

Die FINMA im Überblick

- 8 Kernaufgaben der FINMA
- 12 Das Jahr 2014 in Meilensteinen
- 14 Die FINMA im Kontext der Politik
- 15 Die FINMA und ihre nationalen Anspruchsgruppen
- 17 Die FINMA und die internationalen Standardsetzungsgremien



Zu den Hauptaufgaben der FINMA gehört es, Finanzdienstleistern eine Bewilligung zur Aufnahme einer bestimmten Tätigkeit im Schweizer Finanzmarkt zu erteilen, wenn diese die gesetzlichen Anforderungen dazu erfüllen. Hat die FINMA eine Bewilligung erteilt, beaufsichtigt sie, ob die Bewilligungsvoraussetzungen weiterhin dauernd eingehalten werden. Bei Nichteinhaltung ergreift die Aufsichtsbehörde entsprechende Massnahmen.

Die FINMA bewilligt und beaufsichtigt im Finanzmarktbereich höchst unterschiedliche Bewilligungsträger. In der Regel erteilt die FINMA nach den gesetzlichen Vorgaben eine Bewilligung zur Aufnahme einer Tätigkeit. Danach beaufsichtigt die Aufsichtsbehörde laufend die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen. Bei Zuwiderhandlung gegen die aufsichtsrechtlichen Vorgaben strebt die FINMA die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes an, gegebenenfalls unter Eröffnung eines Enforcementverfahrens. Als *ultima ratio* kann sie die Bewilligung auch wieder entziehen.

Die Bewilligungsvoraussetzungen für eine Tätigkeit im Schweizer Finanzmarkt sind in den Finanzmarktgesetzen und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen festgehalten. Wer die Anforderungen erfüllt, hat Anspruch auf eine Bewilligung. Um eine Gleichbehandlung sicherzustellen und Transparenz zu schaffen, konkretisiert die FINMA die Anforderungen an die Bewilligungsträger in FINMA-Verordnungen oder Rundschreiben. Zudem stellt die FINMA als Hilfestellung für die Eingabe eines Bewilligungsgesuches in der Regel Wegleitungen und Vorlagen zur Verfügung.

Bewilligung, Zulassung und Registrierung

Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit im Finanzmarkt

Am häufigsten vergibt die FINMA eine Bewilligung, die dazu berechtigt, eine bestimmte Tätigkeit im Finanzmarkt aufzunehmen. Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung unterscheiden sich naturgemäss je nach Bewilligungsträger, sei es eine Bank, ein Versicherungsunternehmen oder ein anderer Finanzdienstleister.¹ Prudenziell² beaufsichtigte Bewilligungsträger müssen Anforderungen an ihre Organisation, ihr Risikomanagement und ihre finanzielle Ausstattung erfüllen. Diese Anforderungen können innerhalb einer Gruppe von Bewilligungs-

trägern unterschiedlich ausgestaltet sein. Beispielsweise haben systemrelevante Banken im Vergleich zu anderen Banken zusätzliche Anforderungen zu erfüllen, so beispielsweise an die Eigenmittel, die Liquidität und die Risikoverteilung. Ein anderes Beispiel sind Versicherungsunternehmen, die das Geschäft der beruflichen Vorsorge betreiben: Sie müssen für ihre damit verbundenen Verpflichtungen ein besonderes gebundenes Vermögen³ bereitstellen.

Bewilligung der finanzintermediären Tätigkeit nach Geldwäschereigesetz

Eine weitere Bewilligungsform ist die Bewilligung der finanzintermediären Tätigkeit nach Geldwäschereigesetz. Ein Finanzintermediär, beispielsweise ein unabhängiger Vermögensverwalter, der eine entsprechende Bewilligung benötigt, muss aufzeigen können, dass er in der Lage ist, die Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Geldwäscherei einzuhalten. Dabei handelt es sich namentlich um Abklärungspflichten und diesbezügliche organisatorische Massnahmen. Weiter gilt es, auch den Meldepflichten zu entsprechen.

Institute, die von der FINMA bereits eine Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit im Finanzmarkt haben, benötigen keine separate Bewilligung für die finanzintermediäre Tätigkeit nach Geldwäschereigesetz. Die FINMA beaufsichtigt bei diesen Instituten jedoch auch, ob sie die Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz einhalten.

Anerkennung als Selbstregulierungsorganisation nach Geldwäschereigesetz

Die FINMA kann Selbstregulierungsorganisationen nach Geldwäschereigesetz anerkennen. Diese wachen darüber, dass die angeschlossenen Finanzintermediäre – in der Regel aus dem Parabankensektor⁴ – ihre Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz einhalten.

¹ Vgl. Grafik «Bewilligungsformen und Aufsichtsintensität», S. 11.

² Vgl. Glossar, S. 117.

³ Vgl. Glossar, S. 116.

⁴ Vgl. Glossar, S. 117.

Registrierung

Bestimmte Finanzintermediäre, namentlich Versicherungsvermittler, können oder müssen sich um eine Registrierung bewerben. Wer die Registrierungsvoraussetzungen erfüllt, wird in ein Register eingetragen. Eine Registrierung ist an rein formelle Voraussetzungen geknüpft.

Produktgenehmigung

Eine Produktgenehmigung spricht die FINMA einerseits bei den Produkten aus dem Bereich der kollektiven Kapitalanlagen aus, andererseits bei bestimmten Produkten aus dem Versicherungsbereich. Letztere betreffen die sozial sensiblen Bereiche der Krankenzusatzversicherung sowie die Versicherungsprodukte der beruflichen Vorsorge, bei denen im Rahmen einer präventiven Produktkontrolle Allgemeine Versicherungsbedingungen (AVB) und Tarife geprüft werden. Kollektive Kapitalanlagen werden dann genehmigt, wenn deren massgebende Dokumente die gesetzlichen Bestimmungen nach Kollektiv-anlagengesetz erfüllen.

Tarifgenehmigung

Tarife genehmigt die FINMA lediglich im Versicherungsbereich.⁵ Wie erwähnt, prüft und bewilligt die FINMA bei den Krankenzusatzversicherungen sowie bei sämtlichen Risiken in der beruflichen Vorsorge die von den Instituten veranschlagten Tarife. Bei der Elementarschadenversicherung prüft und genehmigt die FINMA zudem den von der Branche erarbeiteten Einheitstarif.

Aufsicht⁶

Prudenzielle Aufsicht

Die prudenzielle Aufsicht, welche die FINMA nach einem risikobasierten Aufsichtsansatz ausübt, ist eine Hauptaufgabe der Aufsichtsbehörde. Nach diesem Ansatz bestimmt die FINMA für jedes Institut die Aufsichtskategorisierung⁷ sowie das individuelle

Rating und leitet davon die Aufsichtsintensität ab. Die FINMA beaufsichtigt Banken, Versicherungen, Effekthändler sowie die Bewilligungsträger aus dem Bereich der kollektiven Kapitalanlagen und der Finanzmarktinfrastrukturen risikoorientiert.

Die prudenzielle Aufsicht konzentriert sich sowohl auf die Solidität des einzelnen Finanzinstituts als auch auf jene des Gesamtsystems. Mit der prudenziellen Aufsicht werden in erster Linie die Solvenz (Eigenkapital) und die Liquidität überwacht. Damit zusammenhängend beaufsichtigt die FINMA aber auch das Risikomanagement, das Geschäftsverhalten und die Organisation der betroffenen Finanzdienstleister. Ziel ist es, den Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten zu gewährleisten. Zugleich soll die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte als Ganzes geschützt und entsprechend sichergestellt werden, unter anderem mit einem institutsübergreifenden Monitoring und einer damit verbundenen Risikowarnfunktion.

Aufsicht über Vertriebsträger von kollektiven Kapitalanlagen

Vertriebsträger bedürfen zur Aufnahme ihrer Tätigkeit einer Bewilligung der FINMA, sind jedoch von Gesetzes wegen keiner prudenziellen Aufsicht durch die FINMA unterstellt. Die Beaufsichtigung der Vertriebsträger erfolgt gestützt auf eine von der FINMA anerkannte Selbstregulierung durch die Fondsanbieter. Diese Anbieter verpflichten die bewilligungspflichtigen Vertriebsträger, von einer Prüfungsgesellschaft jährlich prüfen zu lassen, ob sie die Bestimmungen für die Vertriebsträger sowie die Meldepflichten nach Art. 16 KAG einhalten. Die Anbieter überwachen den fristgerechten Eingang der entsprechenden Prüfberichte und werten diese systematisch aus.

⁵ Vgl. auch Kap. «Überblick Versicherungen», S. 50 f.

⁶ Vgl. Grafik «Bewilligungsformen und Aufsichtsintensität», S. 11.

⁷ Vgl. auch Kap. «Aufsichtskategorisierung», S. 104 f.

Aufsicht über Versicherungsvermittler

Die bei der FINMA registrierten Versicherungsvermittler unterliegen keiner laufenden Überwachung. Allerdings überprüft die FINMA regelmässig mit Stichproben, ob die Versicherungsvermittler die aufsichtsrechtlichen Anforderungen einhalten. Bei Hinweisen auf Missstände ergreift die FINMA die erforderlichen aufsichtsrechtlichen Massnahmen.

Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz

Die Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz dienen der präventiven Geldwäschereibekämpfung. Neben der prudenziellen Aufsicht ist die FINMA bei Banken, Effektenhändlern, Versicherungen und kollektiven Kapitalanlagen auch dafür zuständig, zu überwachen, ob die Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz eingehalten werden. Dabei kommt auch der Selbstregulierung eine Bedeutung zu. Für die Identifizierung der Vertragsparteien und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person gelten für Banken und Effektenhändler sowie für einige Bewilligungsträger nach Kollektivanlagengesetz die Bestimmungen der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB). Für die Sorgfaltspflichten von Versicherungseinrichtungen gelten grundsätzlich die Bestimmungen des Reglementes der Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SRO-SVV) zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

Finanzintermediäre des Parabankensektors wie Vermögensverwalter, Treuhänder, Wechselstuben oder Zahlungsdienstleister können wählen, ob sie sich diesbezüglich von der FINMA direkt oder von einer der Selbstregulierungsorganisationen überwachen lassen wollen.

Allgemeine Marktaufsicht

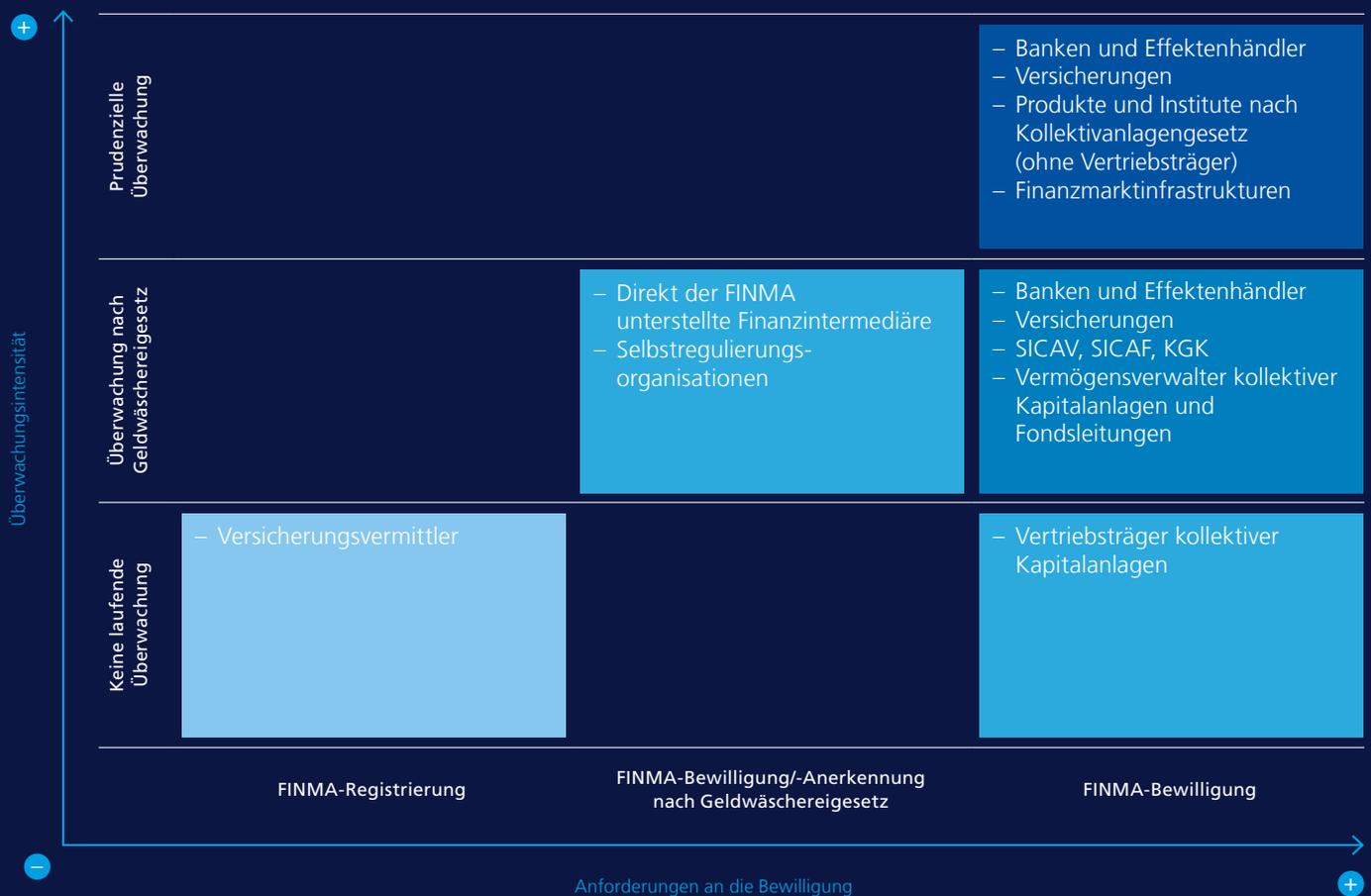
Im Gegensatz zur prudenziellen Aufsicht, die in erster Linie auf die Solidität der Institute ausgerichtet ist, geht es bei der Marktaufsicht um die Marktintegrität und die Lauterkeit beim Geschäftsgebaren. Die FINMA verfügt hier über Kompetenzen im Bereich der Marktverhaltensregeln, namentlich im Zusammenhang mit dem Börsengesetz. Dieses verbietet unter anderem den Insiderhandel sowie die Marktmanipulation und enthält Bestimmungen zur Offenlegung von Beteiligungen. Während die Börsen als selbstregulierende Institute in der Frontaufsicht eine eigene Betriebs-, Verwaltungs- und Überwachungsorganisation gewährleisten müssen, konzentriert sich die FINMA darauf, allfälligen Durchsetzungsbedarf zu ermitteln und, wo notwendig, Massnahmen zu ergreifen. Die FINMA ist dafür verantwortlich, dass die Marktverhaltensregeln im Finanzmarkt eingehalten werden. Diese Regeln haben das Ziel, das Vertrauen der Anleger in das Funktionieren des Finanzmarktes zu fördern. Seit Inkrafttreten des revidierten Börsengesetzes am 1. Mai 2013 kann die FINMA Marktverhaltensregeln gegenüber jedermann und nicht mehr nur gegenüber bewilligten und beaufsichtigten Marktteilnehmern durchsetzen.

Bewilligung und Aufsicht im Überblick

Für sämtliche Bewilligungsträger gilt die Tatsache, dass die FINMA als *ultima ratio* die Bewilligung, die Genehmigung, die Anerkennung oder die Registrierung entziehen kann, wenn der Bewilligungsträger die Voraussetzungen für die Ausübung der Tätigkeit nicht mehr erfüllt oder aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt hat. Auch Bewilligungsträger, die keiner prudenziellen Aufsicht unterstehen, beispielsweise Versicherungsvermittler, unterstehen in diesem Sinne einer zumindest eingeschränkten, jedoch nicht laufenden Aufsicht.

Die Aufsichtsintensität ist je nach Bewilligungsträger und Risikokategorie sowie Bewilligungsform unterschiedlich. Die prudenzielle Aufsicht ist die umfassendste Aufsichtsform.

Bewilligungsformen und Aufsichtsintensität⁸



⁸ Bei dieser Grafik handelt es sich um eine vereinfachte Darstellung.

Das Jahr 2014 in Meilensteinen

Von A wie Asset Management bis Z wie Zenith. Wie war das Jahr 2014 für die FINMA vielfältig und herausfordernd. Nachfolgend sind die wichtigsten Meilensteine der Finanzmarktaufsicht entlang der vier Quartale 2014 in Kurzform dargestellt.

12

Die FINMA im Überblick
FINMA | Jahresbericht 2014

Rückblick auf das erste Quartal

Mark Branson neuer FINMA-Direktor

Der Verwaltungsrat der FINMA wählte den bisherigen stellvertretenden Direktor und Leiter des Geschäftsbereichs Banken, Mark Branson, zum Nachfolger von Patrick Raaflaub. Dies, nachdem der erste Direktor der FINMA nach fünfjähriger erfolgreicher Aufbauarbeit per Ende Januar 2014 zurückgetreten war. Der Bundesrat genehmigte die Wahl des neuen Direktors am 26. März 2014. Sein Amt trat Mark Branson am 1. April 2014 an. Im Laufe des Jahres nahmen zudem Léonard Bôle (Märkte), Michael Loretan (Asset Management), Michael Schoch (Banken) und Peter Giger (Versicherungen) ihre Tätigkeit in der Geschäftsleitung der FINMA auf.

IAIS lanciert quantitativen Feldversuch zu ComFrame

Zu Beginn des Jahres 2014 startete die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) im Rahmen des umfassenden Programms zur Eignungsprüfung des Common Framework (ComFrame)⁹ einen aufwendigen Feldtest für quantitative Kapitalanforderungen. In einem ersten Schritt werden die Basic Capital Requirements (BCR) erarbeitet, welche die Basis für die spätere Higher Loss Absorbency für global systemrelevante Versicherungsunternehmen (G-SII) sowie den Insurance Capital Standard (ICS) für die international tätigen Versicherungsgruppen (IAIG) bilden sollen. Das Inkrafttreten dieser Anforderungen sowie des ganzen ComFrame ist für 2019 vorgesehen.

Rückblick auf das zweite Quartal

Bezug des neuen FINMA-Hauptsitzes in Bern

Per 1. April 2014 verlegte die FINMA ihren Hauptsitz von der Einsteinstrasse 2 an die Laupenstrasse 27 und reduzierte zugleich die Anzahl der Standorte in Bern von drei auf einen. Der seit längerem geplante Umzug zurück ins Zentrum von Bern geht mit kürzeren Wegen für Pendler und Gäste der FINMA einher, die mit dem öffentlichen Verkehr anreisen.

Neue Geschäftsbereiche Asset Management und Märkte

Der bisherige Aufsichtsbereich Märkte wurde im Frühling 2014 in zwei Bereiche aufgeteilt: Kernaufgabe des neuen Geschäftsbereichs Asset Management ist die Bewilligung, Genehmigung und Überwachung der Institute nach Kollektiv-anlagengesetz und der kollektiven Kapitalanlagen. Der neue Geschäftsbereich Märkte umfasst die Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen und Geldwäschereibekämpfung sowie die Koordination im aufsichtsrechtlichen Prüfwesen.

Verfahren gegen die Credit Suisse

Am 20. Mai 2014 gab die Credit Suisse eine Vereinbarung mit verschiedenen US-Behörden bekannt. Am selben Tag veröffentlichte die FINMA einen Bericht zu ihrem zwischen 2011 und 2012 gegen die Credit Suisse geführten Enforcementverfahren zum grenzüberschreitenden Geschäft der Bank mit US-Kunden.

Die FINMA hatte mit Verfügung festgestellt, dass die Bank nach Schweizer Aufsichtsrecht über kein angemessenes Risikomanagement in diesem Bereich verfügte. Die Credit Suisse hat die von der FINMA angeordneten Massnahmen umgesetzt.

Veröffentlichung der Finanzsektorevaluation durch den Internationalen Währungsfonds

Am 28. Mai 2014 veröffentlichte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Hauptberichte zum Financial Sector Assessment Program (FSAP). Der IWF beurteilte die Stabilität des schweizerischen Finanzsektors sowie dessen Regulierung und Aufsicht mehrheitlich positiv. Ein erheblicher Teil der Verbesserungsvorschläge der IWF-Experten ist mit den laufenden Anpassungen des schweizerischen Regulierungsrahmens bereits berücksichtigt.

Systemrelevanz der Raiffeisen Gruppe

Die Schweizerische Nationalbank stellte mit Verfügung vom 16. Juni 2014 die Systemrelevanz der Raiffeisen Gruppe fest. Ausschlaggebend war die bedeutende Rolle der Bank im Einlagen- und Kreditgeschäft. Derzeit ist die FINMA daran, die besonderen Anforderungen für die Raiffeisen Gruppe festzulegen.

Abschluss des Verfahrens gegen die BNP Paribas (Suisse) SA

Die FINMA führte ein Enforcementverfahren gegen die BNP Paribas (Suisse) SA betreffend den Umgang der Bank mit US-Sanktionen. Mit Verfügung vom 30. Juni 2014 stellte die FINMA fest, dass die Bank nach Schweizer Aufsichtsrecht kein angemessenes Risikomanagement in diesem Bereich hatte. Die FINMA verfügte Korrekturmassnahmen gegen die BNP Paribas (Suisse) SA.

Rückblick auf das dritte Quartal

Prämienrückerstattungen durch die Groupe Mutuel

Die FINMA auferlegte der Groupe Mutuel bereits per 31. März 2014 zahlreiche Massnahmen und gab am 24. Juli 2014 die Prämienrückerstattungen an zahlreiche Versicherte in der Zusatzversicherung bekannt. Am 29. September 2014 teilte die Versicherungsgesellschaft ihrerseits die Gesamterneuerung ihres Verwaltungsrates mit.

Too-big-to-fail-Verfügung gegenüber der systemrelevanten Zürcher Kantonalbank

Mit Verfügung vom 29. August 2014 legte die FINMA entsprechend ihrer Pflicht aus Art. 10 Abs. 1 BankG gegenüber der Zürcher Kantonalbank die besonderen Anforderungen für das systemrelevante Einzelinstitut und die Finanzgruppe fest. Diese betreffen die Eigenmittel, die Liquidität und die Risikoverteilung.

Konkureröffnung über die Banque Privée Espírito Santo SA

Die FINMA eröffnete am 19. September 2014 den Konkurs über die Banque Privée Espírito Santo SA mit Sitz in Pully und stellte die Überschuldung der bereits seit Juli 2014 in freiwilliger Liquidation befindlichen Bank fest. Der mit dem Zusammenbruch des Konzerns einhergehende Vertrauensverlust hatte

die Schweizer Gesellschaft vor erhebliche Probleme gestellt. Die FINMA hatte bereits Ende August 2014 gegen die Bank ein Enforcementverfahren betreffend den Vertrieb von Finanzprodukten der Gruppe eröffnet.

Rückblick auf das vierte Quartal

Abschluss des Verfahrens gegen die Bank Coop und den ehemaligen CEO wegen Marktmanipulation

Die FINMA stellte mit Verfügung vom 24. Oktober 2014 fest, dass die Bank Coop zwischen 2009 und 2013 den Börsenkurs der eigenen Inhaberaktien manipuliert hatte. Damit versties die Bank in schwerer Weise gegen das aufsichtsrechtliche Verbot der Marktmanipulation und gegen ihre Gewährs- und Organisationspflichten. Die FINMA machte der Bank Coop Auflagen. Gegen den Hauptverantwortlichen, den ehemaligen CEO der Bank, erliess sie ein befristetes Berufsverbot von drei Jahren.

Neue Leitlinien zu Enforcement und Kommunikation

Die FINMA veröffentlichte am 30. Oktober 2014 neue Leitlinien zum Enforcement und zur Kommunikation. Die Enforcement-Leitlinien ersetzen die Enforcement-Policy aus dem Jahr 2009 und konkretisieren, wie die FINMA Verletzungen von Aufsichtsrecht in Enforcementverfahren nachgeht und wo sie Schwerpunkte setzt. Die Kommunikationsleitlinien zeigen auf, nach welchen Kriterien die FINMA die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informiert, und sie erläutern die entsprechenden Kommunikationsgefässe.

Abschluss des Verfahrens gegen die UBS und Eröffnung von Individualverfahren wegen Devisenmanipulationen

Die FINMA schloss am 11. November 2014 ein Enforcementverfahren gegen die UBS zum Devisenhandel der Bank in der Schweiz ab. Aufgrund des Verhaltens ihrer Mitarbeitenden sowie der Verletzung der Organisationsvorschriften versties die Bank schwer gegen die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Die FINMA zog bei der UBS neben weiteren Massnahmen einen Betrag von insgesamt 134 Millionen Schweizer Franken ein. Gegen elf involvierte Mitarbeitende und Manager der Bank eröffnete sie Enforcementverfahren.

Bestandesübertragung und Konkursöffnung bei der Zenith Vie SA

Die Lebensversicherungsgesellschaft Zenith Vie SA erfüllte die aufsichtsrechtlichen Kapitalvorschriften nicht mehr. Daher ordnete die FINMA am 5. Dezember 2014 zum Schutz der Versicherten die Übertragung des gesamten Versichertenbestandes von der Zenith Vie SA auf eine neu gegründete, von privaten Versicherungsgesellschaften getragene Gesellschaft an. Zudem eröffnete die FINMA per 15. Dezember 2014 den Konkurs über die Zenith Vie SA, da die Gesellschaft überschuldet war.

Berechnungsvorschriften für die Leverage Ratio sowie Offenlegung der Leverage Ratio und der Liquidity Coverage Ratio

Das FINMA-Rundschreiben 2015/3 «Leverage Ratio» beschreibt die Berechnungsvorschriften für die ungewichtete Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio). Das Gesamtengagement steht im Nenner der Leverage Ratio, im Zähler steht das Kernkapital. Im FINMA-Rundschreiben 2008/22 «Offenlegung Banken» sind neu auch die Anforderungen an die Offenlegung der Leverage Ratio und der kurzfristigen Liquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio) aufgeführt. Beide Rundschreiben traten auf den 1. Januar 2015 in Kraft.

Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs für Versicherungskonzerne

Die FINMA hat 2014 Anforderungen erarbeitet, damit die Versicherungskonzerne und -konglomerate eine Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (Own Risk and Solvency Assessment [ORSA]) durchführen können. Diese Anforderungen werden 2015 erstmals in Form einer freiwilligen Berichterstattung an die FINMA zur Anwendung kommen. Das ORSA ist zukunftsgerichtet und vermittelt für die Planungsperiode eine Gesamtsicht über die Risiken und die Angemessenheit der Kapitalausstattung (Kapitaladäquanz) in den für die Geschäftssteuerung relevanten Sichtweisen.

Bericht des Bundesrates zur FINMA und zu ihrer Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit

Ein wichtiger Meilenstein bei der Überprüfung ihrer Aufgabenerfüllung seit ihres Bestehens war für die FINMA der am 18. Dezember 2014 vom Bundesrat veröffentlichte Bericht in Erfüllung des Postulats Graber und anderer parlamentarischer Vorstösse.

⁹ Vgl. auch Kap. «Die FINMA und die internationalen Standardsetzungsgremien», S. 17.

Auf politischer Ebene wurden im Jahr 2014 in erster Linie Aufsichtsthemen aus vergangenen Jahren aufgearbeitet. Im Zentrum stand insbesondere der Bericht des Bundesrates zur Beurteilung der Aufsichtstätigkeit der FINMA als Antwort auf das Postulat Graber.

Auch 2014 gab die FINMA den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) mehrfach Fachauskünfte – dies namentlich im Januar 2014, als die WAK über parlamentarische Vorstösse zur Weiterentwicklung der Schweizer Too-big-to-fail-Gesetzgebung und zum Trennbankensystem zu befinden hatten. In diesem Zusammenhang berichteten Vertreter der FINMA über ihre Erfahrungen mit der Umsetzung des Too-big-to-fail-Regimes.

Hearings vor den Aufsichtskommissionen

Neben der jährlichen Rechenschaftsablage vor den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) im April 2014 durfte die FINMA im Mai 2014 eine Subkommission der Finanzkommissionen (FK) in ihren Räumlichkeiten zu einer Informationssitzung begrüßen. Im Zentrum der Hearings stand die Information über die laufende Aufsicht. Die FINMA berichtete den Kommissionsmitgliedern in erster Linie über jene Tätigkeiten, die nicht im medialen Brennpunkt stehen, die jedoch einen Grossteil der Aufgaben der FINMA ausmachen.

Die Tätigkeit der FINMA gab 2014 nicht mehr im selben Ausmass Anlass zu parlamentarischen Vorstössen wie in den vorangegangenen Jahren. Im Vordergrund stand vielmehr die Aufarbeitung der in der Vergangenheit lancierten Themen sowie die Enforcementpraxis der FINMA, die immer wieder Fragen von politischer Seite auslöste.

Bericht des Bundesrates als Antwort auf parlamentarische Vorstösse

Ein wichtiger Meilenstein bei der Überprüfung ihrer Aufgabenerfüllung seit ihres Bestehens war für die FINMA schliesslich der am 18. Dezember 2014 vom Bundesrat veröffentlichte Bericht¹⁰ in Erfüllung des Postulats Graber¹¹ und anderer parlamentarischer Vorstösse. Dieser Bericht ist das Ergebnis einer umfassenden Untersuchung zur Regulierungs- und Auf-

sichtstätigkeit der FINMA, die auf mehreren externen Gutachten beruht. In seinem Bericht stellte der Bundesrat der FINMA insgesamt ein gutes Zeugnis aus. Rechtsform und Führungsstruktur der FINMA gewährleiten in den Augen des Bundesrates eine effiziente und effektive Finanzmarktaufsicht. Dies trifft auch auf die Organisation der FINMA zu. Besonders hervorgehoben wird die Nutzung geschäftsbereichsübergreifender Synergien der seit Anfang 2009 integrierten Finanzmarktaufsicht.

Der Bundesrat kommt in seinem Bericht ausserdem zum Schluss, die gegenwärtige Formulierung der Aufgaben der FINMA sei angemessen. Das Mandat der FINMA stellt die Schutzziele in den Vordergrund. Eine verschiedentlich geforderte Änderung, die Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zu einer eigenständigen Aufgabe der FINMA zu erheben, hätte auch in den Augen des Bundesrates unweigerlich Zielkonflikte und national wie international Glaubwürdigkeitsverluste zur Folge.

Die Regulierungskompetenzen der FINMA erachtet der Bundesrat ebenfalls als sachgerecht, genauso wie die FINMA-internen Vorschriften zur Sicherstellung einer einheitlichen und konsistenten Regulierungstätigkeit. Dennoch ortet der Bundesrat in mehreren Bereichen Verbesserungspotenzial und richtet in diesem Sinne auch Empfehlungen an die FINMA.

In Antizipation des bundesrätlichen Berichts hat die FINMA mit ihren neuen Leitlinien zur Kommunikation¹² sowie zum Enforcement¹³ bereits einige Verbesserungen hinsichtlich einer transparenteren Fokussierung ihrer Tätigkeit vorgenommen. Sie wird auch die vom Bundesrat im Bericht ausgesprochenen Empfehlungen mit Blick auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten sorgfältig prüfen und gegebenenfalls die notwendigen Arbeiten angehen.

¹⁰ Vgl. Bericht des Bundesrates «Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit» vom 18. Dezember 2014 in Erfüllung der Postulate 12.4095 Graber, 12.4121 de Courten, 12.4122 Schneeberger und 13.3282 de Buman (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37800.pdf>).

¹¹ Vgl. Postulat 12.4095 «Externe und unabhängige Beurteilung der Finma», das am 11. Dezember 2012 von Ständerat Konrad Graber eingereicht worden war.

¹² Vgl. Kap. «Die FINMA und ihre nationalen Anspruchsgruppen», S. 15.

¹³ Vgl. Kap. «Leitlinien zum Enforcement», S. 30.

Die FINMA steht mit einer grossen Zahl nationaler Institutionen und Verbände im Kontakt. Sie verfolgt gegenüber den Beaufsichtigten, den übrigen Anspruchsgruppen und der Öffentlichkeit, soweit vom Gesetz her möglich, eine offene und transparente Informationspolitik.

Mit nahezu hundert Institutionen und Verbänden steht die FINMA regelmässig in unterschiedlicher Form im Kontakt. Dazu gehören Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden, andere Behörden und Bundesstellen sowie die Verbände der Beaufsichtigten. Ebenfalls von Bedeutung sind die Kontakte zu den Wirtschaftsverbänden, Berufsverbänden, Personalverbänden, Konsumentenschutzorganisationen und Ombudsstellen der verschiedenen Aufsichtsbereiche. Indem sie den Dialog mit ihren Anspruchsgruppen aktiv führt, will die FINMA das Verständnis für Aufsichts- und Regulierungsfragen verbessern und das Bewusstsein für Finanzmarktthemen stärken.

Expertengruppe Brunetti

Die FINMA arbeitete aktiv und mit grossem Ressourceneinsatz in der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie mit. Sie war sowohl in der übergeordneten Expertengruppe als auch in drei von vier thematischen Untergruppen vertreten. Die FINMA brachte ihr technisches Fachwissen sowie die Aufsichtsperspektive in die Arbeiten der Expertengruppe ein. Am 5. Dezember 2014 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Schlussbericht¹⁴ der Expertengruppe.

Leitlinien zur Kommunikation

Laut Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) informiert die Behörde mindestens jährlich über ihre Aufsichtstätigkeit und Aufsichtspraxis, kommuniziert nur

ausnahmsweise zu einzelnen Verfahren und hat den Persönlichkeitsrechten der Beaufsichtigten Rechnung zu tragen. Das Gesetz auferlegt der FINMA somit Informationspflichten, setzt diesbezüglich aber auch Grenzen und gewährt der Behörde einen kommunikativen Ermessensspielraum.

Die Leitlinien zur Kommunikation¹⁵ stecken den Rahmen der Informationspolitik der FINMA ab und erklären, wie die FINMA ihren Handlungsspielraum interpretiert. Dargestellt werden einerseits Kommunikationsgrundsätze wie das Herstellen von Rechtssicherheit, die Verstärkung der präventiven Wirkung der Aufsicht und das Erklären der eigenen Aufsichtshandlungen. Andererseits zeigen die Leitlinien die Möglichkeiten und Grenzen der Kommunikation der FINMA auf. Es wird dargestellt, in welchen Bereichen in welcher Intensität und über welche Kommunikationsgefässe die FINMA Beaufsichtigte und Öffentlichkeit (Bürger, Politik, Medien) informiert. Die Kommunikation zu allgemeinen Aufsichtsthemen findet kontinuierlich und ausführlich statt, jene zu Regulierungsthemen entsprechend den Leitlinien neu ausschliesslich in FINMA-Verordnungen und FINMA-Rundschreiben. Gesetzlich eingeschränkt sind die Kommunikationsmöglichkeiten der FINMA zu einzelnen Unternehmen und Personen. Die Leitlinien sollen einen Beitrag zur besseren Strukturierung der FINMA-Kommunikation leisten. Sie wurden am 1. November 2014 veröffentlicht.

Die FINMA im Diskurs mit Exponenten der Wissenschaft

Im Jahr 2014 fanden bei der FINMA wieder verschiedene Seminare statt, in denen Universitätsprofessoren¹⁶ ihre aktuellen Forschungsergebnisse zu Finanzmarktthemen vorstellten. Mit diesen Veranstaltungen verfolgt die FINMA das Ziel, einen Diskurs mit der Akademie zu führen und relevante Fragestellungen kritisch zu diskutieren. Die FINMA-Mitarbeitenden können sich auf diese Weise über aktuelle Erkenntnisse der Wissenschaft informieren.

¹⁴ Vgl. Schlussbericht «Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie» vom 1. Dezember 2014 (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37585.pdf>).

¹⁵ Vgl. «Leitlinien zur Kommunikation» vom 25. September 2014 (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/II-FINMA-Kommunikationsleitlinien-20140925-d.pdf>).

¹⁶ Prof. Dr. Ernst Fehr, Prof. Steven Ongena und Prof. Dr. Franca Conratto (Universität Zürich), Prof. Dr. Franco Lorandi und Dr. Martin Eling (Universität St. Gallen), Prof. Dr. Jörg Rocholl (European School of Management and Technology, Berlin), Prof. Anat Admati (Stanford University), Prof. Geoffrey Parsons Miller (New York University), Nicolas Véron (Brussels European and Global Economic Laboratory [Bruegel]).

Kernthemen im Austausch mit wichtigen Anspruchsgruppen

Mit den wichtigsten Verbänden und Anspruchsgruppen der Beaufsichtigten führt die FINMA institutionalisierte Jahres- oder Halbjahresgespräche. Dabei kamen 2014 in erster Linie nachfolgend aufgeführte Themen zur Sprache.

BANKEN

Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)

- Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft (USA)
- Selbstregulierung zum Hypothekemarkt
- Marktzugang von Schweizer Finanzdienstleistern in der Europäischen Union
- FIDLEG, FINIG, FinfraG

VERSICHERUNGEN

Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)

- Regulatorische Vorhaben, insbesondere die Revision der Aufsichtsverordnung (einschliesslich Schweizer Solvenztest)
- Internationale Tendenzen in der Aufsicht
- Äquivalenzanerkennung durch die EU-Kommission
- Finanzplatzstrategie
- FIDLEG, FINIG

KOLLEKTIVE KAPITALANLAGEN

Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA)

- Totalrevision der Kollektivanlagenverordnung-FINMA
- SFAMA-Richtlinien: Richtlinie Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen und Transparenzrichtlinie
- Anpassung der bestehenden Musterdokumente an die Revision des Kollektivanlagengesetzes und der Kollektivanlagenverordnung

PRÜFGESELLSCHAFTEN

Treuhand-Kammer (TK)

- Umsetzung des neuen Instrumentariums zum aufsichtsrechtlichen Prüfwesen
- Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften
- Übertragung der Aufsichtskompetenzen über die Prüfgesellschaften an die Revisionsaufsichtsbehörde
- Totalrevision der Finanzmarktprüfverordnung
- Erfolgs- und Qualitätskontrolle im Prüfwesen

Auch 2014 wurden auf internationaler Ebene die Reformen in der Finanzmarktregulierung vorangetrieben. Über ihre Mitwirkung in verschiedenen Gremien nimmt die FINMA aktiv Einfluss auf die Ausarbeitung internationaler Standards.

Die FINMA nimmt im Rahmen ihrer internationalen Aktivitäten für die Schweiz in verschiedenen internationalen Gremien Einsitz, insbesondere in den Standardsetzungsgremien Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) und Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO). Diese Gremien dienen – neben einem Erfahrungsaustausch und der Diskussion aktueller Entwicklungen – auch der Ausarbeitung international anerkannter Mindeststandards für die Finanzmarktregulierung und -aufsicht. Die FINMA setzt sich in diesen Gremien für möglichst sachgerechte und verhältnismässige Lösungen ein, die ausreichend Spielraum belassen für eine dem Schweizer Finanzsektor angemessene Regulierung und Aufsicht. Zudem sollen möglichst ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen für die Marktteilnehmer gewährleistet sein.

Finanzstabilitätsrat

Der Finanzstabilitätsrat (FSB) ist das Verbindungsglied zwischen der G-20 und den sektorenspezifischen Standardsetzungsgremien BCBS, IAIS und IOSCO. Die Schweiz ist zwar kein Mitglied der G-20, über die Mitarbeit im FSB ist sie dennoch eng an der Ausgestaltung der wichtigsten internationalen Regulierungsreformen beteiligt. Der Direktor der FINMA vertritt die Schweiz im Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation des FSB. Ferner nimmt die FINMA die schweizerischen Interessen in der Resolution Steering Group wahr. Die FINMA arbeitet weiterhin eng mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) zusammen, die die Schweiz ihrerseits im FSB-Hauptausschuss und in weiteren FSB-Gremien vertreten.

Das FSB legte auch 2014 einen Schwerpunkt seiner Arbeiten auf die Lösung der Too-big-to-fail-Problematik. Dies beinhaltete unter anderem die Überar-

beitung der Grundanforderungen für eine geordnete Abwicklung global systemrelevanter Finanzinstitute sowie die Diskussion um die notwendige Höhe von verlusttragendem Kapital im Konkursfall und um die grenzüberschreitende Anerkennung von Abwicklungsmassnahmen. Ebenso wurden die Arbeiten zu Schattenbanken und ausserbörslich gehandelten Derivaten weitergeführt.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Die Schweiz wird im obersten Gremium des BCBS von der FINMA und der SNB vertreten. Die Fertigstellung des Basel-III-Rahmenwerks¹⁷ war 2014 weiterhin Schwerpunkt der Arbeiten des BCBS. Insbesondere zu nennen sind dabei die technischen Details zur Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio) und zur strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio [NSFR]), die Offenlegungspflichten bei der kurzfristigen Liquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio [LCR]) sowie die Eigenkapitalunterlegung von Bankforderungen gegenüber zentralen Gegenparteien. Ausserdem wurde 2014 auch die Rahmenregelung für die Messung und Begrenzung von Klumpenrisiken finalisiert. Zudem sind die Grundsätze für die Behandlung von Verbriefungen verabschiedet worden. Damit konnten weitere wichtige Teile des Basel-III-Rahmenwerks abgeschlossen werden.

Neben der Ausarbeitung neuer Standards beschäftigt sich das BCBS intensiv damit, die Einhaltung bestehender Mindeststandards zu überprüfen. Die FINMA leitete im Jahr 2014 das Team, das die Einhaltung der Basel-III-Regeln in den USA überprüfte. Zudem untersucht das BCBS im Rahmen des Basel-III-Monitorings laufend die Auswirkungen der Mindeststandards. An den in diesem Zusammenhang durchgeführten quantitativen Auswirkungsstudien (Quantitative Impact Studies [QIS]) nehmen auch die FINMA bzw. die beaufsichtigten Institute regelmässig teil.

¹⁷ Vgl. Kap. «Umsetzung von Basel III in der Schweiz», S. 45.

Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden

Die FINMA wurde im Frühjahr 2014 erneut in das Exekutivkomitee der IAIS gewählt. 2014 befasste sich die IAIS wiederum mit der Bestimmung von global systemrelevanten Versicherungsunternehmen (G-SII) zuhanden des FSB und mit den Massnahmen zur Begrenzung von deren Risiken. Im Auftrag der G-20 und in Abstimmung mit den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden hat das FSB im Juli 2013 erstmals neun Versicherungsgesellschaften als global systemrelevant bezeichnet. Dabei wurde kein Schweizer Versicherungsunternehmen als solches qualifiziert. Dieselben Firmen wurden im November 2014 anhand der neusten Auswertungen bestätigt.¹⁸ Das FSB und die IAIS haben zudem – auch im Hinblick auf die Rückversicherer – die Überarbeitung der Identifizierungsmethode bekannt gegeben.

Am 23. Oktober 2014 hat die IAIS die Basic Capital Requirements (BCR) veröffentlicht.¹⁹ Mit dieser Publikation ist der erste Meilenstein in der Entwicklung eines globalen Kapitalstandards für Versicherungsunternehmen (Insurance Capital Standard [ICS]) erreicht. Die IAIS publizierte zugleich diverse Anleitungen zur Umsetzung der G-SII-Massnahmen.

Die Arbeiten am Common Framework (ComFrame) for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (IAIG) kamen ebenfalls gut voran. ComFrame soll international die Grundlage bilden, auf der nationale Aufseher sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Risiken von Versicherungsgruppen gesamtheitlich erfassen. 2014 wurden diverse Feldtests zu ComFrame einschliesslich des ICS ausgeführt. Weitere Tests sind bis zur Umsetzung von ComFrame 2018 bzw. 2019 vorgesehen. Ausgewählte Schweizer Versicherungsgruppen und die FINMA beteiligen sich aktiv an diesen Arbeiten.

Die IAIS überarbeitet fortlaufend vereinzelte Insurance Core Principles (ICP). Die ICP beinhalten Mindeststandards für eine sachgerechte Versicherungsregulierung und -aufsicht und sind Basis für die Evaluationen im Rahmen des Financial Sector Assessment Program (FSAP) des Internationalen Währungsfonds.

Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden

Die Schweiz wurde anlässlich der Jahreskonferenz im Oktober 2014 erneut in das Leitungsgremium der IOSCO gewählt und wird darin weiterhin von der Verwaltungsratspräsidentin der FINMA vertreten. Die IOSCO hat ihre Arbeiten zur Stärkung der Kapitalmärkte als Grundlage für ein wirtschaftliches Wachstum 2014 weitergeführt. In thematischer Hinsicht waren dabei die Umsetzung der Prinzipien zu Finanzbenchmarks sowie weitere Grundlagenarbeiten zu global systemrelevanten Finanzinstituten (G-SIFI) ausserhalb des Banken- und Versicherungsbereichs von Bedeutung. Gegenstand weiterer Arbeiten war die Weiterentwicklung bestehender Prinzipien im Bereich der internationalen Amtshilfe (IOSCO Multilateral Memorandum of Understanding). In dieser Hinsicht wurden auch die Arbeiten zu abschreckenden Massnahmen (Credible Deterrence) weitergeführt – dies mit der Entwicklung eines wirksamen Durchsetzungsmechanismus (Enforcement). Zudem sind die Arbeiten der im Juni 2013 geschaffenen Task Force im Bereich der grenzüberschreitenden Aktivitäten weit fortgeschritten. Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, unnötige Erschwernisse bei grenzüberschreitenden Finanzmarktaktivitäten zu orten und möglichst zu beseitigen. Die FINMA unterstützt diese Arbeiten als Vizevorsitzende der Task Force. Im Jahr 2014 hat man auch Gespräche im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Standards für vereinfachte Vertriebsstrukturen geführt. Zudem wurde eine Initiative im Bereich des Entwicklungs- bzw.

¹⁸ Vgl. Medienmitteilung des FSB vom 6. November 2014 (<http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/fsb-announces-update-of-list-of-global-systemically-important-insurers-g-siis/>).

¹⁹ Vgl. Dokumentation der IAIS zum BCR-Standard vom 23. Oktober 2014 (<http://iaisweb.org/index.cfm?event=openFile&nodelid=34528>).

Erfahrungsaufbaus (Capacity Building) angenommen. Diese beinhaltet insbesondere die technische Unterstützung von Schwellenländern zur Entwicklung internationaler Standards im Kapitalmarkt-bereich.

Die internationale Zusammenarbeit der FINMA in Zahlen

Die FINMA war 2014 in insgesamt 88 Arbeitsgruppen der vier zentralen internationalen Standardsetzungsgremien vertreten.

Standardsetzungsgremium	Anzahl Arbeitsgruppen
FSB	15
BCBS	29
IAIS	25
IOSCO	19
Total	88

Obwohl die Anzahl an internationalen Arbeitsgruppen insgesamt weiter zunimmt, konnte die FINMA mit einer Priorisierung und effizienten Betreuung den Aufwand für ihre internationalen Aktivitäten weitgehend konstant halten.