fail-Problems

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte deutlich, dass vom Ausfall einzelner Unternehmen des Finanzsektors für eine Volkswirtschaft ein erhebliches Systemrisiko ausgehen kann. Damit für die Volkswirtschaft wichtige Bankfunktionen aufrechterhalten werden, mussten systemrelevante Banken in der Krise vom Staat unterstützt werden. Sie waren «too big to fail». Ihre Grösse in Bezug auf Marktanteil und Bilanzsumme, die fehlende kurzfristige Ersetzbarkeit ihrer Leistungen, ihre internationale Vernetzung und die Angst vor

Ansteckungsrisiken für das gesamte Finanzsystem führen dazu, dass die beiden Schweizer Grossbanken einen faktischen Bestandesschutz geniessen. Gegenüber nicht systemrelevanten sowie kleineren Banken führt dies zu einer Verzerrung des Wettbewerbs. Zudem sind disziplinierende Marktmechanismen ausser Kraft gesetzt und die Chancen von den Risiken entkoppelt. Durch die globalen Bankenrettungspakete blieben das Management und die Investoren von den Verlusten, die sich aus ihren Entscheidungen ergaben, teilweise verschont.

International suchen Zentralbanken, Bankenaufseher und Politiker zurzeit nach Lösungen des Too-big-to-fail-Problems. Ziel ist es, durch geeignete Vorbereitungsmaßnahmen auch systemrelevante Banken in einer Krise geordnet zu sanieren oder zu liquidieren. Zudem müssen die Eigner und die Gläubiger wieder einkalkulieren, dass sie – bei durchaus realistischen Konkurszenarien – die Verluste aus ihren Investitionsentscheidungen selbst zu tragen haben. Dies sollte ihre Risikobereitschaft senken und zur Stabilität des Finanzsektors beitragen. Nachdem die UBS im Oktober 2008 mit einer Pflichtwandelanleihe der Eidgenossenschaft und einer Vermögenswertübertragung auf die SNB hatte gestützt werden müssen, setzte der Bundesrat am 4. November 2009 die «Expertenkommission zur Limitierung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen» ein. In dieser Kommission nahmen unter anderem Vertreter von Schweizer Finanzunternehmen, der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), der SNB und der FINMA Einsitz.

Schlussbericht der Expertenkommission

In ihrem am 4. Oktober 2010 veröffentlichten Schlussbericht²³ umschrieb die Expertenkommission zunächst den von ihr verwendeten Begriff der systemischen Relevanz. Nach jener Definition ist ein Unternehmen systemisch relevant, wenn es aufgrund seiner Grösse, seiner Marktkonzentration und Vernetzung mit einer Vielzahl weiterer Marktteilnehmer sowie wegen der fehlenden kurzfristigen Substituierbarkeit der von ihm erbrachten Leistungen für die Volkswirtschaft unverzichtbar ist. Im Schweizer Finanzsektor erfüllen zurzeit die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse diese Kriterien. Obwohl der Versicherungssektor für die Schweizer Gesamtwirtschaft unzweifelhaft von wesentlicher Bedeutung ist, ordnete die Expertenkommission hinsichtlich der genannten Massstäbe im schweizerischen Versicherungssektor unter den heutigen Gegebenheiten weder eine Too-big-to-fail- noch eine Too-big-to-be-rescued-Situation.

Müsste der Staat aufgrund sozialpolitischer Überlegungen eingreifen, beispielsweise, um das

System der beruflichen Vorsorge zu stützen, wären die Lebensversicherer von den entsprechenden Massnahmen betroffen, da sie bei der beruflichen Vorsorge Rückdeckung gewähren. Ein solch sozialpolitisch motivierter Staatseingriff ist jedoch von einem untragbaren Systemrisiko für den Finanzplatz und die Realwirtschaft, wie es im Zusammenhang mit Banken diskutiert wird, zu unterscheiden.

Im Gegensatz zu den Banken gehen auch Ratingagenturen für ihre Einschätzung der Bonität nicht von einer faktischen Staatsgarantie für die grossen Versicherer aus. Dies schliesst jedoch nicht endgültig aus, dass auch im Versicherungssektor systemische Risiken zutage treten können, insbesondere über versicherungsfremde und bankähnliche Aktivitäten. Da sich das bestehende Aufsichtsregime im Versicherungsbereich – gestützt durch das traditionelle Geschäftsmodell der Versicherungsunternehmen – grundsätzlich als angemessen erweist, drängen sich heute keine grundlegenden Änderungen des Aufsichtskonzepts für Versicherungen auf. Im Rahmen ihrer Untersuchungen für die Expertenkommission veröffentlichte die FINMA im Juni 2010 ein Arbeitspapier mit dem Titel «Systemische Risiken im Versicherungssektor? Betrachtungen mit Fokus auf die schweizerische Assekuranz»²⁴. Gezielte Verbesserungen im Aufsichtsregime sind im Rahmen der allgemeinen Weiterentwicklung der Versicherungsaufsicht vorzunehmen.

Von der Expertenkommission empfohlene Kernmassnahmen

Der beschriebenen Situation entsprechend, richtete die Expertenkommission ihr Hauptaugenmerk auf den Bankensektor. Sie schlug für die Schweiz geeignete und zugleich tragbare Massnahmen vor, mit denen systemrelevante Banken ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen erhöhen. Sollte eine systemrelevante Bank scheitern, gilt es, ihren Marktaustritt unter Fortführung der systemrelevanten Funktionen bei gleichzeitiger Vermeidung staatlicher Beihilfen zu gewährleisten. Die Expertenkommission schlägt dazu in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung

²³ vgl. <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/>

²⁴ vgl. http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/wp_juni2010_systemische-risiken-im-versicherungssektor_20100628_d.pdf

und Organisation vier sich gegenseitig ergänzende Kernmassnahmen vor. Von Grössenbegrenzungen oder gar der Zerschlagung der Grossbanken sahen die Vertreter der Kommission ebenso ab wie von umfassenden strukturellen Eingriffen. Verworfen wurden zudem Steuerlösungen, wie sie zum Teil in Europa erörtert werden. Nach Meinung der Expertenkommission leisten solche Ansätze keinen wirklichen Beitrag zur Finanzstabilität und setzen ohne glaubhafte Konkursdrohung sogar Fehlanreize.

Erhöhte Eigenmittelanforderungen

Die erste Kernmassnahme sieht vor, die Eigenmittelanforderungen an die beiden Grossbanken qualitativ und quantitativ deutlich zu erhöhen.

Die Expertenkommission schlägt in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und Organisation vier sich gegenseitig ergänzende Kernmassnahmen vor.

Die Anforderungen unterteilen sich künftig in eine Basisanforderung, einen Puffer zur Abfederung grösserer Verluste sowie eine progressive Komponente, die mit zunehmender Systemrelevanz der betroffenen Banken ansteigt.

Die Höhe der Anforderungen wird sowohl auf Basis der risikogewichteten Aktiven²⁵ als auch mithilfe der Leverage Ratio auf der Grundlage nicht risikogewichteter Aktiven bemessen. Mindestens zehn Prozent der risikogewichteten Aktiven müssen aus Eigenmitteln der höchsten Qualität (Common Equity) bestehen. Die Anforderungen des Puffers können in Höhe von bis zu 35 Prozent mit bedingten Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertible Bonds [CoCos]) erfüllt werden. Die progressive Komponente, die sich nach gegenwärtigem Stand auf etwa sechs Prozent der risikogewichteten Aktiven für jede der beiden Grossbanken belaufen wird, darf vollständig aus CoCos bestehen. Bei den CoCos handelt es sich um neue Kapitalinstrumente, die beim Unterschreiten vordefinierter Eigenkapitalquoten (Triggers) automatisch in Eigenkapital

umgewandelt oder entsprechend abgeschrieben werden. Falls CoCos für Teile des Puffers zum Einsatz kommen, werden diese bei einem Trigger von sieben Prozent gewandelt, um das Abgleiten der Bank in die Sanierungs- bzw. Liquidationsphase (Recovery bzw. Resolution) zu verhindern. Für CoCos in der progressiven Komponente schlägt die Expertenkommission einen Trigger von fünf Prozent vor, um für den Fall der Resolution ausreichend Mittel zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen sowie zur Abwicklung der Restbank zur Verfügung zu haben.

Verschärfte Liquiditätsanforderungen

Im Rahmen der zweiten Kernmassnahme bestätigt die Expertenkommission die bereits Ende Juni 2010 umgesetzten verschärften Liquiditätsanforderungen an die beiden Schweizer Grossbanken. Für UBS und Credit Suisse gelten seither Liquiditätsvorschriften, nach denen die in einem strengen Szenario geschätzten Liquiditätsabflüsse während mindestens 30 Tagen aus eigener Kraft zu decken sind.²⁶

Senkung der Risikokonzentration

Im Bereich der Risikoverteilungsvorschriften fordert die Expertenkommission als dritte Kernmassnahme eine Senkung der Risikokonzentration anderer Banken gegenüber systemrelevanten Instituten und umgekehrt. Flankierend dazu ist beabsichtigt, die verschiedenen operationellen Abhängigkeiten kleinerer Banken gegenüber systemrelevanten Instituten zu senken.

Organisatorische Anforderungen

Einen wesentlichen Teil des Gesamtpakets stellen schliesslich die organisatorischen Anforderungen an systemrelevante Banken dar. Die Expertenkommission verlangt von solchen Banken, dass die Weiterführung systemrelevanter Funktionen auch im Fall drohender Insolvenz sichergestellt ist. Als systemrelevant gelten insbesondere der Zahlungsverkehr sowie das inländische Einlagen- und Kreditgeschäft. In diesem Zusammenhang sollen

²⁵ Mithilfe von Zuschlagsfaktoren können dabei auch Ausserbilanzgeschäfte berücksichtigt werden.

²⁶ vgl. «Neues Liquiditätsregime für Schweizer Grossbanken» in Kap. «Kapital- und Liquiditätserfordernisse», S. 44

die Eigenmittel einen wichtigen Beitrag leisten, dass im Falle einer Herauslösung der systemrelevanten Funktionen²⁷ sowohl der neue Rechtsträger, auf den diese Funktionen übertragen werden, als auch die in der Restbank verbleibenden Teile über eine solide Kapitalisierung und eine entsprechend hohe Überlebensfähigkeit verfügen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit im Rahmen von verfassungsmässig geschützten Rechten – konkret der Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit – ist es primär Aufgabe der jeweiligen Bank, die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen (Subsidiaritätsprinzip). Kann die Bank hingegen keine wirksamen Massnahmen nachweisen, zum Beispiel eine überzeugende und nachvollziehbare Notfallplanung (Recovery and Resolution Plan [RRP]), muss die FINMA diese anordnen.

Brückenbank und Anreizsystem

Spätestens, wenn eine Bank die Eigenmittelquote von fünf Prozent unterschreitet, sollten sich die systemrelevanten Funktionen in kurzer Zeit auf einen unabhängigen Rechtsträger, eine sogenannte Brückenbank, übertragen lassen. Zugleich sind die CoCos in Common Equity umzuwandeln, damit die Umsetzung der Notfallplanung finanziell gesichert ist. Übertrifft eine Bank die an sie gestellten organisatorischen Mindestanforderungen und verbessert somit die Sanier- und Liquidierbarkeit der Gesamtbank, so wird dies durch einen Abschlag bei der progressiven Eigenmittelkomponente honoriert. Zu diesem Zweck sollten die Unterneh-

men ihre Geschäftsmodelle sowie die rechtlichen bzw. organisatorischen Strukturen vereinfachen und harmonisieren. Wichtige Daten und Dienstleistungen müssen umfassend und zeitgerecht zur Verfügung stehen. Ferner sind die Abhängigkeiten und Ansteckungsrisiken innerhalb des Konzerns zu verringern. Werden geografische Ungleichgewichte minimiert und sind die Aktiven dort belegen, wo die Verbindlichkeiten bestehen (Self-Sufficiency), kann das Risiko des «Ring Fencing» nationaler Aufsichtsbehörden deutlich herabgesetzt werden. Ergänzend zum dargestellten Anreizsystem, wird die Sanier- und Liquidierbarkeit systemrelevanter Banken auch im Rahmen des Bankinsolvenzrechts verbessert, das gegenwärtig revidiert wird.²⁸

Die Umsetzung einzelner von der Expertenkommission vorgeschlagener Massnahmen setzt eine Änderung des Bankengesetzes voraus. Daher hat die Expertenkommission einen entsprechenden Entwurf für eine Teilrevision vorgelegt, der als Grundlage für die weiteren gesetzgeberischen Arbeiten dienen kann.

Der Bundesrat gab an seiner Sitzung vom 22. Dezember 2010 Gesetzesvorschläge für den Umgang mit Systemrisiken von Grossbanken in die Vernehmlassung. Der Entwurf für eine entsprechende Änderung des Bankengesetzes stützt sich auf die Vorschläge der Expertenkommission. Um die Ausgabe von neuem Vorrats- und Wandlungskapital in der Schweiz zu fördern, schlägt der Bundesrat zudem steuerliche Massnahmen vor. Die Vernehmlassung dauert bis zum 23. März 2011.

²⁷ vgl. Kap. «Änderungen des Bankengesetzes», S. 47

²⁸ vgl. Kap. «Änderungen des Bankengesetzes» und Kap. «Bankensanierungsverordnung», S. 47

Zunahme der Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft

Die FINMA erachtet das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft und die damit verbundenen Entwicklungen als strategisch wichtig. 2009 hatte die FINMA ihr Hauptaugenmerk in diesem Bereich auf das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft der Banken und die diesbezüglichen Rechts- und Reputationsrisiken gelegt. 2010 stand das Geschäft der Lebensversicherer mit im Ausland ansässigen Kunden im Vordergrund. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei dem Geschäft mit sogenannten Versicherungsmänteln (Wrapper-Geschäft). Neben einer Grundlagenanalyse führte die FINMA bei einer Auswahl Beaufsichtigter eine Bestandesaufnahme sowie teilweise auch Vor-Ort-Prüfungen durch. Nach Abschluss dieser Arbeiten prüfte die FINMA verschiedene Handlungsalternativen und beschloss im Herbst 2010, ihren Standpunkt in einem Positionspapier darzulegen. Dieses richtet sich an die von der FINMA überwachten Banken, Versicherungen, Effekthändler sowie die prudenziell überwachten Bewilligungsträger nach Kollektivanlagengesetz, die grenzüberschreitend tätig sind. Im Positionspapier werden die Risikobereiche aufgezeigt und die Erwartungen der Aufsicht formuliert. Die Umsetzung dieser für das grenzüberschreitende Geschäft konkretisierten aufsichtsrechtlichen Anforderungen wird über den Aufsichtsprozess mit den Beaufsichtigten vermehrt zur Sprache gebracht. Die von der FINMA vertretene Position wird sich künftig auch in ihrer Enforcement-Praxis niederschlagen.

Die Rechts- und Reputationsrisiken, die im grenzüberschreitenden Geschäft als Folge von Verletzungen oder Umgehungen ausländischer Vorschriften entstehen können, nahmen in den vergangenen Jahren merklich zu. Dies liegt weniger an schärferen ausländischen Regulierungen als vielmehr an deren konsequenterer Durchsetzung. Zudem haben sich die Beweiserhebungsmethoden ausländischer Behörden teilweise gewandelt.

Quellen von Rechts- und Reputationsrisiken

Die Quellen von Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft sind vielfältig. Häufig liegen sie im ausländischen Aufsichtsrecht begründet. Dort bestehen primär zwei Risikobereiche: Der eine betrifft die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen, der andere das grenzüberschreitende Angebot von Finanzprodukten. Beides wird in vielen Rechtsordnungen an restriktive Bedingungen – zum Beispiel physische Präsenz, Registrierung oder Zulassung, Prospektpflicht – geknüpft. Während die Schweiz im Bankensektor vergleichsweise weniger Schranken für ausländische Marktteilnehmer kennt, sind in gewissen Ländern bereits relativ einfache Aktivitäten eingeschränkt oder verboten, beispielsweise unerbetene Telefonanrufe. Solche Vorschriften hemmen im Ergebnis den Zugang zu ausländischen Märkten. Sie rufen bei Missachtung für die betroffenen Institute und gegebenenfalls für deren Mitarbeitende erhebliche Rechts- und Reputationsrisiken hervor und können sowohl verwaltungs- als auch strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen. Oft ergeben sich aus Aufsichtsrechtsverletzungen für die Institute auch zivilrechtliche Haftungsrisiken. Besonders verwundbar sind Institute, die denselben Markt zugleich auch über Tochtergesellschaften bzw. Niederlassungen vor Ort (onshore) bedienen oder andere relevante Beziehungen zu einem Land unterhalten. Auf dem Gebiet des Steuer- und Strafrechts besteht das Risiko, dass ein Finanzintermediär oder dessen Angestellte nach ausländischem Recht zu strafbaren Teilnehmern – zum Beispiel zu Gehilfen oder Anstiftern – an Steuerdelikten ausländischer Kunden werden. Je nach Rechtsordnung kann sogar ein Verhalten strafbar sein, das ausschliesslich oder überwiegend ausserhalb dieses Landes, beispielsweise auf Schweizer Territorium, stattgefunden hat. Häufige grenzüberschreitende Aktivitäten und die wiederholte physische Präsenz von Institutsvertretern können ferner eine Steuerpflicht des Finanz-

intermediärs selbst auslösen. Im Steuerbereich ist auch der U.S. Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) zu erwähnen. Damit führen die Vereinigten Staaten per 1. Januar 2013 ein neues Quellensteuerregime ein, das sehr weitreichende Auswirkungen auch auf Schweizer Finanzintermediäre haben wird. Das Vorhaben ist geeignet, die Rechts- und Reputationsrisiken der Finanzinstitute noch einmal empfindlich zu erhöhen. Weitere Risiken können sich aus dem ausländischen Geldwäschereirecht, aus zivil-, kollisions- und prozessrechtlichen Normen sowie aus dem übrigen Wirtschaftsrecht gewisser Staaten ergeben.

Das Geschäft mit Versicherungsmänteln

Die genannten Risiken bestehen grundsätzlich auch im Geschäft mit Versicherungsmänteln. Dabei handelt es sich um Versicherungsverträge, bei denen die Prämie in Form eines Wertschriftendepots eingebracht wird. Die entsprechenden Produkte werden häufig über im Ausland lizenzierte Tochtergesellschaften von Schweizer Versicherern vertrieben. Vielfach sind diese Produkte auf die zivil-, aufsichts- und steuerrechtlichen Anforderungen des jeweiligen Wohnsitzlandes des Kunden zugeschnitten und bieten diesem dadurch legale Steuerprivilegien. Es ist aber zu beachten, dass die steuerrechtliche Privilegierung des Produkts nicht zwingend einen Rückschluss auf die Steuerkonformität des Versicherungsnehmers selbst zulässt. Daneben gibt es auch Produkte, die den Anforderungen an eine Lebensversicherung im Domizilland des Kunden nicht genügen und deshalb steuerlich nicht privilegiert behandelt werden. Zudem unterliegen sie auch dem Risiko der Rechtsänderung. Zwar decken solche Versicherungen legitime und nachvollziehbare Bedürfnisse ab, jedoch wird deren Vermittlung während sensibler Phasen (beispielsweise Steueramnestien) als besonders heikel betrachtet. In solchen Fällen sind die Risiken einer strafrechtlichen Teilnahme an Steuerdelikten der Kunden zu berücksichtigen.

Ein Produkt kann beispielsweise zur Verschleierung der wirtschaftlichen Berechtigung an Ver-

mögenswerten missbraucht werden, die bei einer Bank deponiert sind, mit dem Zweck einer illegalen Steuerverkürzung oder Umgehung erb- und konkursrechtlicher Verpflichtungen. Dem ist so, weil nach Zeichnung der Police durch den Kunden neu der Versicherer als Vertragspartner der Bank auftritt und dieser aufgrund einer Lücke in der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) bisher keine Erklärung über die wirtschaftliche Berechtigung abgeben musste. Die FINMA-Mitteilung 9 vom 27. April 2010 mit dem Titel «Behandlung von Insurance Wrappers nach Geldwäschereigesetz»²⁹ verminderte die Möglichkeiten der Verschleierung, indem sie die Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung an den mit dem Versicherungsmantel verbundenen Vermögenswerten vorschreibt. Die Versicherer bleiben unabhängig davon und in jedem Fall für die Erfüllung ihrer Identifikationspflichten verantwortlich. Die Mitteilung 9 hat einige Fragen aufgeworfen. Nach Diskussionen mit Vertretern der Banken- und Versicherungsbranche präziserte die FINMA die Pflichten der jeweils betroffenen Finanzintermediäre in der FINMA-Mitteilung 18 vom 30. Dezember 2010 mit dem Titel «Behandlung von Lebensversicherungen mit separater Konto-/Depotführung»³⁰. Diese neue Mitteilung löste die Mitteilung 9 ab.³¹ In die neue Mitteilung flossen die mit der Mitteilung 9, die mit der gesamten Thematik der Insurance Wrappers gewonnenen Erfahrungen sowie die in der Diskussion mit Branchenvertretern erlangten Ansichten ein. Die Mitteilung 18 bezweckt, einen angemessenen Umgang mit solchen Produkten sicherzustellen.

Angemessene Erfassung, Begrenzung und Überwachung der Risiken

Vorbehaltlich spezifischer Anforderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes statuiert das schweizerische Aufsichtsrecht keine direkte und explizit formulierte Pflicht der Beaufsichtigten, ausländisches Recht einzuhalten. Dennoch können Verstösse gegen ausländische Vorschriften nach Schweizer Aufsichtsrecht relevant sein und insbesondere die Gewähr für eine einwandfreie Geschäfts-

²⁹ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-09-2010-d.pdf>

³⁰ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-18-2010-d.pdf>

³¹ Die FINMA widmete sich in einem Positionspapier besonders den beschriebenen Rechtsrisiken bei Versicherungsmänteln (vgl. http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_d.pdf)

tätigkeit infrage stellen. Vor allem aber verlangen die aufsichtsrechtlichen Organisationsvorschriften, dass alle Risiken, einschliesslich der Rechts- und Reputationsrisiken, angemessen erfasst, begrenzt und überwacht werden und ein wirksames internes Kontrollsystem aufgesetzt wird.

Die FINMA erwartet, dass das ausländische Aufsichtsrecht befolgt und für jeden Zielmarkt ein konformes Dienstleistungsmodell festgelegt wird.

Aus Sicht der FINMA ist es angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre unerlässlich, dass die Beaufsichtigten die rechtlichen Rahmenbedingungen ihres grenzüberschreitenden Finanzdienstleis-

tungsgeschäfts sowie die damit verbundenen Risiken vertieft analysieren. Zum Analyseprozess gehört es, dass die Beaufsichtigten alle ihre Zielmärkte und die auf sie anwendbaren ausländischen Rechtsvorschriften kennen. Sodann ist zu prüfen, ob die tatsächlichen Aktivitäten rechtskonform sind. Zudem gilt es, die mit diesen Aktivitäten verbundenen Risiken zu erfassen. In einem weiteren Schritt sind geeignete Massnahmen zur Risikoeeliminierung oder -minimierung zu treffen. Als Aufsichtsbehörde erwartet die FINMA, dass insbesondere das ausländische Aufsichtsrecht befolgt und für jeden Zielmarkt ein konformes Dienstleistungsmodell festgelegt wird. Die Umsetzung dieser Erwartungen wird in den kommenden Jahren ein Schwerpunkt im laufenden Aufsichtsprozess der FINMA sein und sich letztlich auch in der Enforcementpraxis niederschlagen.

Vergütungssysteme

Finanzinstitute werden nicht nur durch Kontrollen, sondern auch durch Anreize gesteuert. Am 1. Januar 2010 trat das FINMA-Rundschreiben 10/1 «Vergütungssysteme»³² in Kraft, das Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Banken, Versicherungen, Effektenhändlern und weiteren Marktteilnehmern festlegt. Diese Mindeststandards stimmen mit jenen überein, die 2009 vom FSB erlassen wurden. Im Rundschreiben werden einerseits Anforderungen an den Verwaltungsrat zur Ausgestaltung und Steuerung der Vergütungssysteme gestellt, andererseits wird gefordert, dass bei der Berechnung der Vergütung neben anderen Faktoren auch Leistung, Risiko und Kapitalverwendung einzubeziehen sind. Dabei sollen die Vergütungssysteme die von einem Finanzinstitut beschäftigten Personen dazu veranlassen, den langfristigen Erfolg des Instituts und dessen Stabilität zu fördern. Institute, die vom Rundschreiben betroffen sind, müssen dieses bis am 1. Januar 2011 vollständig umgesetzt haben.

Im Jahr 2010 lag das Hauptaugenmerk der

FINMA auf den bestehenden Vergütungspraktiken der bedeutendsten Banken und Versicherer. Gewicht gab die FINMA auch den Vorbereitungen, welche die Finanzinstitute im Hinblick auf die Anpassungen an das FINMA-Rundschreiben 10/1 vornahmen. In die wichtigen Gespräche bezog die FINMA jeweils den Vorsitzenden des Vergütungsausschusses oder einen anderen Vertreter des Verwaltungsrats der Institute ein – dies ganz im Sinne des Rundschreibens, das dem Verwaltungsrat eine zentrale Rolle zuschreibt.

Die Aufgabe der FINMA besteht nicht darin, die Höhe der Vergütungen zu bestimmen, diese zu beschränken oder spezifische Kompensationsinstrumente vorzuschreiben, sondern darauf zu achten, dass die individuellen Regelungen mit dem nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens im Einklang stehen. Die FINMA erwartet deshalb, dass der Verwaltungsrat keine Vergütungssysteme genehmigt, die eine unangemessene Risikoübernahme fördern. In diesem Zusammenhang achtet die FINMA speziell darauf,

³² vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2010-01-d.pdf>

- wie die betroffenen Institute Entschädigungsentscheidungen treffen,
- welche Corporate Governance in den Instituten herrscht,
- welche Leistungskriterien herangezogen werden,
- wie gut die Institute diese Kriterien anwenden und
- welche Anpassungen die Institute vornehmen – dies angesichts vorhersehbarer Veränderungen in den Kapitalpositionen des Unternehmens, der Liquidität und der Profitabilität sowie angesichts anstehender Risikobelastungen.

Bereits vor der Umsetzungspflicht haben einige Unternehmen ihre Vergütungspraxis geändert, beispielsweise, indem Hebelwirkungen verringert, der Anteil aufgeschobener Auszahlungen erhöht und die Komplexität der Vergütungsstrukturen insgesamt reduziert wurden. Es gibt auch Hinweise dafür, dass Unternehmen ihre Vergütungspolitik generell einer rigoroseren Governance und einem strengeren Risikomanagement unterwerfen.

Outsourcing und Datenschutz

Die Problematik um das Outsourcing von Dienstleistungen im Finanzsektor und den Schutz der Vertraulichkeit von Personendaten verschärfte sich in jüngster Zeit bei den Beaufsichtigten. Wegen der elektronischen Datenverarbeitung und der Verfügbarkeit grosser personenbezogener Datenmengen besteht die Gefahr, dass der Zugriff auf vertrauliche Daten von Unbefugten missbraucht wird. Im Jahr 2010 zeigte es sich auch, dass Datendiebstahl für Unternehmen ein zunehmendes Risiko mit grossem Schadenspotenzial darstellt.

Da Outsourcing in der Regel für ein Unternehmen mit Kostenvorteilen verbunden ist, kam es in jüngster Zeit zu einer vermehrten Auslagerung – auch ins Ausland – von Daten und Datenverarbeitung. Beim Outsourcing gilt der Grundsatz, dass der Auftraggeber als Inhaber der Daten unverändert für die Daten verantwortlich bleibt. Er muss jederzeit über die Daten bestimmen können und sicherstellen, dass die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Im Bankenbereich erliess die FINMA

mit ihren beiden Rundschreiben 08/7 «Outsourcing Banken»³³ und 08/24 «Überwachung und interne Kontrolle»³⁴ zahlreiche Bestimmungen dazu.

Mit Schwerpunktprüfungen untersucht die FINMA die Umsetzung und Einhaltung der notwendigen Sicherheitskonzepte und Vorschriften intensiv. Der Detaillierungsgrad der gesetzlichen Vorgaben und anderen Regelungen wird seitens der Aufsichtsbehörde zurzeit noch als ungenügend empfunden, um eine wirkungsvolle Datensicherheit zu gewährleisten. Die entsprechenden Anforderungen sollen daher weiter konkretisiert und deren Umsetzung sowie Einhaltung strenger kontrolliert werden.

Der unbefugte Umgang mit Daten einschliesslich Datendiebstahl steht nach dem Strafgesetzbuch³⁵ unter Strafe. Aus Furcht vor Reputationsschäden wird allerdings nicht jeder Datendiebstahl gemeldet. Täter fühlen sich dadurch oft vor Strafverfolgung sicher und nutzen ihr Erpressungspotenzial.

³³ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-07.pdf>

³⁴ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-24.pdf>

³⁵ Art. 143 ff. StGB

Veröffentlichung von Daten und Markttransparenz

Mit öffentlich zugänglichen Informationen über die beaufsichtigten Institute will die FINMA sowohl den Beaufsichtigten als auch den übrigen Marktteilnehmern einen Quervergleich und eine bessere Risikoeinschätzung ermöglichen.

Im Jahr 2010 untersuchte eine Arbeitsgruppe verschiedener Fachexperten der FINMA die bestehenden Regelungen sowie die Möglichkeiten einer erweiterten Veröffentlichung von Information. Beurteilt wurde der Umfang der öffentlich zugänglichen Informationen über die beaufsichtigten Unternehmen sowie über den Aufsichtsprozess.

Gegenwärtig sind zwischen dem Banken- und dem Versicherungsbereich deutliche Unterschiede festzustellen. Dafür gibt es konzeptionelle Gründe:

Nach den besonderen gesetzlichen Regelungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes veröffentlicht die FINMA auf ihrer Website – zusätzlich zu den von den Versicherungsunternehmen selbst bereitgestellten Informationen – Daten über den Versicherungsmarkt. Im Bankenbereich hingegen werden alle regulatorischen Offenlegungspflichten von den beaufsichtigten Instituten selbst wahrgenommen. Die SNB veröffentlicht ausserdem Daten zum Bankensektor in aggregierter Form. Insgesamt werden der Öffentlichkeit bereits heute zahlreiche Informationen zur Verfügung gestellt, die eine Beurteilung der Situation im Finanzsektor ermöglichen.

BANKEN UND EFFEKTEHÄNDLER

Grundlagen

Allgemeine Situation im Bankensektor

Die Finanzkrise stellte an die Banken hohe Anforderungen. Deren Bewältigung sowie weitere mit den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen verknüpfte Herausforderungen führten bei einzelnen Banken zur Überprüfung ihrer bisherigen Geschäftsstrategie.

Da das Bankkundengeheimnis in seiner bisherigen Form künftig kaum mehr durchsetzbar sein wird, überdenken die Banken ihre Geschäftsmodelle und passen diese – auch zur Vermeidung von Reputationsrisiken – entsprechend an. Gerade im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft nahmen die Rechts- und Reputationsrisiken³⁶ 2010 deutlich zu. Wachstum durch Akquisitionstrategien verursacht infolge regulatorischer Unsicherheiten zusätzliche Risiken.

Bei ihrer Neuausrichtung versuchen insbesondere kleinere Banken, in Nischenmärkte vorzustoßen. Dabei betreiben sie vermehrt auch Geschäfte, für die ihre organisatorischen Strukturen, das Risikomanagement und die internen Kontrollsysteme nicht angemessen sind. Andere Banken verstärken ihr Engagement im Onshore-Geschäft und verzichten dafür auf Tätigkeiten in Ländern ohne Präsenz vor Ort. Der Konzentrationsprozess bei den grenzüberschreitend tätigen Vermögensverwaltungs- und Handelsbanken wird zweifellos weitergehen.

Tiefe Erträge und kleine Zinsmargen

Die Erträge aus der Vermögensverwaltung und der Anlageberatung liegen noch immer deutlich unter den Werten vor Ausbruch der Finanzkrise. Unverändert tiefe Handelsvolumen sowie konservative Anlagestrategien bei den Kunden wirken sich direkt auf die Erträge aus. Zwischenzeitlich können grösstenteils wieder Zuwachsraten ausgewiesen werden.

Bei den Retailbanken führen die anhaltend rekordtiefen Zinsen zu grossen Wachstumsraten im Hypothekengeschäft. Aufgrund der Konkurrenzsituation sind die Banken eher bereit, höhere Risiken einzugehen und tiefere Margen in Kauf zu nehmen.³⁷ Dies schlägt sich direkt in tieferen Zinserträgen nieder. Dabei müssen sich die Banken darauf einstellen, dass die erzielbaren Margen über längere Zeit auf ausserordentlich tiefem Niveau verharren könnten. Gleichzeitig lässt sich wegen der starken Nachfrage nach Festhypotheken ein deutlicher Anstieg der Zinsänderungsrisiken beobachten. Die Absicherung der Banken gegen einen starken Anstieg der Zinssätze belastet ihre Erfolgsrechnung zusätzlich. Auch die nach wie vor sehr tiefen Wertberichtigungs- und Rückstellungsquoten werden sich bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in der Schweiz nicht halten lassen. Deshalb ist bei zunehmenden Ausfallwahrscheinlichkeiten im Kreditmarkt mit zusätzlichen Gewinneinbussen zu rechnen. Umso wichtiger ist in dieser Situation eine komfortable Eigenkapitalausstattung über das gesetzliche und regulatorische Minimum hinaus.

³⁶ vgl. Kap. «Zunahme der Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft», S. 38

³⁷ vgl. Kap. «Situation im Hypothekemarkt», S. 16

Regulierung

Kapital- und Liquiditätserfordernisse

Im Bereich der Kapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken standen für die FINMA im Jahr 2010 drei Regulierungsthemen im Vordergrund:

- Per 30. Juni 2010 trat das neue Liquiditätsregime für die beiden Grossbanken in Kraft.
- Hinsichtlich der Kapitalvorschriften leitete die FINMA in erster Linie von geplanter und zwischenzeitlich beschlossener Regulierung im internationalen Kontext Massnahmen ab, namentlich von den Marktrisikovorschriften des BCBS («Basel 2.5»)³⁸.
- Darüber hinaus veröffentlichte die FINMA ein Diskussionspapier zur «Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter der Säule 2 und Einführung einer Leverage Ratio»³⁹ und stellte den Erlass eines Rundschreibens in Aussicht.

Neues Liquiditätsregime für Schweizer Grossbanken

Im Bereich der Liquidität erkannte die FINMA seit längerer Zeit dringenden Handlungsbedarf, was die Liquiditätsvorschriften, insbesondere für die Grossbanken, betrifft. Das bisherige schweizerische Liquiditätsregime konnte für grosse und komplexe international tätige Bankenkonzerne die geforderte Krisenresistenz nicht genügend sicherstellen. Deshalb erarbeiteten die SNB und die FINMA in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Grossbanken ein neues Liquiditätsregime, das per 30. Juni 2010 in Kraft trat. Das neue Regime beruht auf folgendem Konzept: Die SNB und die FINMA definieren ein allgemeines Stressszenario und geben die relevanten Parameter vor. Die Grossbanken bestimmen die unter diesem Szenario zu erwartenden Zu- und Abflüsse.

Das Szenario geht von einer allgemeinen Stresssituation auf den Finanzmärkten sowie einem grossen spezifischen Vertrauensverlust der Gläubiger gegenüber der Bank aus: Verunsicherte Einleger ziehen ihr Geld zurück. Die Bank kann sich auf dem Interbankenmarkt und an den

Finanzmärkten nicht mehr refinanzieren. Die neuen Vorschriften verlangen nun, dass die Banken über ausreichend Liquidität verfügen, um die in diesem Szenario geschätzten Abflüsse während mindestens eines Monats decken zu können. Dies gewährt der betroffenen Bank und den Behörden die minimal notwendige Zeit, um weitere Massnahmen einzuleiten und die Krisensituation zu stabilisieren. Die neuen Liquiditätsanforderungen sind antizyklisch ausgestaltet: In wirtschaftlich guten Zeiten soll ein Liquiditätspuffer aufgebaut bzw. gehalten werden, der sich in einer Stresssituation einsetzen lässt. Die beiden Grossbanken müssen den Nachweis, dass sie die Anforderungen erfüllen, im Rahmen eines monatlichen Reportings erbringen.

Die vom BCBS Ende 2010 finalisierten internationalen Liquiditätsmindeststandards dürfen dabei nicht als Substitut für die eigens auf die Besonderheiten einer systemisch relevanten Bank in der Schweiz ausgerichteten Anforderungen angesehen werden. Sie sind aber methodisch mit dem Schweizer Ansatz kompatibel. Das unterstellte Szenario ist jedoch weniger konservativ. Die SNB und die FINMA prüfen den Abstimmungsbedarf dieser Regulierung hinsichtlich der internationalen Standards, die ab 2015 bzw. 2018 in Kraft treten. Insbesondere die Einführung einer Net Stable Funding Ratio könnte den Schweizer Ansatz mit einem strukturellen Liquiditätsmass für den Einjahreshorizont sinnvoll ergänzen. Die Liquiditätsvorschriften für die Nicht-Grossbanken werden voraussichtlich parallel zu den internationalen Vorschriften eingeführt.

Marktrisiken und Verbriefungen

Die Finanzkrise führte eindrücklich Defizite im regulatorischen Bereich vor Augen, namentlich die viel zu tiefe Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken und Verbriefungen. Diese nicht risikoorientierte Unterlegung begünstigte im Vorfeld der Krise den Aufbau grosser Risikopositionen bei weiterhin genügenden Kapitalkenngrössen (BIS-Ratios). Das BCBS hatte diese Entwicklungen vor Ausbruch der Krise

³⁸ vgl. Kap. «Fragen der internationalen Bankenregulierung», S. 28

³⁹ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/diskussionspapier-saeule-2-bei-kmb-20100618-d.pdf>

erkannt und bereits Reformarbeiten eingeleitet, aber diese kamen bekanntlich zu spät. Insbesondere wenn man bedenkt, dass bis zur konkreten Umsetzung revidierter Basler Mindeststandards in nationales Recht mehrere Jahre vergehen. Für die dringlichsten ergänzenden Massnahmen veröffentlichte das BCBS im Juli 2009 sein revidiertes Regime zur Unterlegung von Marktrisiken und Verbriefungen. Ursprünglich für ein Inkrafttreten am Jahreswechsel 2010/2011 vorgesehen, wurde dessen Umsetzung überraschend um ein Jahr auf Ende 2011 verschoben. Dies wurde im zweiten Quartal 2010 bekannt, zu einem Zeitpunkt, als die von der FINMA geleitete nationale Arbeitsgruppe bereits die notwendigen Anpassungen auf Stufe der Eigenmittelverordnung und zugehöriger Ausführungsbestimmungen in Form von FINMA-Rundschreiben weitestgehend erarbeitet hatte. Die von dieser Revision hauptsächlich betroffenen Grossbanken waren Mitte 2010 in der Umsetzung der neuen Regulierung zudem bereits weit fortgeschritten und verfügten über genügend Eigenmittel, um die verschärften Vorschriften erfüllen zu können. Die FINMA sprach sich daher dafür aus, am ursprünglichen Zeitplan festzuhalten und die Beseitigung eines inhaltlich unbestrittenen Regulierungsdefizits abweichend von den Basler Beschlüssen nicht um ein Jahr weiter hinauszuschieben. Mit einem Beschluss von November 2010 stimmte der Bundesrat diesem ursprünglichen Fahrplan der revidierten Unterlegungsvorschriften für Marktrisiken und Verbriefungen zu und setzte die revidierte Eigenmittelverordnung auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

Die Revision der Eigenmittelverordnung wurde ergänzt durch die Anpassung der vier FINMA-Rundschreiben 08/19 «Kreditrisiken Banken»⁴⁰, 08/20 «Marktrisiken Banken»⁴¹, 08/22 «EM-Offenlegung Banken»⁴² und 08/23 «Risikoverteilung Banken»⁴³. Durch das überarbeitete Rundschreiben 08/20 mit entsprechenden Unterlegungsvorschriften erfolgte die Umsetzung in Schweizer Recht der neuen Basel-II-Standards der Säule 1 im Bereich der Marktrisiken. Eine neue EU-Richtlinie zu den Risikoverteilungsvorschriften, vor allem hinsichtlich

des Interbankengeschäftes, führte zur Verschärfung der bestehenden nationalen Regelungen und wurde mit der Anpassung des Rundschreibens 08/23 umgesetzt. Die Regulierung erfolgte in Absprache mit dem SIF und der SNB.

Diskussionspapier zur Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter der Säule 2

Zur Verbesserung der risikogerechten Kapitalausstattung startete die FINMA 2010 mit einem Diskussionspapier zur Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter der Säule 2 eine weitere Initiative. Gegenstand der geplanten Regulierung sind alle Banken, ausser den Grossbanken, für die stattdessen das Too-big-to-fail-Regime vorgesehen ist.

Die Basel-II-Mindeststandards sehen zu Kapitalanforderungen und Kapitaladäquanz vor, dass Kredit- und Marktrisiken sowie operationelle Risiken nach regulatorischen Vorgaben bemessen und im Rahmen der sogenannten Säule 1 als Untergrenzen mit Eigenkapital zu unterlegen sind. Darüber hinaus müssen unter der Säule 2 alle für das betreffende Institut wesentlichen Risikoarten mit nach bankinternen Messmethoden zu bestimmendem Kapital unterlegt werden. Die unter Säule 2 erforderliche Unterlegung mit Eigenmitteln geht dabei über die Mindeststandards der Säule 1 hinaus.

Diese Sicherheitsmarge durch die Säule 2 soll gewährleisten, dass künftig jederzeit – selbst in schweren Krisen – die Mindestanforderungen nach Säule 1 eingehalten und darüber hinaus jene durch die Mindestanforderungen nicht oder nur unzureichend erfassten Risiken ausreichend gedeckt werden. Die Bank kann dabei für die Säule 2 neben einem individuellen Berechnungsmodell für die Bestimmung der Risiken auch einen von den Säule-1-Regelungen abweichenden Kapitalbegriff verwenden.

Um die Grundsätze des BCBS im Bereich Säule 2 zu konkretisieren, erstellte die FINMA im Juni 2010 als Beilage zu ihrer Mitteilung 10⁴⁴ das erwähnte Diskussionspapier zur Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter der Säule 2 und Einführung einer Leverage Ratio, in dem sie den Instituten die Motive und Grundzüge des neuen Eigenmittel-

⁴⁰ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-19.pdf>

⁴¹ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-20.pdf>

⁴² vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-22.pdf>

⁴³ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-23.pdf>

⁴⁴ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-10-2010-d.pdf>

regimes ankündigte. Im Allgemeinen wurde in den Stellungnahmen der Banken die mit dem Säule-2-Rundschreiben verfolgte Zielsetzung der FINMA begrüsst.

Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass die Forderung nach zusätzlichen Eigenmitteln unter der Säule 2 mit dem Reformpaket nach Basel III und den Empfehlungen der Expertenkommission zur Limitierung volkswirtschaftlicher Risiken von Grossunternehmen abgestimmt sein müsste. Die FINMA wird unter Berücksichtigung der zum Diskussionspapier eingegangenen Kommentare, der im Kern feststehenden Reform der Eigenmittelanforderungen des BCBS (Basel III) sowie der Empfehlungen der Expertenkommission einen Entwurf des Rundschreibens zu zusätzlichen Eigenmitteln unter Säule 2 erstellen. Dieser wird voraussichtlich im ersten Quartal 2011 in eine öffentliche Anhörung gegeben. Das Inkrafttreten des Rundschreibens ist für Mitte 2011 geplant.

Heute gilt bezüglich Säule 2 die bereits unter Basel I etablierte Praxis, wonach kleine und mittlere Banken pauschal einen Eigenmittelüberschuss von mindestens 20 Prozent über den Säule-1-Mindestanforderungen nach Art. 33 ERV einzuhalten haben. Darüber hinaus können bei Vorliegen besonderer Umstände weiterhin institutsspezifische Eigenmittelzielzuschläge angeordnet werden. Mit Art. 34 ERV wurde der Grundsatz der zusätzlichen Eigenmittel nach der Säule 2 ins schweizerische Recht übernommen. Die vorhandenen Möglichkeiten sollen nun von der FINMA ausgeschöpft werden, um hinsichtlich der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 einen risikoorientierteren Ansatz anzuwenden. Dabei werden die betroffenen kleinen und mittleren Institute stärker nach Risikokategorien unterschieden.

Die Höhe der zusätzlichen Eigenmittel unter Säule 2 soll künftig aufgrund der entsprechenden Kategorisierung der Institute nach objektiven Kriterien differenziert und degressiv festgelegt werden. Da das Scheitern eines grösseren Instituts entsprechend grössere Auswirkungen hat, muss dieses aus einer Risikosicht einen grösseren Risikopuffer aufweisen. Um die Vorherseh- und Nachvollziehbarkeit der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen zu

gewährleisten, mussten die für die Kategorisierung bestimmenden Kriterien festgelegt werden. Die FINMA entschied sich für Bilanzsumme, verwaltete Vermögen, privilegierte Einlagen und erforderliche Eigenmittel. Berechtigte Anliegen der beaufsichtigten Institute aus den Stellungnahmen zum Diskussionspapier sowie der Bezug zu den mittlerweile finalisierten Reformvorhaben unter Basel III werden in den Entwurf des FINMA-Rundschreibens zur Säule 2 einfließen.

Weitere umfangreiche Regulierungsarbeiten und Auswirkungen von Basel III

Die in den kommenden Jahren international vorgesehenen Regulierungen im Bereich Kapital und Liquidität werden in der Schweiz weitere umfangreiche Anpassungen auslösen. Vonseiten der FINMA ist geplant, das Basel-III-Regelwerk per 1. Januar 2013 in Schweizer Recht umzusetzen. Dies wird eine Überarbeitung von bundesrätlichen Verordnungen sowie den zugehörigen Ausführungsbestimmungen der Aufsichtsbehörde (FINMA-Rundschreiben) erfordern. Betroffen sind davon in erster Linie die Eigenmittelverordnung und die Bankenverordnung. Die bereits mit der Umsetzung von Basel II befasste nationale Arbeitsgruppe wurde analog auch mit den Umsetzungsarbeiten von Basel III betraut. Die SNB, das SIF und die FINMA starteten im vierten Quartal 2010 entsprechende Vorarbeiten.

Basel III mit seinen Änderungen – insbesondere im Bereich der anrechenbaren Eigenmittel, der erforderlichen Eigenmittel, der Liquidität und der Leverage Ratio – wird in der Schweiz die Grossbanken stärker treffen als die mittleren und kleinen Banken. Die Änderungen im Bereich der Liquiditätsregulierung werden aber auch für zahlreiche weitere Institute spürbar sein. Grundsätzlich sieht Basel III lange Übergangsfristen vor, sodass die unmittelbaren Folgen nach Einschätzung der FINMA für die Banken verkraftbar sein werden. Signifikante Verschärfungen im Bereich der anrechenbaren Eigenmittel wie auch der für das OTC-Derivatgeschäft erforderlichen Eigenmittel werden jedoch bereits mit Inkrafttreten von Basel III namentlich die Grossbanken erfahren.

Änderungen des Bankengesetzes

Das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Bankengesetzes spricht folgende Themenkreise an:

Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten

Nach einem längeren Prozess soll der Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten im Bankengesetz geregelt werden. Dies beantragte der Bundesrat dem Parlament in einer Zusatzbotschaft⁴⁵ von Oktober 2010. Mit einer einfachen Bestimmung wird den Banken die Möglichkeit gegeben, diese Vermögenswerte nach vorgängiger Veröffentlichung zu liquidieren. Der Liquidationserlös soll dem Bund zufallen, wobei die Ansprüche von Berechtigten, die sich auch auf die Publikation hin nicht gemeldet haben, erlöschen.

Verstärkung des Einlegerschutzes sowie der Sanierungs- und Insolvenzregeln

Im Parlament hängig ist zudem eine Vorlage zur Verstärkung des Einlegerschutzes sowie der Sanierungs- und Insolvenzregeln (Botschaft⁴⁶ von Mai 2010). Die Bundesversammlung beschloss am 19. Dezember 2008 in einer dringlich erklärten Gesetzesänderung Sofortmassnahmen zur Verstärkung des Schutzes der Bankeinlagen. Diese gelten bis Ende 2012 und sollen nun ins Dauerrecht überführt werden. Dabei geht es in erster Linie um

- die Anhebung der privilegierten Einlagen auf 100 000 Schweizer Franken pro Kunde,
- die Deckung dieser Einlagen zu 125 Prozent mit inländisch belegenen Aktiven,
- die Erstreckung der Sofortauszahlung auf alle privilegierten Einlagen sowie
- die Anhebung der Systemobergrenze auf sechs Milliarden Schweizer Franken.

Von einem vorfinanzierten Fonds unter staatlicher Beteiligung wurde jedoch abgesehen.

In derselben Vorlage ist eine Revision des Sanierungsverfahrens und der Insolvenzregeln im Bankengesetz enthalten. In dieser Hinsicht umfasst

die Gesetzesrevision insbesondere folgende Neuerungen:

- eine verfahrensrechtliche Beschleunigung des Sanierungs- und Konkursverfahrens,
- die internationale Anwendbarkeit von Sanierungsmassnahmen,
- die Regelung der Unwiderruflichkeit (Finalität) von Aufträgen, die in Zahlungs- und Abwicklungssysteme eingebracht werden, sowie
- die Möglichkeit der Übertragung einzelner Bankdienstleistungen auf einen unabhängigen Rechtsträger.

Hervorzuheben ist ferner, dass die hoheitliche Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital (Debt Equity Swap) als Sanierungsmassnahme ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen wird.

Bankensanierungsverordnung

Der Bedarf nach einer eingehenderen Regulierung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Sanierungsrechts für Banken ist seit längerem ausgewiesen. Die Finanzkrise zeigte die Bedeutung des Sanierungsrechts und des Sanierungsverfahrens auch für systemrelevante Banken. Die FINMA bereitet deshalb in einer gemischten Arbeitsgruppe unter ihrer Leitung eine Bankensanierungsverordnung vor. Die in den eidgenössischen Räten diskutierte Revision der Insolvenzbestimmungen des Bankengesetzes sieht eine Befugnis der FINMA vor, die für die Durchführung des Sanierungsverfahrens notwendigen Anordnungen und Verfügungen zu erlassen. Diese Norm entspräche dem geltenden Art. 34 Abs. 3 BankG, der die Grundlage der geltenden Bankenkonkursverordnung der FINMA bildet. Die geplante Bankensanierungsverordnung soll primär verfahrensrechtliche Bestimmungen enthalten. Die Regulierung im Bereich der Sanierung ist allerdings komplex. Ein Sanierungsverfahren kennt, anders als das Konkursverfahren, keinen strikt standardisierten Ablauf. Die Regulierung muss den notwendigen Handlungsspielraum der FINMA wahren, aber zugleich dem Bedürfnis nach Vorausehbarkeit und Bestimmtheit genügen.

⁴⁵ BBl 2010 7495

⁴⁶ BBl 2010 3993

Corporate Governance und interne Kontrolle

Die Geschäftsführung und die Verantwortlichen für das Risikomanagement beeinflussen massgeblich, wie gut und konsequent die entsprechende Bank oder das jeweilige Versicherungsunternehmen die Corporate-Governance-Vorschriften umsetzt. Die Anstrengungen der FINMA, die Corporate Governance der beaufsichtigten Institute zu verstehen, zu beurteilen und zu überwachen, sind deshalb ein wichtiger Schritt im Bestreben, Effizienz und Effektivität von Regulierung und Aufsicht zu steigern.

Unter diesen Vorzeichen werden zurzeit alle für die beaufsichtigten Institute geltenden Corporate-Governance-Rundschreiben und -Regulierungen überprüft. Dabei soll festgelegt werden, in welchen Bereichen ein harmonisierter Ansatz sinnvoll ist.

Ein für alle Beaufsichtigten geltendes Corporate-Governance-Rundschreiben ist in Vorbereitung und soll 2011 erlassen werden. Darauf aufbauend kann die Verbesserung der Aufsicht über die Corporate Governance in Angriff genommen werden. Der Ansatz bleibt ein integrierter, soll aber noch systematischer auf die zuständigen Schlüsselorgane und -funktionen sowie die einschlägigen Prozesse und Kontrollen ausgerichtet sein. Corporate-Governance-Analysen werden regelmässiger Teil der Überwachung durch die FINMA. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen als zusätzliches Mittel, um die risikobasierte Aufsicht umzusetzen. Im Versicherungsbereich kommt die FINMA diesem Anliegen mit dem Swiss Qualitative Assessment (SQA) nach, das zurzeit weiterentwickelt wird.⁴⁷

Bewilligungen

Bewilligungen Banken und Effekthändler

Trotz der Finanzkrise wurden auch 2010 Bewilligungen nachgefragt. Insgesamt konnte sieben neuen Banken eine Bewilligung erteilt werden. Entgegen einiger Darstellungen in den Medien kam es nur zu wenigen Gesuchen aus Schwellenländern. Die FINMA wurde zwar verschiedentlich mit solchen Projekten konfrontiert, sie war aber nicht bereit, die Bewilligungshürde aufzuweichen und einen im europäischen Vergleich leichteren Zutritt zum Schweizer Finanzmarkt zu gewähren.

Zu den neu bewilligten Instituten gehören eine Tochterbank mit brasilianischem Konzernhintergrund, ein Dienstleister im Prepaid-Zahlungsverkehr sowie zwei Finanzboutiquen mit Schwergewicht in der Vermögensverwaltung für eine ausgewählte Kundschaft. Daneben beanspruchen zwei Effekthändler neu den Bankenstatus, um von den erweiterten Geschäftsmöglichkeiten als Bank zu profitieren.

Im Bereich Devisenhandel wurde 2010 nur noch eine weitere Lizenz erteilt. Ein zweiter Gesuchsteller wurde von einer bestehenden Schweizer Bank übernommen. Damit erlangten von den zahlreichen

Anwärtern, die sich innerhalb der Übergangsfrist als Devisenhändler gemeldet hatten, schliesslich nur zwei Institute die erforderliche Bewilligung als Bank. Die Regulierung der Devisenhändler vermochte somit deren spekulatives und missbrauchsanfälliges Geschäftsmodell wirksam einzudämmen und den Ruf des Finanzplatzes zu stärken.

Die Anzahl bewilligter Effekthändler ohne Bankenstatus verharrt seit Jahren auf konstantem Niveau von rund 70 Einheiten. Bewilligt wurden 2010 drei kleinere Vermögensverwalter aus der Westschweiz und vier Zweigniederlassungen ausländischer Effekthändler mit Haupttätigkeit im institutionellen Wertschriftengeschäft.

Unterstellung der PostFinance

Die PostFinance ist als eigenständiger Geschäftsbereich innerhalb der Schweizerischen Post für das Geschäftsfeld der Finanzdienstleistungen zuständig. In den vergangenen Jahren entwickelte sich die PostFinance zu einem bedeutenden Finanzdienstleister im Schweizer Retailmarkt. Ihre Dienstleistungspalette umfasst heute ein breites

⁴⁷ vgl. FINMA-Mitteilung 17 vom 29. Dezember 2010 mit Informationen zum geplanten SQA II (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-17-2010-d.pdf>)

Angebot an Produkten aus den Bereichen Zahlen, Sparen, Finanzieren, Anlegen und Vorsorgen. Der Handlungsrahmen von Post und PostFinance ist im Postgesetz und der dazugehörigen Postverordnung geregelt. Mit der Revision der Postgesetzgebung wird eine rechtliche Neuorganisation der Post angestrebt. Nach dem in der Wintersession 2010 von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Postorganisationsgesetz ist die PostFinance in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft auszugliedern. Damit werden die Voraussetzungen für eine FINMA-Unterstellung geschaffen. Der Einstieg in das Kreditgeschäft bleibt der PostFinance aber weiterhin verwehrt. Gestützt auf das Postorganisationsgesetz, beabsichtigt die PostFinance, bei der FINMA ein Gesuch um Erteilung einer Bankbewilligung einzureichen.

Die FINMA beharrt auf einer aufsichtsrechtlichen Gleichstellung der PostFinance mit den übrigen beaufsichtigten Instituten und lehnt im Rahmen des Bewilligungsprozesses jeglichen aufsichtsrechtlichen Sonderstatus ab. Eine Bewilligung wird erst erteilt, wenn die zuständigen FINMA-Organen überzeugt sind, dass die PostFinance alle Voraussetzungen umfassend erfüllt.

Im Hinblick auf die Gesuchstellung schuf die FINMA intern eine Projektorganisation, welche die Begleitung der PostFinance im Bewilligungsprozess erlaubt. Die FINMA arbeitete für die PostFinance einen allgemeinen Aufsichtsmassstab aus. Daraus werden die einzelnen regulatorischen Anforderungen abgeleitet. Der angewendete Aufsichtsmassstab orientiert sich an der Grösse, der Risikoneigung sowie am Geschäftsmodell des Instituts. Die von der FINMA festgelegten Anforderungen gehen deshalb sowohl hinsichtlich der erforderlichen

Eigenmittel als auch im operativen Bereich über das gesetzliche Minimum hinaus. Aufgrund des gegenwärtigen Geschäftsmodells der PostFinance sowie des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr wird namentlich den Anforderungen an die zu haltenden Eigenmittel, an die Risikobewirtschaftung, Corporate Governance und Geldwäschereiprävention ein hoher Stellenwert eingeräumt. Eine grosse Herausforderung stellt die durch den gesetzlichen Rahmen eingeschränkte Bilanzstruktur dar. Die

Eine Bewilligung wird der PostFinance erst erteilt, wenn sie alle aufsichtsrechtlichen Voraussetzungen umfassend erfüllt.

dadurch entstehenden Zinsänderungsrisiken müssen aus aufsichtsrechtlicher Sicht angemessen bewirtschaftet oder, wo notwendig, abgebaut werden. Die Eckpunkte des künftigen Aufsichtsregimes wurden der PostFinance mitgeteilt.

Die Post strebt – vor einer prudenziellen Unterstellung nach Bankengesetz – möglichst rasch eine Direktunterstellung unter die Geldwäschereiaufsicht der FINMA nach Geldwäschereigesetz an. Auch in Bezug auf dieses Begehren vertritt die FINMA den Standpunkt, dass die Post – insbesondere bei der Geld- und Wertübertragung ins Ausland – hohen Anforderungen genügen muss.

Neben der Überprüfung zur Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen ist das Unterstellungsverfahren abhängig vom politischen Prozess. Erst mit der Ausgliederung in eine eigenständige rechtliche Einheit kann von der FINMA eine Unterstellung verfügt werden.

Aufsichtspraxis

Grossbankenaufsicht

Die Intensität der Aufsicht über die Grossbanken war auch 2010 hoch. Neben den diversen regulatorischen Initiativen wurde auch die laufende Aufsicht auf allen Stufen stetig erweitert. Schwerpunkte bildeten die Kapitalplanung, das Liquiditätsmanagement sowie die Investmentbanken und insbesondere deren Risikoentwicklung unter weiterhin schwierigen Marktbedingungen. Das Instrument der Supervisory Reviews wurde weiter ausgebaut – dies mit dem Ziel, verstärkt Vergleiche zwischen den Grossbanken anzustellen, um Schwachstellen und Unterschiede in den internen Prozessen, in der Risikopraxis sowie in den Ertragsquellen systematisch analysieren zu können. Beispiel dafür waren die Tätigkeiten der Grossbanken in den Bereichen Emerging Markets oder im Einsatz von anteilgebundenen Lebensversicherungen im Bereich der Vermögensverwaltung. Die Entlohnungssysteme wurden ebenfalls einer Prüfung unterzogen. Insgesamt führte die FINMA im Rahmen der Grossbankenüberwachung elf Supervisory Reviews durch, die überwiegende Mehrzahl davon vergleichend,

das heisst parallel bei beiden Grossbanken. Wo notwendig, verlangt die FINMA die Behebung von Schwachstellen, auch im Licht der Lehren aus der Krise. Im gegebenen Umfeld, selbst wenn sich die Ertragslage stabilisiert hat, ist das genaue Verständnis der Risikopraxis, des Verlustpotenzials und des Geschäftsmodells zentral. Die FINMA erachtet es als besonders wichtig, die Reduktion der Eigenhandelspositionen und deren Kontrolle zu überprüfen. Dabei spielen zahlreiche Aspekte eine Rolle, nicht zuletzt die Sicherstellung einer hohen Bilanzliquidität sowie einer hohen Reaktionsgeschwindigkeit, wenn Probleme auftauchen. So verlief das Jahr 2010 ohne bedeutende Verluste auf neuen, sich als illiquid herausstellenden Positionen.

Die enge Zusammenarbeit mit den wichtigsten ausländischen Aufsichtsbehörden, der britischen Financial Services Authority (FSA) und der Federal Reserve Bank of New York, wurde fortgesetzt. Ergänzend dazu fanden sogenannte Supervisory Colleges⁴⁸ statt, bei denen ein grösserer Kreis von Aufsichtsbehörden mit dem obersten Management der Grossbanken zusammentraf, um die

⁴⁸ vgl. Kap. «Supervisory Colleges», S. 30

drängendsten Fragestellungen zu erörtern. Dies fördert das gemeinsame Verständnis für die globalen Belange der Grossbanken.

Quartalsweise Verlustpotenzialanalysen, basierend auf zusammen mit der SNB entwickelten Stressszenarien, sind eine wichtige Ergänzung des Aufsichtsinstrumentariums. Dabei wird überprüft, ob die Grossbanken das Eintreten des Szenarios auffangen können, ohne dass die regulatorischen Minimalanforderungen unterschritten werden. Weiter erlaubt die Analyse ein besseres Verständnis über die Verwundbarkeit der Banken in einzelnen Portfolien.

Aufsicht übrige Banken

Auch die übrigen Banken wurden 2010 intensiv überwacht; einige Institute mussten eng begleitet werden. Um die risikoorientierte Aufsicht noch ausgeprägter und auch künftig mit den knappen personellen Ressourcen sicherstellen zu können, optimiert die FINMA derzeit die Aufsichtskonzepte⁴⁹. Je nach Einteilung in eine Risikokategorie bzw. je nach institutsabhängigem Rating werden künftig neue Instrumente verwendet oder bestehende intensiver eingesetzt.

2010 wurden beispielsweise Supervisory Reviews bei mehreren Instituten in verschiedenen Geschäftsfeldern durchgeführt. Aufgrund der gegenwärtigen Situation am Schweizer Hypothekemarkt stand dabei der Bereich der privaten Wohnbaufinanzierungen im Vordergrund.⁵⁰ Mit diesem Aufsichtsinstrument verschafft sich die FINMA einen eigenständigen Überblick über die Situation in einem bestimmten Bereich von einem oder mehreren Instituten.

Neben der Fortführung der bewährten Instrumente will die FINMA in den nächsten Jahren die folgenden Instrumente ausbauen, um die Effektivität der Aufsicht weiter zu steigern:

- verstärkte Zusammenarbeit mit den wichtigsten Aufsichtsbehörden
- Ausbau der Supervisory Reviews (insbesondere als Vergleichsanalysen)
- mehr sektorübergreifende und interdisziplinäre Bearbeitung von wichtigen Fragestellungen
- Analyse und Verbesserung von internen Geschäftsprozessen

Dies soll durch einen massvollen und gezielten Ressourcenausbau unterstützt werden.

⁴⁹ vgl. Kap. «Aufsichtskonzepte», S. 34

⁵⁰ vgl. Kap. «Situation im Hypothekemarkt», S. 16

VERSICHERUNGEN

Regulierung

Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes

Im Rahmen der zurzeit hängigen Revision des Bankengesetzes⁵¹ wurden auch die insolvenzrechtlichen Regelungen im Versicherungsbereich überarbeitet.

Die Konkursöffnung über Versicherungen erfolgt nach geltender Regelung im Versicherungsaufsichtsgesetz im Rahmen eines komplexen Zusammenspiels von FINMA und ordentlichem Konkursrichter. Wie das Beispiel der Spar- und Leihkasse Thun im Bankenbereich gezeigt hat, bewährt sich eine geteilte Zuständigkeitsordnung im Insolvenzrecht nicht. Das Versicherungsaufsichtsgesetz soll deshalb dahingehend geändert werden, dass die Kompetenz zur Abwicklung von Insolvenzverfahren einheitlich auf die FINMA übertragen wird. Wie bei den Banken sollen auch die Konkurse über Versicherungsunternehmen in die alleinige Zuständigkeit der FINMA fallen.

Die vorgesehenen neuen Normen in Art. 52 ff. VAG orientieren sich stark an der mittlerweile praxiserprobten Regelung im Bankenbereich. Als Grundlage für die Abwicklung eines Konkursverfahrens werden wie bis anhin die Normen des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs gelten. Diese stehen jedoch unter dem Vorbehalt der künftig erweiterten Konkursbestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Hervorzuheben ist dabei Art. 54 Abs. 3 VAG, der die FINMA ermächtigt, vom Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs abweichende Verfügungen und Anordnungen zu treffen. Auf der Grundlage dieser Delegationsnorm besteht für die FINMA insbesondere auch die Möglichkeit, analog zum Bankenrecht eine auf die Bedürfnisse von Versicherungen zugeschnittene Konkursverordnung zu schaffen. Neu ist zudem in Art. 54d VAG vorgesehen, dass die FINMA für die Anerkennung und Vollstreckung von ausländischen Insolvenzmassnahmen nach Art. 166 ff. IPRG sowie für die Koordination mit ausländischen Insolvenzverfahren zuständig ist.

Um allfällige Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, werden zudem bei den sichernden Massnahmen die

Stundung und die Anordnung der Aufstockung des gebundenen Vermögens bis zur Höhe des Sollbetrags explizit in die exemplarische Aufführung von sichernden Massnahmen in Art. 51 Abs. 2 VAG aufgenommen. Die Abstützung auf die allgemeine Massnahmenorm nach Art. 51 Abs. 1 VAG entfällt dadurch.

Schweizer Solvenztest und europäische Solvenzregeln

Als neue Methode zur Beurteilung der Solvabilität von Versicherungsunternehmen wurde am 1. Januar 2006 mit dem total revidierten Versicherungsaufsichtsgesetz und der dazugehörigen bundesrätlichen Aufsichtsverordnung der Schweizer Solvenztest (SST) eingeführt. Dabei wird die finanzielle Situation der Versicherungsunternehmen aufgrund des Verhältnisses zwischen den anrechenbaren Eigenmitteln (risikotragendes Kapital) und den erforderlichen Eigenmitteln (Zielkapital) beurteilt. Letztere werden abhängig von den eingegangenen Risiken ermittelt.

Risikotragendes Kapital

Die grossen Lebens- und Schadenversicherer führen den SST seit 2006 durch, die übrigen seit 2008. Die Versicherungsunternehmen haben das zur Bedeckung des Zielkapitals erforderliche risikotragende Kapital innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Aufsichtsverordnung, das heisst bis zum 1. Januar 2011, aufzubauen.⁵² Ab diesem Zeitpunkt reichen sie die Ergebnisse des SST mit Stichtag 1. Januar jeweils spätestens am darauffolgenden 30. April ein. Für Versicherungsgruppen erfolgt die Berechnung des SST auf halbjährlicher Basis mit den Stichtagen 1. Januar und 1. Juli.

Zielkapital und Minimalkapitalanforderung

Der SST ist ein prinzipienbasiertes Aufsichtsinstrument, das einen Gesamtbilanzansatz vorsieht und auf marktnahen ökonomischen Bewertungsmethoden beruht. Mit dem SST wird die finanzielle

⁵¹ vgl. Kap. «Änderungen des Bankengesetzes», S. 47

⁵² nach Art. 216 Abs. 4 Bst. d AVO

Sicherheit eines Versicherungsunternehmens und einer Versicherungsgruppe in Abhängigkeit der Risiken beurteilt, denen das Unternehmen ausgesetzt ist. Das Zielkapital ist eine risikobasierte Kapitalanforderung und entspricht dem eigentlichen Solvenzkontrollniveau. Es soll alle quantifizierbaren Risiken des Versicherers widerspiegeln und Risikominderungstechniken berücksichtigen. Ist das risikotragende Kapital grösser als das Zielkapital, bedeutet dies, dass ein Versicherungsunternehmen über genügend anrechenbare Eigenmittel verfügt, um den durchschnittlichen Verlust bei einem sogenannten 100-Jahr-Ereignis verkraften zu können. Zusätzlich zum Zielkapital wird eine Minimalkapitalanforderung festgelegt. Bei Unterschreiten dieser Anforderung werden regulatorische Massnahmen eingeleitet. Dies kann im Extremfall zum Entzug der Bewilligung führen.⁵³

Standardmodell, internes Modell oder provisorisches Übergangsmodell

Der SST lässt zwei Methoden zur Berechnung des Zielkapitals zu: ein von der FINMA vorgegebenes Standardmodell⁵⁴ oder, falls dieses der Risikosituation der Gesellschaft zu wenig entspricht, ein teilweise oder vollständig internes bzw. unternehmensspezifisches Modell⁵⁵, das der FINMA zur Genehmigung vorgelegt werden muss. In der FINMA-Mitteilung 11⁵⁶ vom 16. Juli 2010 kündigte die FINMA an, dass sie das Standardmodell für Lebensversicherer neu definieren wird. Dieses ist unter dem Namen Delta-Gamma-Verfahren bekannt. Das Ziel dabei ist, die Nichtlinearitätseffekte besser zu erfassen, was mit dem bisherigen Standardmodell nicht möglich war. Solche Effekte treten insbesondere in Lebensversicherungsportfolios auf, da die Verträge in der Regel Renditegarantien oder Wahlmöglichkeiten für den Versicherungsnehmer, beispielsweise vorzeitigen Rückkauf, enthalten. Rund die Hälfte aller SST-pflichtigen Versicherungsunternehmen wird jedoch ein (teilweise) internes Modell verwenden. Es handelt sich dabei oft um simulationsbasierte Risikomodelle. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Entwicklung eines internen Modells äusserst zeit-

und arbeitsintensiv ist. Dasselbe gilt für den nachfolgenden Prüfprozess. Aus diesem Grund konnten bis zum Ende der Übergangsfrist weniger interne Modelle genehmigt werden als ursprünglich angenommen. Im Hinblick auf die fristgerechte Umsetzung des SST per 1. Januar 2011 wurde deshalb eine Übergangslösung gefunden. Die FINMA teilte jedem SST-pflichtigen Versicherungsunternehmen bis am 30. September 2010 mit, auf welcher Basis das Zielkapital für den SST 2011 zu ermitteln ist: Standardmodell, internes Modell oder Übergangsmodell. Diese Mitteilung erfolgte in Form eines Aufsichtsbriefes zusammen mit einer technischen Beilage, welche die Begründung für die Modellwahl enthielt.

Immobilienrisikomodelle

Bereits seit einiger Zeit diskutieren einzelne Versicherungsunternehmen und die FINMA darüber, wie Immobilien im Rahmen des SST zu behandeln sind. Die Frage, inwiefern die Liegenschaftspreise durch Zinsänderungen beeinflusst werden, wird dabei unterschiedlich beurteilt. Konsens herrscht darüber, dass die Mietzinse mehr oder weniger stabile Einnahmequellen darstellen, die – ähnlich den Couponzahlungen von Obligationen – zur Bedeckung der laufenden Aufwendungen aus Lebensversicherungsverträgen verwendet werden können. Uneinigkeit besteht allerdings darin, inwiefern diese Zahlungsströme den Preis einer Liegenschaft beeinflussen. Eine signifikante lineare Abhängigkeit zwischen den Immobilienpreisen und den Zinsen, wie von der Lebensversicherungsindustrie gefordert, kann jedoch nicht nachgewiesen werden. Der Grund dafür ist möglicherweise auf die Komplexität des Zusammenhangs zwischen diesen Risikofaktoren zurückzuführen, oder auch darauf, dass die Verbindung zwischen Zinsen und Immobilienpreisen nicht isoliert betrachtet werden darf. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass die Zinseffekte durch andere preisbestimmende Variablen überlagert werden. Der Beweis, dass sich Immobilien ähnlich wie Obligationen verhalten und sich für Duration-Matching-Zwecke verwenden lassen, konnte nicht erbracht werden.

⁵³ vgl. Kap. «Herausforderungen des Tiefzinsumfeldes», S. 18

⁵⁴ nach Art. 43 Abs. 2 AVO

⁵⁵ nach Art. 43 Abs. 3 AVO

⁵⁶ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-11-2010-d.pdf>

Inkrafttreten von neuen Interventionsschwellen

Die fristgerechte Umsetzung des SST wird zusätzlich durch die Folgen der Finanzkrise und die rekordtiefen Zinsen erschwert, was insbesondere die Lebensversicherer vor grössere Herausforderungen stellt, umso mehr als mit der Umsetzung des SST auch die Bestimmungen von Anhang 4 mit dem Titel «Interventionsschwellen» des FINMA-Rundschreibens 08/44 «SST»⁵⁷ in Kraft treten. Nach diesen Bestimmungen ist bei einem risikotragenden Kapital unterhalb des Ziel-

Der Schweizer Solvenztest ist ein prinzipienbasiertes Aufsichtsinstrument, das einen Gesamtbilanzansatz vorsieht und auf marktnahen ökonomischen Bewertungsmethoden beruht.

kapitals, das heisst einer Solvenzquote von unter 100 Prozent, ein zur Verbesserung geeigneter Massnahmenplan vorzulegen und umzusetzen. Bestimmte Entscheide, beispielsweise bezogen auf Dividendenzahlungen oder auf die Zuteilung von Überschüssen, müssen im genannten Fall von der FINMA genehmigt werden. Um einem solchen Szenario vorzubeugen, ziehen viele (Lebens-)Versicherer stabilisierende Massnahmen in Betracht.

Falls ein Versicherungsunternehmen über zu wenig risikotragendes Kapital verfügt, um das Zielkapital zu bedecken, so kann es den rechtmässigen Zustand herstellen, indem es das verfügbare Kapital erhöht oder seine Risiken und somit das erforderliche Kapital vermindert. Dabei können Kapitaleinschüsse, aber auch weitere Instrumente wie hybrides Kapital, Rückversicherung und bis zu einem gewissen Grad Garantien von gut kapitalisierten Gruppengesellschaften eingesetzt werden. In begründeten Fällen kann die FINMA eine Frist von bis zu drei Jahren einräumen, um das Zielkapital mit risikotragendem Kapital zu bedecken.

Mit der definitiven Umsetzung des SST bleiben die bisherigen unter dem Namen «Solvabilität I»

bekanntem Solvenzanforderungen vorerst in Kraft, wobei eine Abstimmung mit der Einführung von Solvency II in der EU verfolgt wird.

Neue Solvenzanforderungen in der EU

Das Europäische Parlament und der Europäische Rat folgen den Regeln von Solvabilität I ebenfalls. Es stellte sich aber auch in der EU heraus, dass eine grundlegendere und umfassendere Überprüfung der Solvenzanforderungen notwendig war, unter Einbezug der gesamten Finanz- und Risikosituation der Versicherungsunternehmen. Dieses Projekt ist als «Solvency II» bekannt und soll nach gegenwärtigem Wissensstand per 1. Januar 2013 in allen EU-Mitgliedstaaten Solvenzanforderungen einführen, die auf das wirtschaftliche Risiko der Versicherungsunternehmen und Versicherungsgruppen direkt abstellen. Analog zu den Regelungen des SST werden die neuen Solvenzanforderungen differenzierter sein, damit den tatsächlichen Risiken der einzelnen Versicherer besser Rechnung getragen werden kann. Die Solvency-II-Richtlinie, die neben den eigentlichen Kapitalanforderungen auch weitreichende Grundlagen der Versicherungsaufsicht EU-weit vereinheitlicht, wurde im April 2009 vom Europäischen Parlament und im November 2009 von den EU-Finanzministern verabschiedet.

Drei-Säulen-Struktur von Solvency II

Solvency II beruht auf einer Drei-Säulen-Struktur. Die erste Säule enthält die quantitativen Anforderungen, zum einen die Solvenzkapitalanforderung (Solvency Capital Requirement), zum andern die Mindestkapitalanforderung (Minimum Capital Requirement). Die Solvenzkapitalanforderung kann entweder mit einer europäischen Standardformel oder mit firmeninternen Modellen ermittelt werden. Dabei sollen alle quantifizierbaren Risiken berücksichtigt werden. Bei Verstoß gegen die Mindest- bzw. Minimalkapitalanforderung wird die Genehmigung entzogen.

In der zweiten Säule von Solvency II werden einerseits die Grundsätze und Methoden der Auf-

⁵⁷ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-44.pdf>

sicht, andererseits die qualitativen Anforderungen an die Ausübung der Tätigkeit der Versicherungsunternehmen festgelegt.

Die dritte Säule schliesslich umfasst Vorschriften zur Berichterstattung und Offenlegung. Unternehmen werden bestimmte Informationen veröffentlichen müssen, die zur Marktdisziplin beitragen und mithelfen, die Stabilität von Versicherern zu gewährleisten (Offenlegung). Zudem werden die Unternehmen aufgefordert, ihren Aufsichtsbehörden darüber hinausgehende Informationen mitzuteilen (aufsichtsbezogene Berichterstattung).

Der SST und Solvency II stimmen in ihren Grundprinzipien wie beispielsweise der marktnahen Bewertung von Aktiven und Passiven oder der risikobasierten Solvenzkapitalanforderung überein. Punktuell lassen sich aber Unterschiede in der Ausgestaltung von Einzelheiten ausmachen.

Regelungen für Versicherungsgruppen

Solvency II wird auch die Beaufsichtigung von Versicherungsgruppen modernisieren und die wirtschaftlichen Realitäten in den Strukturen und Abläufen der Gruppen anerkennen. Die neuen Regelungen werden die Rechte des Gruppenaufsehers stärken und dazu dienen, dass gruppenweite Risiken nicht vernachlässigt werden. Ebenso wird die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbe-

hörden verstärkt. Versicherungsgruppen wird es zudem ermöglicht, gruppenweite interne Modelle zu verwenden und Gruppendiversifizierungsvorteile zu nutzen.

Anerkennung der Gleichwertigkeit von europäischer und schweizerischer Aufsicht

Die FINMA setzt sich dafür ein, dass die schweizerische Versicherungsaufsicht gegenüber dem europäischen auf der Solvency-II-Richtlinie beruhenden Aufsichtsregime als gleichwertig anerkannt wird. Das Schwergewicht der Prüfung liegt vor allem auf der Versicherungsgruppenaufsicht einschliesslich der quantitativen und qualitativen Anforderungen. Ebenfalls geprüft wird die Aufsicht über die Rückversicherung, wobei CEIOPS die schweizerische Rückversicherungsaufsicht im Februar 2010 bereits als gleichwertig zur EU-Rückversicherungsrichtlinie (in diesem Bereich eine Vorgängerrichtlinie zur Solvency-II-Richtlinie) anerkannt hat. Erfolgt die Äquivalenzanerkennung nach der Solvency-II-Richtlinie, würden schweizerische Versicherungs(sub)gruppen im EU-Raum nur von einer einzigen Aufsichtsbehörde, der FINMA, prudenziell überwacht.⁵⁸ Der Entscheid, ob das schweizerische Aufsichtsregime gegenüber Solvency II als gleichwertig anerkannt wird, fällt jedoch voraussichtlich erst im Sommer 2012.

⁵⁸ vgl. Kap. «Internationale Zusammenarbeit der Schweiz», S. 27

Lebensversicherung

Grundlagen

Marktsituation

Die tiefen langfristigen Zinssätze haben bei den Lebensversicherern einen erheblichen Kapitalverzehr und damit einen Substanzverlust zur Folge. Dies wirkte sich insbesondere auf ihren SST-Bedeckungsgrad negativ aus. An den Kapitalmärkten wird kurzfristig nicht mit einem deutlichen Zinsanstieg gerechnet. Vielmehr erscheint das Szenario einer lang andauernden Tiefzinsphase zunehmend als realistisch.⁵⁹ Zudem ist die (Wieder-)Anlage von Ver-

Erfolg zeigen. Damit sind zudem andere Risiken verbunden. So ist die anteilgebundene Lebensversicherung ohne Garantien momentan wenig attraktiv. Zusätzliche Garantieverprechen wie etwa bei Variable Annuities ziehen jedoch neue Risiken nach sich. Das hochvolumige, aber niedermargige Ummantelungsgeschäft ist mit erheblichen Rechtsrisiken verbunden, welche die erwirtschafteten Erträge als unangemessen klein erscheinen lassen.⁶⁰ Erträge aus dem Auslandgeschäft werden ausserdem durch die gegenwärtige Frankenstärke negativ beeinflusst.

Die Lebensversicherungsunternehmen sind mit dem Zielkonflikt «Sicherheit versus Ertrag» konfrontiert.

mögenswerten zurzeit mit grossen Unsicherheiten behaftet. Die Lebensversicherungsunternehmen sind dabei mit dem Zielkonflikt «Sicherheit versus Ertrag» konfrontiert. Mit einem Portfolio von auf Sicherheit bedachten Anlagen ist es zurzeit sehr schwierig bis unmöglich, die notwendige Rendite zur Bedienung der Verpflichtungen aus den laufenden Policen, die oft höhere Zinsgarantien aus früheren Perioden beinhalten, zu erwirtschaften. Der zusätzliche Aufbau von Kapital aus den Erträgen ist unmöglich. Die Versicherungsgesellschaften müssen vielmehr von ihrem Kapitalpolster zehren und haben dabei wenig Spielraum, dem drohenden Substanzverlust entgegenzuwirken.

Geringe Wachstums- und Ertragsperspektiven sowie neue Risiken

Aufgrund der tiefen Zinsen ergeben sich im traditionellen Lebensversicherungsgeschäft – infolge der zurzeit geringen Attraktivität für Neukunden – nur beschränkt Wachstums- und Ertragsperspektiven. Die Anstrengungen, die Zinsabhängigkeit mit nichttraditionellem Lebensversicherungsgeschäft künftig zu senken, werden erst im Laufe der Zeit

Kapitalausstattung und Risikofähigkeit

Bei einer schwachen Kapitalausstattung ist die Risikofähigkeit gegenüber Marktrisiken stark eingeschränkt. Mit Risikoabbau auf der Aktivseite versuchen einige Lebensversicherungen, das notwendige Zielkapital zu verringern und mit einer Verbesserung ihrer internen SST-Ansätze die Genauigkeit der Messung der effektiven Risiken zu erhöhen. Letzteres führt häufig ebenfalls zu einer Reduktion des erforderlichen Zielkapitals. In der Regel können aber keine Massnahmen zur echten Verstärkung des risikotragenden Kapitals festgestellt werden. Projekte zur Kostensenkung und Umstrukturierung des Vertriebs benötigen einige Zeit, um Wirkung zu zeigen.

Die Möglichkeiten zur Verbesserung einer geringen SST-Bedeckung von Lebensversicherungsunternehmen gestalten sich bei den einzelnen Unternehmen unterschiedlich. Bei Tochtergesellschaften von ausländischen Konzernen sowie bei gut kapitalisierten schweizerischen Versicherungsgruppen wird eine Kapitalverstärkung durch die Muttergesellschaft angestrebt. Bei anderen Lebensversicherungsunternehmen erreicht man die höhere SST-Bedeckung über Kapitalmarkttransaktionen oder mithilfe massgeschneiderter zeitlich gestaffelter Massnahmenpläne.

⁵⁹ vgl. Kap. «Herausforderungen des Tiefzinsumfeldes», S. 18
⁶⁰ vgl. Kap. «Zunahme der Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft», S. 38

Statistik der Lebensversicherungsunternehmen zum SST 2010

Die nachfolgend aufgeführte Tabelle gibt einen Überblick über die Verteilung der SST-Quotienten der Lebensversicherungsunternehmen, unterteilt in die vier Interventionsbereiche Rot, Orange, Gelb und Grün nach FINMA-Rundschreiben 08/44 «SST»⁶¹. Die Verteilung der SST-Quotienten wird mit der Rendite einer zehnjährigen Bundesobligation verglichen. Dabei ist zu beachten, dass

- die Aufteilung auf der Basis der SST-Quotienten vorgenommen wurde, wie die Lebensversicherer sie selbst gemeldet hatten, das heisst ohne Korrekturen durch die FINMA,
- die FINMA beim ziel- bzw. risikotragenden Kapital Zu- bzw. Abschläge vornehmen wird (allerdings gibt es inzwischen deutliche Verbesserungen in der Modellentwicklung, sodass der Umfang der Korrekturen abnimmt) und
- Niederlassungen keinen SST durchführen, weshalb sie in dieser Tabelle nicht berücksichtigt sind.

	Rendite zehnjährige Bundesobligation	Anzahl Lebensversicherer mit SST-Quotient in Interventionsbereichen			
		<33%	33% – <80%	80% – <100%	≥100%
1. Januar 2009	2,15%	0	7	3	11
1. Januar 2010	1,97%	0	3	3	15

Am 1. Januar 2011 betrug die Rendite einer zehnjährigen Bundesobligation 1,67 Prozent. Den SST-Bericht 2011 mit den entsprechenden Anga-

ben zu den SST-Quotienten wird die FINMA im April 2011 erhalten.

Aufsichtspraxis

Aufsicht über die Kollektivversicherung berufliche Vorsorge

Mit der Offenlegung der Betriebsrechnungen der beruflichen Vorsorge bei Lebensversicherungsunternehmen informiert die FINMA die versicherten Personen und die Öffentlichkeit über die Entwicklung der Versicherungsunternehmen in diesem Bereich.

Die Betriebsrechnungen erfüllen drei Aufgaben:

- Die Versicherungstätigkeit in der beruflichen Vorsorge («Kollektivversicherung berufliche Vorsorge»), einem Bereich der Sozialversicherung, soll vom übrigen Lebensversicherungsgeschäft abgegrenzt werden.

- Auf dem Gebiet der «Kollektivversicherung berufliche Vorsorge» ist betreffend Rechnungslegung und Geschäftsführung eine hohe Transparenz zu schaffen.
- Den versicherten Vorsorgeeinrichtungen muss der ihnen zugeteilte Anteil am erwirtschafteten Überschuss aufgezeigt und die Einhaltung der damit verbundenen Mindestquote nachgewiesen werden.

BVG-Offenlegungsbericht der FINMA

Der Bericht der FINMA zur Offenlegung der Betriebsrechnungen 2009 der beruflichen Vorsorge bei Lebensversicherungsunternehmen⁶² zeigt, dass

⁶¹ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-44.pdf>

⁶² vgl. http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/BVG-Offenlegungsbericht-2009_d.pdf

die gesetzlichen Vorschriften durch die beaufsichtigten Lebensversicherer eingehalten und die gesetzliche Mindestquote für die unterstellten Kollektivversicherungsverträge in den rechnenschaftspflichtigen Betriebsjahren 2005 bis 2009 stets übertroffen wurden. Das niedrige Zinsumfeld und die schwierigen Kapitalmärkte stellen für die Versicherungsunternehmen eine besondere Herausforderung dar, um den Mindestvorgaben des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge nachzukommen. Speziell herausgefordert sind die Versicherungsunternehmen bei

der Verzinsung der Altersguthaben und hinsichtlich der Umwandlung der Altersguthaben in Rente für das BVG-Obligatorium.

Die von der Aufsichtsbehörde durch die Offenlegung über Jahre hinweg verfolgte Transparenz wirkt sich positiv auf das Verhalten der beaufsichtigten Lebensversicherer aus. Wichtige Kennzahlen – zum Beispiel zu den Kosten, zur Ausschüttungspolitik und zu den Kapitalanlagen – zeigen Stärken und Schwächen der Marktteilnehmer und erlauben Konkurrenzvergleiche. Dies kommt letztlich den Versicherten zugute.

Schadenversicherung

Grundlagen

Marktsituation

In der Schadenversicherung hatten die Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz 2009⁶³ einen schwachen Anstieg ihrer Prämieinnahmen um 160 Millionen Schweizer Franken zu verzeichnen. Im inländischen Geschäft wies das Prämienvolumen in den einzelnen Versicherungszweigen mit Ausnahme der Kredit- und Kautionsversicherung (minus 15 Prozent) und der Rechtsschutzversicherung (plus sieben Prozent) nur geringe Bewegungen auf. Die Schadenzahlungen der Schadenversicherungsunternehmen im direkten Schweizer Geschäft konnten in allen Versicherungszweigen durch die Prämieneträge gedeckt werden. Der mittlere Schadenquotient betrug 67 Prozent.

Der mit 37 Prozent weitaus grösste Anteil am Prämienvolumen der Schadenversicherung wird in der privaten Krankenversicherung erreicht (ohne die obligatorische Krankenversicherung nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung, die durch

die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) beaufsichtigten Krankenkassen betrieben wird). Danach folgen die Unfallversicherung (ohne die ebenfalls vom BAG beaufsichtigte Suva), die Motorfahrzeughaftpflichtversicherung und die übrigen Motorfahrzeugversicherungen mit Anteilen von je um die zwölf Prozent. Die Solvabilität I ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen verfügbarer und geforderter Solvabilitätsspanne. Die Nicht-Lebensversicherer erreichten per Ende Dezember 2009 den Solvabilitätswert von 377 Prozent (Vorjahr: 324 Prozent). Neben einer leichten Reduktion der geforderten Solvabilitätsspanne um rund drei Prozent stiegen die anrechenbaren Eigenmittel um 13 Prozent. Da die Betrachtungen im SST auf der Basis der marktnahen Bewertung durchgeführt werden, sind hier im Berichtszeitraum stärkere Veränderungen zu beobachten. Das Verhältnis zwischen risikotragendem Kapital und Zielkapital nahm in dieser Zeit von 145 auf 233 Prozent zu.

⁶³ Nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz sind die beaufsichtigten Schadenversicherungseinrichtungen verpflichtet, ihre Berichterstattung der Aufsicht bis zum 30. April des Folgejahres einzureichen. Dementsprechend liegen die Daten per 31. Dezember 2010 erst im Mai 2011 vor.

Regulierung

Motion Bischofberger

Mit einer Motion⁶⁴ verlangt Ständerat Bischofberger eine Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Versicherungsgenossenschaften, die eng mit einem Verein oder Verband verbunden sind, sollen nach dieser Motion von der Versicherungsaufsicht ausgenommen werden. Der Motionär begründet sein Begehren damit, dass die aufsichtsrechtlichen Vorschriften zum Mindestkapital, zum gebundenen Vermögen, zum Aktuariat, zur externen Revision sowie zur Solvabilität bei diesen Versicherern zu unverhältnismässigem Aufwand und hohen Kosten führen.

Der Bundesrat stellte sich klar gegen die Motion, die im Widerspruch zu zentralen Anliegen des Versicherungsaufsichtsgesetzes steht. Die FINMA teilt die Auffassung des Bundesrates. Die Motion führt als Problembereiche gerade jene Pflichten aus dem Aufsichtsrecht auf, die als zentrale Voraussetzungen eines geordneten, den Interessen der Versicherten verpflichteten Versicherungsbetriebes gelten. Die Unterstellung unter die Versicherungsaufsicht und die entsprechenden Vorschriften des Versicherungsaufsichtsgesetzes sollen sicherstellen, dass die Versicherer die Leistungen an die Versicherten dauernd erbringen können. Das Schutzbedürfnis der Versicherten ist grundsätzlich nicht von der Grösse oder der Struktur des Versicherungsunternehmens abhängig. Probleme von Kleinversicherern, die dadurch entstehen, dass diese den aufsichtsrechtlichen Anforderungen an einen technisch korrekten

und finanziell abgesicherten Betrieb des Versicherungsgeschäfts nicht gewachsen sind, sollten nicht dadurch gelöst werden, dass sie von den Aufsichtspflichten entbunden werden. Ausnahmen sind nach Art. 2 VAG daher nur in ganz engen Grenzen zulässig. Aufgrund des Versicherungsabkommens mit der EU sind Ausnahmen von der Aufsicht nur für Schadenversicherungsunternehmen möglich, deren jährliche Prämieinnahmen drei Millionen Schweizer Franken nicht übersteigen. Richtiger-

Das Schutzbedürfnis der Versicherten ist weder von der Grösse noch von der Struktur des Versicherungsunternehmens abhängig.

weise müssten diese Unternehmen sich so organisieren, dass sie in der Lage sind, den rechtlichen Minimalanforderungen zu genügen oder sonst entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Die Motion wurde entgegen dem Antrag des Bundesrates von beiden Räten angenommen. Der Bundesrat wird somit eine Änderung von Art. 2 VAG in die Wege leiten. Die FINMA beaufsichtigt in der Schadenversicherung zurzeit vier genossenschaftlich organisierte Versicherer, deren Prämieinnahmen unter drei Millionen Schweizer Franken liegen und die mit der Umsetzung der Motion voraussichtlich aus der Aufsicht entlassen würden.

⁶⁴ Motion 09.3965 «Versicherungsaufsichtsgesetz»

Rückversicherung

Grundlagen

Marktsituation

Die Situation der Rückversicherungsgesellschaften in der Schweiz kann als stabil bezeichnet werden. Kapitalbasis und Solvenz verbesserten sich 2009⁶⁵ stark und – von wenigen Ausnahmen abgesehen – weisen die professionellen Rückversicherungsgesellschaften eine bedeutende Überdeckung der SST-Ratio auf. Hingegen zeigen sich Tendenzen, dass – bedingt durch die Erhöhung der weltweiten Kapazitäten – das Preisniveau für Rückversicherungsdeckungen in vielen Märkten sinkt.

Die Attraktivität des Standortes Schweiz für Rückversicherungen scheint ungebrochen. Dies trifft jedoch nicht für alle Gesellschaften zu und ist daher auch nicht direkt aus der Anzahl der Beaufsichtigten ersichtlich. Im Bereich der Rückversicherungscaptives wurden einige Gesellschaften mit sehr tiefem Geschäftsvolumen und – absolut betrachtet – bescheidener Kapitalbasis aus der Aufsicht entlassen, nachdem sie ihre Versicherungsverpflichtungen vollständig abgelöst hatten. Deren Kapitalbasis war insgesamt tiefer als jene der 2010 einzigen neubewilligten Rückversicherungscaptive. Im Jahr 2010 bearbeitete die FINMA Bewilligungsgesuche zur professionellen Rückversicherung

bedeutender Gesellschaften. Die Schweiz entwickelt sich seit einiger Zeit von einem Standort mit einer dominierenden Rückversicherungsgruppe zu einem dynamischen Marktplatz mit einer bedeutenden Anzahl mittelgrosser, international sehr aktiver Rückversicherungsgesellschaften.

Neben Neubewilligungen von Rückversicherungsgesellschaften siedelten sich in den letzten zwei Jahren auch weitere Rückversicherungsniederlassungen, zum Teil von bekannten ausländischen Rückversicherungsgesellschaften, in der Schweiz an. Diese werden von der FINMA nach heutigem Recht nicht beaufsichtigt⁶⁶, sofern sie in der Schweiz nur die Rückversicherung betreiben. International betrachtet, ist die Nichtbeaufsichtigung von Rückversicherungsniederlassungen eher die Ausnahme. Diese Entwicklung des Schweizer Rückversicherungsmarktes wirft die Frage auf, ob und falls ja, wie solche Einheiten zu beaufsichtigen wären. Eine Ausdehnung der Aufsicht bedingte allerdings eine Gesetzesänderung.

Im Rahmen der Äquivalenz unter der Solvency-II-Richtlinie wird auch die Rückversicherungsregulierung erneut beurteilt werden. Die Anerkennung ist für den Standort von zentraler Bedeutung.⁶⁷

⁶⁵ Nach Art. 25 Abs. 3 VAG sind die beaufsichtigten Rückversicherungsgesellschaften verpflichtet, ihre Berichterstattung der Aufsicht bis zum 30. Juni des Folgejahres einzureichen. Dementsprechend liegen die Daten zum Geschäftsjahr 2010 erst im Juli 2011 vor.

⁶⁶ nach Art. 2 Abs. 2 Bst. a VAG

⁶⁷ vgl. Kap. «Schweizer Solvenztest und europäische Solvenzregeln», S. 52 ff.

Krankenversicherung

Grundlagen

Marktsituation

Die FINMA beaufsichtigt 58 Krankenversicherer und Krankenkassen sowie vier Niederlassungen, welche die Krankenversicherung als Kerngeschäft anbieten. Weitere 17 Schaden- und Lebensversicherer vertreiben Krankenversicherungsprodukte als Nicht-Kerngeschäft. Insgesamt sind heute über 900 heterogene Produkte der Krankenzusatzversicherung auf dem Markt, die ein Prämienvolumen von 8,6 Milliarden Schweizer Franken generieren. Die Branche erlebt eine fortschreitende Strukturbereinigung und Marktkonzentration durch Zusammenschlüsse.

Im Bereich der Krankenversicherer war 2010 viel in Bewegung. Das Gesundheitswesen verteuert sich stetig. Durchschnittlich steigen die von den Krankenversicherern erbrachten Leistungen um vier Prozent pro Jahr. Diese Entwicklung führt zwangsläufig zu höheren Tarifen, wobei bei vielen Krankenversicherungen auch eine Verstärkung der versicherungstechnischen Rückstellungen notwendig ist. Im Jahr 2010 stand die zweite gewichtige Prämienrunde in Folge an.⁶⁸ Hinzu kommt die stark durch politische Einflüsse geprägte Entwicklung in der obligatorischen Grundversicherung, wo die Auswirkungen der Kostenspirale in der Vergangenheit teilweise nur ungenügend auf die Prämien überwältigt wurden. Der dadurch entstehende finanzielle Druck auf die Krankenzusatzversicherung bei etlichen Konzernen ist für die FINMA Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit. Quersubventionierungen werden nicht unterbunden, solange es sich dabei um die Verwendung eines erwirtschafteten risikogerechten Gewinnes handelt.

Zur Verbesserung der ökonomischen Gesamtüberwachung der Krankenversicherer wurde 2010

ein automatisiertes Auswertungstool geschaffen, das eine Verknüpfung von Daten aus dem FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool (FIRST) für das Zusatzversicherungsgeschäft, aus dem SST

Die Krankenversicherungsbranche erlebt eine fortschreitende Strukturbereinigung und Marktkonzentration.

sowie aus der obligatorischen Grundversicherung herstellt. Die im Tool ermittelten Kennzahlen und eingegebenen Parameter werden mit Benchmarks verglichen. Zudem sind diverse Stresstests eingebaut und Kennzahlen werden über die Zeit verglichen. Dieser einheitliche, standardisierte und weitgehend automatisierte Analyseprozess hilft bei der Problempriorisierung und unterstützt den Entscheid über eine intensivierete Aufsicht bei Gesellschaften mit Problemen. Als Nebeneffekt wird damit auch eine Plausibilisierung der im SST eingesetzten Parameter und Bewertungen durchgeführt.

Die gezielt intensivierete Aufsicht äussert sich beispielsweise in Interimsreportings, Vor-Ort-Kontrollen oder weitreichenderen Aufsichtsmaßnahmen. Im Jahr 2010 wurden insgesamt bei zwölf verschiedenen Krankenversicherungen Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Bei drei Gesellschaften musste ein Enforcementverfahren eröffnet werden, und in einem Fall wurde ein unabhängiger externer Untersuchungsbeauftragter eingesetzt. Zudem wurden gegen drei Gewährsträger Verfahren eröffnet, die zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch hängig waren.⁶⁹

⁶⁸ vgl. Kap. «Tarife der Krankenzusatzversicherung», S. 63

⁶⁹ vgl. «Untersuchung bei der KPT: Fusion und Mitarbeiterbeteiligungsprogramm» in Kap. «Weitere Verfahren gegen prudenziell beaufsichtigte Institute», S. 87

Regulierung

Rundschreiben «Krankenversicherung nach VVG»

Am 1. Mai 2010 trat das FINMA-Rundschreiben 10/3 «Krankenversicherung nach VVG»⁷⁰ in Kraft.

Das Rundschreiben konkretisiert den gesetzlichen Auftrag, wonach die FINMA im präventiven Tarifgenehmigungsverfahren sicherstellen muss, dass die Prämien in der Krankenzusatzversicherung nach Versicherungsvertragsgesetz weder solvenzgefährdend noch missbräuchlich hoch sind. Die FINMA eröffnete am 1. September 2009 die öffentliche Anhörung zum Entwurf des Rundschreibens. 27 Parteien reichten eine Stellungnahme ein. Die Inkraftsetzung erfolgte nach diversen Gesprächen und Auseinandersetzungen mit Experten und Branchenvertretern.

Das vorliegende Rundschreiben regelt in grundsätzlicher Weise versicherungstechnische Fragen zur Tarifierung und zu den Rückstellungen. Dabei werden folgende Hauptpunkte angesprochen:

- *Klärung von Unterstellungsfragen:* In Ergänzung zum Gesetz definiert das Rundschreiben, welche Produkte der Genehmigungspflicht unterstehen. Davon werden jene ausgeschlossen, bei denen das Krankenversicherungsrisiko lediglich akzessorisch ist.
- *Festlegung des zulässigen Rahmens bei der Tarifierung:* Genehmigungsfähige Tarife müssen die Anforderungen von Art. 38 VAG erfüllen. Das Rundschreiben präzisiert diesen Rahmen und verlangt, dass die Tarife die eingegangenen Verpflichtungen hinreichend decken und dass kein missbräuchlich hoher Gewinn entsteht. Missbrauch von Versicherten liegt vor, wenn

der erwartete Gewinn in einem Missverhältnis zum übernommenen technischen Risiko steht. Nach Aufsichtsrecht liegt auch bei einer versicherungstechnisch nicht begründbaren erheblichen Ungleichbehandlung, namentlich bei den Prämienabstufungen, Missbrauch vor.

- *Behandlung relevanter Fragen im Zusammenhang mit Finanzierungsverfahren und Rückstellungsbildung:* Das Finanzierungsverfahren muss so ausgestaltet sein, dass den Verpflichtungen längerfristig nachgekommen werden kann. Deshalb muss es gegenüber allen vorhersehbaren Risiken, insbesondere dem Risiko einer Änderung in der Bestandsstruktur, robust sein. Die notwendigen versicherungstechnischen Rückstellungen sind zu bewerten, transparent auszuweisen und bei der Prämienfestlegung zu berücksichtigen.
- *Regelungen hinsichtlich der Bildung und Auflösung von versicherungstechnischen Rückstellungen.*

Das neue Rundschreiben verlangt somit von allen der FINMA unterstellten Krankenzusatzversicherern, dass aktuariell bestätigte versicherungstechnische Grundlagen erarbeitet werden. Die Unternehmen müssen bis spätestens Ende April 2013 die krankenzusatzversicherungstechnischen Teile der Geschäftspläne revidieren und an die Anforderungen des Rundschreibens anpassen. Einige Gesellschaften stehen aufgrund von seit Jahren vertriebenen Produkten mit garantierter Eintrittsalterstarifierung vor finanziellen Herausforderungen.

⁷⁰ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2010-03-d.pdf>

Tarife der Krankenzusatzversicherung

Nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz sowie weiteren Aufsichtsregelungen sind die in der Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung geltenden Tarife vor ihrem Inkrafttreten von der FINMA zu genehmigen. Dies gilt ebenfalls für die Änderung geltender Tarife. Bis zum Ablauf der Einreichungsfrist am 31. Juli 2010 haben 43 private Versicherungsunternehmen oder Krankenkassen der FINMA Anpassungen ihrer Tarife in der Krankenzusatzversicherung zur Genehmigung vorgelegt.

Diese Anpassungen, die am 1. Januar 2011 in Kraft traten, betreffen 250 verschiedene Produkte, die etwa 55 Prozent des Markts für Krankenzusatzversicherungen ausmachen. In einigen Fällen wurden der FINMA auch Änderungen der Versicherungsbedingungen zur Genehmigung vorgelegt.

Die Anzahl der Tarifanpassungen war 2010 deutlich höher als in den Vorjahren, aber vergleichbar mit 2009. Mit den vorliegenden Anpassungen setzt sich der Trend von 2009 fort, die Tarife risikogerechter auszugestalten, um Veränderungen der

Versichertenstruktur besser auffangen zu können. Dies trifft besonders auch auf die Spitalzusatzprodukte der Versicherungen zu, bei denen sich die Teuerung direkt auf die Prämien der Kunden

Der Trend von 2009 setzt sich fort, die Tarife in der Krankenzusatzversicherung risikogerechter auszugestalten.

auswirkt. Zudem gilt dies für die verschiedenen Rabattsysteme, die besser auf die effektiven Kosten abgestimmt werden.

Die vorgelegten Tarife müssen genehmigt werden, damit die Versicherten vor Missbrauch geschützt sind und die Tarife nicht die Solvenz des Versicherungsunternehmens gefährden. Die Tarife wurden von der FINMA nach diesen beiden Gesichtspunkten überprüft.

MÄRKTE UND FINANZINTERMEDIÄRE

Börsen- und Marktaufsicht

Regulierung

Änderung des Börsengesetzes betreffend Börsendelikte und Marktmissbrauch

Die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates vom 13. Januar 2010 schlug – gestützt auf den Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission Börsendelikte und Marktmissbrauch vom 29. Januar 2009 – eine materiell- und verfahrensrechtliche Revision des Straf- und Aufsichtsrechts im Bereich des Insiderverbots, der Kursmanipulation und der Offenlegung von Beteiligungen (sogenannte Börsendelikte) sowie des Marktmissbrauchs vor.

Die Vorlage umfasst unter anderem

- einen neuen strafrechtlichen Tatbestand des Insiderverbots,
- die Überführung des Insiderverbots und der Kursmanipulation vom Strafgesetzbuch ins Börsengesetz sowie
- die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft und der Bundesgerichte für die strafrechtliche Verfolgung und Beurteilung der Börsendelikte.

Bezüglich des Aufsichtsrechts wurden die Vernehmlassungsteilnehmer aufgefordert, sich zu äussern, ob sie die Einführung

- einer sogenannt allgemeinen Finanzmarktaufsicht bevorzugen, die ein Verbot für sämtliche echten marktmanipulatorischen Transaktionen für nicht prudenziell Beaufsichtigte vorsieht, oder
- einer sogenannt erweiterten Finanzmarktaufsicht, die nur auf einem Verbot von einigen ausgewählten echten marktmanipulatorischen Verhaltensweisen für nicht prudenziell Beaufsichtigte beruht.

Die FINMA sprach sich in ihrer Stellungnahme für die Überführung des Insiderverbots und der Kursmanipulation vom Strafgesetzbuch ins Börsengesetz aus. Mit dem Verzicht auf eine

Ausweitung des strafrechtlichen Tatbestandes der Kursmanipulation konnte sich die FINMA unter der Bedingung einverstanden erklären, dass dafür das Aufsichtsrecht in der Vorlage konsequent ausgestaltet wird. Das heisst, es muss ein umfassendes Verbot aller bekannten Manipulationsformen vorliegen, die der Funktionsfähigkeit des Marktes und der Chancengleichheit der Investoren schaden können (allgemeine Marktaufsicht). Ein Teilverbot, wie es die Variante der erweiterten Finanzmarktaufsicht vorsieht, schützt den Markt und die Anleger nach Meinung der FINMA nicht ausreichend und birgt erhebliche Reputationsrisiken für den Effektenhandel in der Schweiz.

Aufsichtsinstrument der Verwaltungsbusse

Zur Durchsetzung der Marktverhaltensregeln gegen nicht prudenziell Beaufsichtigte bzw. Teilbeaufsichtigte forderte die FINMA die Einführung des Aufsichtsinstruments einer Verwaltungsbusse. Während im Bereich der unterstellten Institute und Personen das bestehende Massnahmeninstrumentarium⁷¹ genügt und durchaus auch abschreckende Wirkung entfaltet, ist dies für die Teilbeaufsichtigten, die keiner Zulassung oder Bewilligung bedürfen, nicht der Fall. Hier könnte die FINMA bei einer Verletzung der Aufsichtsregeln – zum Beispiel im Fall von Frontrunning – lediglich eine Feststellungsverfügung erlassen, diese allenfalls veröffentlichen und den erzielten Gewinn einziehen. Alle anderen Massnahmen stünden nicht zur Disposition. Deshalb soll dem fehlbaren Teilbeaufsichtigten durch die Verwaltungsbusse ein Nachteil auferlegt werden können, um dadurch eine präventive Wirkung zu erzielen.

Für die strafrechtliche Verfolgung und Beurteilung der Börsendelikte befürwortete die FINMA die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft und der Bundesgerichte, sprach sich aber gegen die Delegationskompetenz der Bundesanwaltschaft

⁷¹ Art. 33 ff. FINMAG und Art. 35a BEHG

an die Kantone in einfachen Fällen aus. Ausserdem forderte die FINMA eine klarere Abgrenzung von Aufsichts- und Strafrecht. Im Offenlegungsrecht soll nach Meinung der Aufsichtsbehörde die Zuständigkeit der Stimmrechtssuspendierung vom Zivilrichter auf die FINMA übertragen und mit einem Zukaufsverbot ergänzt werden. Im Übernahmerecht hingegen soll die Übernahmekommission (UEK) die Stimmrechtssuspendierung sowie ein Zukaufsverbot verhängen können.

Strukturierte Produkte

Die FINMA fällte 2009 den Grundsatzentscheid, dass die Abgrenzung von strukturierten Produkten zu kollektiven Kapitalanlagen neu aufgrund einer formell-rechtlichen Beurteilung der Erfüllung der Begriffsmerkmale der kollektiven Kapitalanlage erfolgen soll.⁷² Dazu wurde bei den Marktteilnehmern und Anspruchsgruppen eine Anhörung durchgeführt. Eine eingehende Analyse der diesbezüglich bei der FINMA eingegangenen Stellungnahmen zeigte, dass bei der Abgrenzung zwischen strukturierten Produkten und kollektiven Kapitalanlagen der Übergang zur formell-rechtlichen Beurteilung sowie die Einführung der entsprechenden unmissverständlichen Etikettierungspflicht begrüsst werden.

Die Abgrenzungspraxis der FINMA von strukturierten Produkten zu kollektiven Kapitalanlagen wird in den FINMA-FAQ «Strukturierte Produkte» festgehalten. Die angepassten FAQ wurden im Dezember 2010 auf der FINMA-Website veröffentlicht.

Zur Vermeidung jeglicher Täuschungs- und Verwechslungsgefahr hat der Emittent von strukturierten Produkten eine Etikettierungspflicht. Der Hinweis, dass das strukturierte Produkt weder eine kollektive Kapitalanlage ist noch der Bewilligung der Aufsichtsbehörde untersteht, muss bei allen strukturierten Produkten an prominenter Stelle auf der ersten Seite des vereinfachten Prospekts sowie auf sämtlichen anderen Unterlagen – unter anderem auf indikativen Termsheets und Offering Circulars – fett gedruckt angebracht werden.

Diese Neuausrichtung der Abgrenzungspraxis ermöglichte es der SIX Swiss Exchange, ein neues Segment für Exchange-Traded Products (ETP) einzuführen. ETP sind besicherte, auf Inhaber lautende strukturierte Produkte, die als Effekten ausgegeben werden. Sie bilden die Kursentwicklung eines zugrunde liegenden Basiswerts unverändert oder gehebelt ab. Durch die Besicherung wird das Emittentenrisiko minimiert. Die FINMA genehmigte die entsprechenden Regularien.

Bewilligungen

Zulassung von ausländischen Eigenhändlern als Börsenteilnehmer

Ausländische Eigenhändler (Proprietary Traders) werden im europäischen Raum nach der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)⁷³ von den zuständigen Aufsichtsbehörden nicht mehr prudenziell überwacht.⁷⁴ Sie werden allerdings auf europäischen Handelsplätzen uneingeschränkt zum Handel mit Wertschriften in eigenem Namen und auf eigene Rechnung zugelassen. Bei der SIX Swiss Exchange wurden 2010 rund zwei Dutzend Zulassungsanträge von ausländischen Eigenhändlern zur Teilnahme am Handel an der SIX Swiss Exchange

und der Scoach Schweiz AG eingereicht. Darunter befanden sich fünf Anträge von nicht regulierten Eigenhändlern. Die aufsichtsrechtliche Bewilligung der FINMA zur Zulassung als Remote Member könnte, gestützt auf die Börsenverordnung⁷⁵, aber nicht erteilt werden, weil infolge nicht vorhandener Aufsichtskompetenz keine ausländische Aufsichtsbehörde die vorausgesetzte Aufsichtsbestätigung ausstellen kann. Die Nichtzulassung von ausländischen Eigenhändlern würde für die SIX Swiss Exchange im internationalen Wettbewerb aber zu einem nicht unwesentlichen Konkurrenznachteil führen. Angesichts der hart umkämpften Markt-

⁷² vgl. FINMA-Jahresbericht 2009, S. 65

⁷³ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente

⁷⁴ nach Art. 2 Abs. 1 Bst. d der Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente

⁷⁵ nach Art. 53 BEHV

anteile um Handelsvolumen, vor allem hinsichtlich schweizerischer Blue Chips, aufgrund der starken Konkurrenz durch die europäischen Multilateral Trading Facilities (MTF) sowie wegen der von der europäischen Rechtsentwicklung inzwischen überholten Bestimmungen von Art. 53 BEHV wurde eine Praxisänderung eingeführt. Demnach können nicht regulierte ausländische Eigenhändler als Remote Member vorläufig auch ohne die nach Börsenverordnung erforderliche Bestätigung der ausländischen Aufsichtsbehörde zum Handel an der SIX Swiss Exchange zugelassen werden. Anstelle der

hoheitlichen Bestätigung haben die nicht regulierten Eigenhändler eine Erklärung zu unterzeichnen, mit der sie zur Einhaltung regulatorischer Auflagen wie Melde- und Auskunftspflichten und Journalführung sowie zu entsprechendem Marktverhalten verpflichtet werden.

Diese Praxis für ausländische Eigenhändler muss aber positivrechtlich verankert werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung ist eine analoge Regelung auch für schweizerische Eigenhändler anzustreben. Regulierungsbestrebungen in diese Richtung wurden deshalb angegangen.

Aufsichtspraxis

SIX Swiss Exchange

Die Revision des europäischen Finanzmarktrechts durch die MiFID löste im grenzüberschreitenden Börsenhandel ökonomische Turbulenzen aus. Insbesondere die Zulassung der MTF führte zu einem massiv verschärften Wettbewerb unter den Handelsplätzen. Dies war auch bei der SIX Swiss Exchange spürbar: Sie musste einen markanten Rückgang des Anteils am Handelsvolumen in europäischen Blue Chips hinnehmen. Wesentliche Marktanteile gingen namentlich an MTF Chi-X in London. Diese war Ende Jahr auf dem europäischen Börsenmarkt volumenmässig der zweitgrösste Handelsplatz, knapp vor der NYSE Euronext und hinter der London Stock Exchange. Bei den Abschlüssen in europäischen Blue Chips lag Chi-X gar an erster Stelle. Die SIX Swiss Exchange konnte hinsichtlich ihres Handelsvolumens im Vergleich zu 2009 ihren sechsten Rang halten. Bei der Anzahl Transaktionen fiel die SIX Swiss Exchange im Vergleich zum Vorjahr vom achten auf den zehnten Rang zurück.

Aufweichen von Aufsichtsregeln zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit der Marktteilnehmer

Im europäischen Umfeld wird der Wettbewerb heute intensiv geführt. Zum einen sind die MTF im Vergleich zu den herkömmlichen Börsen generell

weniger stark reguliert und verfügen nicht zuletzt deshalb über eine schlankere Kostenstruktur und damit über einen Wettbewerbsvorteil. Zum andern fördern die europäischen Staaten und deren Aufsichtsbehörden die eigenen Handelsplätze gezielt. In diesem harten internationalen Konkurrenzkampf ist die SIX Swiss Exchange einerseits selbst gefordert, andererseits ist im FINMAG⁷⁶ festgelegt, dass die schweizerische Aufsichtsbehörde zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz beizutragen hat. Dabei geht es auch darum, das schweizerische Recht und die entsprechende Praxis an die europäische Rechtswirklichkeit heranzuführen. Ein Beispiel dazu ist die Zulassung von nicht regulierten ausländischen Eigenhändlern als Börsenteilnehmer an der SIX Swiss Exchange.⁷⁷ Hier ist allerdings infrage zu stellen, ob in der Schweiz bestehende strenge Aufsichtsregeln aus Wettbewerbsgründen und im Ringen um Standortvorteile – verbunden mit entsprechenden Reputationsrisiken – weiter aufgeweicht werden sollen, um im Vergleich zum EU-Recht die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Marktteilnehmer zu erhalten.

Interoperabilität

Im Jahr 2010 richtete die SIX x-clear AG ihr Hauptaugenmerk darauf, als Zentrale Gegenpartei

⁷⁶ Art. 5 FINMAG

⁷⁷ vgl. Kap. «Zulassung von ausländischen Eigenhändlern als Börsenteilnehmer», S. 65

Zugang zu ausländischen Börsen und MTF zu erreichen – dies durch Interoperabilität mit den ansässigen Clearinghäusern. Gestützt auf den europäischen Code of Conduct für Clearing und Settlement, der in der Clearing- und Abwicklungsbranche als Verhaltenskodex gilt, geht es bei der Interoperabilität um die «Verlinkung» mehrerer Clearinghäuser für das Clearing von Effekten transaktionen. Die Regulatoren⁷⁸ der Schweiz (SNB und FINMA), Grossbritanniens (FSA und Bank of England) und der Niederlande (Autoriteit Financiële Markten und De Nederlandsche Bank) hielten in einer gemeinsamen Erklärung fest, dass sie die Bestrebungen ihrer jeweiligen Clearinghäuser (SIX x-clear AG, LCH.Clearnet

Group Ltd, European Central Counterparty Limited und European Multilateral Clearing Facility) unterstützen. Die Regulatoren sind sich einig, dass das gemeinsame Inter-CCP-Risiko-Modell nicht nur den besonderen Risiken der Interoperabilität zwischen den Clearinghäusern Rechnung tragen muss, sondern auch im Einklang zu stehen hat mit

- den Standards zur Interoperabilität des
- European System of Central Banks Committee of European Securities Regulators und des
- Committee on Payment and Settlement Systems der IOSCO
- sowie mit entsprechenden Entwicklungen in der Gesetzgebung der Europäischen Kommission.

Ausblick

Energiehandel

Mit der Liberalisierung des Strommarktes nahmen in der Schweiz die Aktivitäten der Marktteilnehmer im Stromhandel, insbesondere im Stromderivateteilhandel, spürbar zu. Dabei übersteigt das bilaterale OTC-Geschäft der Schweizer Energiehändler hinsichtlich der erzielten Umsätze und Kontraktwerte die an Börsen getätigten Abschlüsse immer noch deutlich. Die OTC-Geschäfte fallen nicht unter den Effektenbegriff nach Börsengesetz⁷⁹ und werden demzufolge nicht direkt von der FINMA reguliert und überwacht. Um dennoch einen Überblick über die relevanten Marktteilnehmer und die involvierten Risiken zu erhalten sowie als weiterführende Abklä-

rung im Zusammenhang mit der im September 2009 eingereichten Motion Rechsteiner⁸⁰, nahm die FINMA zusammen mit der ElCom und dem BFE im Frühjahr 2010 eine Marktbeobachtung zu Risiken im Energiehandel vor. Dabei wurden die zehn grössten schweizerischen Energieversorgungsunternehmen aufgefordert, zu ihren Markt- und Kreditrisiken im Energiehandel Stellung zu nehmen. Anlässlich einer weiteren Fragerunde Ende September 2010 konzentrierten sich die involvierten Behörden sodann auf die drei grössten Energieversorgungsunternehmen sowie auf vertiefte Fragestellungen zu den Risiken im Energie-Eigenhandel. Die Auswertung der Antworten war Ende 2010 noch nicht abgeschlossen.

⁷⁸ Effektenhandelsaufsichtsbehörden und Zentralbanken

⁷⁹ Art. 2 Bst. a BEHG

⁸⁰ vgl. FINMA-Jahresbericht 2009, S. 66

Übernahme und Offenlegung

Grundlagen

Verfahrensführung im Offenlegungsrecht

Die mit dem FINMAG per 1. Januar 2009 in Kraft getretene Revision von Art. 41 BEHG führte neu die Sanktion von fahrlässigen Meldepflichtverletzungen nach Art. 20 BEHG ein, was zu einer erheblichen Zunahme mutmasslicher Meldepflichtverletzungsfälle bzw. -anzeigen führte. Vor diesem Hintergrund sowie im Rahmen ihrer Anzeigepflicht nach Art. 38 Abs. 3 FINMAG wird die FINMA ihre Praxis künftig verschärfen und wie folgt vorgehen: Die FINMA zeigt jede mögliche Verletzung von

börsengesetzlichen Meldepflichten beim EFD an, sofern ein begründeter Verdacht vorliegt. Sie prüft im Einzelfall, zu welchem Zeitpunkt sie eine Anzeige erstattet. Grundsätzlich hat für die FINMA die Abklärung des aufsichtsrechtlichen Sachverhalts Priorität. Soweit die FINMA als Aufsichtsbehörde also ein Interesse hat, vertiefte Abklärungen zu treffen, wird sie mögliche Meldepflichtverletzungen in der Regel erst nach Durchführung entsprechender Abklärungen anzeigen.

Regulierung

Offenlegungsrecht: Mandat zur Teilrevision der Börsenverordnung-FINMA

Der Wortlaut von Art. 17 BEHV-FINMA, einer Sondernorm zur Meldepflicht schweizerischer und ausländischer kollektiver Kapitalanlagen, bereitet bei seiner Auslegung und Anwendung regelmässig Schwierigkeiten. Probleme treten sowohl bei Investoren als auch bei den für Einzelfragen zuständigen Offenlegungsstellen auf und betreffen namentlich

- die Befreiung von der Pflicht zur Konsolidierung im Konzernverhältnis bei schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen,
- die explizite Vorgabe einer Unabhängigkeitsbescheinigung der zuständigen Aufsichtsbehörde im Sitzstaat für ausländische kollektive Kapitalanlagen sowie

– die Meldepflicht für Anlegerfonds oder kollektive Kapitalanlagen mit kleiner Investorenzahl (qualifizierte Anleger).

Die FINMA prüft daher, auf welche Weise sich mittelfristig eine entsprechende Verbesserung erzielen lässt. Weiter sucht die FINMA mit Blick auf die passive Meldepflicht nach Möglichkeiten, um den Überwachungsaufwand für Investoren zu senken. Geprüft wird eine standardisierte und zentrale Veröffentlichung der für die Berechnung der Grenzwerte notwendigen Parameter.⁸¹ Schliesslich evaluiert die FINMA eine Präzisierung des Wortlauts von Art. 20 BEHG für jene Investoren, die in einem ersten Schritt exakt einen Grenzwert erreichen und diesen später über- oder unterschreiten.⁸²

⁸¹ Art. 12 Abs. 2 BEHV-FINMA

⁸² Art. 11 BEHV-FINMA

Kollektive Kapitalanlagen

Grundlagen

Rahmenbedingungen und Entwicklungen im Bereich kollektive Kapitalanlagen

Sowohl im Genehmigungsverfahren als auch bei der Überwachung ist der Informationsaustausch ein wesentlicher Faktor. Mit über 1 300 genehmigten inländischen und über 5 200 zum öffentlichen Vertrieb in oder von der Schweiz aus zugelassenen ausländischen kollektiven Kapitalanlagen ist die Zusammenarbeit zwischen Markt und Aufsichtsbehörde im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen besonders intensiv.

FINMA-Mitteilung «Kollektive Kapitalanlagen»

Als Ergänzung zu den einzelnen Kontakten mit Marktteilnehmern veröffentlicht die FINMA seit der Erstpublikation im April 2010 in regelmässigen Abständen eine FINMA-Mitteilung mit dem Titel «Kollektive Kapitalanlagen». Die entsprechenden

Mitteilungen⁸³ sollen die Bewilligungsträger direkt und zeitnah über wesentliche Aufsichtsthemen, über aktuelle Aspekte der Aufsicht sowie über internationale Entwicklungen informieren. In jenen Mitteilungen veröffentlicht die Aufsichtsbehörde zudem Statistiken über die Behandlungsdauer von Gesuchen. Diese Statistiken geben anonymisiert Auskunft über die Gesamtbehandlungsdauer (seitens des Gesuchstellers und seitens der FINMA) von Gesuchen zu inländischen kollektiven Kapitalanlagen. Die Statistiken ermöglichen es der FINMA, mit Gesuchstellern, die überdurchschnittlich viel Zeit benötigen, den Dialog über Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Behandlungsdauer aufzunehmen. Die zahlreichen Reaktionen zeigen, dass die neue Publikation bei den Marktteilnehmern auf grosses Interesse stösst und positiv aufgenommen wird.

Regulierung

Geltungsbereich des Kollektivanlagengesetzes im Bereich der Beteiligungsgesellschaften

Im Rahmen der Totalrevision des früheren Anlagengesetzes war beabsichtigt, neue Rechtsformen für schweizerische kollektive Kapitalanlagen einzuführen. Neben der aus der europäischen Gesetzgebung bereits bekannten Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV) waren dies die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen sowie die Investmentgesellschaft mit festem Kapital (SICAF).

Definition der SICAF

Im Entwurf zum Kollektivanlagengesetz wurde die SICAF als Aktiengesellschaft nach schweizerischem Obligationenrecht definiert, deren ausschliesslicher Zweck die kollektive Kapitalanlage

ist und die sowohl dem breiten Publikum als auch qualifizierten Anlegern offenstehen kann. Für Publikums-SICAF war eine Kotierung an einer Schweizer Börse zwingend vorgesehen. Die Bestimmungen rund um die SICAF führten in den parlamentarischen Debatten jedoch zu kontroversen Diskussionen, nicht zuletzt auch hinsichtlich der Definition einer SICAF. Der Ständerat einigte sich schliesslich auf einen Kompromissvorschlag, dem in der Folge auch der Nationalrat zustimmte. Dementsprechend sind SICAF nun Aktiengesellschaften nach Schweizer Obligationenrecht, deren ausschliesslicher Zweck die kollektive Kapitalanlage ist, deren Aktionärinnen und Aktionäre nicht im Sinne von Art. 10 Abs. 3 KAG qualifiziert sein müssen und die nicht an einer Schweizer Börse kotiert sind.

⁸³ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Seiten/finma-mitteilungen.aspx>

Revisionsbedarf

Die geltenden Bestimmungen über die SICAF sind grundsätzlich auch auf bereits vor dem Inkrafttreten des Kollektivanlagengesetzes gegründete Aktiengesellschaften anwendbar. In der Praxis stellte sich diese Anwendung allerdings als äusserst schwierig heraus, da klare Abgrenzungskriterien hinsichtlich einer Unterstellungspflicht fehlen und das Kollektivanlagengesetz dadurch einen sehr

weiten Geltungsbereich erhält. Die bisher mit der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen gesammelten Erfahrungen zeigen, dass sich die daraus entstehenden Unklarheiten und teilweise sogar Widersprüche nicht nur durch die Entwicklung einer Bewilligungspraxis beseitigen lassen, sondern dass vielmehr eine Revision der einschlägigen Gesetzesbestimmungen notwendig ist.

Bewilligungen

Steigerung der Effektivität und Effizienz in der Aufsicht

Im Sinne einer Dienstleistung für die unterstellten Bewilligungsträger hatte die Aufsichtsbehörde früher zum Teil Tätigkeiten vorgenommen, zu denen keine gesetzliche Pflicht bestand. Zur Steigerung der Effektivität und Effizienz in der Aufsicht über die kollektiven Kapitalanlagen verzichtet die FINMA nun bei der Genehmigung von Produkten und deren Änderungen so weit wie möglich auf solche freiwilligen Tätigkeiten. Neben der Abschaffung der Prüfung der Vorgesuche für nicht EU-kompatible ausländische kollektive Kapitalanlagen (sogenannte Non-UCITS) und der Vereinfachung der Verfahren für ausländische UCITS III – unter anderem durch die Abschaffung des Swiss Finish – verzichtet die FINMA nun auch bei vertraglichen Anlagefonds schweizerischen Rechts auf die Überprüfung von Prospekten und vereinfachten Prospekten bzw. auf deren Änderung sowie die vorgängige Prüfung von Fondsvertragsänderungen dieser Produkte.

Solche Dienstleistungen verlängerten teilweise nicht nur die Verfahren, sondern führten auch dazu, dass sich die Bewilligungsträger des Umfangs ihrer Verantwortung nicht immer ausreichend bewusst waren. Parallel zum Verzicht auf solche Dienstleistungen muss deshalb die Überwachung – insbesondere hinsichtlich der Wahrnehmung der Verantwortung durch die Bewilligungsträger – intensiviert werden.

Kollektive Kapitalanlagen im Immobilienbereich

Im Jahr 2010 wurden vermehrt Gesuche für die Bewilligung bzw. Genehmigung von kollektiven Kapitalanlagen im Immobilienbereich eingereicht, sowohl in der Form von offenen kollektiven Kapitalanlagen (vertragliche Anlagefonds und SICAV) als auch in der Form von geschlossenen kollektiven Kapitalanlagen (Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen).

Bei der Einreichung des Gesuchs obliegt es dem Gesuchsteller, nachzuweisen, dass das eingereichte Produkt eine kollektive Kapitalanlage im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KAG darstellt. Kollektive Kapitalanlagen sind Vermögen, die von Anlegern zur gemeinschaftlichen Kapitalanlage aufgebracht und für deren Rechnung verwaltet werden. Die einzelnen Konstitutiv Elemente dieser Legaldefinition müssen dabei kumulativ vorhanden sein.

Grundsatz der Fremdverwaltung

Eines dieser Konstitutiv Elemente ist der Grundsatz der Fremdverwaltung bzw. die zwingende Verwaltung des Vermögens durch einen Dritten. Unter dem Kollektivanlagengesetz gilt dieser Grundsatz unabhängig von der Rechtsform der kollektiven Kapitalanlage. Deshalb muss der Gesuchsteller unter anderem nachweisen, dass die Anleger unter keinen Umständen in den Anlageentscheidungsprozess eingreifen können. Bei kollektiven

Kapitalanlagen im Immobilienbereich besteht aber je nach Ausgestaltung die Möglichkeit, dass Anleger in den genannten Entscheidungsprozess eingreifen, da meist nur wenige Transaktionen getätigt werden und die Anzahl der erworbenen Immobilien beschränkt ist. Viele Gesuchsteller konnten denn auch den Nachweis des Vorliegens einer Fremdverwaltung im konkreten Fall nicht erbringen.

Übernahme- und Abtretungsverbot

Bei kollektiven Kapitalanlagen im Immobilienbereich ist weiter das Übernahme- und Abtretungsverbot von Art. 63 KAG zu beachten. Danach dürfen die Fondsleitung, die Depotbank und deren Beauftragte sowie die ihnen nahestehenden natürlichen und juristischen Personen von Immobilienfonds keine Immobilienwerte übernehmen oder ihnen abtreten. Einer Immobilien-SICAV ist es untersagt, Immobilienwerte ihrer Unternehmeraktionäre oder von ihr nahestehenden natürlichen und juristischen Personen zu übernehmen bzw. diese Immobilienwerte an jene Personen abzutreten. Das Übernahme- und Abtretungsverbot von Art. 63 KAG ist als zwingend zu qualifizieren, das heisst, auch bei einem Immobilienfonds bzw. einer Immobilien-SICAV für qualifizierte Anleger können keine Ausnahmen gewährt werden.

Bewilligungsverfahren

Die Bewilligung von Instituten stellt neben der Genehmigung von Produkten eine der Haupttätigkeiten der Abteilung «Kollektive Kapitalanlagen» der FINMA dar. Auch wenn diese beiden Tätigkeiten eng beieinanderliegen, so unterscheiden sie sich doch wesentlich.

Die Bewilligung eines Instituts stellt das umfassendste Zulassungsverfahren auf dem Gebiet

der kollektiven Kapitalanlagen dar und erfordert deshalb eine sorgfältige Abwägung von sämtlichen mit dem konkreten Gesuch in Zusammenhang stehenden Umständen. Aus diesem Grund kann die FINMA beispielsweise auf anonymisierte Gesuche nicht eingehen, mit denen vorab oft die Abklärung der Machbarkeit eines Projekts verlangt wird.

Unterschied zwischen Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren

Oft scheinen sich die Gesuchsteller des materiellen Unterschieds zwischen Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren bzw. der Bedeutung des Bewilligungsverfahrens zu wenig bewusst zu sein, gerade auch im Zusammenhang mit kollektiven Kapitalanlagen, die sowohl den Charakter eines Produkts als auch jenen eines Instituts aufweisen. So beobachtete die FINMA verschiedentlich, dass für zahlreiche Gesuchsteller die Lancierung eines Produkts im Vordergrund stand und sich deren Anstrengungen entsprechend auf das Produkt konzentrierten. Demzufolge wurde den Anforderungen an das zugehörige Institut zu wenig Beachtung geschenkt, und das Gesuch musste schliesslich abgelehnt werden.

Ausbau der risikoorientierten Aufsicht

Der Ausbau der risikoorientierten Aufsicht im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen stellt eines der Kernelemente in der Umsetzung des strategischen Ziels zur Verbesserung des Kundenschutzes der FINMA dar. Dies soll nicht zuletzt auch die Bedeutung der Institute nach dem Kollektivanlagengesetz wieder in Erinnerung rufen und den Aufsichtsaspekt auch so in den Bewilligungsprozess einfließen lassen.

Selbst- und fremdverwaltete SICAV

Mit Inkrafttreten des Kollektivanlagengesetzes wurden neue Rechtsformen für kollektive Kapitalanlagen eingeführt. Eine dieser neuen Rechtsformen stellt die SICAV dar. Sie ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit variablem Kapital, die sowohl als selbstverwaltete als auch als fremdverwaltete SICAV ausgestaltet werden kann. Die Hauptunterschiede dieser beiden Typen liegen im Umfang der delegierten Aufgaben, der Höhe der Mindesteinlage sowie der Identität der Bewilligungsträger, welche die erforderlichen Eigenmittel aufbringen müssen (Fondsleitung oder SICAV). Demgegenüber bestehen keine Unterschiede hinsichtlich des Anlegerschutzes: Anleger von fremdverwalteten Publikums-SICAV müssen gleichwertig geschützt sein wie Anleger von selbstverwalteten Publikums-SICAV.

Rolle der Eigenmittel

Im Zusammenhang mit dem Anlegerschutz kommt den Eigenmitteln eine grosse Bedeutung zu. Diese sollen sicherstellen, dass eine Fondsleitung oder eine SICAV in der Lage ist, die sich aus ihrer Tätigkeit ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen und damit entsprechende Stabilität zu gewährleisten. Bei der selbstverwalteten SICAV ist dauernd ein angemessenes Verhältnis zwischen den Eigenmitteln und dem Gesamtvermögen der Gesellschaft einzuhalten.⁸⁴ Die fremdverwaltete SICAV hingegen hat ihr Vermögen nicht selbst mit eigenen Mitteln zu unterlegen; an ihrer Stelle muss vielmehr die beauftragte Fondsleitung das Gesamtvermögen der SICAV für die Berechnung ihrer Eigenmittel mit einbeziehen.⁸⁵

Fremdverwaltete SICAV

Da eine fremdverwaltete Publikums-SICAV selbst über keine eigenen Mittel verfügt, darf diese weder die Administration noch die Vermögensverwaltung der SICAV wahrnehmen. Vielmehr muss sie aus Anlegerschutzgründen sämtliche Tätigkeiten an

ihre Fondsleitung delegieren, die über die erforderlichen Eigenmittel verfügt. Eine SICAV qualifiziert sich damit nur dann als fremdverwaltet, wenn sowohl die Administration als auch die Vermögensverwaltung an eine bewilligte Fondsleitung delegiert werden. Hinsichtlich der Vermögensverwaltung besteht jedoch die Möglichkeit, diese über die Fondsleitung an einen nach Kollektivanlagengesetz bewilligten Vermögensverwalter zu delegieren. Dieses Regime entspricht im Übrigen auch den Vorstellungen des Gesetzgebers, der davon ausging, dass eine fremdverwaltete SICAV – abgesehen von der Generalversammlung und vom Verwaltungsrat – keine weiteren organisatorischen Voraussetzungen erfüllen und kein zusätzliches Personal aufweisen muss.

Selbstverwaltete SICAV

Publikums-SICAV, bei denen gewisse Tätigkeiten durch die SICAV selbst wahrgenommen werden, sind immer als selbstverwaltete SICAV zu qualifizieren. In ihrem Fall wird die Administration nicht vollständig und die Vermögensverwaltung nicht an eine bewilligte Fondsleitung delegiert. Selbstverwaltete Publikums-SICAV haben entsprechend den Tätigkeiten, die sie selbst wahrnehmen, zusätzliches Personal und eine spezielle Organisation sowie Infrastruktur aufzuweisen. Diese Regelung gilt jedoch nicht bei SICAV für qualifizierte Anleger, da für diese die grösstmögliche Flexibilität gewahrt bleiben soll.

Sacheinlage und -auslage bei Publikumsfonds

Bei der Sacheinlage (Payment in Kind) bringen die Anleger ihre Anlagen in einen Fonds ein, bei der Sachauslage (Redemption in Kind) hingegen werden sie mithilfe von Anlagen ausbezahlt. Unter dem Kollektivanlagengesetz sind bei Publikumsfonds sowohl die Sacheinlage als auch -auslage grundsätzlich verboten, wobei die FINMA Ausnahmen gewähren kann.⁸⁶ Die FINMA hat entschieden, die Sacheinlage und -auslage bei Publikumsfonds

⁸⁴ Art. 39 Abs. 1 KAG
⁸⁵ Art. 48 Abs. 4 KKV
⁸⁶ Art. 78 KAG

unter Einhaltung der nachfolgend beschriebenen Bedingungen jederzeit und nicht nur im Einzelfall zuzulassen.

Konkrete Ausgestaltung des Anlegerschutzes

Bei der Sacheinlage und -auslage muss der Schutz der Anleger gewahrt werden. Zudem hat die Fondsleitung bzw. die SICAV bei der Übertragung von Sachwerten ausschliesslich die Interessen der Anleger zu schützen. Weiter müssen die Bewilligungsträger stets eine Anlagepolitik verfolgen, die dauernd mit dem in den massgebenden Dokumenten festgelegten Anlagecharakter der kollektiven Kapitalanlage übereinstimmt.⁸⁷ Ausserdem dürfen Anlagen nur zum Marktpreis übernommen sowie Anlagen aus eigenen Beständen nur zum Marktpreis abgetreten werden. Die Depotbank ihrerseits hat bei jeder Sacheinlage und -auslage die Einhaltung der Treuepflicht durch die Fondsleitung sowie die Bewertung der übertragenen Anlagen und der ausgegebenen bzw. zurückgenommenen Anteile zu prüfen. Allfällige Vorbehalte sind unverzüglich der Prüfgesellschaft zu melden. Schliesslich müssen die einzelnen Bedingungen, unter denen die Sacheinlage bzw. -auslage zulässig sein soll, im Fondsvertrag bzw. Anlagereglement der jeweiligen kollektiven Kapitalanlage festgehalten werden. Die Fondsleitung bzw. die SICAV ist für deren Einhaltung verantwortlich.

Begriff der öffentlichen Werbung

Mit dem am 30. September 2009 erfolgten vollständigen Inkrafttreten des FINMA-Rundschreibens 08/8 «Öffentliche Werbung kollektive Kapitalanlagen»⁸⁸ stellt sich für die FINMA die Frage, ob unabhängige Vermögensverwalter von den Anforderungen nach Art. 6 Abs. 2 KKV befreit sind, wenn sie zugleich bereits aufgrund einer Vertriebs-trägerbewilligung nach Art. 19 KAG tätig sind. Die FINMA verfügte in einem konkreten Fall, diese Frage sei zu verneinen, weil

- Vertriebs-träger als Verkaufsvermittler im Dienst der Produzenten tätig sind, während Vermögensverwalter als Einkaufsvermittler «ungebunden» und «unabhängig» im Dienst der Kunden aktiv sind und
- Vertriebs-träger wegen des Kriteriums der «öffentlichen Werbung» dem Kollektivanlagengesetz unterstehen, Vermögensverwalter hingegen aufgrund des Kriteriums der «Berufsmässigkeit» dem Geldwäschereigesetz.

Letztlich bestehen bei Vertriebs-trägern Minimalstandards für Vertriebsverträge, während bei den Vermögensverwaltern solche für Vermögensverwaltungsverträge gelten. Gegen die Verfügung wurde beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde eingereicht; das Verfahren ist hängig.

⁸⁷ Art. 21 Abs. 1 KAG

⁸⁸ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-08.pdf>

Prüfgesellschaften, Ratingagenturen und Accounting

Regulierung

Behandlung strukturierter Produkte im Rundschreiben «Rechnungslegung Banken»

Nach dem FINMA-Rundschreiben 08/2 «Rechnungslegung Banken»⁸⁹ sowie der diesbezüglichen Praxis der FINMA müssen Banken von ihnen selbst emittierte strukturierte Produkte mit eigenen Schuldverschreibungen für die Bewertung in einen Basisvertrags- und einen Derivatteil auftrennen und separat bewerten (Bifurcation), wobei grundsätzlich nur der Derivatteil zum Fair Value bewertet werden darf. Die FINMA stellte fest, dass die entsprechenden Vorschriften zum Teil unterschiedlich verstanden werden. Aus diesem Grund führte sie Gespräche mit betroffenen Parteien. Dabei kam sie zum Schluss, dass es Situationen gibt, in denen eine gesamthafte Bewertung der selbst emittierten strukturierten Produkte mit eigenen Schuldverschreibungen zum Fair Value den sinnvolleren Ansatz darstellt als die momentan geforderte Aufteilung. Dies ist der Fall, wenn die selbst emittierten strukturierten Produkte mit eigenen Schuldverschreibungen Teil einer handelsähnlichen Strategie sind. Die FINMA ergänzte daher die FAQ-Rubrik «Rechnungslegung von Banken» entsprechend. Selbst emittierte strukturierte Produkte mit eigenen Schuldverschreibungen können daher, wenn sie Teil einer handelsähnlichen Strategie sind, unter gewissen Bedingungen gesamthafte zum Fair Value bewertet werden. Die Bedingungen sehen unter anderem vor, dass die erhaltenen Emissionserlöse unmittelbar zur Absicherung der Risiken der emittierten strukturierten Produkte verwendet werden. Allfällige Überschüsse müssen grundsätzlich innerhalb der Handelstätigkeit verwendet werden und somit nicht in wesentlichem Umfang zur Refinanzierung von anderen Geschäftstätigkeiten. Zudem haben die selbst emittierten strukturierten Produkte mit eigenen Schuldverschreibungen zusammen mit den entsprechenden Absicherungsinstrumenten eine Gruppe von Finanzaktiven und -passiven zu bilden,

die auf einer Fair-Value-Basis bewirtschaftet und deren Performance auf dieser Grundlage gemessen wird. Die Fair-Value-Bewertung aller Komponenten der Gruppe führt zur grundsätzlichen Vermeidung eines sogenannten Accounting Mismatch. Weiter sind allfällige Auswirkungen der eigenen Kreditwürdigkeit auf den Fair Value zu neutralisieren. Zudem dürfen diese die Erfolgsrechnung nicht beeinflussen. Die Institute, die eine gesamthafte Bewertung von selbst emittierten strukturierten Produkten mit eigenen Schuldverschreibungen zum Fair Value vornehmen, haben zusätzliche Angaben im Anhang offenzulegen.

Prüfwesen

Für die Aufsichtstätigkeit der FINMA stellen die Prüfgesellschaften eine wichtige Informationsquelle dar. Im Zuge der Überarbeitung der Aufsichtskonzepte in den einzelnen Aufsichtsbereichen überprüft die FINMA zurzeit die Rolle der Prüfgesellschaften. Am Einsatz von Prüfgesellschaften bei Beaufsichtigten als «verlängertem Arm» der FINMA wird aber grundsätzlich festgehalten.

Mit der Überarbeitung der Rundschreiben im Prüfwesen strebt die FINMA beim Einsatz der Prüfgesellschaften eine weitgehende Standardisierung zwischen den einzelnen Aufsichtsbereichen sowie eine verstärkte Risikoorientierung an. Festgestellte Nachteile des bisherigen Systems, die vor allem zu Interessenkonflikten bei den Prüfgesellschaften geführt haben, sind dabei so weit als möglich zu beseitigen. Die Prüfgesellschaften sollen ihre Tätigkeit künftig mit einer höheren Unabhängigkeit vom Prüfkunden wahrnehmen können und damit in stärkerem Masse ihrer Verantwortung gegenüber der FINMA gerecht werden. In diesem Zusammenhang ist der Informationsaustausch zwischen den Prüfgesellschaften und der FINMA zu verstärken, einschliesslich einer frühzeitigen Einbindung der FINMA in die Prüfungsplanung.

⁸⁹ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-02.pdf>

In ihrer Antwort auf den GPK-Bericht vom 31. Mai 2010 hielt die FINMA am 26. November 2010 fest, dass sie die vollständige Trennung zwischen obligationenrechtlicher und aufsichtsrechtlicher Prüfung erwägt und die Fachkompetenz sowie die Unabhängigkeit der jeweiligen Prüfgesellschaften künftig strengeren Anforderungen und Qualitätskontrollen durch die Aufsichtsbehörden unterliegen sollen. Die FINMA erarbeitet derzeit die genauen Anforderungen zur Umsetzung der Massnahmen hinsichtlich der Qualitätsverbesserung im Prüfwesen. Die FINMA prüft auch mögliche Auswirkungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, um hier gegebenenfalls entsprechende Vorschläge unterbreiten zu können. Auf der Grundlage eines Diskussionspapiers («Grünbuch»⁹⁰), das vom zuständigen EU-Binnenmarktkommissar Michel Barnier im Oktober 2010 vorgelegt wurde, diskutiert auch die EU einen Katalog mit weitreichenden Vorschlägen zur Neuregulierung der Wirtschaftsprüfung.

Der Einsatz der Prüfgesellschaften soll in den Rundschreiben der FINMA neu geregelt werden, die an die Stelle des geltenden FINMA-Rundschreibens 08/41 «Prüfwesen»⁹¹ treten. So sollen auch einige der bisher geltenden Rundschreiben, die noch aus Zeiten der FINMA-Vorgängerbehörden stammen, abgelöst werden.

Verhandlungen über Joint Inspections von PCAOB, RAB und FINMA

Zusammen mit der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) führte die FINMA mit dem US-amerikanischen Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) Verhandlungen über die Machbarkeit von gemeinsamen Prüfungen (Joint Inspections) bei Prüfgesellschaften in der Schweiz. Dies wurde notwendig, weil das PCAOB jede Prüfgesellschaft zu beaufsichtigen hat, welche die Rechnung oder eine wesentliche Teilrechnung einer in den USA börsenkotierten Gesellschaft prüft. Dabei sind der Sitz und das Herkunftsland der geprüften Gesellschaft und deren Prüfgesellschaft ohne Bedeutung. Die Verhandlungen, die bereits 2008 aufgenommen und im Laufe des Jahres 2010 fortgesetzt wurden, konzentrierten sich insbesondere auf die rechtlichen Voraussetzungen sowie die Kriterien, die das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) im Bereich Amtshilfe und bei grenzüberschreitenden Prüfungshandlungen vorsieht. Ein weiterer Verhandlungspunkt war zudem die Perspektive bzw. Roadmap für solche Joint Inspections sowie die damit verbundene Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Aufsichtssystems über die Prüfgesellschaften durch das PCAOB.

⁹⁰ Grünbuch «Weiteres Vorgehen im Bereich der Abschlussprüfung: Lehren aus der Krise» (vgl. http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_de.htm)

⁹¹ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-41-d.pdf>

Aufsichtspraxis

Umfrage zum Umfang der Prüfarbeiten bei Banken und Effektenhändlern

Die Prüfgesellschaften melden der FINMA jährlich den gesamten Prüfaufwand bei Banken und Effektenhändlern, gemessen in Stunden und Franken. Diese Erhebungen ermöglichen Quervergleiche und liefern wichtige Hinweise, damit in Einzelfällen gezielt weitere Untersuchungen eingeleitet werden können. Die Umfragen sind wichtiger Bestandteil

Bei Zulassung, Aufsicht und Überwachung der Prüfgesellschaften arbeitet die FINMA eng mit der Revisionsaufsichtsbehörde zusammen.

der Überwachung der Prüfgesellschaften. Im Vergleich zum Erhebungsjahr 2008 nahm der gesamte Prüfaufwand (interne und externe Prüfung) 2009 um 20,8 Millionen Schweizer Franken auf 531,8 Millionen Schweizer Franken ab (Vorjahr: Zunahme von zehn Millionen Schweizer Franken). Der Aufwand in Personenjahren (ein Personenjahr entspricht rechnerisch 1 800 Prüfstunden) verringerte sich dagegen im selben Zeitraum um 59 auf 1 720 Personenjahre (Vorjahr: Zunahme um 133 Personenjahre). Der Anteil der internen Revision am gesamten Prüfaufwand, gemessen in Personenjahren, beträgt nach wie vor rund 60 Prozent.

Einsatz von aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften

Die FINMA stützt sich auch im Rahmen von Bewilligungsverfahren von neu zu Beaufsichtigten auf die Arbeiten der Prüfgesellschaften. Die Praxis hat gezeigt, dass eine Prüfgesellschaft, die für die FINMA im Rahmen des Bewilligungsverfahrens aufsichtsrechtlich tätig ist, im Hinblick auf das künftige Prüfmandat einem Interessenkonflikt unterliegt.⁹² Mit der FINMA-Mitteilung 12 vom 23. Juli 2010 zum «Einsatz von aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften»⁹³ wird nun verlangt, dass die im

Bewilligungsverfahren tätige Prüfgesellschaft

- nicht anschliessend an die Bewilligungserteilung das Folgemandat als ordentliche aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft übernehmen kann und
- ein solches Prüfmandat auch nicht innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren ab Bewilligungserteilung ausüben darf.

Die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft soll damit bereits im Bewilligungsverfahren von Finanzunternehmen gezielt gestärkt werden. Eine weitere Praxisänderung betrifft den Wechsel der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft. Der FINMA müssen alle Wechsel der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft durch den Beaufsichtigten bereits drei Monate vor Beginn des neuen Geschäftsjahres, auf das der Wechsel wirksam werden soll, mitgeteilt werden. Damit kann die neu gewählte aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft frühzeitig planen und die alte Prüfgesellschaft ihr laufendes Prüfmandat ohne weiteren Druck ausüben. Zugleich sollen die Kommunikation der neuen mit der abzulösenden aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft sowie die Koordination mit der internen Revision rechtzeitig sichergestellt werden. Dieses Vorgehen verhindert, dass bei einem Wechsel der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft Lücken in der Aufsicht entstehen.

Qualitätssicherung bei Prüfgesellschaften

Die FINMA überwacht die Tätigkeit der Prüfgesellschaften im Finanzbereich. Sowohl bei der Zulassung als auch bei Aufsicht und Überwachung der Prüfgesellschaften arbeitet sie eng mit der RAB zusammen.⁹⁴ Die FINMA führt die Verfahren für die spezialgesetzlichen Zulassungen von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern durch. Durch Inspektionen bei den Prüfgesellschaften untersucht und beurteilt die FINMA deren Arbeit an einzelnen Prüfmandaten. Die FINMA stellte vereinzelt fest, dass Prüfgesellschaften auch schwere Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und schwere Missstände bei Beaufsichtigten nicht beanstanden und auch

⁹² vgl. Kap. «Prüfwesen», S. 74
⁹³ <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-12-2010-d.pdf>
⁹⁴ vgl. FINMA-Jahresbericht 2009, S. 74 f.

nicht im Prüfbericht aufnehmen. In diesem Zusammenhang wurden die betroffenen Prüfgesellschaften und insbesondere die leitenden Prüfer entsprechend gerügt. Weiter müssen die Prüfgesellschaften der FINMA geeignete Massnahmen zur Verbesserung der Situation vorschlagen. Die FINMA beurteilt diese Massnahmen und verfolgt deren Umsetzung im Rahmen der laufenden Überwachung.

Die Prüfgesellschaften beurteilen berechtigte Feststellungen bei ihren Kunden nach wie vor (zu) wohlwollend. Dies hat vielfältige Ursachen. Als korrigierende Massnahmen führt die FINMA deshalb vermehrt Inspektionen bei Prüfgesellschaften sowie eigene Reviews bei Beaufsichtigten durch. Zur Abklärung spezifischer Sachverhalte bei Beaufsichtigten zieht die FINMA zum Teil auch Dritte und Untersuchungsbeauftragte bei. Weitere Massnahmen zur Stärkung der Strukturen werden im Rahmen der Arbeiten zum Prüfwesen bzw. zum Einsatz der Prüfgesellschaften untersucht.⁹⁵

Überprüfung von Abschlüssen

Zu den Tätigkeiten von SIX Exchange Regulation gehört auch die Durchsetzung der von ihr anerkannten Rechnungslegungsvorschriften im Zusammenhang mit den Abschlüssen der bei der SIX Swiss

Exchange kotierten Emittenten. In der Vergangenheit sind immer wieder Fragen aufgetaucht, inwieweit SIX Exchange Regulation eine solche Tätigkeit auch bei den von der FINMA beaufsichtigten Instituten vornimmt bzw. vornehmen soll. Die FINMA und SIX Exchange Regulation erarbeiteten daher für die Fragen rund um die entsprechende Zuständigkeit eine grundsätzliche Lösung. Diese sieht vor, dass die Abschlüsse von Schweizer Banken, Effekthändlern und Versicherungen mit einer Kotierung an der SIX Swiss Exchange künftig entweder von der FINMA oder von SIX Exchange Regulation überwacht werden. Dabei wird SIX Exchange Regulation für die Rechnungslegungsstandards IFRS, US GAAP und Swiss GAAP FER zuständig sein. Die FINMA ihrerseits wird sich auf die bankengesetzlichen Vorschriften zur Rechnungslegung konzentrieren. Die FINMA und SIX Exchange Regulation werden die in ihrem Verantwortungsbereich stehende Durchsetzung der Rechnungslegungsstandards selbstständig und nach den von ihnen festgelegten Prozessen voneinander unabhängig durchführen. Diese grundsätzliche Lösung der Zuständigkeiten wurde in einer gemeinsamen Medienmitteilung⁹⁶ von der FINMA und SIX Exchange Regulation bekannt gegeben.

⁹⁵ vgl. Kap. «Prüfwesen», S. 74

⁹⁶ vgl. http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/mm-six-exchange-finma-rechnungslegungsaufsicht-20101209_d.pdf

Geldwäscherei

Grundlagen

Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf internationaler Ebene

Im Oktober 2009 beschloss die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) eine Teilrevision ihrer Standards. Die zu diesem Zweck geschaffenen Expertengruppen nahmen ihre Arbeit 2010 auf. Die FINMA nimmt als Mitglied der Schweizer FATF-Delegation unter der Führung des SIF daran teil. Die FATF wird die überarbeiteten Standards voraussichtlich an ihrer Plenarsitzung im Oktober 2011 genehmigen und auf dieser Basis 2013 einen vierten Evaluationszyklus beginnen.

Die erste FATF-Expertengruppe wurde mit der Ausarbeitung eines Papiers zum risikoorientierten

Ansatz beauftragt. Dieses richtet sich nicht nur an die Finanzintermediäre, sondern auch an die Staaten sowie die Aufsichtsbehörden mit ihrer regulatorischen bzw. überwachenden Funktion. Der Gruppe wurde zudem die Revision der FATF-Empfehlung⁹⁷ zur Sorgfaltspflicht der Finanzintermediäre (Empfehlung 5) übertragen. Die Gruppe wird die Identifikation der juristischen Personen und Trusts sowie ihrer wirtschaftlich Berechtigten klären und daneben die Pflichten hinsichtlich der begünstigten Person einer Lebensversicherung präzisieren. Weiter wird sie sich mit der Empfehlung zur Delegation an Dritte (Empfehlung 9) sowie mit der Transparenz der juristischen Personen und Trusts (Empfehlungen 33 und 34) befassen.

Regulierung

Geldwäschereiverordnung-FINMA

Die *drei* Geldwäschereiverordnungen der FINMA (GwV-FINMA 1, GwV-FINMA 2 und GwV-FINMA 3), die auf entsprechenden Verordnungen der Vorgängerorganisationen Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei beruht hatten, wurden in *einer* Verordnung zusammengeführt. Die neue Verordnung trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Sie sieht Übergangsfristen vor.

Vereinfachung der Bestimmungen dank Harmonisierung

Ziel der Harmonisierung war es, die Bestimmungen nach Möglichkeit zu vereinfachen bzw. auf eine Weise zu fusionieren, dass die Aktivitäten der Finanzintermediäre, die untereinander kooperieren, sowie die Tätigkeit der Revisoren, welche die Anwendung überprüfen, vereinfacht werden. Zudem wurden möglichst viele Elemente in den allgemeinen Teil

integriert. Weitergehende Anpassungen stiessen aufgrund des hohen Stellenwerts der Selbstregulation hingegen an Grenzen. In diesem Sinn bilden die Verweise auf selbstregulatorische Regelwerke einen wichtigen Bestandteil der Verordnung. Neu wird für die Lebensversicherungen auf das Reglement der Selbstregulierungsorganisation (SRO) des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SVV) verwiesen, der die Sorgfaltspflichten regelt. Dieses Reglement wurde als Mindeststandard für alle Lebensversicherungen anerkannt. Zudem wird nun an einer bereits geltenden Praxis der FINMA explizit festgehalten, wonach sich die FINMA im Rahmen der Genehmigung der SRO-Reglemente und der Anerkennung von Selbstregulierungen als Mindeststandard an den Eckwerten der Verordnung orientiert.

Aufnahme einiger materieller Neuerungen

Im Grundsatz handelt es sich bei der neuen Verordnung vorwiegend um eine technische Zusam-

⁹⁷ vgl. http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236920_1_1_1_1_1,00.html

menführung der bestehenden Verordnungen. Für die neue Verordnung wurde auch die Umsetzung der revidierten Geldwäschereibestimmungen des Gesetzes berücksichtigt, die im Februar 2009 in Kraft gesetzt worden waren. Die Normen der bestehenden Verordnungen gingen grösstenteils unverändert in die neue Verordnung über. Zwecks Harmonisierung und um den neuesten internationalen Entwicklungen gerecht zu werden, waren gewisse materielle Änderungen jedoch unabdingbar. Die Bestimmungen zum Beizug Dritter stützen sich auf die von der FATF dargelegten Unterscheidungen. Nach dem Papier des BCBS von Mai 2009 wurde eine neue Pflicht für Korrespondenzbanken über Cover Payments⁹⁸ eingeführt. Infolge der Kritiken der FATF in ihrem Follow-up-Bericht von 2009 wurden ausserdem die Bestimmungen über ausländische Zweigniederlassungen und Filialen auf alle Bereiche des Finanzsektors ausgeweitet. Ebenfalls aufgenommen wurde ein neues Kriterium zur Bestimmung von Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken – die Komplexität der Strukturen, insbesondere durch Verwendung von Sitzgesellschaften. Ausserdem wurde der Schwellenwert von 1 500 Schweizer Franken für die Angaben bei Zahlungsaufträgen abgeschafft, um die Europa-kompatibilität der schweizerischen Regelung im Bereich des Zahlungsverkehrs zu verbessern.

Das Projekt bot auch Gelegenheit, die Norm des Geldwäschereigesetzes, die den Verzicht auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bei Vermögenswerten von geringem Wert darlegt, zu präzisieren. Um den Begriff «geringen Wert» umzusetzen, verzichtete die FINMA bewusst auf einen generellen Schwellenwert. Sie ortete drei Produkte, deren Geldwäschereirisiko als niedrig zu betrachten ist und für die ein Verzicht auf die Einhaltung der

Sorgfaltspflichten unter bestimmten Bedingungen zulässig sein kann: Leasing, Warenhauskarten und E-Money.

Rundschreiben «Finanzintermediation nach GwG»

Die FINMA gab im Juni 2010 ein neues Rundschreiben in die Anhörung, das sich zur Frage äussert, wer als Finanzintermediär im Sinne des Geldwäschereigesetzes zu betrachten ist. Das Rundschreiben enthält Ausführungen zur Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (VBF), die am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist. Sowohl die VBF als auch das Rundschreiben übernehmen weitgehend die Praxis der ehemaligen Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei zu Art. 2 Abs. 3 GwG. Die VBF brachte jedoch auch einige Neuerungen: So führt die VBF die Begriffe der «akzessorischen Vermögensübertragung als Nebenleistung», der «akzessorischen Kreditgewährung» und des «akzessorischen Geldwechsels» ein. Das Rundschreiben präzisiert diese Begriffe und nimmt unter anderem die frühere Praxis auf, wonach Investmentgesellschaften, die vom Geltungsbereich des Kollektiv-anlagengesetzes ausgenommen sind, grundsätzlich dem Geldwäschereigesetz unterliegen.

Aus der Anhörung ging in erster Linie hervor, dass die Marktteilnehmer die Aufnahme weiterer Ausführungen und Beispiele begrüssen. Die FINMA nahm deshalb bei der Überarbeitung des Rundschreibens nach der Anhörung weitere Praxisbeispiele in das Rundschreiben auf, zum Beispiel über die Unterstellung von Zahlungen im Immobiliensektor. Das überarbeitete FINMA-Rundschreiben 11/1 «Finanzintermediation nach GwG»⁹⁹ trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

⁹⁸ Cover Payments sind Deckungszahlungen, die zwischen zwei Banken ohne direkte Kontobeziehung mit Hilfe von Korrespondenzbanken durchgeführt werden.

⁹⁹ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2011-01.pdf>

Aufsichtspraxis

FINMA-Mitteilung zu Risiken bei Geschäftsbeziehungen mit Iran

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (United Nations Security Council) verschärfte im Frühjahr 2010 mit der Resolution 1929 die Sanktionen gegenüber der Islamischen Republik

Die FINMA beurteilt, ob die SRO-SVV ihre Überwachungshandlungen gegenüber ihren Mitgliedern korrekt ausübt.

Iran. Die Schweizer Verordnung über Massnahmen gegenüber Iran wurde im August 2010 an die verbindlichen Bestimmungen der Resolution angepasst. Infolge der UNO-Resolution 1929 verschärfen auch die EU und die USA ihre Sanktionen gegenüber dem iranischen Regime. Beide gingen in der Ausgestaltung der neuen Sanktionen, insbesondere jener im Finanzbereich, weit über die verbindlichen Bestimmungen der UNO-Resolution hinaus.

Damit wurden während des zweiten Halbjahrs 2010 auch für grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute in der Schweiz die Rechts- und Reputationsrisiken erhöht: Aufgrund der neuen US-amerikanischen Regulierung können Schweizer Unternehmen – so auch Banken und Versicherungen – von den US-amerikanischen Sanktionen betroffen sein, wenn sie die entsprechenden Bestimmungen verletzen. Ausländischen Banken kann beispielsweise der Zugang zu Korrespondenzbankdienstleistungen in den USA eingeschränkt oder verweigert werden.

Als Reaktion auf die genannten Entwicklungen präzisierte die FINMA in ihrer Mitteilung 15 vom 18. Oktober 2010 zu «Risiken bei Geschäftsbeziehungen mit Iran»¹⁰⁰ die Aufsichtsanforderungen an die von der FINMA beaufsichtigten Institute, die mit iranischen Unternehmen und Finanzinstituten Geschäftsbeziehungen unterhalten. Die FINMA erinnerte alle Finanzintermediäre an ihre Pflichten mit Blick auf die Schweizer Embargovorschriften sowie die Geldwäschereibestimmungen. Zudem

¹⁰⁰ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-15-2010-d.pdf>

verlangte sie von den Banken, Effekthändlern und Versicherungen, dass sie untersuchen, ob es sich aufgrund der mit ihrer Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken aufdrängt, die EU- und US-Sanktionen gegenüber Iran einzuhalten.

Aufsichtskonzept für die Geldwäschereibekämpfung

Das Aufsichtskonzept der FINMA im Bereich Geldwäschereibekämpfung unterscheidet zwischen dem Parabankensektor und den nach Spezialgesetzen beaufsichtigten Sektoren. Im ersten Fall fördert die FINMA die Aufsicht durch SRO im Sinne des Geldwäschereigesetzes. Dabei führt die FINMA aber bei den SRO jeweils Vor-Ort-Kontrollen durch. Im zweiten Fall übt die FINMA mithilfe der Prüfungsgesellschaften grundsätzlich selbst die Aufsicht aus. Eine Ausnahme bildet der Versicherungssektor.

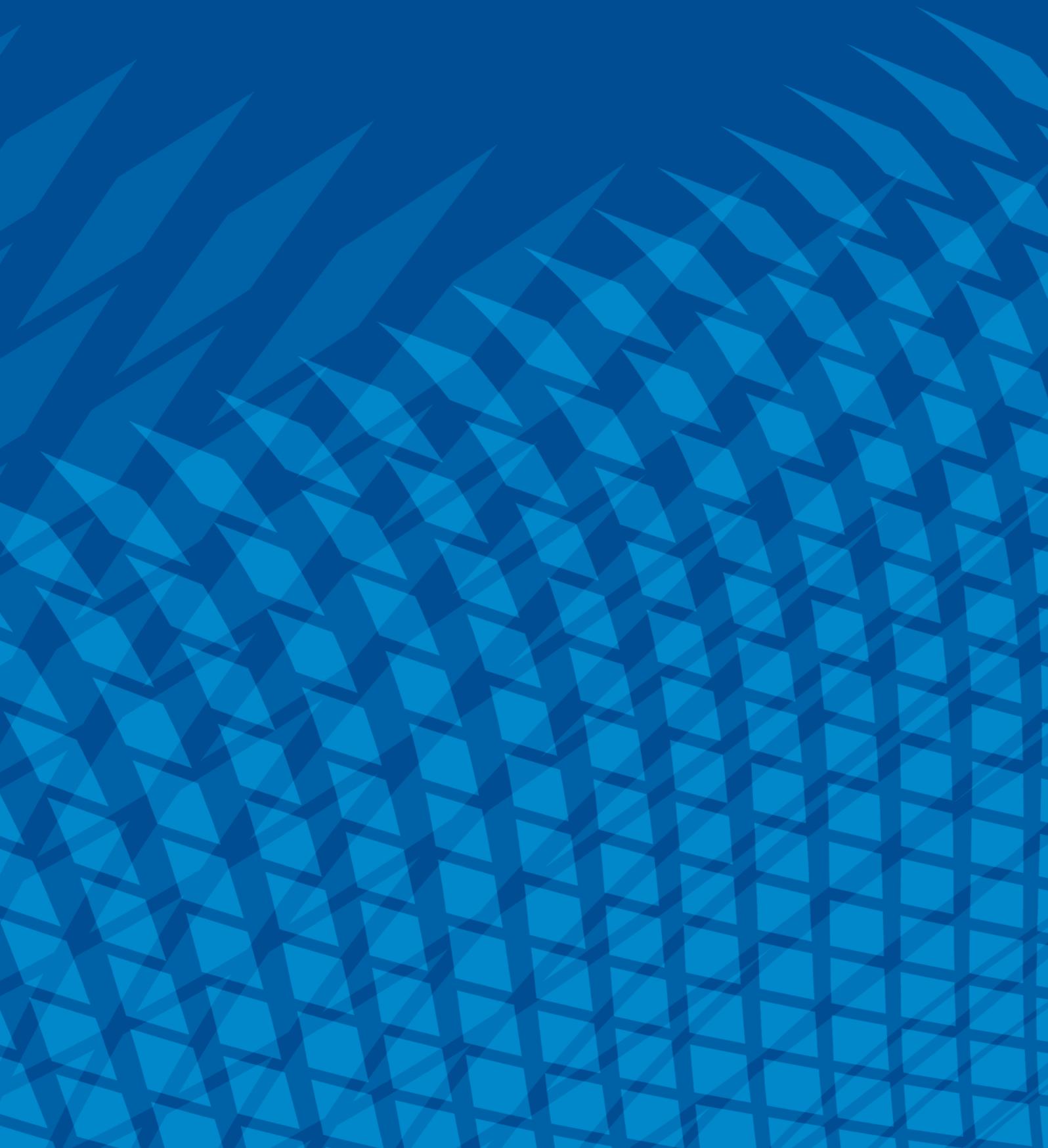
Im Versicherungssektor mandatiert die FINMA die SRO-SVV, die Einhaltung der Geldwäschereivorschriften durch ihre Mitglieder zu überprüfen, das heisst bei den 19 von insgesamt 25 dem Verein SRO-SVV angeschlossenen schweizerischen Lebensversicherungen. Die Verantwortung für die korrekte

Ausübung der Überwachung verbleibt allerdings bei der FINMA. Was die Unabhängigkeit des Vorstandes des Vereins, den Informationsaustausch mit der FINMA und die Durchführung von jährlichen externen Kontrollen bei den Lebensversicherungen angeht, setzt die FINMA Schwerpunkte bei der Ausgestaltung der Bedingungen, unter denen die SRO-SVV eingesetzt werden soll.

Dem Verein SRO-SVV selbst kommt dabei die Aufgabe zu, die Berichte der externen Prüfungsgesellschaften, welche die dem Verein angeschlossenen Lebensversicherungen prüfen, zu analysieren und festzustellen, ob sich die betreffende Lebensversicherung an die Geldwäschereivorschriften hält. Bei Verstössen kann die SRO-SVV das fehlbare Mitglied auch sanktionieren. Die FINMA überprüft dabei die SRO-SVV und beurteilt die korrekte Ausübung der ihr aufgetragenen Überwachungshandlungen gegenüber den Mitgliedern der SRO-SVV. Trotz der Überwachungstätigkeit der SRO-SVV kann die FINMA, sofern sie dies für notwendig hält, jederzeit eigene Aufsichtshandlungen gegenüber den Lebensversicherungen vornehmen.



ENFORCEMENT



ENFORCEMENTPRAXIS

Enforcement ist ein wichtiges Standbein der FINMA. Es umfasst die Erhebung des Sachverhalts zu vermuteten schweren Verletzungen von Aufsichtsrecht sowie die Anordnung und Durchsetzung entsprechend korrigierender Massnahmen im Rahmen formell geführter Ein- oder Mehrparteienverfahren. Ergeben Vorabklärungen einen Verdacht auf eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht, eröffnet die FINMA ein eingreifendes Verwaltungsverfahren. Im Zuge eines solchen Verfahrens kommt der Einhaltung der Parteirechte der Betroffenen erhöhte Bedeutung zu. Am Ende eines eingreifenden Verwaltungsverfahrens steht eine Verfügung. Darin wird entweder ein Missstand festgestellt, es werden Korrekturmassnahmen angeordnet oder aber das Verfahren wird eingestellt und die Kostenfrage geregelt. Gegen Verfügungen der FINMA kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Eingreifende Verwaltungsverfahren der FINMA sind für die Betroffenen kostenpflichtig.

Nach dem Willen des Gesetzgebers und der Praxis der Gerichte handelt es sich beim Vorgehen der FINMA um die Anwendung von Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht. Dennoch

hat die FINMA zur Sicherstellung einer angemessenen Governance einen Enforcementausschuss (ENA) eingerichtet, der mit der Eröffnung wichtiger Verfahren sowie mit allen Entscheiden befasst ist, die ein eingreifendes Verwaltungsverfahren abschliessen. Er besteht aus Mitgliedern der Geschäftsleitung sowie den Verantwortlichen der direkt betroffenen Organisationseinheiten.

Die 2009 auf der FINMA-Website veröffentlichte Enforcement-Policy¹⁰¹ wurde verfeinert: Die FINMA sucht verstärkt die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden und prüft im Einzelfall insbesondere, ob deren Beizug in einem frühen Verfahrensstadium – etwa zu Zwecken der Beweissicherung – angezeigt ist. Laut Gesetz ist die FINMA verpflichtet, bei der zuständigen Behörde Strafanzeige zu erstatten, sofern sie von einem Verbrechen, einem Vergehen oder einer Widerhandlung gegen das Finanzmarktaufsichtsgesetz oder eines der Finanzmarktgesetze Kenntnis erhält. Die FINMA steht in regelmässigem Kontakt mit Strafverfolgungsbehörden, insbesondere was die Verfolgung von Insiderstraftaten und Kursmanipulation sowie Verstösse gegen Bewilligungspflichten angeht.

¹⁰¹ vgl. http://www.finma.ch/d/sanktionen/enforcement/Documents/FINMA_Enforcement-policy_20101115_d.pdf

UBS-Cross-Border-Geschäft – mögliche Verfahren gegen frühere Organe der Bank

In der Kritik der GPK¹⁰² stand die FINMA hinsichtlich ihres Vorgehens gegen ehemalige Organe der UBS im Zuge der Aufarbeitung der Subprime-Krise sowie des Cross-Border-Geschäfts, bezogen auf die USA.

Im Jahr 2008 untersuchte die Eidgenössische Bankenkommision (EBK) das Verhalten der UBS im grenzüberschreitenden Geschäft mit US-Privatkunden. Wegen Verletzung amerikanischer Rechtsvorschriften ermittelten zugleich verschiedene US-Behörden gegen die Bank. Das aufsichtsrechtliche Verfahren der EBK wurde im Dezember 2008 mit einer Verfügung abgeschlossen. Darin kam die EBK zum Schluss, dass die UBS in schwerer Weise gegen das Gewährs- und Organisationserfordernis des Bankengesetzes verstossen hatte. Insbesondere erfasste, begrenzte und überwachte sie die mit dem grenzüberschreitenden Geschäft mit US-Privatkunden verbundenen Rechts- und Reputationsrisiken im Ergebnis ungenügend.

Die EBK legte ferner dar, dass sie im Rahmen der damaligen Untersuchung keine Hinweise auf aufsichtsrechtlich relevante Pflichtverletzungen von Gewährsträgern gefunden habe, die es rechtfertigen würden, diesen gegenüber aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen. Vielmehr musste sich die Bank die festgestellten Versäumnisse als Ganzes anlasten lassen.

Die EBK sanktionierte das Verhalten der UBS mit dem Verbot, das grenzüberschreitende Geschäft mit in den USA wohnhaften Privatkunden in Zukunft zu betreiben. Weiter wurde die UBS verpflichtet, die der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen inhärenten Rechts- und Reputationsrisiken auf globaler Ebene angemessen zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Die Umsetzung dieser Anordnung unterliegt der Kontrolle durch die FINMA.

Die FINMA führte unmittelbar im Anschluss an das aufsichtsrechtliche Verfahren gegen die Bank keine Verfahren gegen Individuen. Solche sind aber

gestützt auf neue, hinreichende Verdachtsmomente für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Die in den Fall «UBS Cross-Border» involvierten Gewährsträger verliessen die Bank in den Jahren 2008 und 2009. Ob sie weiterhin Gewähr bieten, wird nach der etablierten und gerichtlich geschützten Praxis der FINMA und ihrer Vorgängerorganisationen dann geprüft, wenn solche Personen erneut eine Position als Gewährsträger innehaben oder dies beabsichtigen. Sind sie nicht mehr auf der Stufe eines Gewährsträgers tätig, besteht normalerweise

Die FINMA hat keine Kompetenz, gegen aktuelle oder ehemalige Organe einer Bank zivilrechtliche Klagen zu erheben oder strafrechtliche Untersuchungen einzuleiten.

kein Feststellungsinteresse. Die FINMA eröffnete in diesem Zusammenhang zwei Gewährsverfahren gegen ehemalige UBS-Manager. Diese wurden aber angesichts des im Laufe des Verfahrens mitgeteilten Verzichts auf eine Gewährsposition bei einem beaufsichtigten Institut eingestellt. Abgesehen von der Pflicht, bei Kenntnis von gemeinrechtlichen Verbrechen oder Vergehen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu informieren, hat die FINMA keine Kompetenz, gegen aktuelle oder ehemalige Organe einer Bank zivilrechtliche Klagen zu erheben oder strafrechtliche Untersuchungen einzuleiten. Wie öffentlich bekannt wurde, prüfte die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich im Nachgang zum Fall «UBS Cross-Border», ob im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Privatkundengeschäft der UBS mit US-Privatkunden ein hinreichender Anfangsverdacht für strafbare Handlungen von Organvertretern der UBS vorliegt. Von der Eröffnung einer strafrechtlichen Untersuchung wurde bisher mangels ausreichender Verdachtsmomente abgesehen.

¹⁰² vgl. Kap. «Untersuchungen und Lehren aus der Krise», S. 24

Instrument des Berufsverbots

Die FINMA beabsichtigt, das mit dem FINMAG per 1. Januar 2009 eingeführte Instrument des Berufsverbots künftig vermehrt einzusetzen. Ein solches Verbot kann für maximal fünf Jahre ausgesprochen werden – dies in Fällen, in denen eine Person für eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht verantwortlich ist. Die FINMA kann der Person verbieten, bei einem Beaufsichtigten eine Funktion in leitender Stellung neu zu übernehmen oder weiterhin auszuüben. Mit solchen gegen Personen gerichteten Massnahmen sollen künftige Gefährdungen von Anlegern oder Versicherten vermieden oder Missstände und Gesetzesverletzungen im Rahmen des Verwaltungsrechts geahndet werden.

An der bereits von der EBK entwickelten und gerichtlich bestätigten Praxis zum Gewährserfordernis als Bewilligungsvoraussetzung für Beaufsichtigte wird festgehalten. Dies bedeutet insbesondere, dass das Gewährserfordernis nur für Personen gilt, die im beaufsichtigten Sektor als Organe tätig sind bzw. es werden wollen. Folglich sind Gewährsverfahren ausgeschlossen, wenn sie die aufsichtsrechtliche Verantwortlichkeit ausgeschiedener Organe zum Gegenstand haben. Erst wenn die entsprechende Person beabsichtigt, wiederum eine Organfunktion zu bekleiden, stellt sich die Frage nach einem Gewährsverfahren erneut.

Die GPK forderten die FINMA im Mai 2010 auf, die Frage vertieft abzuklären, wie viel die oberste Leitung der UBS von den QIA-Verletzungen der Bank und ihrer Mitarbeitenden wusste.¹⁰³ Die FINMA ist sich der Tragweite der Geschehnisse bewusst und klärte daher die Möglichkeiten, die das Aufsichtsrecht für weitere Untersuchungen bietet, sorgfältig und unter Berücksichtigung externer Gutachten ab. Dabei kam sie zum Schluss, dass weder neue Indizien vorhanden sind, die ein Zurückkommen auf frühere aufsichtsrechtliche Untersuchungen gebieten, noch

ihr dies die zur Verfügung stehenden Instrumente erlauben würden.

Gestützt auf die im Rahmen einer umfangreichen Untersuchung greifbaren Informationen, hatte die EBK 2008 die Schlussfolgerung gezogen, dass kein Anlass bestehe, gegenüber der Bank die Entfernung des damaligen Head Wealth Management, des damaligen CEO und des damaligen Verwaltungsratspräsidenten als Organe anzuordnen. Unter dem Vorbehalt, dass der FINMA keine bislang unbekannteren Beweise für eine schwere Pflichtverletzung dieser Personen zugetragen werden, besteht auch heute kein Anlass, ein Gewährsverfahren zu eröffnen, sollten diese Personen erneut eine leitende Funktion bei einem Beaufsichtigten übernehmen. Die FINMA verlangt jedoch von diesen Personen eine förmliche schriftliche Erklärung, dass sie keine Kenntnisse von den nach Schweizer Aufsichtsrecht relevanten Pflichtverletzungen hatten. Sollte sich herausstellen, dass diese Erklärung unwahr ist, würde dies eine Strafverfolgung nach sich ziehen. Bei verschiedenen Verantwortlichen unterhalb der obersten Führungsebene hätte die FINMA bereits aufgrund der vorliegenden Informationen Anlass, ein Verfahren zu führen. Sie würde dies auch tun, sofern jene Verantwortlichen in den nächsten Jahren eine Gewährsposition im beaufsichtigten Sektor anstreben.

Weitere Verfahren gegen prudenziell beaufsichtigte Institute

Die FINMA musste sich verschiedentlich mit Bewilligungsträgern befassen, die in Sachen Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen, der organisatorischen Erfordernisse, des Risikomanagements und der internen Kontrolle ernsthafte Schwächen aufwiesen. Infolge gewisser Vorkommnisse spielte ferner mangelnde Gewähr des Instituts, aber auch einzelner Akteure – sei es ein Verwaltungsrat, ein Geschäftsleitungsmitglied oder ein qualifizierter Aktionär – immer wieder eine Rolle. Die nachfolgenden konkreten Beispiele stehen stellvertretend für jeweils ähnlich gelagerte Fälle.

Effekthändler mit neuen Führungsorganen

Im März 2010 eröffnete die FINMA ein eingreifendes Verfahren gegen einen Effekthändler, nachdem sie von der Prüfgesellschaft einen Bericht mit der Erwähnung zahlreicher bewilligungsrelevanter Vorkommnisse erhalten hatte. Im Rahmen ihrer Abklärungen stellte die FINMA diverse Mängel organisatorischer Natur sowie vielfältige Verletzungen von Aufsichtsrecht fest: Überschreitung der Organkreditlimite durch den CEO, Nichtfunktionieren des Zusammenspiels zwischen Verwaltungsrat und

¹⁰³ vgl. Kap. «Untersuchungen und Lehren aus der Krise», S. 24

Geschäftsleitung, Verletzung diverser Vorschriften bei der Einräumung von Beteiligungsrechten an Mitarbeitende und weitere Punkte. Im September 2010 legte die Gesellschaft der FINMA dar, dass sie zahlreiche Massnahmen zur Behebung der Mängel ergriffen hatte. Daraufhin stellte die FINMA dem Effektenhändler strenge, bis Ende 2010 zu erfüllende Auflagen, unter anderem die Erneuerung des gesamten Verwaltungsrats sowie der Geschäftsleitung, die Reduktion der Aktienbeteiligung von Geschäftsleitungsmitgliedern, die Erhöhung des Aktienkapitals sowie einen nachhaltig Gewinn bringenden Businessplan.

Übermässige Aufgabendelegation im Versicherungsgeschäft

Ein ausländischer Versicherer mit Niederlassung in Genf hatte einem Versicherungsvermittler die Gesamtheit der Kernaufgaben einer Versicherung – Produktion, Verwaltung der Policen und Schadensregulierung – übertragen. Diese Tätigkeit umfasste rund 30 Prozent seiner Schweizer Aktivität. Da er diese Delegation, die aus Sicht der FINMA ohnehin als übermässig anzusehen war, der Aufsichtsbehörde nicht angezeigt hatte, verletzte er seine Meldepflicht. Der Versicherer hatte sich zudem in eine völlige Abhängigkeit seines Vermittlers begeben, da Letzterer allein über die Versicherungsdokumentation und die Kontaktdaten der Versicherten verfügte. Aufgrund einer Auseinandersetzung zwischen dem Versicherer und seinem Vermittler schien die Verwaltung der Policen nicht mehr gewährleistet. Die FINMA musste feststellen, dass die Niederlassung die Bedingungen einer Versicherungstätigkeit nicht mehr erfüllte, und verlangte daraufhin die Ersetzung des Generalbevollmächtigten. Ferner verbot sie der Niederlassung, in Zukunft über Versicherungsvermittler tätig zu sein. Sie wies die Niederlassung an, sich sämtlicher Versicherungsverträge zu entledigen, deren Erfüllung Vermittlern übertragen worden war. Zugleich verpflichtete die FINMA die Niederlassung, sämtlichen Verpflichtungen den Versicherten gegenüber bis zum ordentlichen Ablauf der Verträge nachzukommen.

Untersuchung bei der KPT: Fusion und Mitarbeiterbeteiligungsprogramm

Im Mai 2010 kündigten die beiden Krankenversicherer Sanitas und KPT eine Fusion an. Das Gesuch für den Beteiligungswechsel¹⁰⁴ wurde der FINMA im Juni 2010 eingereicht. Als Bedingung für diesen Beteiligungswechsel stellte die Sanitas unter anderem den Rückkauf aller Mitarbeiteraktien durch die KPT Holding AG. Seit 2006 verfügt die KPT über ein Mitarbeiteraktienprogramm, das den Kauf von Aktien der KPT Versicherungen AG durch Mitarbeitende, Kader, Management, Verwaltungsrat und auch durch Delegierte ermöglichte. Im Zusammenhang mit der Fusion erfuhr die FINMA, dass die KPT Versicherungen AG aus besagtem Programm Aktienrückkäufe auslösen wollte, die auf einem weitaus höheren Preis beruhten, als der Wert bei Aktienaussgabe betragen hatte. Die FINMA stoppte die Auszahlungen und eröffnete zur Abklärung der Vorkommnisse rund um die Mitarbeiterstiftung und die geplanten Aktienrückkäufe eine Untersuchung.

Bei der Prüfung des Gesuchs musste die FINMA verschiedene aufsichtsrechtlich relevante Sachverhalte abklären. Dies betraf beide Fusionspartner und erwies sich als sehr aufwendig. Im November 2010 wurde die Fusion im Grundsatz, jedoch mit Auflagen zum Schutz der Versicherten, bewilligt.¹⁰⁵ Ziel dieser Auflagen war es, die versicherungstechnischen Rückstellungen vollständig den Versicherten zugutekommen zu lassen und eine freie Verwendung zu verhindern. Dadurch konnte der vorgesehene Aktienrückkauf nicht wie ursprünglich geplant durchgeführt werden. Zudem wurde das Verfahren betreffend Mitarbeiteraktien auf drei Gewährsträger der KPT ausgeweitet.

Im Dezember 2010 teilten die Fusionspartner mit, dass der Zusammenschluss nicht mehr weiter verfolgt werde, da mehrere Punkte nicht in absehbarer Frist abschliessend geklärt werden können – dies, obwohl die Auflagen der FINMA von beiden Fusionspartnern als erfüllbar betrachtet worden waren. Das Verfahren gegen die KPT und drei Gewährsträger zur Klärung der Umstände rund um die Mitarbeiterstiftung soll so rasch als möglich seinen Abschluss finden.

¹⁰⁴ nach Art. 21 VAG
¹⁰⁵ vgl. Medienmitteilung der FINMA vom 19. November 2010 (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/mm-fusion-kpt-sanitas-20101119-d.pdf>)

Gesuch um Erteilung einer Bankbewilligung für einen Devisenhändler

Institute, die als Devisenhändler tätig sein wollen, müssen seit der Änderung von Art. 3a BankV, die am 1. April 2008 in Kraft getreten ist, über eine Bankbewilligung verfügen. Den zum Zeitpunkt dieser Gesetzesänderung bereits tätigen Devisenhändlern wurde ab Inkrafttreten eine einjährige Frist eingeräumt, um den Anforderungen des Gesetzes zu genügen und ein Bankbewilligungsgesuch zu stellen. Im März 2009 stellte ein bereits aktiver Devisenhändler ein Gesuch um Erteilung der Bankbewilligung. Die FINMA wies dieses Gesuch mit Verfügung vom 12. April 2010 ab und ordnete die Liquidation der Gesellschaft an, weil sie ohne Zulassung eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübte. Im Rahmen der gegen diese Verfügung

Instituten, welche die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen oder aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzen, entzieht die FINMA die Bewilligung.

eingereichten Beschwerde ordnete das Bundesverwaltungsgericht provisorische Massnahmen an und gewährte dem Institut bis zur Urteilsfällung das Recht, neue Kunden anzunehmen. Aufgrund der Tatsache, dass der Devisenhändler während des Beschwerdeverfahrens mit einer Bank fusionierte, wurde das Bankbewilligungsgesuch obsolet und das Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht gegenstandslos.

Bewilligungsträger: erschwerte Durchsetzung des Bewilligungsentzugs und der Liquidation

Die FINMA hat die gesetzliche Pflicht, Instituten, welche die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen oder aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzen, die Bewilligung zu entziehen und – beispielsweise im Fall von Banken, Effektenhändlern oder kollektiven Kapitalanlagen – ihre Liquidation anzuordnen. Trotz dieser Pflicht bleibt es für die FINMA schwierig, die genannten Massnahmen effektiv durchzusetzen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die finanzielle Basis der Bewilligungsträger zu keinen Beanstandungen Anlass gibt bzw. wenn für Anleger oder Versicherte keine unmittelbare Gefahr besteht. Die für die Erhebung des Sachverhalts und für das rechtliche Gehör erforderliche Zeit gibt den Beaufsichtigten Gelegenheit, sich kooperativ zu zeigen, ihre Organisation anzupassen und die notwendigen Vorkehrungen für die Gewähr einer einwandfreien Geschäftstätigkeit zu treffen. Wiederholt kam es am Ende dazu, dass ein Bewilligungsentzug unter solchen zum Zeitpunkt der Verfügung geänderten Umständen unverhältnismässig wäre. Bisweilen ergab sich auch im Rahmen aufwendiger Beschwerdeverfahren wegen neuer Tatsachen im Ergebnis Ähnliches.

Insolvenzverfahren

Ende 2010 waren acht laufende Konkursverfahren sowie ein laufendes Liquidationsverfahren gegen bewilligte Institute zu verzeichnen. Im Jahr 2010 wurde ein Konkursverfahren neu eröffnet.

Aston Bank SA

Gestützt auf den Verdacht, dass die Aston Bank SA in Lugano die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt, setzte die FINMA mit Verfügung vom 2. November 2009 eine Untersuchungsbeauftragte ein. Diese stellte fest, dass die Bank über eine mangelhafte Organisation verfügte und eine Überschuldung in der Höhe von mindestens 20 Millionen Schweizer Franken auswies. Da keine Aussicht auf Sanierung bestand, eröffnete die FINMA am 22. Dezember 2009 den Konkurs und entzog ihr die Bewilligung als Bank und Effektenhändlerin. Aufgrund des Verdachts der Begehung von strafrechtlichen Delikten durch frühere Organe war ausserdem bereits ein Strafverfahren eingeleitet worden. Die örtliche Staatsanwaltschaft und die Konkursliquidatorin arbeiten im Interesse beider Verfahren eng zusammen. Mit Verfügung vom 17. Mai 2010 wurde eine neue Konkursliquidatorin ernannt. Die Aston Bank war Mitglied des Vereins Einlagensicherung der Schweizer Banken und Effektenhändler. Bis anhin konnten die Anzahl und Höhe der privilegierten Einlagen jedoch noch nicht bestimmt werden.

Stanford International Bank Ltd.

Nach Art. 37g BankG und Art. 36a BEHG ist ausschliesslich die FINMA für die Anerkennung von Konkursdekreten sowie Liquidations- und Sanierungsmassnahmen zuständig, die im Ausland

gegenüber Banken, Effektenhändlern und Börsen ausgesprochen werden. Auf Einreichung eines entsprechenden Gesuchs hin wendet die FINMA Art. 166 ff. IPRG an. Im Mai 2009 wurden der FINMA praktisch gleichzeitig zwei Gesuche um Anerkennung des Konkurses der Stanford International Bank Ltd. mit statutarischem Sitz auf dem Inselstaat Antigua und Barbuda eingereicht. Das erste Gesuch stammte von einem durch die amerikanischen Behörden eingesetzten Verwalter, der davon ausging, dass das Institut über einen tatsächlichen Sitz in den USA verfügte. Das zweite Gesuch wurde von den durch die Behörden von Antigua und Barbuda eingesetzten Liquidatoren eingereicht, die sich aufgrund des statutarischen Sitzes der Bank als dafür zuständig erachteten. Die FINMA sprach den Liquidatoren von Antigua und Barbuda im Wesentlichen die Zuständigkeit zur Einreichung des Anerkennungsgesuches zu und stützte sich dabei auf den Umstand, dass das schweizerische Finanzmarktrecht – im Gegensatz zum europäischen Recht und zu weiteren Jurisdiktionen – grundsätzlich auf das Kriterium des statutarischen Sitzes der Bank abstellt und das Vorliegen eines allfälligen tatsächlichen Sitzes nur subsidiär berücksichtigt, wenn das erstgenannte Kriterium nicht erfüllt ist. Ausserdem entschied die FINMA in diesem Zusammenhang, gestützt auf ein Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, dass das sogenannte Gegenrechtserfordernis zwischen Antigua und Barbuda und der Schweiz erfüllt sei. Folglich anerkannte die FINMA mit Verfügung vom 8. Juni 2010 den Konkursentscheid des Inselstaates und eröffnete in der Schweiz ein sogenanntes Hilfskonkursverfahren.

Vorgehen gegen unterstellungspflichtige bzw. unerlaubte Tätigkeiten

Gegenüber Gesellschaften oder Personen, die ohne entsprechende Bewilligung eine in den Aufsichtsgesetzen genannte bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, trifft die FINMA die im konkreten Fall angemessenen Anordnungen. Entsprechende Hinweise erhält die FINMA etwa von Kunden, von ausländischen Aufsichtsbehörden oder von Strafbehörden. Besteht Grund zur Annahme, ein Unternehmen oder eine Person übe eine nach den Finanzmarktgesetzen unerlaubte Tätigkeit aus, klärt die FINMA den Sachverhalt ab, mit dem Ziel, die Gläubiger und Anleger zu schützen.

Einsatz von Untersuchungsbeauftragten

Im Rahmen ihrer Abklärungen hat die FINMA insbesondere die Möglichkeit, eine unabhängige und fachkundige Person als Untersuchungsbeauftragte einzusetzen, die anstelle der Organe des Unternehmens handeln darf. Insgesamt wurden sechs Verfügungen mit vorsorglichen Massnahmen erlassen und Untersuchungsbeauftragte eingesetzt. Steht fest, dass eine Gesellschaft ohne Bewilligung der FINMA eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt, werden die notwendigen Massnahmen getroffen. Diese können bis hin zur Liquidation betroffener Unternehmen führen.

Negativliste auf der FINMA-Website

Bei Hinweisen auf eine bewilligungspflichtige Tätigkeit von Gesellschaften oder Personen ohne tatsächliche Präsenz in der Schweiz, gegen welche die FINMA nicht direkt vorgehen kann, erfolgt eine Veröffentlichung auf der Negativliste¹⁰⁶ der FINMA-Website. Um den Eindruck zu verhindern, dass es sich um eine Schweizer Gesellschaft handelt, werden gegebenenfalls Internetseiten und schweizerische Telefonnummern gesperrt.

Anlegerschutzbericht der FINMA

In ihrem Bericht «Kundenschutz – gemeinsam gegen illegale Finanzintermediäre»¹⁰⁷, der im November 2010 veröffentlicht wurde, warnt die FINMA

vor illegalen Finanzintermediären und versucht, die Risikosensibilität potenzieller Anleger zu erhöhen. Da viele Anlageklassen seit einiger Zeit praktisch renditelos sind und die weitere Entwicklung der Märkte unklar ist, sehen sich die Anleger versucht, ihr Geld Anbietern anzuvertrauen, die markant höhere Renditen versprechen. Dabei geht bei den Anlegern oft vergessen, dass es bekanntlich keine Anlagen ohne Risiken gibt und die Höhe des Risikos mit der Höhe der in Aussicht gestellten Rendite steigt. Die FINMA empfiehlt deshalb den Anlegern dringend, die Anbieter von Anlagen umso genauer zu prüfen, je höher die Renditeversprechungen sind. Vielfach stehen hinter verlockend hohen Renditen unseriöse Anbieter. Die FINMA verfügt über eine grosse Erfahrung mit vermeintlich attraktiven Angeboten und unrealistischen Renditen. Allgemein kann nicht genug gewarnt werden vor Angeboten, die schlicht zu gut sind. Oft handelt es sich dabei ganz einfach um Schneeballsysteme, bei denen zu Beginn zwar tatsächlich hohe Renditen bezahlt, die Gelder am Schluss der Anlagelaufzeit jedoch nicht mehr zurückerstattet werden können und somit für die Anleger verloren sind. Die FINMA appelliert deshalb an den gesunden Menschenverstand der Anleger. Diese sollten sich nicht von Hochglanzprospekten, schön gestalteten Internetseiten oder geschickten Telefonverkäufern blenden lassen, sondern eine gesunde Skepsis und Vorsicht wahren. Es empfiehlt sich, vor einer Investition namentlich im Internet Recherchen über die potenziellen Anbieter und deren Produkte zu tätigen, beispielsweise auf der Negativliste der FINMA, im Handelsregister oder über Newsgroups.

Verfahren und Verfügungen

Im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen illegal tätige Finanzmarktaktivitäten erliess die FINMA zwölf Endverfügungen mit Massnahmen gegenüber insgesamt 45 Gesellschaften und natürlichen Personen wegen illegaler Tätigkeit im Sinne des Banken-, Börsen-, Kollektivanlagen-, Versicherungsaufsichts- und/oder des Geldwäschereigesetzes.

¹⁰⁶ vgl. www.finma.ch/d/sanktionen/unbewilligte-institute/Seiten/default.aspx

¹⁰⁷ vgl. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/anlegerbericht-20101124-d.pdf>

Zudem erstattete die FINMA gegen 22 Personen 13 Strafanzeigen wegen unerlaubter Tätigkeit. Verschiedentlich musste gleichzeitig mit der illegalen Tätigkeit auch die Insolvenz festgestellt sowie gegenüber 37 Gesellschaften und natürlichen Personen der Konkurs eröffnet werden. Dazu ein Beispiel:

Ein österreichisches Brüderpaar nahm im Rahmen eines Schneeballsystems und mithilfe verschiedener Gruppengesellschaften Gelder in der Höhe von mindestens 50 Millionen Schweizer Franken von mehreren Hundert Anlegern entgegen. Sie versprachen diesen im Rahmen von Vermögensverwaltungsverträgen jährliche Renditen von bis zu 40 Prozent. Die entgegengenommenen Gelder wurden nicht, wie vereinbart, angelegt, sondern zu einem Grossteil privat verwendet, oder sie flossen an ein Modegeschäft der Ehefrau des einen Bruders. Nach einem sehr aufwendigen Verfahren setzte die FINMA im Dezember 2009 bzw. Anfang Mai 2010 insgesamt zwölf Gesellschaften dieser Gruppe in (Konkurs-)Liquidation, darunter eine Freizügigkeitsstiftung, die als Vehikel benutzt wurde, um einer der Gruppengesellschaften – unter dem Deckmantel von Freizügigkeitsgeldern – Gelder zuzuführen. Die Stiftung war massiv überschuldet und – für die Gläubiger besonders bitter – keinem Sicherheitsfonds angeschlossen, der den Ausfall decken könnte. Bei einer weiteren Stiftung, die auch in die Gruppenaktivitäten involviert war, ergriff das zuständige Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich die notwendigen Massnahmen. Die Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen führt gegen die Hauptakteure ein Strafverfahren wegen Betrugs und Veruntreuung.

Weitere Problemkreise

In Sachen unbewilligte Institute setzte sich die FINMA 2010 unter anderem mit nachfolgend dargelegten Problemkreisen auseinander.

Goldhandel

Edelmetallhändler verkaufen Anlegern physisches Edelmetall wie Barren oder Münzen, vorab in

Gold oder Silber. Bieten sie zusätzlich die Lagerung der erworbenen Edelmetalle bei sich selbst oder bei einem Dritten im In- oder Ausland an, muss sichergestellt sein, dass sie tatsächlich physisch über die Edelmetalle verfügen und dem Kunden in einem allfälligen Konkurs des Händlers oder des Aufbewahrers ein Aussonderungsrecht zusteht. Nur unter diesen Voraussetzungen benötigt der Edelmetallhändler keine Bankenbewilligung. Nicht zulässig ist es demnach, sogenannte Goldkonten zu führen, bei denen das Gold nur als Referenzwert dient, ohne dass es physisch eingelagert wird. Auch dürfen die einbezahlten Gelder nur kurz auf dem Konto des Edelmetallhändlers liegen bleiben und müssen innerhalb weniger Tage für Goldkäufe verwendet werden. Bewilligungspflichtig ist ebenfalls das Einverlangen einer sogenannten Einrichtungsgebühr zu Beginn einer Kundenbeziehung – mit dem Versprechen, diese den Anlegern bei Erreichen eines bestimmten Umsatzes in Form von Gold oder eines Rabatts zurückzuerstatten. In jedem Fall müssen Edelmetallhändler – auch jene, die keine Lagerung anbieten – im Hinblick auf die Geldwäschereiprävention beaufsichtigt sein und sich dementsprechend einer SRO anschliessen oder sich direkt durch die FINMA beaufsichtigen lassen.

Wertlose Aktien neuer Unternehmen

Gehäuft wird die FINMA auf Fälle aufmerksam, in denen mit aggressiven Methoden (wertlose) Aktien von Start-up-Unternehmen verkauft werden. Es handelt sich meistens um Gesellschaften, die in zurzeit als attraktiv geltenden Bereichen wie dem Rohstoff-, dem Alternativenergie- oder dem Medizinbereich tätig sind. Häufig werden diese Aktien vor allem bei deutschen Anlegern stark vermarktet, vielfach sind sie auch im Freiverkehr an deutschen Börsen gelistet. Einige dieser Unternehmen werden in der Folge gar nie operativ tätig, das Geld wird aus der Gesellschaft abgezogen und diese schliesslich liquidiert, wodurch das investierte Kapital verloren ist. Zahlreiche Hinweise und Anfragen aus dem Publikum und das Interesse der Medien weisen auf eine relativ grosse Verbreitung dieses Phänomens hin. Die

FINMA verfügt in solchen Fällen allerdings häufig nur über sehr begrenzte Eingriffsmöglichkeiten. Weder der Verkauf eigener Aktien noch die reine Vermittlung von Aktienkäufen sind bewilligungspflichtig. Die FINMA kann hingegen eingreifen, wenn Aktien beispielsweise im Rahmen einer Kapitalerhöhung durch Dritte verkauft werden (bewilligungspflichtige Emissionshaustätigkeit) oder wenn der Zweck des Start-up-Unternehmens reine Finanzanlagen sind. In letztgenanntem Fall handelt es sich um eine bewilligungspflichtige Investmentgesellschaft. In allen anderen Fällen liegt die Zuständigkeit bei den Strafverfolgungsbehörden.

Mietkautionsversicherungen

Wer in der Schweiz eine Mietkautionsversicherung anbietet, übt nach ständiger Praxis der FINMA eine bewilligungspflichtige Versicherungstätigkeit aus. Das Geschäft der Mietkautionsversicherungen beinhaltet die Verpflichtung des Anbieters gegenüber einem Mieter zu einer Geldleistung an seinen Vermieter bis zu einem vertraglich festgelegten Betrag, wenn dessen Vermögen aufgrund des Mietverhältnisses geschädigt wird. Auf der Gegenseite schuldet der Mieter dem Anbieter eine Prämie. Die

che Merkmale des Versicherungsbegriffs als erfüllt und bestätigte damit die Praxis der FINMA. Der Entscheid wurde angefochten und ist derzeit vor Bundesgericht hängig.

Nicht in allen Fällen führt die Feststellung einer unerlaubten Tätigkeit zur umgehenden Auflösung des fehlbaren Finanzdienstleisters. Die FINMA prüft im Einzelfall, ob eine mildere Massnahme geeignet ist, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

Ausschluss des Rechtsanspruchs auf Unfalldeckung

Eine Stiftung ermöglicht den Mitgliedern der ihr angeschlossenen Gönnervereinigung den Bezug einer Versicherungsleistung, die unter gewissen Bedingungen bei einem Unfall erbracht wird. Diese Leistung wird zu einem Teil aus dem Mitgliederbeitrag für die Vereinigung finanziert, womit sich die Erfüllung der oben beschriebenen Merkmale des Versicherungsbegriffs grundsätzlich in Betracht ziehen lässt. Mit den Vertretern der Vereinigung konnte jedoch eine Vereinbarung erzielt werden, wonach künftig klarer hervorgehoben wird, dass auf die fragliche Unfalldeckung kein Rechtsanspruch besteht, diese also freiwillig erbracht wird. Insofern entfällt auch das Begriffselement der Versicherungsleistung, und der Versicherungsbegriff ist nicht erfüllt.

Krankenversicherer ohne Bewilligung

Eine Krankenkasse, die der institutionellen Aufsicht des BAG untersteht, betreibt neben der Grundversicherung nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung, für die sie ordnungsgemäss zugelassen war, zusätzlich noch eine Zusatzversicherung nach Versicherungsvertragsgesetz. Für diese Zusatzversicherung hätte sie eine Bewilligung der FINMA benötigt, um die sie jedoch nie nachgesucht hatte. Die FINMA bzw. bereits das BPV als deren Vorgängerbehörde wies die Krankenkasse an, ihren Bestand auf einen für den Betrieb des Zusatzversicherungsgeschäfts bewilligten Krankenversicherer zu übertragen. Diese Bestandesübertragung ist zwischenzeitlich erfolgt. Mit Verfügung vom 29. März 2010, die inzwischen rechtskräftig geworden ist,

Die Merkmale des Versicherungsbegriffs

- Risiko
- Leistung des Versicherungsnehmers (Prämie)
- Leistung des Versicherers
- Selbstständigkeit der Operation und Kompensation der Risiken nach den Gesetzen der Statistik, das heisst planmässiger Geschäftsbetrieb

Mietkautionsversicherung stellt eine Alternative für die in Art. 257e OR vorgesehene Hinterlegung eines Geldbetrags bei einer Bank¹⁰⁸ dar, zu welcher der Mieter durch den Vermieter kraft der genannten Bestimmung verpflichtet werden kann. Die Praxis der FINMA in diesem Bereich war 2010 Gegenstand eines Entscheides des Bundesverwaltungsgerichts.¹⁰⁹ Dieses erachtete beim vorliegenden Produkt sämtli-

¹⁰⁸ Mietzins-, Bargeld- oder Bankdepot genannt
¹⁰⁹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. März 2010, B-2808/2009

stellte die FINMA überdies fest, dass die Krankenkasse ohne Bewilligung eine Versicherungstätigkeit ausgeübt und damit gegen das Versicherungsaufsichtsgesetz verstossen hatte. Mit derselben Verfügung wurde die Krankenkasse zudem ange-

wiesen, zur Finanzierung allfälliger Altschäden eine Bareinlage auf ein Sperrkonto zu hinterlegen. Weiter reichte die FINMA gegen die Krankenkasse beim EFD eine Strafanzeige wegen unbewilligter Geschäftstätigkeit ein.¹¹⁰

Konkurse und Liquidationen bei unbewilligten Instituten

Konkurs- und Liquidationsverfahren (2010 neu angeordnet: 37) gegen unbewilligte Institute sind bei einer Anfechtung der FINMA-Verfügung häufig langwierig. Bei Anfechtungen können zunächst nur sichernde und werterhaltende Verwertungshandlungen vorgenommen werden. Die Erhaltung der Aktiv- und Passivmasse wird in zahlreichen Fällen durch eine nicht ordnungsgemässe Buchhaltung massgeblich erschwert. Dies umso mehr, als oft mehrere Gesellschaften aufgrund ihres Zusammenwirkens in finanzmarktrechtlich relevanter Hinsicht als Gruppe zu qualifizieren und aufzulösen wären.

Aufgrund der geltenden Rechtslage sind diese aber in jeweils separaten Verfahren abzuwickeln, was aufwendige Rekonstruktionen der gegenseitigen Ausgleichsforderungen zur Folge hat. Letztlich sind – insbesondere bei Betrugsszenarien – zum Zeitpunkt, in dem der Fall den Behörden bekannt wird, häufig kaum mehr Vermögenswerte vorhanden, sodass am Ende der Konkurs mangels Aktiven eingestellt werden muss. Es ist dann jeweils Sache der Strafbehörden, nach Möglichkeit mindestens die Verantwortlichen noch strafrechtlich zu belangen.

Enforcement im Bereich Marktaufsicht sowie Offenlegungs- und Übernahmerecht

Abklärungen und Verfahren in der Marktaufsicht

Seit Jahren überprüft die FINMA (bzw. ihre Vorgängerbehörde EBK) gemeinsam mit den Überwachungsstellen der Börsen den Handel in Effekten von Schweizer Emittenten mit Blick auf mögliche Börsendelikte, Marktmissbräuche und Verstösse gegen das FINMA-Rundschreiben 08/38 «Marktverhaltensregeln»¹¹¹. 2010 wurden diesbezüglich 17 grössere Vorabklärungen aufgenommen. Insgesamt erstattete die FINMA bei den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden vier Strafanzeigen, in den meisten Fällen wegen Verdachts auf strafbare Insidergeschäfte. Die Anzeigen und Notifikationen betrafen insgesamt sieben Personen. Keine dieser Personen war als Organ oder Mitarbeitender eines

der Aufsicht unterstellten Instituts tätig oder war qualifizierter Aktionär eines Beaufsichtigten.

Die FINMA ist überdies – wie vormals die EBK¹¹² – zuständige Behörde zur Feststellung, ob die börsengesetzlichen Meldepflichten verletzt wurden.¹¹³ Diese Zuständigkeit gilt sowohl für Beaufsichtigte, deren Organe, Angestellte und Eigner als auch für Investoren, die der Aufsicht der FINMA nicht unterstehen. Zuständig für die strafrechtliche Verfolgung von Verletzungen der börsengesetzlichen Meldepflichten ist der Strafrechtsdienst des EFD.

Sulzer

Die FINMA schloss am 30. Oktober 2009 den Fall Sulzer ab.¹¹⁴ Ausgangspunkt war eine Meldung im April 2007, in der die Everest Beteiligungs GmbH

¹¹⁰ nach Art. 44 FINMAG

¹¹¹ vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-38.pdf>

¹¹² vgl. «Laxey Partners und Implenia», S. 94

¹¹³ vgl. «Sulzer», S. 93 f.

¹¹⁴ vgl. FINMA-Jahresbericht 2009, S. 70

überraschend eine Beteiligung von über 31 Prozent an der Sulzer AG offenlegte. Im Rahmen jenes Verwaltungsverfahrens, das die FINMA gegen die involvierten Investoren führte, wurde namentlich festgestellt, dass die hinter Everest stehenden zwei Investoren R.P. und G.S. gesetzliche Offenlegungspflichten verletzt hatten. Beim dritten Investor, V.V., kam die FINMA demgegenüber zum Schluss, dass nicht genügend Beweise für die Feststellung einer Verletzung der Offenlegungspflichten vorliegen. Die Verfügung der FINMA wurde in der Folge durch R.P. und G.S. angefochten. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte den Entscheid der FINMA, mit der einzigen Einschränkung, dass G.S. erst zu einem späteren als von der FINMA angenommenen Zeitpunkt Offenlegungsrecht verletzte. Mit dem Entscheid bestätigte das Bundesverwaltungsgericht insbesondere auch die Kompetenz der FINMA, als Aufsichtsbehörde in solchen Fällen gegen Investoren vorgehen und verfügen zu können.

Die FINMA hatte in diesem Fall zudem Strafanzeige beim EFD gegen die für die Verletzung der Offenlegungspflicht verantwortlichen Investoren erstattet. Nach ergangenem Bundesstrafgerichtsurteil in Sachen OC Oerlikon, deren Ursache ebenfalls eine Strafanzeige wegen einer möglichen meldepflichtigen Gruppe war, stellte das EFD das Strafverfahren wegen mutmasslicher Verletzung des Börsenrechts im Fall Sulzer ein. Grundlage für diese Einstellung war die Bereitschaft der drei Beschuldigten, allfälliges beim Beteiligungsaufbau an Sulzer geschehenes strafrechtliches Unrecht mit einer Wiedergutmachungsleistung im Umfang von zehn Millionen Schweizer Franken auszugleichen.

Laxey Partners und Implenia

Die EBK stellte mit Verfügung vom 7. März 2008 fest, dass Laxey Partners Ltd et alii im Rahmen ihres Beteiligungsaufbaus an der Implenia AG ihre Offenlegungspflichten nach Art. 20 BEHG verletzt hatten. Die Meldepflichtverletzungen erfolgten im Rahmen des insbesondere im ersten Quartal 2007 realisierten Beteiligungsaufbaus und namentlich im Zusammenhang mit dem Erwerb von auf

Implenia-Aktien lautenden Contracts for Difference (CFD).¹¹⁵ Mit Urteil vom 18. Dezember 2008¹¹⁶ bzw. 11. März 2010¹¹⁷ wiesen das Bundesverwaltungsgericht bzw. das Bundesgericht die Beschwerde von Laxey Partners ab. Somit wurde unter anderem bestätigt, dass die offenlegungsrechtlichen Bestimmungen der Markttransparenz dienen, das heisst die Verhinderung heimlicher Erwerbe sowie verdeckter Veräusserungen massgeblicher Beteiligungen bezwecken. Nachdem die vier Angeschuldigten eine Wiedergutmachung von insgesamt einer Million Schweizer Franken geleistet hatten, stellte das EFD das Strafverfahren im Dezember 2010 ein.

Übernahmerecht – Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen Quadrant

Im Übernahmebereich war es auch im Jahr 2010 sehr ruhig, sodass die per 1. Januar 2009 eingeführte neue Kompetenzenordnung zwischen der neu verfügenden UEK und der FINMA als Beschwerdeinstanz bislang noch kaum getestet wurde.

Mit Entscheid vom 30. November 2010¹¹⁸ trat das Bundesverwaltungsgericht teilweise auf die Beschwerde der Sarasin Investmentfonds AG ein. Die Minderheitsaktionärin hatte den von der Anbieterin, der Aquamit B.V., für die Beteiligungspapiere der Zielgesellschaft, der Quadrant AG, gebotenen Preis angefochten. Als Begründung führte Sarasin an, dass die durch das Kontrollorgan vorgenommene Bewertung des Preises des vorausgegangenen Erwerbs (insbesondere der Zusatzleistungen, die der beherrschenden Aktionärsgruppe von der Anbieterin ausbezahlt worden sind) nicht korrekt sei. Das Bundesverwaltungsgericht hob in dieser Hinsicht den Entscheid der FINMA vom 8. Juli 2009 und in Teilen die Entscheide der UEK vom 29. Mai und vom 16. Juni 2009 auf und wies die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die UEK zurück. Das Bundesverwaltungsgericht kam im Wesentlichen zum Schluss, dass Sarasin auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrgesetzes¹¹⁹ zur Beschwerde berechtigt sei sowie ein aktuelles praktisches Interesse daran habe, auch wenn sie nur noch 0,0036 Prozent der

¹¹⁵ vgl. EBK-Jahresbericht 2007, S. 66

¹¹⁶ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2008, B-2775/2008

¹¹⁷ Urteil des Bundesgerichts vom 11. März 2010, 2C_77/2009, 2C_78/2009

¹¹⁸ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. November 2010, B-5272/2009

¹¹⁹ Art. 48 Abs. 1 VwVG

Stimmrechte an Quadrant halte. Vor der UEK und der FINMA haben im Einklang mit Art. 33b Abs. 3 und 33c Abs. 3 BEHG nur Aktionäre Parteistellung, die mindestens zwei Prozent der Stimmrechte der Zielgesellschaft halten. Diese Bestimmung ist restriktiver als jene, die das Bundesverwaltungsgericht bei Verfahren im Zusammenhang mit öffentlichen Kaufangeboten anwendet. Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass der Bericht der Prüfstelle weder transparent, verständlich noch plausibel und zudem unvollständig sei: Nach Bundesverwaltungsgericht hat die Prüfstelle jede im Rahmen eines vorausgegangenen Erwerbs erbrachte Zusatzleistung nach Art. 41 Abs. 4 BEHV-

FINMA einzeln zu prüfen und darf sich nicht auf eine Prüfung der Leistungen als Ganzes beschränken. Das Bundesverwaltungsgericht anerkennt, dass bestimmte Leistungen schwierig zu bewerten sind. Je schwieriger die Bewertung einer Leistung ist, desto grösser ist daher der Bewertungsspielraum der Prüfstelle, die indes gleichwohl auf eine verständliche Analyse abzustellen hat. Auf der Grundlage dieser Feststellungen wies das Bundesverwaltungsgericht die Sache zur Neuurteilung an die UEK zurück. Die UEK hat also die Angemessenheit des von Aquamit angebotenen Preises neu zu prüfen oder prüfen zu lassen.





DIE FINMA ALS BEHÖRDE

VERWALTUNGSRAT UND GESCHÄFTSLEITUNG

Verwaltungsrat

Dr. Eugen Haltiner¹²⁰ Präsident

Dr. Monica Mächler Vizepräsidentin

Daniel Zuberbühler Vizepräsident

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat¹²¹ Mitglied

PD Dr. Sabine Kilgus Mitglied

Paul Müller Mitglied

Charles Pictet Mitglied

Dr. Bruno Porro¹²² Mitglied

Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey Mitglied

Verwaltungsrats- ausschüsse	Dr. E. Haltiner	Dr. M. Mächler	D. Zuberbühler	Prof. Dr. A. Héritier Lachat	PD Dr. S. Kilgus	P. Müller	Ch. Pictet	Dr. B. Porro	Prof. Dr. J.-B. Zufferey
Übernahmeausschuss				Vorsitz		•			•
Nominations- und Entschädigungsausschuss	Vorsitz		•	•		•			
Prüfungsausschuss					•			Vorsitz	•

¹²⁰ Dr. Eugen Haltiner tritt Ende Dezember 2010 als Präsident des Verwaltungsrats der FINMA zurück. Seine Nachfolgerin ab 1. Januar 2011 für den Rest der laufenden Amtsperiode ist Prof. Dr. Anne Héritier Lachat.

¹²¹ ab 1. Januar 2011 Präsidentin des Verwaltungsrats der FINMA

¹²² Dr. Bruno Porro tritt Ende Dezember 2010 als Mitglied des Verwaltungsrats der FINMA zurück. Sein Nachfolger für den Rest der laufenden Amtsperiode ist Dr. Eugenio Brianti.

Geschäftsleitung

Dr. Patrick Raaflaub	Direktor
Dr. Urs Zulauf	Stellvertretender Direktor, Leiter Geschäftsbereich Strategische Grundlagen und Zentrale Dienste
Mark Branson	Leiter Geschäftsbereich Banken
Dr. René Schnieper	Leiter Geschäftsbereich Versicherungen
Franz Stirnimann	Leiter Geschäftsbereich Märkte

Erweiterte Geschäftsleitung

Dr. Urs Bischof	Leiter Abteilung Risikomanagement
Kurt Bucher	Leiter Abteilung Accounting, Prüfgesellschaften und Ratingagenturen
Hans-Peter Gschwind	Leiter Abteilung Aufsicht Schadenversicherung, Leiter Gruppe Aufsichtsrecht Versicherungen
Dr. Urs Karlen	Leiter Abteilung Qualitatives Risikomanagement
Daniel Sigrist	Leiter Abteilung Aufsicht Lebensversicherung
Yann Wermeille	Leiter Abteilung Kollektive Kapitalanlagen
Andreas Wortmann	Leiter Abteilung Zentrale Dienste
Dr. David Wyss	Leiter Abteilung Enforcement und Marktaufsicht

Enforcementausschuss

Der Enforcementausschuss (ENA) entscheidet über Enforcementgeschäfte oder bereitet entsprechende Geschäfte zuhanden des Verwaltungsrats vor.

Ständige ENA-Mitglieder sind:

Dr. Patrick Raaflaub
Dr. Urs Zulauf
Franz Stirnimann
Dr. David Wyss

Ist ein beaufsichtigtes Institut von einem Enforcementgeschäft betroffen, ist das für die Aufsicht zuständige Geschäftsleitungsmitglied für dieses Geschäft Mitglied des ENA. Der für die internationale Amtshilfe Verantwortliche ist überdies permanenter Beisitzer mit Stimmberechtigung bei Amtshilfegeschäften.

PERSONAL

Rechtsgrundlagen

Die Personalpolitik der FINMA ist in Art. 13 FINMAG und in der vom Bundesrat genehmigten FINMA-Personalverordnung verankert. Diese legt Grundsätze fest zur Begründung und Beendigung der Anstellung, zur Lohngestaltung, zu den Ansprüchen auf Lohnfortzahlung, zu Arbeitszeit und Ferien, zur beruflichen Vorsorge, zu Nebenbeschäftigung und öffentlichen Ämtern, Treue- und Verhaltenspflichten sowie zum Rechtsweg im Streitfall. Das FINMA-Personalreglement und der Verhaltenskodex präzisieren die personalrechtlichen Rahmenbedingungen.

Das Personal der FINMA ist nach der gesetzlichen Vorgabe öffentlich-rechtlich angestellt. Die rechtlichen Grundlagen und die Arbeitsverträge liegen jedoch sehr nahe beim Obligationenrecht. Unterschiede gibt es in den Modalitäten allfälliger Kündigungen und vor allem im öffentlich-rechtlichen Rechtsweg bei personalrechtlichen Auseinandersetzungen. Zuständig wäre das Bundesverwaltungsgericht und nicht das Arbeitsgericht. Die FINMA hatte 2010 keine personalrechtlichen Auseinandersetzungen vor Gericht.

Personal- und Lohnpolitik

Die FINMA verfolgt eine leistungs- und markt-orientierte Personalpolitik. Leistungsträger sollen gefördert und überdurchschnittliche Leistungen honoriert werden. Die Personalstatuten der FINMA ermöglichen eine grössere Flexibilität bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen. Dies ist

notwendig, da die FINMA mit ihren Mitarbeitenden auf dem Arbeitsmarkt vorwiegend mit privaten Arbeitgebern und nicht mit der zentralen Bundesverwaltung konkurriert.

Ein Basislohn von über 300 000 Schweizer Franken bedarf der Zustimmung des Vorstehers des

Lohnband	Minimalbetrag	Maximalbetrag
1	215 000	300 000
2	170 000	260 000
3	130 000	210 000
4	100 000	160 000
5	70 000	120 000
6	50 000	90 000

Die Basis des Lohnsystems der FINMA bilden sechs sich überlappende Lohnbänder.

EFD. Die Höchstsumme von Basislohn und variabler Lohnkomponente wird für den Direktor oder die Direktorin anlässlich der Anstellung festgelegt und unterliegt der Genehmigung durch den Bundesrat.

Der FINMA gelang es, 2010 zusätzliche qualifizierte Spezialisten mit Erfahrung im Finanzbereich für die Aufsicht zu gewinnen. Dies ist letztlich auch den gegenwärtigen günstigen Arbeitsmarktbedingungen zuzuschreiben.

Anders als in der zentralen Bundesverwaltung glich die FINMA ihren Mitarbeitenden 2010 keine Teuerung aus, da sich der für die FINMA massgebende Landesindex der Konsumentenpreise kumuliert um nicht mehr als ein Prozent erhöhte.

Per April 2010 erhielten 44 Prozent der Mitarbeitenden eine Lohnerhöhung in der Höhe von insgesamt 2,45 Prozent der Lohnsumme. Im Einzelnen unterschieden sich die gewährten Lohnerhöhungen erheblich: Die höchste betrug 36,5 Prozent, die niedrigste 1,2 Prozent. Die Löhne wurden dort angepasst, wo dies aufgrund von erweiterten Aufgaben bzw. einer höheren Verantwortung oder von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt angezeigt war. Die Lohnanpassungen sind von der jährlichen Leistungsbeurteilung abgekoppelt. Es gibt keinen jährlichen Automatismus zur Anpassung des Basis-

lohns. Wenigen Mitarbeitenden wurde in diesem Prozess der Lohn gesenkt, weil sich die Funktion geändert hatte oder deutliche und lang andauernde Leistungsmängel festgestellt wurden.

Ausserordentliche Leistungen können durch eine variable Lohnkomponente honoriert werden.¹²³ Die FINMA nutzte diese Möglichkeit und gewährte 2010 123 Mitarbeitenden (31 Prozent) eine «Prämie» (variable Lohnkomponente) von 7,5 Prozent, 15 Prozent oder (für Geschäftsleitungsmitglieder) 20 Prozent des Basislohnes. Entsprechend der Vorgabe in der FINMA-Personalverordnung wurden nur Personen mit einer Prämie ausgezeichnet, welche die vereinbarten Ziele übertrafen.

Im Laufe des Jahres 2010 wurde das Karriere- und Entwicklungsmodell der FINMA erarbeitet, das per 1. April 2011 wirksam wird. Mit dem Fachkarrieremodell der FINMA wird den Mitarbeitenden als Alternative zur Führungskarriere eine gleichwertige Laufbahnmöglichkeit geboten. Die Beförderung in der Fachlaufbahn ist an strenge fachliche Kriterien gebunden und bedingt einen markanten Zuwachs an fachlicher Expertise. Dieses Modell trägt dazu bei, auf dem Arbeitsmarkt die Attraktivität der FINMA als Arbeitgeberin zu erhöhen.

Personalbestand und -struktur

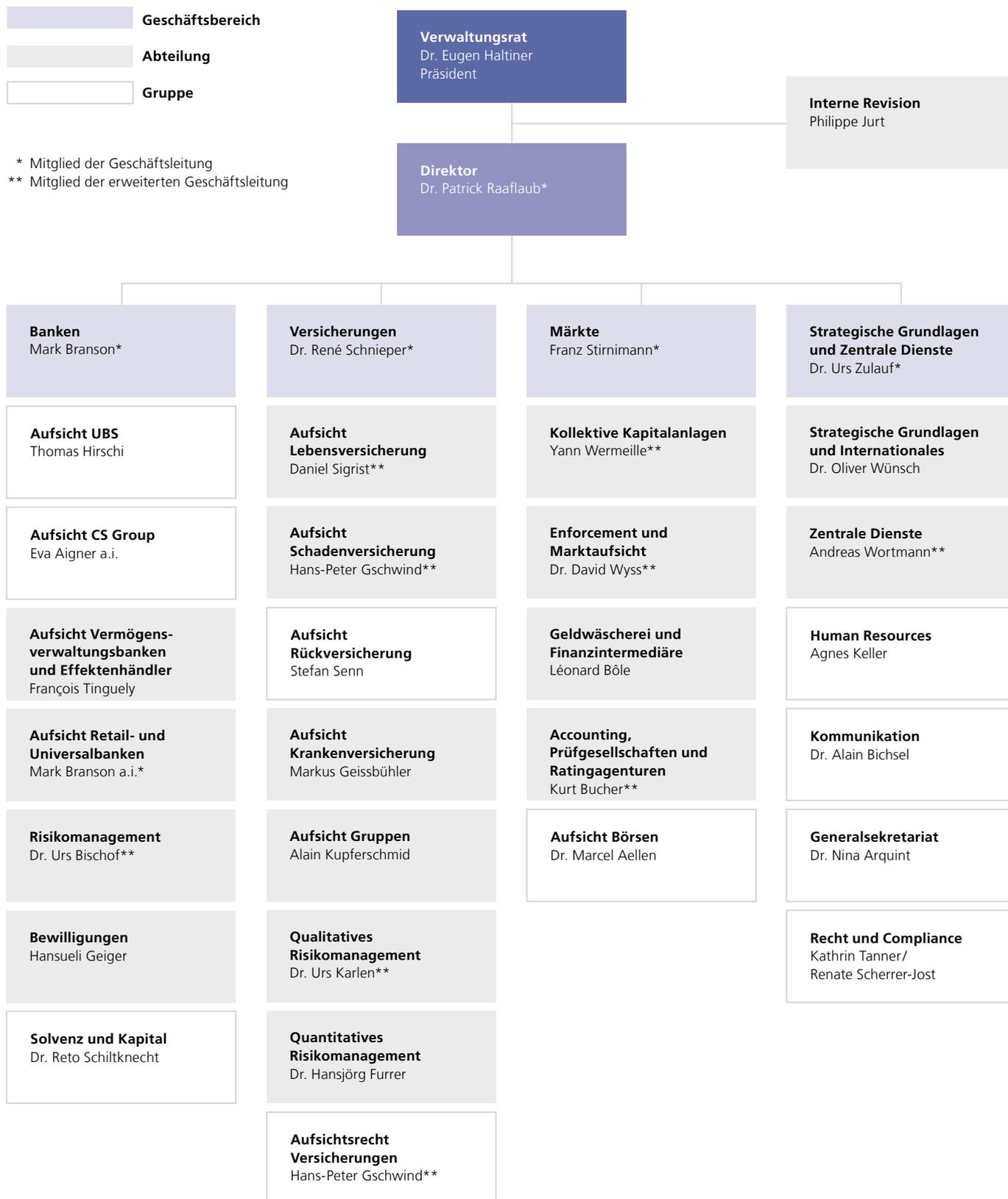
Das durch den Verwaltungsrat genehmigte Stellendach für 2010 lag bei 380 Vollzeitstellen. Die FINMA beschäftigte 2010 durchschnittlich 405 Mitarbeitende auf 371 Vollzeitstellen. Rund 22 Prozent des Personals arbeiten Teilzeit. Für das Jahr 2011 genehmigte der Verwaltungsrat einen Personalbestand von 400 Vollzeitstellen.

Das Durchschnittsalter der Mitarbeitenden betrug 41 Jahre. Die Sprachanteile setzten sich wie folgt zusammen: 82 Prozent Deutsch, 14 Prozent Französisch, 3 Prozent Italienisch, 1 Prozent Englisch. Der Frauenanteil lag bei 39 Prozent. Die Fluktuation (ohne Pensionierungen) betrug 10 Prozent.

¹²³ Art. 22 FINMA-Personalverordnung

ORGANIGRAMM

(per 31. Dezember 2010)



Verhaltenskodex

Die FINMA legt grössten Wert darauf, dass sich die für sie tätigen Personen integer verhalten. Zu diesem Zweck erliess die FINMA einen Verhaltenskodex. Der Kodex bezweckt die Sicherstellung der Integrität der Mitglieder des Verwaltungsrats sowie der Mitarbeitenden der FINMA und regelt insbesondere den Umgang mit Interessenkonflikten.

Im Kodex finden sich unter anderem Regelungen zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern, zum Halten von Effekten von Beaufsichtigten, zur Annahme von Geschenken, zum Ausstand sowie zum Amtsgeheimnis. Alle neu eintretenden Mitarbeitenden werden in den wichtigsten Fragen des Verhaltenskodex geschult.

FINANZMARKTREGULIERUNG 2010 – RÜCKBLICK UND PLANUNG

(per 31. Dezember 2010)

Projekt	Kontakt und Information
Sektorübergreifend	
<p>Abgaben Im November 2010 erliess der Bundesrat eine Änderung der Gebühren- und Abgabenverordnung. Neu wurde die Bemessungsgrundlage der Aufsichtsabgabe geändert. Zudem sollen die Kosten der Aufsicht für die beiden Grossbanken künftig diesen beiden Instituten direkt in Rechnung gestellt werden, um Quersubventionierungen zu korrigieren. Auch im Börsenbereich soll der Aufwand vollständig und verursachergerecht auf die entsprechenden Institute überwält werden.</p>	<p>SIF www.sif.admin.ch</p>
<p>Geldwäscherei: Konsolidierung der drei FINMA-Verordnungen Die drei Verordnungen von EBK, BPV und Kst GwG wurden in einer Verordnung zusammengeführt. Neben vereinzelt materiellen Neuerungen zwecks Harmonisierung oder Anpassung an die gegenwärtigen internationalen Entwicklungen handelt es sich in erster Linie um eine technische Zusammenführung mit Vereinfachungen im Verordnungstext. Die neue Verordnung trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Sie sieht Übergangsfristen vor.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Prüfwesen: Konsolidierung der elf FINMA-Rundschreiben Die elf Rundschreiben von EBK, BPV und Kst GwG wurden unverändert in die FINMA überführt. Sie sollen überarbeitet und konsolidiert werden. Dabei wird beim Einsatz der Prüfgesellschaften eine weitgehende Standardisierung zwischen den einzelnen Aufsichtsbereichen innerhalb der FINMA und eine verstärkte Risikoorientierung angestrebt.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Corporate Governance Auch die Rundschreiben der EBK und des BPV zur Corporate Governance wurden für die FINMA unverändert übernommen. Eine Überprüfung soll Überarbeitungsbedarf offenlegen und aufzeigen, in welchen Bereichen ein harmonisierter Ansatz sinnvoll ist.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Insolvenz und Sanierung Die Vorlage zum Einlegerschutz bei Banken enthält auch eine Revision des Sanierungsverfahrens für Banken. Analog zu den Bestimmungen zum Bankenkonzurs wird die FINMA nunmehr auch zum Erlass einer Bankensanierungsverordnung berechtigt. Neu sind zudem Insolvenzregeln für Versicherungsunternehmen und kollektive Kapitalanlagen vorgesehen.</p>	<p>SIF www.sif.admin.ch bzw. FINMA www.finma.ch</p>
<p>Datenbearbeitung durch die FINMA Nach Art. 23 Abs. 1 FINMAG hat die FINMA die Einzelheiten ihrer Datenbearbeitung zu regeln. Dazu ist die Ausarbeitung einer Verordnung geplant.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
Banken	
<p>Einlagen bei Genossenschaften, Vereinen und Stiftungen Die FINMA passte im Januar 2010 das Rundschreiben 08/3 «Publikumseinlagen bei Nichtbanken» an die im Oktober 2009 durch den Bundesrat erfolgte Änderung der Bankenverordnung an. Danach dürfen Genossenschaften, Vereine und Stiftungen Einlagen aus dem Publikum künftig nur noch entgegennehmen, wenn sie diese für den gemeinschaftlichen Zweck der Organisation verwenden.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>

	Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte			
		Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung
Verordnung	✓	✓	✓	✓	✓
Verordnung	✓	✓	✓	✓	✓
Rundschreiben	im Gang	offen			
Rundschreiben	im Gang	offen			
Gesetz bzw. Verordnung	✓ (Gesetz)	✓ (Gesetz)		im Gang (Gesetz)	offen (Gesetz)
Verordnung	in Planung				
Rundschreiben	✓	-----	-----		✓

Projekt	Kontakt und Information
<p>Basel II – Säule 1 («Basel 2.5») Im Nachgang zur Finanzkrise wurden die Basel-II-Standards der Säule 1 im Bereich Marktrisiken und Verbriefungen sowie die EU-Standards zu den Risikoverteilungsvorschriften, vor allem hinsichtlich des Interbankengeschäfts, verschärft. Im November 2010 erfolgten Anpassungen in den Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften der Eigenmittelverordnung sowie von vier FINMA-Rundschreiben, sodass die schweizerischen Vorschriften wieder den einschlägigen internationalen Referenzstandards entsprechen. Namentlich wurde das FINMA-Rundschreiben 08/20 «Marktrisiken Banken» an die «Revisions to the Basel II Market Risk Framework and Guidelines for Computing Capital for Incremental Risk in the Trading Book» angepasst.</p> <p>Basel II – Säule 2 Unter Säule 2 der Basel-II-Mindeststandards müssen alle für das betreffende Institut wesentlichen Risikoarten mit nach bankinternen Messmethoden zu bestimmendem Kapital unterlegt werden. Dabei geht die unter Säule 2 erforderliche Unterlegung mit Eigenmitteln über die Mindeststandards der Säule 1 hinaus. Diese Sicherheitsmarge soll gewährleisten, dass die Mindestanforderungen nach Säule 1 selbst in schweren Krisen eingehalten und darüber hinaus die durch die Mindestanforderungen nicht oder nur unzureichend erfassten Risiken ausreichend gedeckt werden. Die in Art. 34 ERV zur Säule 2 festgehaltenen Grundsätze müssen in einem Rundschreiben konkretisiert werden.</p> <p>Basel III Beruhend auf den Erfahrungen mit Basel II sowie den Erkenntnissen aus der Finanzkrise, überarbeitete das BCBS sein Regelwerk betreffend Kapital und Liquidität. Die Umsetzung des Regelwerks in Schweizer Recht mit Inkrafttreten auf Anfang 2013 ist in Planung. Dazu soll die bereits mit der Umsetzung von Basel II befasste nationale Arbeitsgruppe betraut werden. Zusätzlich zu Basel III werden auch die Risikoverteilungsvorschriften für den Schweizer Ansatz überarbeitet.</p> <p>Systemische Risiken («Too big to fail») Gestützt auf Vorschläge der von ihm eingesetzten Expertenkommission, will der Bundesrat auf dem Gesetzesweg rasch und wirksam die Risiken für die Volkswirtschaft einschränken, die von grossen, systemrelevanten Banken ausgehen. Systemrelevante Banken sollen höhere Eigenmittel halten, strengere Liquiditätsvorschriften erfüllen und ihre Risiken besser verteilen. Sie sollen so organisiert sein, dass auch bei drohender Insolvenz systemwichtige Funktionen für die Volkswirtschaft gewährleistet sind. Um die Ausgabe von neuem Vorrats- und Wandlungskapital in der Schweiz zu fördern, schlägt der Bundesrat zudem steuerliche Massnahmen vor.</p> <p>Einlegerschutz Nach einer ersten Verstärkung des Einlegerschutzes im Dezember 2008 durch das Parlament soll in einem zweiten Schritt das Einlagensicherungssystem grundlegend revidiert werden. Einzelne Vorschläge des Bundesrates stiessen aber während der Vernehmlassung überwiegend auf Ablehnung, sodass gemäss der im April 2010 veröffentlichten Botschaft einzig die befristeten Sofortmassnahmen ins Dauerrecht überführt sowie die in der Vernehmlassung unbestritten gebliebenen Bestimmungen übernommen werden sollen. Es handelt sich dabei um die Regelung über die Weiterführung von Bankdienstleistungen, die Verkürzung der Frist zur Auszahlung aus der Einlagensicherung, die Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen sowie die Regelung nachrichtenloser Vermögenswerte. Bis zur endgültigen Verabschiedung der Gesetzesvorlage wurden die Sofortmassnahmen im Dezember 2010 um zwei weitere Jahre bis Ende 2012 verlängert.</p>	<p>SIF www.sif.admin.ch bzw. FINMA www.finma.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p> <p>SIF www.sif.admin.ch bzw. FINMA www.finma.ch</p> <p>SIF www.sif.admin.ch bzw. FINMA www.finma.ch</p> <p>SIF www.sif.admin.ch</p>

Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte				
	Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung	
Verordnung bzw. Rundschreiben	✓	✓	✓	✓	
Rundschreiben	im Gang	geplant für Q1/11	geplant für Q2/11	geplant für Q3/11	
Verordnung bzw. Rundschreiben	in Planung				
Gesetz und Verordnung bzw. Rundschreiben	✓ (Gesetz)	bis 23. März 2011 (Gesetz)			
Gesetz	✓	✓	im Gang	offen	

Projekt	Kontakt und Information
<p>Nachrichtenlose Vermögenswerte Mit Änderungen des Obligationenrechts, des Zivilgesetzbuches und der Zivilprozessordnung sollte der Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten geregelt werden. Darauf wurde angesichts der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse verzichtet. Jedoch soll mit einer einfachen Bestimmung den Banken die Möglichkeit in die Hand gegeben werden, solche Vermögenswerte nach vorgängiger Publikation zu liquidieren. Der Liquidationserlös fiele an den Bund, wobei die Ansprüche von Berechtigten, die sich auch auf die Publikation hin nicht gemeldet haben, erlöschen würden. Eine entsprechende, in einer Verordnung zu konkretisierende Zusatzvorlage wurde an die Vorlage zum Einlegerschutz angehängt (Zusatzbotschaft von Oktober 2010).</p> <p>Rechnungslegung Die hängige Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts sieht auch Bestimmungen zur Rechnungslegung bei Banken und Effektenhändlern (sowie Versicherungsunternehmen) vor. Diese wird zurzeit gemeinsam mit der Volksinitiative «gegen die Abzockerei» im Parlament diskutiert. Darüber hinaus plant die FINMA eine weitergehende Revision der Rechnungslegungsvorschriften für Banken und Effektenhändler auf Stufe Rundschreiben. Dabei gilt es, zu berücksichtigen, dass aus Sicht der Investoren und der prudenziellen Aufsicht unterschiedliche Anforderungen an die Rechnungslegungsvorschriften für Finanzinstitute bestehen. Die Unterschiede müssen analysiert und gegebenenfalls zusätzliche Anforderungen für die prudenzielle Aufsicht formuliert werden.</p>	<p>SIF www.sif.admin.ch</p> <p>BJ www.bj.admin.ch bzw. FINMA www.finma.ch</p>
<p>Versicherungen</p> <p>Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung Das im März 2010 verabschiedete Rundschreiben 10/3 «Krankenversicherung nach VVG» konkretisiert die aufsichtsrechtlichen Vorgaben für die Tarifierung und versicherungstechnischen Rückstellungen im Bereich der Krankenzusatzversicherungen. Es definiert insbesondere den Auftrag der FINMA, durch ein präventives Tarifgenehmigungsverfahren sicherzustellen, dass die erhobenen Prämien weder solvenzgefährdend tief noch missbräuchlich hoch sind.</p> <p>Versicherungsverträge Grundanliegen der Totalrevision des Versicherungsvertragsrechts sind die Anpassung des Versicherungsvertragsrechts an die veränderten Gegebenheiten und Bedürfnisse sowie die Sicherstellung eines vernünftigen und realisierbaren Versichertenschutzes. Ein Gesetzesentwurf will für eine Ausgewogenheit zwischen den Verpflichtungen der Versicherungsnehmer einerseits und jenen der Versicherungsunternehmen andererseits sorgen. Ein überarbeiteter Entwurf soll samt entsprechender Botschaft dem Parlament im Laufe des Jahres 2011 unterbreitet werden.</p> <p>Technische Rückstellungen für Rückversicherer Die Aufsichtsverordnung enthält keine spezifische Regelung zu den Rückstellungen für Rückversicherer. Erforderliche Konkretisierungen müssen auf der Stufe Rundschreiben erfolgen. Ein in die Anhörung gegebener Entwurf legt Minimalanforderungen fest, die sicherstellen sollen, dass die Versicherungsunternehmen aus aktuarieller Sicht ausreichende versicherungstechnische Rückstellungen vornehmen. Vorgesehen sind Grundsätze zur Bewertung, Dokumentation und Information sowie zum Prozess und zur Kontrolle der versicherungstechnischen Rückstellungen.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p> <p>SIF www.sif.admin.ch</p> <p>FINMA www.finma.ch</p>

	Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte			
		Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung
	Gesetz und Verordnung	✓ (Gesetz)	✓ (Gesetz)	im Gang (Gesetz)	offen (Gesetz)
	Gesetz bzw. Rundschreiben	✓ (Gesetz)	✓ (Gesetz)	im Gang (Gesetz)	offen (Gesetz)
	Rundschreiben	✓	✓	✓	✓
	Gesetz	✓	✓	im Gang	offen
	Rundschreiben	✓	✓	im Gang	offen

Projekt	Kontakt und Information
<p>Risikosituation bei Versicherern Die FINMA bezweckt mittels Rundschreiben die Konkretisierung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen über das Risikomanagement bei Versicherern. Geplant sind Prinzipien zur Erfassung, insbesondere zur Erstellung und Einschätzung der Risikosituation. Weiter sollen Mindestanforderungen an Art, Inhalt und Gestaltung der Berichterstattung festgelegt werden.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Betriebsrechnung berufliche Vorsorge Das FINMA-Rundschreiben 08/36 «Betriebsrechnung berufliche Vorsorge» enthält neben der grundsätzlichen Komponente, welche die gesetzlichen Bestimmungen zur Betriebsrechnung berufliche Vorsorge konkretisiert und präzisiert, auch eine technische Komponente, welche die einzelnen Positionen im elektronischen Formularsatz zur Erhebung der Rechnungsabschluss- und Bestandesdaten durch die FINMA erläutert. Bei der grundsätzlichen Komponente wird eine Überarbeitung geprüft, bei der technischen Komponente die Ausgliederung in eine Wegleitung (zwecks besserer Flexibilität).</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Märkte</p>	
<p>Finanzintermediation nach Geldwäschereigesetz Die Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (VBF) legt fest, wann eine nicht prudenziell beaufsichtigte Person oder Unternehmung als Finanzintermediärin des Nichtbankensektors gilt. Das im November 2010 verabschiedete FINMA-Rundschreiben 11/1 «Finanzintermediation nach GwG» definiert die Bestimmungen der VBF näher und legt die Unterstellungspraxis der FINMA in diesem Bereich dar. Diese lehnt sich weitgehend an die Praxis der ehemaligen Kst GwG an.</p>	<p>FINMA www.finma.ch</p>
<p>Börsendelikte und Marktmissbrauch Die Wirksamkeit der Regulierung soll durch eine Revision der strafrechtlichen Verfolgung von Börsendelikten erhöht werden. Inhaltlich soll der strafrechtliche Tatbestand des Insiderhandels neu geregelt werden. Zudem will man qualifizierte Tatbestände des Insiderhandels und der Kursmanipulation schaffen. Der strafrechtliche Instanzenzug soll gestrafft werden, indem die Kompetenz zur Verfolgung und Beurteilung der Börsendelikte der Bundesanwaltschaft und dem Bundesstrafgericht übertragen würde. Eine Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage einschliesslich entsprechender Botschaft ist für Frühjahr 2011 geplant.</p>	<p>SIF www.sif.admin.ch</p>

	Regulierungs- stufe	Stand und nächste Schritte			
		Ausarbeitung	Vernehmlassung/ Anhörung	Überarbeitung	Verabschiedung
	Rundschreiben	im Gang	offen		
	Rundschreiben	offen			
	Rundschreiben	✓	✓	✓	✓
	Gesetz	✓	✓	im Gang	offen

STATISTIKEN

(per 31. Dezember 2010)

Unterstellte Institute¹²⁴

Unterstellte Banken	(2009)	2010
Banken, wovon	(330)	326
– ausländisch beherrscht	(123)	121
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken	(35)	36
Raiffeisenbanken	(350)	339
Vertretungen ausländischer Banken	(52)	48

Unterstellte Effekthändler

Effekthändler, wovon	(68)	72
– ausländisch beherrscht	(18)	19
– Zweigniederlassungen ausländischer Effekthändler	(12)	15
Vertretungen ausländischer Effekthändler	(40)	40
Anerkannte ausländische Börsenteilnehmer	(136)	139

Unterstellte Börsen

Inländische Börsen	(3)	3
Inländische börsenähnliche Einrichtungen	(2)	2
Anerkannte ausländische Börsen	(41)	45
Anerkannte ausländische börsenähnliche Einrichtungen	(3)	4

Unterstellte kollektive Kapitalanlagen

<i>Schweizerische kollektive Kapitalanlagen</i>		
Total schweizerische kollektive Kapitalanlagen, wovon	(1343)	1400
– offene kollektive Kapital- anlagen (nach Art. 8 KAG)		
– vertragliche Anlagefonds und SICAV	(1336)	1387
– davon nur für qualifizierte Anleger bestimmt	(566)	627
– geschlossene kollektive Kapitalanlagen (nach Art. 9 KAG)		
– KGK und SICAF	(7)	13

Ausländische kollektive

<i>Kapitalanlagen</i>	(2009)	2010
Total ausländische kollektive Kapitalanlagen, wovon	(5159)	5791
– eurokompatibel (UCITS)	(4761)	5439
– nicht eurokompatibel (Non-UCITS)	(398)	352

Unterstellte Vermögensverwalter (Asset Manager) und Vertriebsträger nach KAG

Vermögensverwalter (Asset Manager)	(70)	83
Vertriebsträger	(425)	420

Unterstellte Versicherungsunternehmen und Krankenkassen

Lebensversicherer, wovon	(25)	25
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(21)	21
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(4)	4
Schadenversicherer, wovon	(124)	126
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen (inkl. 20 Krankenzusatzversicherungen [2009: 18])	(78)	79
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(46)	47
Rückversicherer total	(69)	62
– Rückversicherer	(26)	27
– Rückversicherungscaptives	(42)	35
Krankenkassen, welche die Krankenzusatzversicherung betreiben	(40)	35
Total beaufsichtigte Versicherungs- unternehmen und Krankenkassen	(258)	248

Unterstellte Finanzintermediäre

Total unterstellte SRO	(11)	11
Total DUFI	(441)	412
Total registrierte Versicherungs- vermittler	(12 650)	12 854

¹²⁴ Der Begriff «unterstellt» bedeutet nicht zwingend, dass die Institute durch die FINMA beaufsichtigt werden.

Anerkannte Prüfgesellschaften

und Ratingagenturen	(2009)	2010
Total anerkannte Prüfgesellschaften	(118)	115
– davon nur für direkt unterstellte Finanzintermediäre	(97)	99
Total anerkannte Ratingagenturen	(5)	5

Bewilligungen

Banken und Effekthändler

Banken

Bankbewilligungen (Art. 3 BankG)	(9)	8
Zweigniederlassungen (Art. 4 ABV-FINMA)	(2)	1
Vertretungen (Art. 14 ABV-FINMA)	(1)	2
Zusatzbewilligungen (Art. 3 ^{ter} BankG)	(28)	10
Aufhebung der Unterstellung	(4)	2

Effekthändler

Effekthändlerbewilligungen (Art. 10 BEHG)	(0)	4
Zweigniederlassungen (Art. 41 BEHV)	(1)	5
Vertretungen (Art. 49 BEHV)	(3)	5
Zusatzbewilligungen (Art. 10 Abs. 6 BEHG und Art. 56 Abs. 3 BEHV)	(1)	3
Aufhebung der Unterstellung	(0)	2
Anerkennung ausländischer Börsenteilnehmer	(20)	17

Börsen

Anerkennung ausländischer Börsen (inkl. börsenähnlicher Einrichtungen)	(4)	4
--	-----	---

Kollektive Kapitalanlagen

Schweizerische kollektive Kapitalanlagen	(152)	189
Ausländische kollektive Kapitalanlagen	(984)	1184

Vermögensverwalter (Asset Manager) und Vertriebsträger nach KAG

Vermögensverwalter (Asset Manager)	(19)	15
Vertriebsträger	(12)	14

Versicherungen	(2009)	2010
Lebensversicherer, wovon	(0)	0
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(0)	0
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(0)	0
Schadenversicherer, wovon	(5)	5
– in der Schweiz domizilierte Versicherungsunternehmen	(2)	3
– Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen	(3)	2
Rückversicherer	(0)	2
Rückversicherungscaptives	(3)	1
Krankenkassen, welche die Krankenzusatzversicherung betreiben	(0)	1
Total	(8)	9

Finanzintermediäre

Versicherungsvermittler	(633)	550
DUFI	(26)	23

Prüfgesellschaften und Ratingagenturen

Total Verfügungen für Wechsel		
Prüfgesellschaften,	(43)	66
– davon bei direkt unterstellten Finanzintermediären	(12)	20
Anerkennungen von Prüfgesellschaften	(5)	5
Löschungen von Prüfgesellschaften	(3)	8
Anerkennung von Ratingagenturen	(0)	0

Verfügungen

Verfügungen des ENA	(69)	51
---------------------	------	----

Beschwerden und Strafanzeigen

Eingereichte Beschwerden	–	27
Erledigte Beschwerden	–	24
Anzeigen an Strafverfolgungsbehörden	–	32



ANHANG



VERTRETUNG DER FINMA IN INTERNATIONALEN ARBEITSGRUPPEN

Internationale Organisationen und Gremien

Financial Stability Board (FSB)

- Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation
- Steering Group on Resolution
- Cross-Border Crisis Management Group
- Peer Review Group on Compensation

Joint Forum

- Plenum (Vertretung Banken und Versicherungen)
- Task Force on the Differentiated Nature and Scope of Regulation
- Working Group on Risk Assessment and Capital Standing
- Working Group on Revising the Principles on Supervision of Financial Conglomerates

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

- Governors and Heads of Supervision
- International Conference of Banking Supervisors
- Basler Hauptausschuss
- Policy Development Group
- Macroprudential Group
- Working Group on Liquidity
- Trading Book Group
- Definition of Capital Subgroup
- Basel II Capital Monitoring Group
- Risk Management and Modelling Group
- Capital Interpretation Group
- Cross-Border Banking Resolution Group
- Standards Implementation Group
- Standards Implementation Group on Operational Risk
- Standards Implementation Group on Validation
- Accounting Task Force
- Anti-Money-Laundering/Combating the Financing of Terrorism Expert Group
- Governance Task Force
- Top-down Calibration Group

International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

- Executive Committee
- ComFrame Task Force
- Financial Stability Committee
- Technical Committee
- Implementation Committee
- Budget Committee
- Internal Review Task Force
- Solvency Subcommittee
- Accounting Subcommittee
- Insurance Contracts Subcommittee
- Reinsurance Subcommittee
- Insurance Groups and Cross Sectoral Issues Committee
- Governance and Compliance Subcommittee
- Market Conduct Subcommittee
- Insurance Core Principles Coordination Task Force

International Organization of Securities Commissions (IOSCO)

- Technical Committee
- Presidents' Committee
- European Regional Committee
- Technical Committee Task Force on Audit Services
- Chairs' Committee and Auditing
- Standing Committee 2 (Regulation of Secondary Markets)
- Standing Committee 3 (Regulation of Market Intermediaries)
- Standing Committee 4 (Enforcement and Exchange of Information)
- Standing Committee 5 (Investment Management)
- Standing Committee 6 (Credit Rating Agencies)
- Screening Group
- MMoU Verification Team 6

Internationale Foren

- Task Force on Unregulated Entities
- Task Force on Commodity Futures Markets
- Task Force on Derivatives Regulation

Financial Action Task Force (FATF)

- Plenum
- Expert Group A/Expert Group B
- Working Group on Typologies in the Securities Sector

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

- OECD Insurance and Private Pensions Committee (IPPC)
- IPPC Private Sector Advisory Group
- IPPC Task Force on Corporate Governance
- IPPC Task Force on Insurance Statistics
- OECD Committee on Financial Markets
- OECD Economic Survey

International Monetary Fund (IMF)

- Financial Sector Assessment Program (FSAP)
- Article IV Consultation

- Futures and Options Markets Regulators' Meeting («Bürgenstock-Meeting»)
- Futures Industry Association/International Futures Industry Conference («Boca-Raton-Meeting»)
- Enlarged Contact Group (Treffen der Anlagefondsaufsichtsbehörden)
- Wilton Park Securities Supervision Conference/International Cooperation and Enforcement
- Senior Supervisors Group
- OTC Derivatives Regulators Forum
- Deutschsprachiges Vierländertreffen mit Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz (Banken- und Versicherungsbereich)
- Conférence Francophone (Versicherungsbereich) mit Frankreich, Luxemburg, Belgien und der Schweiz
- Groupe des Superviseurs Francophones (Bankenbereich)

Die Aufzählung beschränkt sich auf internationale Komitees mit aktiver Beteiligung der Schweiz.

ABKÜRZUNGEN

ABV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 21. Oktober 1996 über die ausländischen Banken in der Schweiz (Auslandbankenverordnung-FINMA; SR 952.111)	DUFI	Direkt unterstellte Finanzintermediäre
AIFM	Alternative Investment Fund Managers (Verwalter alternativer Investmentfonds)	EBA	European Banking Authority
AVO	Verordnung vom 9. November 2005 über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (Aufsichtsverordnung; SR 961.011)	EBK	Eidgenössische Bankenkommission (Vorgängerbehörde der FINMA)
BAG	Bundesamt für Gesundheit	efd	Eidgenössisches Finanzdepartement
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)	EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
BankV	Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung; SR 952.02)	EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
BBI	Bundesblatt	EICom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)	ENA	Enforcementausschuss
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; SR 954.1)	ERV	Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung; SR 952.03)
BEHV	Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung; SR 954.11)	ESMA	European Securities and Markets Authority
BEHV-FINMA	Verordnung vom 25. Oktober 2008 der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung-FINMA; SR 954.193)	ETP	Exchange-Traded Products
BFE	Bundesamt für Energie	FATCA	U.S. Foreign Account Tax Compliance Act
BIS	Bank for International Settlements	FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen (Vorgängerbehörde der FINMA)	FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)	FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht	FIRST	FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool
CCP	Central Counterparty (Zentrale Gegenpartei)	FSA	Financial Services Authority (Grossbritannien)
CEBS	Committee of European Banking Supervisors	FSB	Financial Stability Board
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors	GHOS	Governors and Heads of Supervision (Führungsorgan des BCBS)
CESR	Committee of European Securities Regulators	GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
CFD	Contracts for Difference	GS EFD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
CoCos	Contingent Convertible Bonds	GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)
ComFrame	Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups	GwV-FINMA	Verordnung vom 8. Dezember 2010 der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung-FINMA; SR 955.033.0)
		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; AS 2003 554, 2008 2017 5613 Ziff. I 4)

GwV-FINMA 2	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 24. Oktober 2006 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Privatversicherungsbereich (Geldwäschereiverordnung-FINMA 2; AS 2006 4413, 2008 5613 Ziff. I 5)	RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
GwV-FINMA 3	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 6. November 2008 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im übrigen Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA 3; AS 2008 5313)	RAG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz; SR 221.302)
IAIS	International Association of Insurance Supervisors	RRP	Recovery and Resolution Plan
IFRS	International Financial Reporting Standards	SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
IMF	International Monetary Fund	SFA	Swiss Funds Association
IOSCO	International Organization of Securities Commissions	SICAF	Investmentgesellschaft mit festem Kapital
IPRG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (SR 291)	SICAV	Investmentgesellschaft mit variablem Kapital
ISDA	International Swaps and Derivatives Association	SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz; SR 951.31)	SNB	Schweizerische Nationalbank
KGK	Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen	SQA	Swiss Qualitative Assessment
KKV	Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung; SR 951.311)	SRO	Selbstregulierungsorganisation
Kst GwG	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Vorgängerbehörde der FINMA)	SRO-SVV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive	SST	Schweizer Solvenztest
MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding	StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
MoU	Memorandum of Understanding	SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
MTF	Multilateral Trading Facilities	TK	Treuhand-Kammer
NYSE	New York Stock Exchange	UCITS	Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	UEK	Übernahmekommission
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220)	US GAAP	US Generally Accepted Accounting Principles
OTC	Over the Counter	VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01)
PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board	VAS	Verband der Auslandbanken in der Schweiz
QIA	Qualified Intermediary Agreement	VBF	Verordnung vom 18. November 2009 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (VBF; SR 955.071)
		VSB	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken
		VSKB	Verband Schweizerischer Kantonalbanken
		VVG	Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz; SR 221.229.1)
		VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021)
		WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

