

FINMA | Jahresbericht 2014

Aufsicht, Enforcement und Regulierung

- 38** Banken und Effektenhändler
- 50** Versicherungen
- 56** Märkte
- 66** Asset Management
- 76** Enforcement



Das Jahr 2014 war geprägt von einer neuerlichen Verengung der Margen im Zins- und Kommissionsgeschäft, einer leichten Dämpfung des Wachstums im Hypothekengeschäft und einer anhaltenden Verunsicherung sowie wachsenden Risiken im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft.

Im Jahr 2014 waren die Rahmenbedingungen für die Banken und Effektenhändler in der Schweiz weiterhin herausfordernd. Die Zinserträge blieben aufgrund des anhaltend tiefen Zinsniveaus praktisch unverändert, und die Debatte um die Steuerkonformität der Bankkunden ist nicht zu einem Ende gekommen.

Anhaltend hoher internationaler Druck

Der internationale Druck auf die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung blieb 2014 hoch und wird den Finanzplatz und die FINMA auch in den nächsten Jahren beschäftigen. Nach den USA haben mehrere andere Länder öffentlichkeitswirksame Strafuntersuchungen eröffnet (Deutschland, Frankreich, Belgien und Argentinien) oder drohen hiermit (Israel und Indien). Die FINMA verfolgt diese Verfahren und wirkt im Rahmen der Aufsicht und, wo notwendig, mit Enforcementverfahren³² darauf hin, dass die Banken ihre Rechts- und Reputationsrisiken auch in diesem Bereich angemessen beurteilen, beherrschen und begrenzen.

Das per Ende August 2013 lancierte Programm zur Beilegung des Steuerstreits³³ zwischen den USA und den Schweizer Banken hat bei den Banken, die sich für die Kategorie 2 angemeldet hatten, beträchtliche Ressourcen gebunden sowie hohe interne und externe Kosten verursacht, ohne dass bisher ein Verfahren hätte abgeschlossen werden können. Per Ende Dezember 2014 mussten sich die interessierten Banken für die Kategorien 3 und 4 melden.

Verschiedene Institute verzeichneten aufgrund der Trennung von Kunden ohne angemessenen Steuerstatus oder aufgrund von Selbstdeklarationen der Kunden in ihren Heimatländern Abflüsse von Kundengeldern. Dieser Trend wird sich in Vorbereitung des per 2017/2018 geplanten automatischen Informationsaustausches wohl noch verstärken.

Zinsänderungsrisiken und Hypothekarwachstum

Der Überwachung und Steuerung der Zinsänderungsrisiken kommt angesichts des Tiefzinsumfeldes nach wie vor eine hohe Bedeutung zu. Folglich führte die FINMA bei verschiedenen Geschäftsbanken auch 2014 Vor-Ort-Kontrollen durch, um einen vertieften Einblick in das Risikomanagement zu erhalten. Im Rahmen regelmässiger Gespräche mit Vertretern der Banken wird dieses Thema zudem konsequent aufgegriffen. Falls aus Aufsichtsperspektive notwendig, werden bei Auffälligkeiten in diesem Bereich auch organisatorische Massnahmen angeordnet oder es wird eine Verstärkung der Eigenmittel verlangt.

Die gegenwärtige Lage auf dem Hypothekarmarkt ist geprägt von Unsicherheiten. Das Tiefzinsumfeld, der wichtigste Treiber im Immobilienmarkt, besteht weiter. Die FINMA stellte jedoch fest, dass das Wachstum von Hypothekarforderungen 2014 leicht gedämpft wurde. Gründe dafür sind einerseits politische Faktoren wie die Haltung zur Zuwanderung. Andererseits ist diese Entwicklung auf die Umsetzung von regulatorischen Massnahmen zurückzuführen: Der Bundesrat hat eine erneute Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers für Wohnliegenschaften beschlossen. Die Erhöhung dieses Kapitalpuffers von einem auf zwei Prozent trat per Ende Juni 2014 in Kraft. Weiter hat die Schweizerische Bankiervereinigung aufgrund der Gespräche mit den Behörden eine Anpassung der Selbstregulierung zu Hypotheken vorgenommen. Diese Anpassung umfasst im Wesentlichen eine Verkürzung der Amortisationsdauer für die Hypotheken im zweiten Rang, eine Präzisierung der Definition für Eigenmittel und den Einbezug des Zweiteinkommens im Sinne von Solidarschuldnerschaft sowie die Einführung eines Niederstwertprinzips bei der Bewertung von Immobilien.

³² Vgl. Kap. «Umgang mit US-Rechtsrisiken», S. 82.

³³ Vgl. Medienmitteilung des EFD vom 30. August 2013 (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=50049>).

Die FINMA führte 2014 Vor-Ort-Kontrollen mit Fokus auf Renditeliegenschaften durch. Dabei zeigte sich, dass es bei Banken in der Bewertung von Renditeliegenschaften grosse Unterschiede gibt. Ausserdem hat die FINMA bei Banken Hypothekarstress-tests durchgeführt, die das Verlustpotenzial in einer allfälligen Immobilienkrise aufzeigen. Dadurch werden die Banken auf dieses Thema sensibilisiert und dazu angehalten, spezifische adverse Szenarien der Entwicklung des Immobilienmarktes in die Risiko-steuerung aufzunehmen.

Rückgang der Kommissionserträge und stabiler Geschäftsaufwand

Trotz der positiven Entwicklung an den Aktienmärkten waren die Kommissionserträge im Vergleich zum Vorjahr leicht rückläufig. Wie bereits in früheren Jahren ist dies auf den hohen Liquiditätsanteil in den meisten Kundenportfolios zurückzuführen. Der Geschäftsaufwand blieb stabil. Die Anzahl der Institute mit Verlust ist unverändert hoch. Davon betroffen sind insbesondere kleinere Institute sowie Institute, die im Begriff sind, ihre Geschäftstätigkeit aufzugeben.

Strukturelle Anpassungen im Bankensektor und die Rolle der FINMA

Die verschärften Rahmenbedingungen treiben den Konzentrationsprozess im Bankensektor weiter voran. Die FINMA begleitet die einzelnen Marktaustritte, ohne jedoch aktiv auf die Marktstrukturen einzuwirken.

Der Konsolidierungstrend im Bankensektor hat sich auch 2014 fortgesetzt. Weiterhin vorherrschend sind tiefe Zinsen und verringerte Margen. Diese stellen die gesamte Branche vor Herausforderungen. Weil die Rechtsgrundlagen der internationalen Steuergesetzgebung angeglichen werden, gehen zudem steuerlich bedingte Wettbewerbsvorteile verloren. Die Steuerung der Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft verursacht zusätzlich beträchtliche Compliance-Kosten. Im Jahr 2014 verschwanden sechs weitere Banken endgültig vom Markt, und bei 16 Instituten ist der freiwillige Marktaustritt noch im Gang.

Im Gegenzug wurde 2014 mit einem britischstämmigen Online-Broker nur ein Bankinstitut neu bewilligt. Im vorangehenden Jahrzehnt ist die Anzahl Banken in der Schweiz somit um rund ein Viertel gesunken. Die Geschäftsaussichten für Institute, die ihre Altlasten bereinigt und sich neu positioniert haben, bleiben hierzulande intakt. Das Geschäftsvolumen im Bankensektor blieb auch 2014 insgesamt stabil. Die führende Stellung im globalen Private Banking konnte behauptet werden.

FINMA begleitet Marktaustritte

Die FINMA verhält sich gegenüber der laufenden Bereinigung des Bankensektors neutral. Sie greift nicht aktiv in das Marktgeschehen ein. Ihr Schutzauftrag gebietet es jedoch, jeden einzelnen Marktaustritt einer Bank eng zu begleiten. Ist der Entscheid zur Aufgabe der Banktätigkeit getroffen, unterstützt die FINMA die zielstrebige Entlassung aus der Bankenaufsicht. Diese kann erfolgen, sobald die Bank keine schutzwürdigen Positionen mehr ausweist und allfällige Gläubigeransprüche befriedigt oder gleichwertig sichergestellt sind. Ebenso ist eine vorzeitige Entlassung aus der Bankenaufsicht möglich, wenn noch vorhandene Kunden der Belassung ihrer Guthaben trotz Aufhebung der Unterstellung unter das Bankengesetz ausdrücklich zugestimmt haben.

Dabei wird die FINMA immer häufiger mit Fragen zu einzelnen Kundenpositionen und zu deren angemessener Sicherstellung konfrontiert. Nachrichtenlose und herrenlose Vermögen, blockierte Vermögenswerte, verjährte, bestrittene oder unveräusserliche Forderungen erfordern neuartige und praktikable Lösungen im Einzelfall. Die FINMA ist bestrebt, die Verfahren zügig zu einem Abschluss zu bringen und ihre Aufsichtskompetenzen nur so lange wie notwendig beizubehalten.

Marktaustritte seit 2010

aufgeteilt nach Austrittstyp, Aufsichtskategorie und Inland- bzw. Auslandsbanken

	2014	2013	2012	2011	2010
Fusionen*	3 (0)	8 (6)	7 (5)	10 (3)	7 (6)
Kategorie 3 (davon Auslandsbanken)	–	–	1 (0)	–	–
Kategorie 4 (davon Auslandsbanken)	1 (0)	2 (2)	1 (1)	5 (1)	1 (1)
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	2 (0)	6 (4)	5 (4)	5 (2)	6 (5)
Freiwillige Aufgabe der unterstellungspflichtigen Geschäftstätigkeit	5 (2)	7 (6)	9 (6)	9 (6)	3 (1)
Kategorie 3 (davon Auslandsbanken)	–	–	–	1 (0)	–
Kategorie 4 (davon Auslandsbanken)	–	1 (0)	–	–	1 (0)
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	5 (2)	6 (6)	9 (6)	8 (6)	2 (1)
Freiwillige Liquidation	3 (2)	1 (1)	3 (2)	3 (1)	2 (1)
Kategorie 3 (davon Auslandsbanken)	–	–	–	–	–
Kategorie 4 (davon Auslandsbanken)	–	–	–	–	–
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	3 (2)	1 (1)	3 (2)	3 (1)	2 (1)
Bewilligungsentzug	1 (0)	0	1 (1)	1 (0)	1 (1)
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	1 (0)	–	1 (1)	1 (0)	1 (1)
Total (davon Auslandsbanken)	12 (4)	16 (13)	20 (14)	23 (10)	13 (9)

* Im Jahresbericht 2013 war neben Fusionen auch die Vermögensübertragung (Asset Deals) enthalten.

Konsolidierung im Schweizer Bankensektor

Anzahl Banken nach Bankengruppe



- Effekthändler
- Grossbanken
- Kantonalbanken
- Regionalbanken / Raiffeisenbanken
- Übrige Banken (einschliesslich PostFinance)
- Vermögensverwaltungsbanken
- Zweigniederlassungen ausländischer Banken

Leicht verlangsamter Immobilienpreisanstieg nach Massnahmenpaket 2014

Nach Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers und aufgrund leicht strengerer Vorgaben zur Amortisation sowie zu zentralen Parametern der Selbstregulierung verlangsamt sich der Preisanstieg leicht. Aufgebaute Ungleichgewichte und deren Treiber bestehen aber weiterhin.

Die FINMA hat bereits in ihrem Jahresbericht 2013³⁴ auf den Aufbau von Risiken aufgrund der besonders langsamen Amortisation von Schweizer Hypotheken hingewiesen. Angesichts unveränderter Steueranreize besteht dieses Problem weiterhin: Nach wie vor wird der Spielraum, den viele Hypothekarschuldner in ihren Budgets haben, noch zu wenig zur Amortisation genutzt. Mögliche Tragbarkeitsprobleme und somit Hypothekenausfälle, beispielsweise nach einem allfälligen Zinsanstieg, könnten die Folge sein. Durch eine Anpassung der Selbstregulierung im Juli 2014 wurde diesem Risiko besser Rechnung getragen. Zweithypotheken, das heisst jener Teil der Hypothek mit einer Belehnung von über zwei Dritteln des Objektwerts, sind nun innerhalb von 15 statt von 20 Jahren zu amortisieren. Auch muss diese Amortisation mindestens linear stattfinden, darf also nicht erst für das Ende der 15 Jahre eingeplant werden.

Schärfere Definitionen in der Selbstregulierung zum Hypothekarmarkt

Zudem wurden einige zentrale Definitionen in der Selbstregulierung zum Hypothekarmarkt geschärft. Die Verwendung verzinsster Darlehen als Eigenmittel des Hypothekarnehmers ist nun explizit ausgeschlossen. Zweiteinkommen sind für die Tragbarkeitsberechnung nur dann noch anrechenbar, wenn Solidarschuldnerschaft besteht. Und als Objektwert für die Berechnung der Belehnung ist nach Niederstwertprinzip immer die konservativste mehrerer vorliegender Schätzungen zu verwenden.

Regulierung mit Augenmass

In anderen Ländern mit hohem Hypothekarwachstum ist inzwischen eine gezielte Verschärfung der Regulierung eingeleitet worden, die teilweise über die in der Schweiz ergriffenen Massnahmen hinausgeht. In der Schweiz bestand aber bisher noch Unsicherheit über die genaue Wirkungsweise der eingeleiteten Massnahmen sowie über den Einfluss

weiterer Faktoren, beispielsweise allfälliger Änderungen in der Zuwanderung. Vor diesem Hintergrund zielten die Massnahmen darauf ab, einen weiteren Risikoaufbau ausreichend zu dämpfen, ohne jedoch zu abrupt auf die Immobilienpreise einzuwirken. Im Sinne eines schrittweisen Vorgehens erhöhte der Bundesrat 2014 auch den antizyklischen Kapitalpuffer von einem auf zwei Prozent der risikogewichteten Aktiven mit inländischen Wohnliegenschaften als Pfandobjekten. Die FINMA unterstützte diese Erhöhung.

Leichte Verlangsamung des Preisanstiegs setzt sich fort

Bei den Immobilienpreisen setzte sich 2014 die 2013 begonnene leichte Verlangsamung des Preisanstiegs fort. Im Schweizer Durchschnitt liegt der Immobilienpreisanstieg jedoch nach wie vor über jenem von Verbraucherpreisen und Wirtschaftswachstum. Doch die Grafiken auf den Seiten 48 und 49 zeigen: In jenen Regionen, die in den vorherigen Jahren teils überdurchschnittliche Wachstumsraten ausgewiesen haben, ist die Verlangsamung stärker ausgeprägt. Das Hypothekarwachstum hat sich dagegen bisher weniger verlangsamt als der Preisanstieg und liegt im schweizweiten Durchschnitt nach wie vor bei etwa vier Prozent pro Jahr.

Treiber des Booms wirken weiterhin

Wie nachhaltig diese beobachtbare Verlangsamung ist, kann erst die Zukunft zeigen, denn in der Vergangenheit folgten auf temporäre Rückgänge des Immobilienpreisanstiegs nach einigen Quartalen immer wieder neue Beschleunigungen. Zudem wirken wichtige Treiber des bisherigen Booms weiterhin. Insbesondere dürfte in der Eurozone und damit wohl auch in der Schweiz das Tiefzinsumfeld noch eine Weile fortbestehen.

³⁴ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2013, Kap. «Immobilienmarkt immer noch angespannt», S. 30 ff.

Risiken bestehen fort

Die in den Grafiken auf Seite 49 dargestellten historisch hohen Preisniveaus sind aufgrund der gegenwärtigen Wachstumsverlangsamung nicht verschwunden, genauso wenig wie die im Jahresbericht 2013³⁵ dargestellte Hypothekarverschuldung. Dies gilt aufgrund der höheren Konjunkturanfälligkeit umso mehr auch für Renditeliegenschaften. Hier sind Zinsen und Amortisation aus den laufenden Mieteinnahmen zu bestreiten. Wenn in einem Segment oder in einer Region die Leerstandsquoten steigen, beispielsweise aufgrund von veränderter Zuwanderung oder Strukturwandel, kann die Tragbarkeit der Hypothek gefährdet sein.

Handlungsspielraum der FINMA

Die Verlangsamung deutet an, dass die 2014 getroffenen Massnahmen ihre erhoffte Wirkung zu entfalten beginnen. Aufgrund der nach wie vor bestehenden Risiken wird die FINMA 2015 weiterhin Hypothekarstresstests sowie Vor-Ort-Kontrollen bei einzelnen Banken durchführen und so beobachten, wie die Selbstregulierung im Einzelfall umgesetzt wird. Davon wird abhängig sein, ob weitere Massnahmen ergriffen werden müssen. Für eine Entwarnung auf dem Immobilien- und Hypothekarmarkt in der Schweiz ist es jedoch noch zu früh.

Die FINMA führte mit den Grossbanken zudem halbjährlich eine umfassende Verlustpotenzialanalyse durch, mit der jeweils die Auswirkungen eines Stressszenarios auf Kapitalgrössen simuliert wurden. Diese Analyse wurde 2014 um das Stressszenario der Europäischen Zentralbank erweitert. Dadurch wurde ersichtlich, dass die Verlustpotenzialanalyse der FINMA von strengeren Annahmen ausgeht und die Schweizer Grossbanken den EU-Stresstest bestanden hätten.

³⁵ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2013, Kap. «Immobilienmarkt immer noch angespannt», S. 30 ff.

Die Regulierungstätigkeit der FINMA stand auch 2014 im Zeichen der nationalen Umsetzung des internationalen Reformpakets Basel III. Dieses Paket besteht aus angepassten internationalen Mindeststandards für Banken in den Bereichen Eigenmittel und Liquidität.

Im Bereich der Eigenmittel hat die FINMA die Berechnung und Offenlegung der Leverage Ratio entlang internationaler Mindeststandards geregelt. Mit der Leverage Ratio werden die risikogewichteten Eigenmittelquoten um ein einfaches, nicht risikobasiertes Korrektiv ergänzt, mit dem Ziel, eine übermässige Verschuldung des Bankensektors und destabilisierende Schuldenabbauprozesse zu vermeiden. Im Bereich der Liquidität wurden insbesondere Anforderungen zur kurzfristigen Liquiditätshaltung eingeführt – dies mit einer ebenfalls bankseitig offenzulegenden Quote, der sogenannten Liquidity Coverage Ratio (LCR). Mit der Revision der Liquiditätsverordnung erhält die FINMA zudem künftig die Möglichkeit, bei Liquiditätsproblemen angemessene kurzfristige Anpassungs- und Abhilfemassnahmen zu ergreifen.

Umsetzung der Leverage Ratio

Mit der Leverage Ratio definiert Basel III ungewichtete Eigenmittelanforderungen. Diese ergeben sich aus einem mindestens zu erfüllenden Verhältnis des Kernkapitals einer Bank zu ihrem Gesamtengagement. Letzteres umfasst die Gesamtheit der Bilanz- und Ausserbilanzpositionen. Im Jahr 2014 hat die Schweiz die Basel-III-Regeln für die Berechnung des Gesamtengagements im FINMA-Rundschreiben 2015/3³⁶ umgesetzt. Die Entwürfe des Rundschreibens sind in einer nationalen Arbeitsgruppe ausgearbeitet worden. Zudem wurde mit rund 40 Instituten ein Testreporting durchgeführt, um frühzeitig Interpretationsfragen zu klären. Im Kontext einer internationalen Beobachtungsperiode ist die Leverage Ratio ab 2015 von den Instituten offenzulegen. Dies erforderte auch eine Teilrevision des FINMA-Rundschreibens 2008/22³⁷. Erst ab 2018 wird die Leverage Ratio zu einer zwingend einzuhaltenden Anforderung. Das Minimum der Leverage Ratio wird vom BCBS 2017 festgelegt; während der Beobachtungsperiode liegt die Erwartung bei drei Prozent.

Umsetzung der kurzfristigen Liquiditätsquote

Mit der Revision der Liquiditätsverordnung und der Totalrevision des FINMA-Rundschreibens 2013/6³⁸ (neu FINMA-Rundschreiben 2015/2³⁹) wurden die quantitativen Basel-III-Anforderungen zur kurzfristigen Liquiditätshaltung in Form der LCR in Schweizer Recht überführt. Die LCR, die international im Januar 2013 definitiv festgelegt worden ist, stellt sicher, dass Banken im Falle kurzfristig eintretender Liquiditätsnotfälle über eine genügend hohe Liquiditätsreserve verfügen. Konkret besteht die Anforderung an die LCR darin, einen Bestand an bestimmten qualitativ hochwertigen liquiden Vermögenswerten zu halten. Dieser muss höher sein als ein erheblicher Liquiditätsabfluss, der sich aus einer vorgegebenen 30-tägigen Stresssituation ergibt.

Damit sich der Bankensektor auf die neue Regulierung einstellen kann, ist bereits im Jahr 2012 mit einer Berichterstattung der Banken an die FINMA begonnen worden. Die LCR wird ab 2015 mit einem Erfüllungsgrad von 60 Prozent eingeführt, der schrittweise bis auf 100 Prozent im Jahr 2019 angehoben wird. Systemrelevante Banken müssen die LCR bereits ab 2015 zu 100 Prozent erfüllen. Die LCR ist ab 2015 offenzulegen. In einem nächsten Schritt wird die FINMA im Jahr 2015 mit einem Testreporting zur strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio [NSFR]) beginnen, die eine gesunde, fristenkongruente Finanzierungsstruktur anstrebt. Die NSFR soll ab 2018 als quantitativer Mindeststandard entlang des internationalen Basel-III-Fahrplans eingeführt werden und die LCR ergänzen.

³⁶ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2015/3 «Leverage Ratio» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-15-03-d.pdf>).

³⁷ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2008/22 «Offenlegung Banken» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-08-22-d.pdf>).

³⁸ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2013/6 «Liquidität Banken» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-06-d.pdf>), ersetzt durch FINMA-Rundschreiben 2015/2 «Liquiditätsrisiken Banken», vgl. Fussnote 39.

³⁹ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2015/2 «Liquiditätsrisiken Banken» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2015-02-d.pdf>).

Umsetzung mit Proportionalitätsprinzip

Das Proportionalitätsprinzip stellt einen Grundsatz dar, der es den Banken erlaubt, selbstständig zu bestimmen, wie sie – abhängig von der Grösse der Bank sowie von Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftsaktivitäten – die Anforderungen genau umsetzen. Diese Komplexitätsreduktion für kleine Banken ist beispielsweise in der neuen Liquiditätsregulierung sowohl auf Verordnungsstufe als auch auf Stufe FINMA-Rundschreiben explizit verankert. Das Rundschreiben 2015/2 gilt sowohl für die qualitativen als auch für die quantitativen Anforderungen an die Liquidität. Im Rahmen der Überarbeitung des Rundschreibens wurde präzisiert, wie das Proportionalitätsprinzip bei der Zuordnung des Liquiditätsrisikos auf die Geschäftsaktivitäten genau anzuwenden ist. Ebenfalls berücksichtigt wurde eine Komplexitätsreduktion für bestimmte Aspekte der LCR.

Veränderungen in der Regulierung der Banken

Wichtige Weiterentwicklungen, insbesondere in der internationalen Bankenregulierung, haben 2014 zu verschiedenen Anpassungen von FINMA-Rundschreiben geführt.

FINMA-Rundschreiben	Regulierungsvorhaben			Änderungen	In Kraft ab
	Art	Inhalt / Gegenstand	Ziele / Gründe		
Rechnungslegung Banken (2015/1)	Totalrevision	Ausführungsbestimmungen zur Rechnungslegung nach der Bankenverordnung	Totalrevision der Bankenverordnung aufgrund der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen neuen Rechnungslegungsvorschriften des Obligationenrechts	Grundsätzliche Überarbeitung der Ausführungsbestimmungen	1.1.2015
Liquiditätsrisiken Banken (2015/2)	Totalrevision	Kurzfristige Liquiditätsquote (LCR) nach Basel III	Teilrevision der Liquiditätsverordnung hinsichtlich der LCR zur Umsetzung der internationalen Basel-III-Standards	Erstmalige Ausführungsbestimmungen zur LCR	1.1.2015
Leverage Ratio (2015/3)	Neue Regulierung	Berechnung der Leverage Ratio	Umsetzung der internationalen Basel-III-Standards	–	1.1.2015
Offenlegung Banken (2008/22)	Teilrevision	Publikationsanforderungen zur Leverage Ratio und zur LCR	Umsetzung der internationalen Basel-III-Standards	Erstmalige Ausführungsbestimmungen zur Publikation der Leverage Ratio und der LCR	1.1.2015

In den nächsten Jahren sind weitere Anpassungen der internationalen Basel-III-Standards in nationales Recht umzusetzen, mit Inkrafttreten zwischen 2016 und 2019. Dazu gehören insbesondere revidierte Offenlegungsanforderungen (2016), revidierte

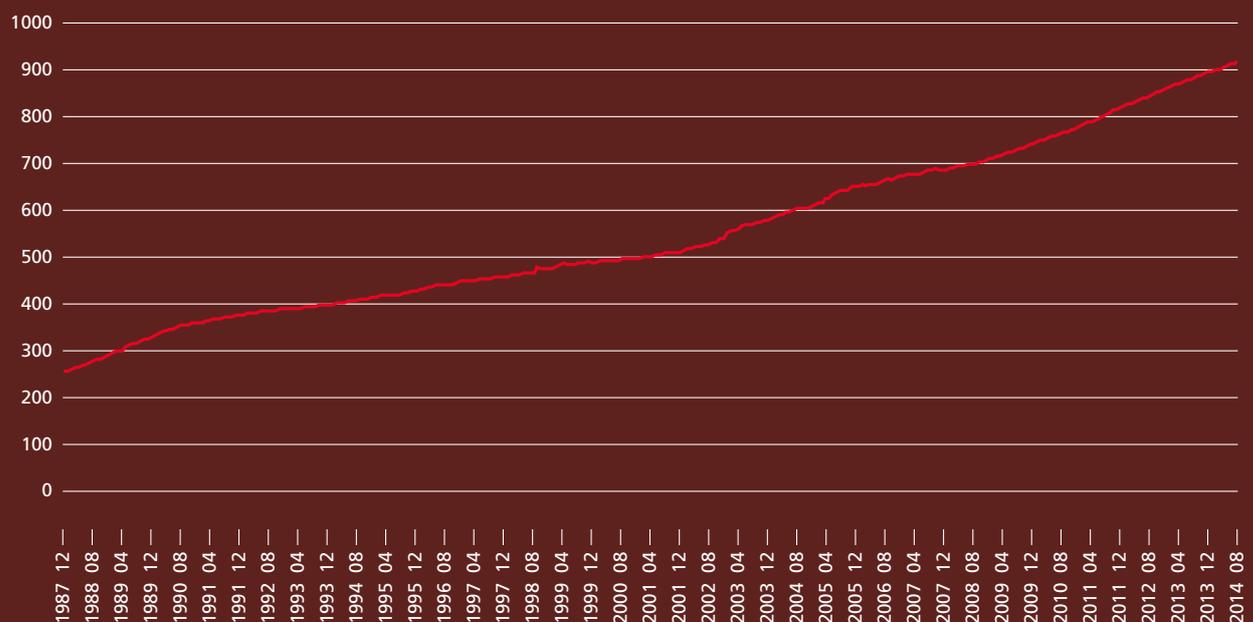
Eigenmittelanforderungen im Zusammenhang mit Derivaten, zentralen Gegenparteien und Fondsanteilen (2017) sowie erstmalige Basel-III-Standards zur Risikoverteilung (2019).

Auf einen Blick: Hypothekar- und Immobilienmarkt

Im Jahr 2014 verlangsamte sich der Immobilienpreisanstieg in den Marktregionen und -segmenten, die in den Vorjahren besonders hohe Wachstumsraten aufgewiesen hatten. Bei den Hypothekarvolumina ist eine solche Verlangsamung bisher noch nicht deutlich. Zudem waren Verlangsamungen des Preisanstiegs in der Vergangenheit oft von kurzer Dauer, insbesondere wenn Treiber wie das anhaltende Tiefzinsumfeld fortbestanden. Die aufgrund der historisch hohen Preisniveaus aufgebauten Ungleichgewichte bleiben bestehen.

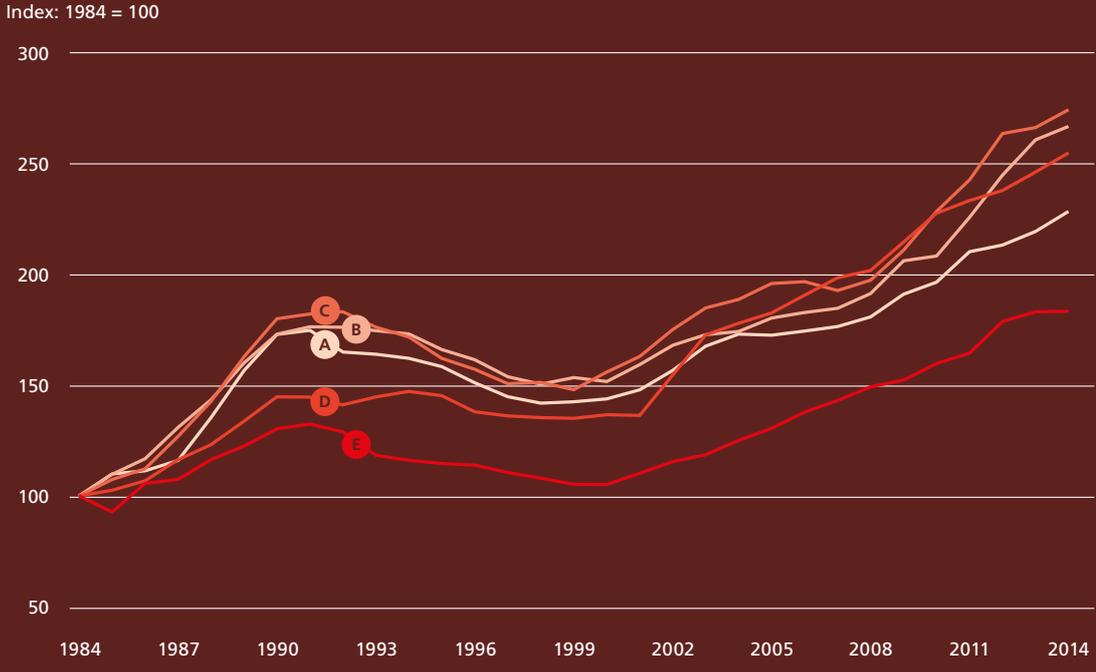
Entwicklung der Hypothekarforderungen

in Mrd. CHF



Quelle: Ausführliche Monatsbilanz der SNB (bis Oktober 2014).

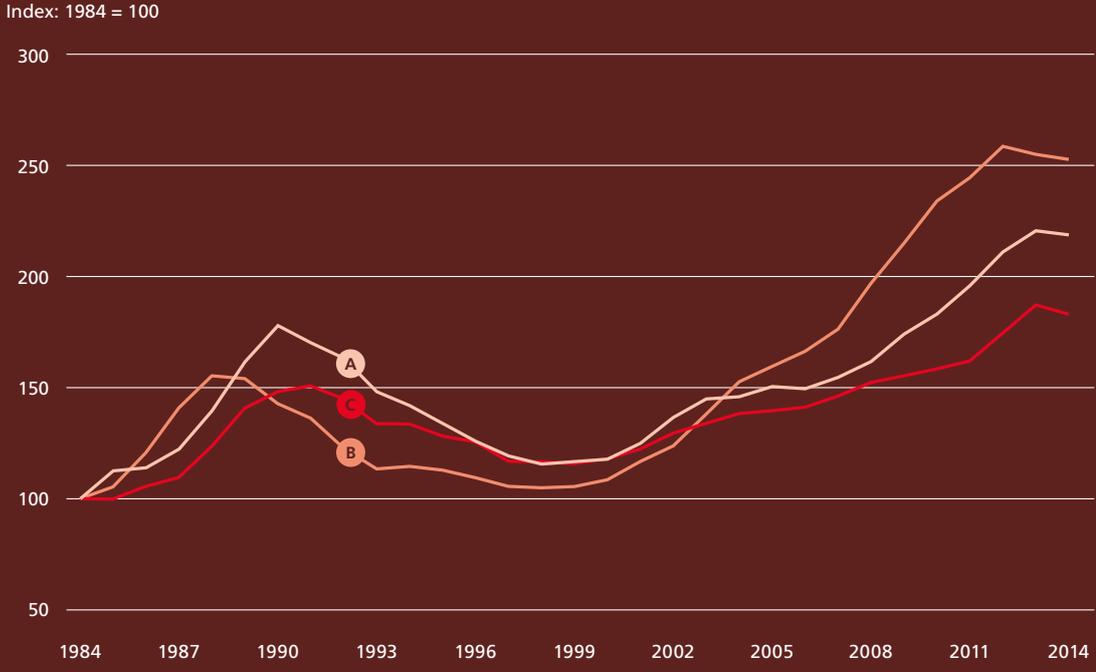
Fünf Marktregionen mit 2014 weiterhin steigenden Hauspreisen



Quelle: FINMA, basierend auf Daten des Statistischen Monatshefts der SNB (Dezember 2014).

- A Nordwestschweiz
- B Ostschweiz
- C Innerschweiz
- D Südschweiz
- E Westschweiz

Drei Marktregionen mit 2014 fallenden Hauspreisen



Quelle: FINMA, basierend auf Daten des Statistischen Monatshefts der SNB (Dezember 2014).

- A Zürich
- B Genfersee
- C Bern

Die Tiefzinsphase und internationale Entwicklungen prägten 2014 die Versicherungsaufsicht. Trotz niedriger Zinsen wiesen die meisten Versicherer ohne Inanspruchnahme der temporären SST-Erleichterungen eine ausreichend hohe Solvenz aus. International brachte sich die FINMA in die Erarbeitung neuer IAIS-Standards ein. National konzentrierte sie sich auf die Prüfung der Rückstellungen und der damit verbundenen Prozesse der Versicherer.

Die anhaltende Tiefzinsphase stellt für die Versicherungsbranche weiterhin eine grosse Herausforderung dar. So führen die tiefen Zinsen dazu, dass namentlich Lebensversicherer vermehrt in Anlageklassen mit höheren laufenden Renditen investieren. Die FINMA begleitet diese Entwicklung eng. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Verhalten der Versicherer im Immobilien- und Hypothekarbereich.

Im Rahmen des Financial Sector Assessment Program (FSAP)⁴⁰ beurteilte der Internationale Währungsfonds die Stabilität des schweizerischen Versicherungsmarktes sowie dessen Regulierung und Aufsicht mehrheitlich positiv. Aus der FSAP-Prüfung sind wertvolle Empfehlungen hervorgegangen, die in die Weiterentwicklung des Regulierungs- und Aufsichtsrahmens einfließen: Mit deren Umsetzung werden zugleich einige Anforderungen an die schweizerische Versicherungsaufsicht im Hinblick auf die angestrebte Äquivalenz mit dem EU-Regelwerk Solvency II⁴¹ erfüllt. Dies wird zur Folge haben, dass bisherige Aufsichtsinstrumente angepasst und neue eingeführt werden. Neue Instrumente wären beispielsweise die Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (Own Risk and Solvency Assessment [ORSA]) sowie neue Offenlegungspflichten.

Vor dem Hintergrund der globalen Entwicklungen wie der geplanten Einführung des internationalen Kapitalstandards (Insurance Capital Standard [ICS]) für die international tätigen Versicherungsgruppen (Internationally Active Insurance Groups [IAIG])⁴² hat die FINMA die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene insgesamt vertieft. Weiterentwickelt wurden insbesondere die Supervisory Colleges⁴³ für internationale Gruppen, die sich zu einer wertvollen Plattform für den Informationsaustausch unter den beteiligten Aufsichtsbehörden herausgebildet haben.

Ein zentrales Element für den Schutz der Versicherten im In- und Ausland sind ausreichende versicherungstechnische Rückstellungen. Diese bilden die Grundlagen für die Bestimmung des Sollbetrags des gebundenen Vermögens. Angesichts des herausfordernden Marktumfelds überwacht die FINMA weiterhin besonders eingehend, dass die versicherungstechnischen Rückstellungen korrekt bestimmt werden und der Sollbetrag des gebundenen Vermögens jederzeit mit Aktiven gedeckt ist.

Lebensversicherung: unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen Gesellschaften

Grundsätzlich konnten die meisten Lebensversicherer ihre ökonomische Situation trotz eines weiteren Rückgangs des Zinsniveaus im Laufe des Jahres 2014 stabil halten. Es zeichnete sich allerdings eine von Gesellschaft zu Gesellschaft unterschiedliche Entwicklung ab. Die Herausforderungen an das Management, insbesondere an das Risikomanagement, sind aufgrund der gegenwärtigen Marktverhältnisse deutlich gestiegen. Die lang laufenden Verpflichtungen mit teilweise noch hohen Garantien der Gesellschaft sind so zu bewirtschaften, dass diese trotz der für das Unternehmen ungünstigen Marktverhältnisse erfüllt werden können. Nicht angemessene Risikomanagementprozesse führen in diesem Umfeld unter Umständen zu schwerwiegenden Bilanzeffekten und letztlich zu einer Beeinträchtigung der Versicherungsnehmer. Besonders herausfordernd ist dies für sehr kleine Lebensversicherer, da es für sie bereits rein ressourcenmässig schwierig ist, das erforderliche Risikomanagement zu betreiben. Die FINMA verfolgt die Entwicklung der gesamten Sparte sehr eng.

⁴⁰ Vgl. Kap. «Evaluation des Finanzplatzes Schweiz», S. 22.

⁴¹ Vgl. Glossar, S. 117.

⁴² Vgl. Kap. «Die FINMA und die internationalen Standardsetzungsgremien», Abschnitt «Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden», S. 18.

⁴³ Vgl. Glossar, S. 117.

Schadenversicherung: gute Profitabilität

Im Jahr 2014 wurden vier neue Niederlassungen von ausländischen Versicherungsunternehmen bewilligt.⁴⁴ Zwei kleine Schadenversicherungsunternehmen⁴⁵ konnten aus der Aufsicht entlassen werden, davon wurde das Versicherungsportefeuille einer Gesellschaft auf die Schweizerische Rückversicherungs-Gesellschaft AG übertragen.

Die Ergebnisse der Schadenversicherer waren auch 2014 gut mit weiterhin günstigen Combined Ratios⁴⁶ von durchschnittlich 94 Prozent. Die durchgeführten Überprüfungen der versicherungstechnischen Rückstellungen zeigten eine solide Reservierung der Versicherungsunternehmen über alle Versicherungszweige hinweg. Auch hinsichtlich Solvenz steht die Schadenversicherung mit einem durchschnittlichen SST-Quotienten von 193 Prozent sehr gut da.

Krankenzusatzversicherung: Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung bestätigt

Im Jahr 2013 berichtete die FINMA über die Folgen der neuen Spitalfinanzierung⁴⁷, die per 1. Januar 2012 eingeführt worden war, und die Auswirkungen der veranlassten Prämiensenkungen. Aufgrund aktueller Zahlen überprüfte die FINMA im Jahr 2014 die Auswirkungen dieser Neuerung nochmals vertieft. Die 2013 bekannt gegebenen Kosteneinsparungen haben sich dabei bestätigt, wobei die Auswirkungen vor allem im Produkt «Allgemein ganze Schweiz» nachhaltig sind. Bei den Versicherungen «Halbprivat» und «Privat» wurden die Einsparungen aufgrund der Teuerung teilweise wieder neutralisiert. Bei einzelnen Versicherern verlangte die FINMA beim Produkt «Allgemein ganze Schweiz» erneute Tarifenkungen.

Bei den Rückstellungsbewertungen legte die FINMA 2014 im Krankenzusatzversicherungsbereich ein Schwergewicht auf die Alterungsrisiken und das Unfallgeschäft. Mit Vor-Ort-Kontrollen und einer intensivierten Aufsichtstätigkeit in Einzelfällen widmete die FINMA der Geschäftspraxis bezogen auf Rabattierungen sowie dem Unternehmensgeschäft ein besonderes Augenmerk.

Rückversicherung: solide finanzielle Situation in zunehmend schwierigem Marktumfeld

Im Jahr 2014 wurden zwei neue mittelgrosse Rückversicherungsgesellschaften⁴⁸ bewilligt. Eine Rückversicherungscaptive⁴⁹ konnte aus der Aufsicht entlassen werden, und ein Rückversicherer wurde durch Fusion von einer Schadenversicherungsgesellschaft⁵⁰ übernommen.

Das internationale Marktumfeld ist nach wie vor schwierig. Wenig Katastrophenschäden, Überkapazitäten am Rückversicherungsmarkt und eine zunehmende Verlagerung des Kapitals in den Wertpapiermarkt (beispielsweise in Katastrophenbonds) wirken sich tendenziell negativ auf das Rückversicherungsgeschäft aus. Die finanzielle Situation der Rückversicherer in der Schweiz kann indessen insgesamt als solide bezeichnet werden.

Neben sechs anderen Ländern anerkannte die Vereinigung US-amerikanischer Aufsichtsbehörden im Versicherungsbereich (NAIC) die Schweiz als qualifizierte Jurisdiktion für die Rückversicherungsaufsicht. Für den Rückversicherungsstandort Schweiz ist dies positiv zu werten, denn es bildet die Voraussetzung dafür, dass Rückversicherungsgesellschaften aus der Schweiz nicht mehr die gesamten Rückstellungen der Verträge mit ihren US-amerikanischen Versicherungsgesellschaften besichern müssen, sondern von erleichterten Bestimmungen profitieren können.

Geplante Anpassungen im Aufsichtsreporting für Versicherungsunternehmen

Die regulatorischen Anforderungen an Versicherungsunternehmen sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Seit der Finanzkrise setzt die FINMA verstärkt auf Informations- und Offenlegungspflichten der beteiligten Marktteilnehmer, um Risiken effizienter einschätzen und entsprechende Gegenmassnahmen frühzeitig in die Wege leiten zu können. Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen einer Projektarbeit die bestehenden Berichte an die Aufsicht kritisch hinterfragt. Das Projekt setzt sich unter Einbezug der Versicherungswirtschaft mit einer inhaltlichen und strukturellen Neugestaltung des Aufsichtsreportings auseinander. Überlegungen zur Äquivalenz im internationalen Umfeld gehören ebenfalls zur Aufgabenstellung.

⁴⁴ ERGO Versicherung Aktiengesellschaft, Düsseldorf, Zweigniederlassung Zürich; Euler Hermes SA, Brüssel, Zweigniederlassung Wallisellen; European Mutual Association for Nuclear Insurance, Evre (Brüssel), Zweigniederlassung Zug; UNIQA Österreich Versicherungen AG, Wien, Zweigniederlassung Zürich.

⁴⁵ NBM-Amstelland Insurance Company AG und Schweiz Allgemeine Versicherungs-Aktien-Gesellschaft (Portefeuilleübertrag).

⁴⁶ Vgl. Glossar, S. 115.

⁴⁷ Vgl. FINMA-Jahresbericht 2013, Kap. «Die Folgen der neuen Spitalfinanzierung», S. 56 f.

⁴⁸ Coface Re SA und Ikano Re AG.

⁴⁹ SRV REINSURANCE COMPANY SA.

⁵⁰ Die XL Versicherungen Schweiz AG hat die Vitodurum Rückversicherungsgesellschaft AG übernommen.

Die FINMA hat bis heute einen Grossteil der beantragten internen Modelle für die Solvenzbestimmung nach dem Schweizer Solvenzttest geprüft. In vielen Fällen sind die Genehmigungen befristet erteilt worden. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Modelle pflegt die FINMA einen intensiven Austausch mit den Gesellschaften.

Eine Mehrheit der Versicherungsgesellschaften hat einen Antrag auf Verwendung eines internen Bewertungs- und/oder Risikomodells gestellt. Von den beantragten Modellen hat die FINMA einen grösseren Teil geprüft und erste Entscheide gefällt. Nur wenige waren aus Sicht der FINMA vorbehaltlos genehmigungsfähig. In vielen Fällen sind die Genehmigungen⁵¹ zeitlich befristet ausgesprochen worden. Die Versicherungsunternehmen sind aufgefordert, ihre Modelle bis Fristablauf so weit zu verbessern, dass sie den aufsichtsrechtlichen Anforderungen vollumfänglich entsprechen. Die FINMA begleitet den Prozess zur Modellverbesserung aktiv und führt regelmässige Gespräche mit den Gesellschaften. Dabei berichten diese über den Stand ihrer Umsetzung der Mängelbehebung.

Vor-Ort-Kontrollen

Parallel dazu führt die FINMA Vor-Ort-Kontrollen durch, bei denen sie sich ein Bewertungs- oder Risikomodell oder Teile davon vorführen lässt. Sie erhält dadurch wichtige zusätzliche Erkenntnisse über den Betrieb und die Wirkungsweise des Modells. Auch lässt sich so besser beurteilen, ob die Resultate aus dem Schweizer Solvenzttest zur Unternehmenssteuerung eingesetzt werden.

Umgang mit Modelländerungen

Nach der Aufsichtsverordnung sind wesentliche Modelländerungen genehmigungspflichtig. Zum Umgang mit Modelländerungen hat die FINMA eine Wegleitung⁵² veröffentlicht. Darin wird insbesondere der Wesentlichkeitsbegriff ausgeführt und der Prozess vom Antrag bis zur verbindlichen Umsetzung von Modelländerungen beschrieben.

Genehmigungsprozess in Überarbeitung

Die gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die Prüfung interner Modelle ein sehr zeitintensiver Prozess ist. Im Sinne eines effizienten und risikoorientierten Ressourceneinsatzes ist die FINMA deshalb dabei, den Genehmigungsprozess grundlegend zu überarbeiten.

Die Entwicklung und der Betrieb eines internen Modells bedeuten auch für ein Versicherungsunternehmen einen in vielerlei Hinsicht aufwendigen Prozess. Nicht selten lässt sich die Risikosituation mit einem internen Modell – verglichen mit einem (angepassten) Standardmodell – nur unwesentlich besser beurteilen. Die FINMA prüft deshalb, ob aus Effizienzgründen vermehrt die Rückkehr zu einem Standardmodell angezeigt ist.

Entwicklung auf europäischer Ebene

Europäische Versicherungsgesellschaften werden im Rahmen von Solvency II ebenfalls interne Modelle verwenden können. Verglichen mit der Schweiz sind die formalen Anforderungen in Europa zum Betrieb eines internen Modells jedoch deutlich höher. So müssen auf europäischer Ebene bei der Antragstellung zum Beispiel immer ein Gutachten zur Modellvalidierung sowie Vergleichsrechnungen mit dem Standardmodell vorliegen. Die FINMA verfolgt die Entwicklung im europäischen Raum weiterhin genau.

⁵¹ Eine vorbehaltlose Genehmigung hat die FINMA in zehn Prozent der Fälle erteilt, eine Genehmigung unter Nebenbestimmungen in 50 Prozent der Fälle, und in 40 Prozent der Fälle musste eine Ablehnung ausgesprochen werden.

⁵² Wegleitung für Modelländerungen im SST, Ausgabe vom 24. April 2014 (<http://www.finma.ch/dl/beaufsichtigte/versicherungen/schweizer-solvenzttest/Documents/wl-modellaenderungen-sst-d.pdf>).

Versicherungstechnische Rückstellungen weisen in der Bilanz eines Versicherungsunternehmens dessen Verpflichtungen aus Versicherungsverträgen aus. Sie sind so zu bestimmen, dass sie die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen sicherstellen. Die FINMA verfolgt im Bereich der versicherungstechnischen Rückstellungen einen konsequent risikobasierten Ansatz.

Versicherungstechnische Rückstellungen bilden das Rückgrat der Bilanz eines Versicherungsunternehmens. Bei unzureichenden Rückstellungen sind die Interessen der Versicherten gefährdet. Deshalb ist jede Versicherung nach Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) verpflichtet, für die gesamte Geschäftstätigkeit über ausreichende Rückstellungen zu verfügen. Die Grundsätze zur Bestimmung der versicherungstechnischen Rückstellungen sind in der bundesrätlichen Aufsichtsverordnung (AVO) festgelegt. Die Einzelheiten bezüglich Art und Umfang der versicherungstechnischen Rückstellungen regelt die FINMA in ihren Rundschreiben. Aufgrund der Rückstellungen bestimmt sich aufsichtsrechtlich, in welchem Umfang Kapitalanlagen zur Sicherung der Ansprüche der Versicherungsnehmer gehalten werden müssen (gebundenes Vermögen). Für die Bildung ausreichender versicherungstechnischer Rückstellungen ist der verantwortliche Aktuar eines Versicherungsunternehmens zuständig. Es handelt sich dabei um eine Gewährsperson, die von der FINMA in dieser Funktion genehmigt werden muss.

Risikobasierter Ansatz der FINMA

Um zu prüfen, ob die Rückstellungen der 224 beaufsichtigten Versicherungsunternehmen angemessen sind, verfolgt die FINMA einen konsequent risikobasierten Ansatz. Dieser wird im Rahmen ihres Aufsichtskonzeptes festgelegt.

Abhängig von Natur, Grösse und Komplexität der Versicherungsportefeuilles unterscheidet der FINMA-Ansatz verschiedene Stufen der Prüftiefe und -frequenz (siehe auch Grafik auf den Seiten 54 und 55):

- Die standardisierte quantitative Basisprüfung wird von den Prüfgesellschaften durchgeführt. Der Fokus liegt dabei auf der Prüfung der versicherungstechnischen Rückstellungen, aufgeteilt in Bedarfsrückstellungen (entsprechen einem bestmöglichen Schätzwert) und sogenannte Sicherheits- und Schwankungsrückstellungen.
- Die fallbezogene Prüfung widmet sich institutspezifisch individuellen Aspekten, ist deutlich intensiver als die Basisprüfung und wird von den Aktuaren der FINMA eng betreut.
- Die höchste Stufe an Komplexität und Prüftiefe stellen die aktuariellen Rückstellungsprüfungen (Actuarial Reserve Reviews) dar. Sie werden von den Aktuaren der FINMA geleitet. Dabei kommen im Rahmen der marktnahen Bewertung – falls notwendig – neue Methoden zum Einsatz.

Im Jahr 2014 wurden über sämtliche Sparten hinweg (Lebens-, Schaden-, Kranken- und Rückversicherung) insgesamt 58 Rückstellungsprüfungen vorgenommen. Im Bestreben, sich stetig weiterzuentwickeln, hinterfragt die FINMA laufend die Schwerpunkte ihrer Prüfungen und passt diese gegebenenfalls an. Dies betrifft etwa die Behandlung nicht konkursiter Gesellschaften, die kein Neugeschäft mehr schreiben, oder Rückstellungsprüfungen im internationalen Rahmen.

Auf einen Blick: versicherungstechnische Rückstellungen

Versicherungstechnische Rückstellungen sind das Rückgrat der Bilanz eines Versicherungsunternehmens. Bei unzureichenden Rückstellungen sind die Interessen der Versicherten potenziell gefährdet. Die FINMA kennt verschiedene Vorgehensweisen bei der Beurteilung, ob die versicherungstechnischen Rückstellungen ausreichend sind: Von der standardisierten Basisprüfung bis zu den aktuariellen Rückstellungsprüfungen definiert sie unterschiedliche Stufen hinsichtlich Prüftiefe und -komplexität.

Mehrstufiger Ansatz der FINMA bei den Rückstellungsprüfungen

Aktuarielle Rückstellungsprüfung

- Durchgeführt von FINMA-Aktuaren
- Eigenständige Schätzungen ausgewählter komplexer Portefeuilles
- Klärung von Spezialfragen zur Bewertung und gegebenenfalls Entwicklung neuer Methoden

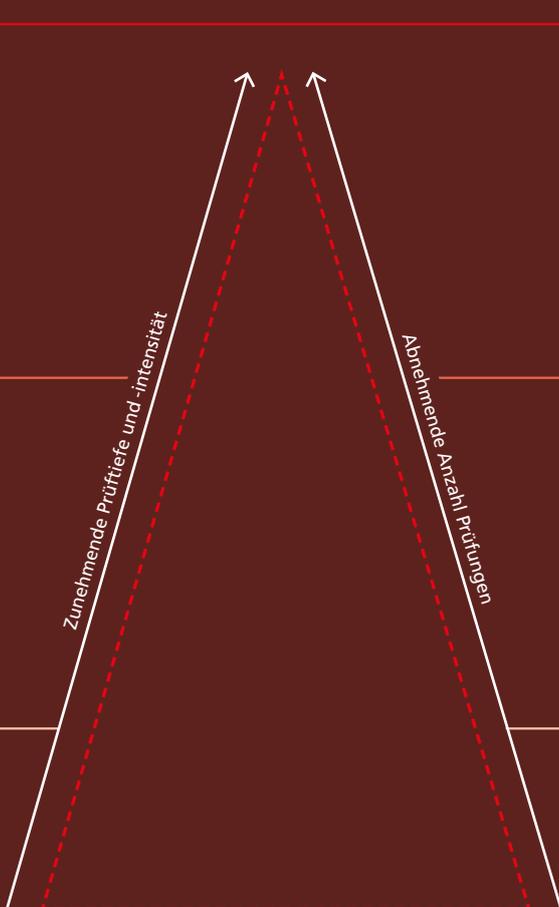
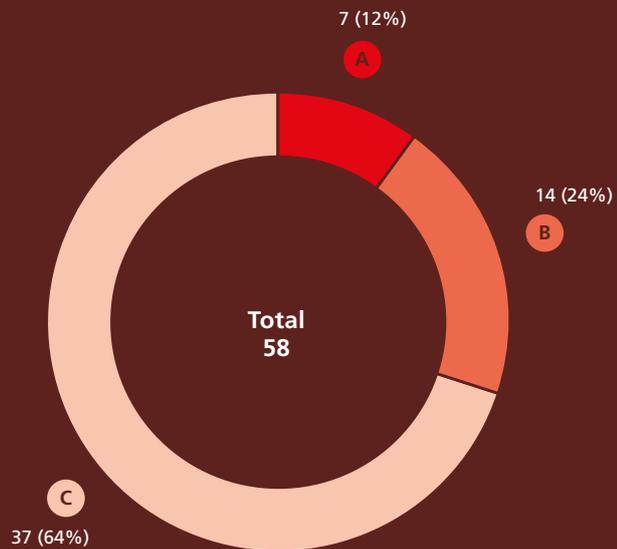
Fallbezogene Prüfung

- Durchgeführt von Prüfgesellschaften in Zusammenarbeit mit FINMA-Aktuaren
- Eigenständige Schätzungen ausgewählter vielschichtiger Portefeuilles
- Klärung von Spezialfragen zur Bewertung

Quantitative Basisprüfung

- Durchgeführt von Prüfgesellschaften
- Eigenständige Schätzungen ausgewählter Portefeuilles
- Verknüpfung mit anderen Aufsichtsthemen (beispielsweise mit der Bestätigung des Sollbetrages des gebundenen Vermögens)

Rückstellungsprüfungen 2014



A Aktuarielle Rückstellungsprüfung

Ziel der aktuariellen Rückstellungsprüfungen ist es, Methoden, Modelle und Parameter zur Bildung der Rückstellungen zu plausibilisieren, vorwiegend auf marktnaher Basis. So wird der bestmögliche Schätzwert der Versicherungsverpflichtungen in der Lebensversicherung massgeblich durch Zinsmodelle beeinflusst. Dies sind Modelle, welche die künftigen Zinsentwicklungen prognostizieren. Die FINMA stellt sicher, dass die Versicherungsunternehmen nur jene Zinsmodelle verwenden, die im Einklang mit den beobachteten Zinsentwicklungen stehen. Ziel ist es, zu verhindern, dass der bestmögliche Schätzwert der Versicherungsverpflichtungen unterschätzt wird.

B Fallbezogene Prüfung

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit veranlasst die FINMA bei ausgewählten Portefeuilles vertiefte Rückstellungsprüfungen. Auslöser können Unregelmässigkeiten bei der quantitativen Basisprüfung sein. Für solche fallbezogenen Prüfungen definiert die FINMA den Prüfauftrag und informiert das Versicherungsunternehmen, dass von einem FINMA-Beauftragten eine vertiefte Prüfung durchgeführt wird. Schliesslich teilt die FINMA dem Versicherungsunternehmen die Befunde mit und schlägt gegebenenfalls Massnahmen vor. Diese können eine Verstärkung der versicherungstechnischen Rückstellungen bewirken.

C Quantitative Basisprüfung

Die quantitative Basisprüfung im Bereich der versicherungstechnischen Rückstellungen erfolgt durch die Prüfungsgesellschaft des Versicherungsunternehmens. Die Prüfungsgesellschaft orientiert sich dazu am Standardprüfprogramm für Rückstellungen, das von der FINMA entwickelt worden ist.

Die FINMA entwickelte 2014 ihre risikoorientierte Aufsicht über den Parabankensektor und die Finanzmarktinfrastrukturen weiter und intensivierte die Kontakte mit den Prüfgesellschaften. Die FINMA unterstützt mit ihrer Fachexpertise wichtige Regulierungsvorhaben, insbesondere die Revision der Geldwäschereiregulierung zur Umsetzung der 2012 revidierten FATF-Empfehlungen sowie das Projekt zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz.

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 Kollektivanlagengesetz und der kollektiven Kapitalanlagen. Der neue Geschäftsbereich Märkte umfasst die Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen und Geldwäschereibekämpfung sowie die Koordination im aufsichtsrechtlichen Prüfwesen. Mit der Bündelung der Aufsichtskompetenz über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften wurde die zuvor von der FINMA wahrgenommene Aufsicht über die Prüfgesellschaften per 1. Januar 2015 der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) übertragen.⁵³

Weiterentwicklung der risikoorientierten Aufsicht im Parabankensektor

Im Jahr 2014 hat die FINMA ihre risikoorientierte Aufsicht über die direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFI) ausgebaut. Dazu erarbeitete der Geschäftsbereich Märkte ein neues Überwachungskonzept. Ziel dieses Konzepts ist es, sicherzustellen, dass die DUFI die Bewilligungsvoraussetzungen dauernd erfüllen und ihre Pflichten nach der Geldwäschereiregulierung dauerhaft einhalten und umsetzen.

Bei den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) hat die FINMA im Rahmen ihrer Vor-Ort-Kontrollen geprüft, inwiefern die SRO die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre risikoorientiert beaufsichtigen. Die FINMA stellte bei den meisten SRO Grundzüge einer risikoorientierten Aufsicht fest. Die Aufsichtsbehörde kam jedoch zum Schluss, dass bei allen SRO Potenzial zur Weiterentwicklung der risikoorientierten Aufsicht besteht. Die Aufsichtsbehörde hat deshalb Empfehlungen und Vorgaben dazu erlassen.⁵⁴

Finanzmarktinfrastrukturgesetz

Das im Jahr 2012 begonnene Projekt unter Federführung des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Schaffung eines Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (FinfraG), das neben den Finanzmarktinfrastrukturen auch den OTC-Derivatehandel reglementiert, hat im September 2014 mit der Übermittlung der Botschaft des Gesetzesentwurfs an das Parlament einen wichtigen Punkt erreicht. Die FINMA war aktiv an der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs beteiligt und brachte ihr Fachwissen und die Aufsichtsperspektive ein.⁵⁵

FATF-Vorlage

Zwischen 2009 und 2012 hat die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) ihre Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung teilrevidiert. Obwohl die Schweizer Geldwäschereiregulierung mit den neuen FATF-Standards bereits heute weitgehend im Einklang steht, sind aufgrund der revidierten Empfehlungen bestimmte Anpassungen notwendig. Die Beratungen des Parlaments sind fortgeschritten. Die Arbeiten für die erforderlichen Anpassungen der nachgelagerten Regulierung haben begonnen, insbesondere die Revision der Geldwäschereiverordnung-FINMA und der Vereinbarung über die Standardsregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB).

⁵³ Vgl. Kap. «Umsetzung des revidierten Prüfwesens», S. 61.

⁵⁴ Vgl. Kap. «Risikoorientierte Aufsicht über den Parabankensektor», S. 59.

⁵⁵ Vgl. Kap. «Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen», S. 57.

Die Finanzmarktinfrastrukturen waren auch 2014 Gegenstand von Regulierungsvorhaben und internationalen Äquivalenzanforderungen. So hat der Bundesrat im September 2014 die Botschaft zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz verabschiedet. Damit soll die Regulierung der Finanzmarktinfrastrukturen und des Derivatehandels den Marktentwicklungen sowie internationalen Vorgaben angepasst werden.

In der laufenden Aufsicht über die Finanzmarktinfrastrukturen hat die FINMA 2014 Umsetzungsmassnahmen eingeleitet. Diese Massnahmen sollen die Strukturen und die Organisation der zentralen Gegenparteien (CCP) sowie der Zentralverwahrer (CSD) mit den überarbeiteten internationalen Standards des Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) und der Internationalen Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) in Einklang bringen. Diese Standards stellen gegenüber den bisher geltenden Regulierungsbestimmungen des Bankengesetzes sowie des Nationalbankgesetzes eine wesentliche Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Finanzmarktinfrastrukturen dar. Diese Weiterentwicklung trägt insbesondere den spezifischen Risiken der Finanzmarktinfrastrukturen Rechnung.

Management von Liquiditäts- und Kreditrisiken

Bestandteil der laufenden Aufsichtstätigkeit war 2014 auch das Management von Liquiditäts- und Kreditrisiken, insbesondere im Clearing verschiedener Handelsplätze von zentralen Gegenparteien (CCP-Interoperabilität). Ziel ist es, diese Risiken bei der Zusammenarbeit zwischen der Schweizer CCP und ausländischen CCP im Bereich der Interoperabilität in der Schweiz wie auch in der Europäischen Union wirksam zu steuern und zu senken.

Wirksamkeit der Selbstregulierungsstrukturen

Auf der Ebene der Handelsplätze hat die FINMA Abklärungen zur Effektivität der Selbstregulierung seitens der Handelsplatzbetreiber getroffen. Im Brennpunkt stand insbesondere die Wirksamkeit der Marktüberwachung. Die Aufteilung der Handelsaktivitäten auf eine grössere Anzahl von Handelsplätzen sowie auf Handelstätigkeiten im OTC-Bereich erschwert die Verfügbarkeit von Daten zur Marktüberwachung. Die Wirksamkeit der Markt-

überwachung soll künftig mit einer verstärkten, auch grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Überwachungsinstitutionen gesichert und gesteigert werden.

Finanzmarktinfrastrukturgesetz

Im Rahmen des seit 2012 laufenden Projekts zur Schaffung eines Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (FinfraG) soll neben den Finanzmarktinfrastrukturen auch der OTC-Derivatehandel reglementiert werden. Ein wichtiger Bestandteil des Projekts war der Vergleich mit internationalen Regulierungsbestrebungen. Konkret wurde untersucht, welche Elemente die neue Schweizer Regulierung enthalten muss, um die Äquivalenz mit internationalen Regulierungen sicherzustellen, namentlich mit den europäischen Parallelvorhaben⁵⁶. Als Sammelgefäss für eine einheitliche Regulierung regelt das Finanzmarktinfrastrukturgesetz neben der Regulierung des OTC-Derivatehandels die Handelsplätze, die zentralen Gegenparteien, die Verwahrung und Abwicklung von Effekten durch Zentralverwahrer und Effektenabwickler wie auch die Transaktionsregister. Im Gesetz ebenfalls definiert werden die Anerkennungsbestimmungen für ausländische Finanzmarktinfrastrukturanbieter und ausländische Handelsteilnehmer (Remote Members).

Über die Arbeitsgruppe «Finanzmarktinfrastrukturen» des Eidgenössischen Finanzdepartements brachte sich die FINMA bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs aktiv ein. Am 3. September 2014 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zum Gesetzesentwurf übermittelt. Damit ist ein wichtiger Meilenstein erreicht. Die parlamentarischen Beratungen sind für 2015 vorgesehen.

⁵⁶ European Market Infrastructure Regulation (EMIR), Central Securities Depositories Regulation (CSDR), Markets in Financial Instruments Directive (MiFID II) und Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR), vgl. auch Glossar, S. 115 f.

Äquivalenzanerkennungsverfahren der EU-Kommission

Für ihr grenzüberschreitendes Dienstleistungsgeschäft sind die Finanzmarktinfrastrukturen mit internationalen Äquivalenzanforderungen konfrontiert. Im Rahmen des internationalen Dienstleistungsgeschäfts erfolgt daher eine erweiterte Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Um das institutspezifische Anerkennungsverfahren der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) unter der European Market Infrastructure Regulation (EMIR) zu durchlaufen, muss die EU-Kommission die Schweizer Regulierung und Aufsicht zur zentralen Gegenpartei mit Sitz in der Schweiz als äquivalent anerkennen. Nur bei erfolgter Äquivalenzanerkennung können die Finanzmarktinfrastrukturen weiterhin Dienstleistungen in der Europäischen Union und für EU-Teilnehmer erbringen. Bereits im September 2013 bewertete die ESMA die Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht über zentrale Gegenparteien gegenüber der EU-Kommission positiv. Der formale Äquivalenzentscheid der EU-Kommission steht aber noch aus.

Internationale Standards verpflichten Aufsichtsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen zur risikoorientierten Aufsicht.

Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) ist eine internationale zwischenstaatliche Organisation. Deren Kernaufgabe ist es, internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu verfassen. Gegenstand der revidierten und 2012 verabschiedeten Empfehlungen der FATF ist die risikoorientierte Aufsicht durch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten. Die Aufsichtsbehörden sind angehalten, die Risiken bezüglich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu orten, zu bewerten und zu verstehen. Auf dieser Grundlage sollen sie mit einem risikobasierten Ansatz sicherstellen, dass die identifizierten Risiken mit konkreten Massnahmen gezielt angegangen werden. Nach diesem Ansatz sollen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsorganisationen wie die Selbstregulierungsorganisationen die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre einer Risikoanalyse unterziehen und diese entsprechend kategorisieren, um, gestützt darauf, die anzuwendenden Aufsichtsinstrumente und die Aufsichtsintensität festzulegen. Eine Risikoanalyse erfolgt beispielsweise aufgrund der Tätigkeit, der Grösse und der Kundenstruktur des jeweiligen Finanzintermediärs oder bezogen auf dessen Produkte- und Dienstleistungspalette.

Ausbau der risikoorientierten Aufsicht bei den direkt unterstellten Finanzintermediären

Für die Umsetzung und den Ausbau der risikoorientierten Aufsicht über die der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFI) hat der Geschäftsbereich Märkte ein neues Überwachungskonzept erarbeitet. Mit diesem Konzept soll gewährleistet werden, dass die DUFI die Bewilligungsvoraussetzungen dauernd erfüllen und ihre Pflichten nach dem Geldwäschereigesetz und der Geldwäschereiverordnung-FINMA dauerhaft einhalten und umsetzen.

Das Konzept beruht auf einer Risikoanalyse in zwei Etappen: In einem ersten Schritt werden die DUFI aufgrund des durch ihre Tätigkeit bedingten Risikos kategorisiert. Der Parabankensektor beinhaltet Tätigkeiten mit unterschiedlichen Geldwäschereirisiken. Bestimmte Tätigkeiten bringen ein erhöhtes Risiko mit sich, so zum Beispiel die Geld- und Wertübertragung (Money Transmitting), die Ausübung von Funktionen für in Offshore-Jurisdiktionen errichtete Sitzgesellschaften oder die Vermögensverwaltung mit in risikoreichen Ländern domizilierter Kundschaft.

In einem zweiten Schritt werden die beim DUFI implementierten Kontrollen nach Geldwäschereigesetz (GwG) geprüft. Hier spielt das Überwachungsinstrument der jährlichen GwG-Prüfung eine wichtige Rolle. Die GwG-Prüfung wird von externen zugelassenen GwG-Prüfgesellschaften als «verlängerter Arm» der FINMA vor Ort durchgeführt. Die Resultate der Risikoanalyse werden im Rahmen einer mindestens jährlich stattfindenden Ratingeinstufung nach dem Ampelsystem berücksichtigt. Von der Risikoanalyse abgeleitet wird die Intensität des aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarfs, namentlich der notwendige Einsatz von weiteren Überwachungsinstrumenten, zum Beispiel von Vor-Ort-Kontrollen.

Vor-Ort-Kontrollen der FINMA bei den Selbstregulierungsorganisationen

Im Rahmen ihrer Vor-Ort-Kontrollen hat die FINMA 2014 auch beurteilt, inwiefern die Selbstregulierungsorganisationen nach Geldwäschereigesetz die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre bereits entsprechend den revidierten FATF-Empfehlungen risikoorientiert beaufsichtigen. Dabei stellte die FINMA fest, dass bei den meisten Selbstregulierungsorganisationen bereits Grundzüge einer risikoorientierten Aufsicht bestehen. So wurden zum Teil von den Prüforganen Risikoanalysen vorgenommen oder mehrjährige Prüfzyklen umgesetzt, die vorsehen, dass Finanzintermediäre mit niedrigerem Geldwäschereirisiko nur alle zwei bis drei Jahre geprüft werden und bei den Selbstregulierungsorganisationen dadurch Ressourcen für eine intensivere Aufsicht jener Finanzintermediäre mit höherem Geldwäschereirisiko bereitstehen. Die FINMA hat jedoch bei allen Selbstregulierungsorganisationen Potenzial zur Verbesserung der risikoorientierten Aufsicht ausgemacht und diesbezüglich Massnahmen eingeleitet, beispielsweise in Form von systematischeren Risikoanalysen oder einer differenzierteren Palette von je nach Risikograd anwendbaren Aufsichtsinstrumenten und einzusetzender Aufsichtsintensität.

Die bisherigen Aufsichtskompetenzen der FINMA über die Prüfgesellschaften wurden per 1. Januar 2015 der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde übertragen. Die im Prüfwesen 2013 neu eingeführten Instrumente führten in allen Aufsichtsbereichen zu einem effizienteren Einsatz der Prüfgesellschaften und einem qualitativen Mehrnutzen für die Aufsicht. Der Dialog mit den Prüfgesellschaften wurde 2014 nochmals intensiviert.

Das Parlament verabschiedete in der Sommersession 2014 die Gesetzesvorlage «Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften»⁵⁷, die notwendig war, um die alleinige Aufsicht über die Prüfgesellschaften von der FINMA an die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) übertragen zu können. Für die inhaltliche Ausgestaltung der Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen (Aufsichtsprüfung) bleibt weiterhin die FINMA zuständig. Das heisst, die FINMA definiert die Prüfgebiete sowie die Prüftiefen und -frequenzen. Ebenfalls in der Kompetenz der FINMA bleiben die Definition von Prüfgrundsätzen und die Umsetzungsbestimmungen zu den mit einem Prüfmandat unvereinbaren Tätigkeiten. Die Übertragung der Aufsichtskompetenzen erfolgte per 1. Januar 2015. Das bisher bei der FINMA zuständige Aufsichtsteam wechselte auf dieses Datum hin zur RAB. Die FINMA pflegt mit der RAB nach wie vor eine enge und fruchtbare Zusammenarbeit. Weitergeführt wird auch der Informationsaustausch zwischen den beiden Behörden zur Koordination der Aufsichtstätigkeit.

Änderungen der FINMA-Regulierung

Aufgrund der Gesetzesänderungen musste die Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) totalrevidiert werden. Diese Verordnung enthielt bis am 31. Dezember 2014 Bestimmungen zur Zulassung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüfern, die mit der Inkraftsetzung der erwähnten Gesetzesvorlage neu in der Revisionsaufsichtsverordnung (RAV) geregelt werden. Wo möglich und sinnvoll, wurden die Bestimmungen aus der FINMA-PV in die RAV übernommen. Wesentliche Prinzipien des Prüfwesens sind seit dem 1. Januar 2015 neu auf Verordnungsstufe festgeschrieben.

Die Totalrevision der FINMA-PV hatte zur Folge, dass ebenfalls das FINMA-Rundschreiben 2013/3⁵⁸ per 1. Januar 2015 leicht angepasst werden musste. Das FINMA-Rundschreiben 2013/4⁵⁹ wurde ersatzlos gestrichen.

Die im Jahr 2013 eingeschlagene Stossrichtung eines risikoorientierten und einheitlichen Einsatzes der Prüfgesellschaften in der Finanzmarktaufsicht wird beibehalten. Die Prüfgesellschaften agieren als «verlängerter Arm» der FINMA und unterstützen die Aufsicht sowohl in fachlicher als auch in ressourcentechnischer Hinsicht. Unter Berücksichtigung der geschäftsbereichsspezifischen Aufsichtskonzepte ist der Einsatz der Prüfgesellschaften für alle Branchen ähnlich ausgestaltet.

Die im Prüfwesen im Jahr 2013 implementierten Instrumente (Risikoanalyse, Standardprüfstrategie, Berichtsvorlage) führten in allen Aufsichtsbereichen zu einem effizienteren Einsatz der Prüfgesellschaften und einem qualitativen Mehrnutzen der für die Aufsicht zur Verfügung gestellten Informationen. Insbesondere die von den Prüfgesellschaften für jeden Beaufsichtigten zu erstellende Risikoanalyse, aber auch die strukturierte Form der Berichterstattung entsprechen den Bedürfnissen einer effizienten und wirkungsvollen Aufsicht.

Stärkere Steuerung durch die FINMA

Die FINMA ist auch künftig bestrebt, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeiten die Prüfgesellschaften zielorientiert sowie unter Berücksichtigung der Kosten, 115 Millionen Schweizer Franken für das Prüfungsjahr 2013, möglichst effizient und effektiv einzusetzen. Die FINMA hat Anfang 2014 beschlossen, die bisherigen Instruktionen und Wegleitungen sowie Berichtsvorlagen für Prüfgesellschaften weiter auszubauen und konsistenter zu gestalten, den Dialog mit den Prüfgesellschaften zu intensivieren und insbeson-

⁵⁷ Änderung des Revisionsaufsichtsgesetzes, des Finanzmarktaufsichtsgesetzes sowie verschiedener Finanzmarktgesetze.

⁵⁸ Vgl. FINMA-Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-03-d.pdf>).

⁵⁹ FINMA-Rundschreiben 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» (aufgehoben).

dere die Erwartungen der Aufsicht gegenüber den Prüfgesellschaften deutlicher zu kommunizieren. Dafür formuliert sie gegenüber den Prüfgesellschaften präzise Erwartungen zur Aufsichtsprüfung. Die Aufsichtsprüfung gliedert sich in einzelne Prüfgebiete. Die Prüfgebiete können in Prüffelder und die Prüffelder weiter in Prüfpunkte unterteilt werden. In der Versicherungsaufsicht hat die FINMA bereits seit 2013 in bestimmten Prüfgebieten die Prüffelder und die Prüfpunkte weitergehend spezifiziert. Auch für das Prüfgebiet zum Geldwäschereigesetz hat die FINMA 2014 eine Präzisierung der Prüfpunkte zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten und Organisationspflichten nach Geldwäschereigesetz und nach Geldwäschereiverordnung-FINMA vorgenommen. Die FINMA wird unter Berücksichtigung der fachlichen Expertise des Privatsektors in den einzelnen Aufsichtsbereichen ihre Erwartungen an die Prüfung für weitere Prüfgebiete näher ausführen.

Der Dialog mit den Prüfgesellschaften wurde 2014 weiter intensiviert. Sowohl auf der Stufe des einzelnen Beaufsichtigten als auch auf der Ebene des Aufsichtsbereichs fand zwischen der FINMA und den Prüfgesellschaften einerseits und der FINMA und der Treuhand-Kammer⁶⁰ andererseits ein reger Austausch statt. So führte die FINMA unter anderem mit den grossen Prüfgesellschaften Jahresgespräche, an denen aktuelle Themen der Aufsichtsprüfung diskutiert wurden. Zur Sprache kamen auch einzelne Herausforderungen bezogen auf die Beaufsichtigten. Im Zentrum der Gespräche mit den Fachkommissionen der Treuhand-Kammer (Bankenprüfung, Versicherungen, Kollektivanlagengesetz) standen die einheitliche Implementierung der einzelnen Instrumente des Prüfwesens, Fragestellungen zur Unabhängigkeit und die Schnittstelle der externen zur internen Revision.

⁶⁰ Vgl. Kap. «Die FINMA und ihre nationalen Anspruchsgruppen», Abschnitt «Kernthemen im Austausch mit wichtigen Anspruchsgruppen», S. 16.

Veränderungen in der Regulierung der Märkte

Im Zuge der Gesetzesänderungen aufgrund der Vorlage zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften wurde die Finanzmarktprüfverordnung revidiert.

FINMA-Verordnung FINMA-Rundschreiben	Regulierungsvorhaben und beschlossene Deregulierung			Änderungen	In Kraft ab
	Art	Inhalt / Gegenstand	Ziele / Gründe		
Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV)	Totalrevision	In der revidierten FINMA-PV werden Definitionen zum Gegenstand, zur Struktur und zur Durchführung der Prüfung gebündelt. Zudem enthält sie Vorschriften zur Berichterstattung, zu Informationspflichten der Beaufichtigten, ein Verbot von Pauschalentschädigungen sowie Regelungen zur Prüfung von Gruppen und Konglomeraten.	Infolge der Bündelung der Aufsichtskompetenz über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) regelt die FINMA-PV die Grundzüge für Inhalt und Durchführung der Aufsichtsprüfung sowie zur Berichterstattung darüber. Parallel dazu wurde auch die Revisionsaufsichtsverordnung der RAB totalrevidiert.	Die FINMA-PV regelt künftig nur die Aufsichtsprüfung über Beaufichtigte der FINMA. Neu enthält der Geltungsbereich auch die direkt unterstellten Finanzintermediäre. Die Grundprinzipien zum aufsichtsrechtlichen Prüfwesen werden in der FINMA-PV verankert. Infolge der Übertragung der Aufsichtskompetenzen über die Prüfgesellschaften von der FINMA an die RAB werden die Zulassungsbestimmungen in der Revisionsaufsichtsverordnung der RAB geregelt.	1.1.2015
FINMA-Rundschreiben «Prüfwesen» (2013/3)	Teilrevision	Auf den Regelungen der FINMA-PV aufbauend wurde der Inhalt des Rundschreibens angepasst.	Das Rundschreiben wird zur Entfernung von Redundanzen und zur Vornahme bestimmter Präzisierungen angepasst.	Das Rundschreiben präzisiert unter anderem die Regeln zur Unvereinbarkeit mit einem Prüfmandat. Um Redundanzen zu vermeiden, wurden bestimmte Randziffern aus dem Rundschreiben 2013/3 gestrichen.	1.1.2015
FINMA-Rundschreiben «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» (2013/4)	Aufhebung	–	–	Das FINMA-Rundschreiben 2013/4 wurde per 31. Dezember 2014 aufgehoben.	1.1.2015

Auf einen Blick: Finanzmarktinfrastrukturen Schweiz

Der Internationale Währungsfonds ist in seiner technischen Beurteilung der Finanzmarktinfrastrukturen in der Schweiz 2014 zum Schluss gekommen, dass die Finanzmarktinfrastrukturen von der FINMA und der Schweizerischen Nationalbank angemessen und wirksam überwacht werden.

Im Rahmen des Financial Sector Assessment Program (FSAP) kam der Internationale Währungsfonds in seiner im September 2014 veröffentlichten «Technical Note – Oversight, Supervision, and Risk Management of Financial Market Infrastructures»⁶¹ zum Ergebnis, dass die Finanzmarktinfrastrukturen in der Schweiz gut entwickelt und stabil seien und die Aufsicht durch die FINMA und die Schweizerische Nationalbank angemessen und effektiv sei.

Verarbeitung von Effektivtransaktionen (ökonomische Darstellung)



⁶¹ Vgl. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14270.pdf>.



Mit dem 2014 neu geschaffenen Geschäftsbereich Asset Management unterstreicht die FINMA die zentrale Rolle der Vermögensverwaltung im schweizerischen Markt.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten Kollektivanlagengesetzes per 1. März 2013 sind neben den Vermögensverwaltern von schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen auch alle Vermögensverwalter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen dem Gesetz unterstellt. Damit wurde der Vermögensverwaltung von kollektiven Kapitalanlagen in der Aufsicht der FINMA zusätzliches Gewicht gegeben, was zu einer erheblichen Zunahme der von der FINMA bewilligten Vermögensverwalter führte. Die erhöhte Bedeutung des Asset Managements in der Finanzmarktaufsicht ist innerhalb der FINMA 2014 auch organisatorisch umgesetzt worden. Die FINMA legte mit der Bildung des neuen Geschäftsbereichs Asset Management den Grundstein für eine noch gezieltere Aufsicht über die Verwaltung von Vermögen im Rahmen von kollektiven Kapitalanlagen.

Umsetzung des neuen Genehmigungs-konzepts für Produkte

Seit der Revision von Kollektivanlagengesetz und Kollektivanlagenverordnung hat die FINMA bei schweizerischen offenen kollektiven Kapitalanlagen nur noch die aufsichtsrechtlich relevanten Punkte des Fondsvertrages zu prüfen. Gestützt darauf ist Ende 2013 ein neues Genehmigungskonzept eingeführt worden. Dank diesem Konzept können die Gesuchsteller die Produktinformationen nun in standardisierter Form einreichen. Die FINMA hat die entsprechenden Grundlagen inzwischen implementiert und das Genehmigungskonzept umgesetzt. Mit dem neuen Genehmigungskonzept strebt die FINMA eine effiziente Behandlung der Gesuche an.

Kooperationsvereinbarungen mit ausländischen Aufsichtsbehörden

Neue Bestimmungen als Folge der Revision des Kollektivanlagengesetzes und der Kollektivanlagenverordnung führen dazu, dass in der Schweiz ab dem 1. März 2014 ausländische kollektive Kapitalanlagen an nicht qualifizierte Anleger nur noch vertrieben werden dürfen, wenn zwischen der FINMA und der zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörde eine Kooperationsvereinbarung (Memorandum of Understanding) besteht. Damit soll sichergestellt werden, dass schweizerische Anleger stets die notwendigen Informationen erhalten und bei ausländischen kollektiven Kapitalanlagen eine gleichwertige Transparenz wie bei schweizerischen Anbietern herrscht. Bis zum 1. März 2014 konnte mit allen Aufsichtsbehörden von Jurisdiktionen, aus denen gegenwärtig kollektive Kapitalanlagen in der Schweiz vertrieben werden, eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen werden.⁶²

Entwicklungen in der Selbstregulierung

Neben dem Gesetzgeber waren im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen auch die Verbände aktiv und legten der FINMA 2014 drei Selbstregulierungen zur Anerkennung als Mindeststandard vor. So hat die FINMA im Mai 2014 die Richtlinie für den Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen (Richtlinie Vertrieb) sowie die Richtlinie für Pflichten im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren und der Belastung von Kosten sowie deren Verwendung (Transparenzrichtlinie) der Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA) als Mindeststandard anerkannt. Die Richtlinie Vertrieb erfasst neu alle Vertriebsträger, die kollektive Kapitalanlagen an nicht qualifizierte Anleger oder ausländische kollektive Kapitalanlagen an qualifizierte Anleger vertreiben. Weiter hat die Prüfgesellschaft der Vertriebsträger neu zu prüfen, ob die

⁶² Vgl. auch Kap. «Vereinbarungen der FINMA auf nationaler und internationaler Ebene», S. 112 f.

Meldepflichten der Vertriebsträger nach Art. 16 KAG eingehalten werden. Im Rahmen der Transparenzrichtlinie legte die SFAMA sodann die Informationspflichten der Fondsanbieter gegenüber den Anlegern fest. Zudem wurde festgelegt, unter welchen Bedingungen Vertriebsträgern Retrozessionen oder Anlegern Rabatte gewährt werden können.

Schliesslich anerkannte die FINMA im Oktober 2014 die Verhaltensregeln der SFAMA als Mindeststandard. Diese fassen die bisherigen Verhaltensregeln für die schweizerische Fondswirtschaft und für die Vermögensverwalter von kollektiven Kapitalanlagen in einem Verhaltenskodex zusammen. Die Teilrevision der Kollektivanlagengesetzgebung führte unter anderem zu wesentlichen Erweiterungen der Sorgfalts- und Informationspflichten der Bewilligungsträger und ihrer Beauftragten. Die SFAMA-Verhaltensregeln setzen nun im Wesentlichen die erweiterten gesetzlichen Verhaltensregeln um. Zudem werden die Institute im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen verpflichtet, eine dem Prinzip der Verhältnismässigkeit, ihrer Grösse und ihrem Risikoprofil angemessene Salär- und Vergütungspolitik zu verfolgen. Die neuen Verhaltensregeln traten am 1. Januar 2015 in Kraft, bei einer einjährigen Übergangsfrist für die notwendigen Umsetzungsarbeiten.

Weiter haben die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) und der Schweizerische Verband für Strukturierte Produkte (SVSP) der FINMA die Richtlinien über die Information der Anlegerinnen und Anleger zu strukturierten Produkten zur Anerkennung unterbreitet. Darin legen die beiden Verbände fest, welche Mindestanforderungen die vereinfachten Prospekte von strukturierten Produkten zu erfüllen haben. Eine zentrale Neuerung ist insbesondere die Aufteilung der Informationen in die drei Oberkategorien

«Produktebeschreibung», «Gewinn- und Verlustaussichten» sowie «Bedeutende Risiken für Anlegerinnen und Anleger». Damit soll eine Standardisierung der vereinfachten Prospekte erreicht werden. Die Richtlinien wurden von der FINMA im August 2014 anerkannt und treten per 1. März 2015 in Kraft. Zudem hat die FINMA ihr FAQ⁶³ zu den strukturierten Produkten den neuen Bestimmungen der Selbstregulierung angepasst.

⁶³ Vgl. FAQ «Strukturierte Produkte» (<http://www.finma.ch/d/faq/beaufsichtigte/Seiten/faq-strukturierte-produkte.aspx>).

Entwicklung der Produkte

Die Zahl der in der Schweiz zugelassenen offenen kollektiven Kapitalanlagen hat 2014 weiter zugenommen. Nach wie vor am beliebtesten sind die übrigen Fonds für traditionelle Anlagen, aber auch bei den Effektenfonds und den Immobilienfonds kam es zu einer leichten Zunahme. Bei den für den Vertrieb an nicht qualifizierte Anleger in oder von der Schweiz aus zugelassenen ausländischen Fonds gab es bei den UCITS⁶⁴ 2014 ebenfalls eine Zunahme zu verzeichnen.

Entwicklung der Anzahl inländischer offener kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2005 und 2014, dargestellt nach Fondsart



Entwicklung der Anzahl ausländischer kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2005 und 2014



⁶⁴ Vgl. Glossar, S. 117.

Exchange Traded Funds verfolgen nicht mehr ausschliesslich passive Anlagestrategien. Die FINMA passte ihre Bewilligungspraxis daher den neuen Marktstrukturen an. Danach können nun auch aktiv verwaltete Exchange Traded Funds genehmigt werden. Zudem beseitigte die FINMA 2014 eine Rechtsunsicherheit im Bereich privater Anlagestrukturen.

Die FINMA hat ihre Bewilligungspraxis im Jahr 2014 neuen Marktstrukturen angepasst. Seit dem Jahr 2000 genehmigt die FINMA Exchange Traded Funds (ETF) in der Schweiz. ETF sind Anlagefonds, die an einer Börse kotiert sind und bei denen ein Marktteilnehmer (Market Maker) die tägliche Preisstellung innerhalb eines definierten Kursunterschieds zwischen An- und Verkaufskurs (Spread) übernimmt. So ist die Liquidität gewährleistet, und der indikative Nettoinventarwert der ETF wird fortlaufend berechnet. Nach dem herkömmlichen Begriffsverständnis verfolgen ETF eine passive Anlagestrategie, indem sie einen Index nachbilden. Demgegenüber versuchen aktiv gemanagte Anlagefonds einen Referenzindex zu schlagen (Outperformance).

Der FINMA wurde 2014 erstmals ein Gesuch um Genehmigung zum Vertrieb in oder von der Schweiz aus eines aktiv gemanagten Anlagefonds als ETF eingereicht. Die aktive Verwaltung eines ETF hat unter anderem zur Folge, dass das Portfolio vom Vermögensverwalter laufend angepasst werden muss, um die angestrebte Outperformance zum Index erzielen zu können. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht sind vor allem die Transparenz des Portfolios sowie die Überwachung der Einhaltung des Spreads durch die SIX Swiss Exchange wichtig. In Zusammenarbeit mit der SIX Swiss Exchange hat die FINMA den damit verbundenen Fragen mit entsprechenden Massnahmen im Rahmen der Kotierung Rechnung getragen. Somit waren die Voraussetzungen für die Genehmigung des ersten aktiv gemanagten ETF zum Vertrieb in oder von der Schweiz aus gegeben.

Private Anlagestrukturen als qualifizierte Anleger

Seit dem Inkrafttreten der Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes müssen vermögende Privatpersonen gegenüber der Depotbank schriftlich bestätigen, dass sie als qualifizierte Anleger gelten wollen. Privatpersonen tätigen ihre Finanzanlagen, beispielsweise in kollektiven Kapitalanlagen, jedoch regelmässig über private Anlagestrukturen, die in der Regel als Trusts oder Gesellschaften strukturiert sind. Solche Anlagestrukturen und die dahinterstehenden vermögenden Privatpersonen können vermögensmässig als Einheit betrachtet werden.

Die Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes führte insofern zu einer Rechtsunsicherheit, als unklar war, ob die private Anlagestruktur oder die wirtschaftlich an ihr berechnete natürliche Person die schriftliche Erklärung abzugeben hatte, als qualifizierter Anleger gelten zu wollen. In Absprache mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement initiierte es die FINMA deshalb, im Rahmen der Revision von Finanzmarktprüfverordnung und Revisionsaufsichtsverordnung auch die Kollektivanlagenverordnung anzupassen. Entlang der geltenden Praxis wurde der Verordnungstext entsprechend präzisiert. Die schriftliche Erklärung kann seit dem 1. Januar 2015 nicht mehr nur von der vermögenden Privatperson, sondern auch von einer für sie (und gegebenenfalls für weitere vermögende Privatpersonen) errichteten privaten Anlagestruktur abgegeben werden. Die hinter einer Anlagestruktur stehenden vermögenden Privatpersonen haben jedoch die Voraussetzungen als qualifizierte Anleger nach Art. 6 KKV zu erfüllen.

In ihrer Aufsicht über die Institute nach Kollektivanlagengesetz hat die FINMA 2014 neu Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt und das Instrument der fallbezogenen Prüfung vermehrt eingesetzt. Damit baute die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit im Bereich des Asset Managements aus.

Für die Überwachung der Institute und Produkte nach Kollektivanlagengesetz verfügt die FINMA einerseits über die Aufsichtsinstrumente der regulären Aufsicht, andererseits über jene der fallbezogenen Prüfung. Instrumente der regulären Aufsicht sind beispielsweise der jährliche aufsichtsrechtliche Prüfbericht der Prüfgesellschaft, die Risikoanalyse, die Standardprüfstrategie, die Datenerhebung sowie die Vor-Ort-Kontrolle (Supervisory Review). In der fallbezogenen Prüfung kommen die Instrumente der regulären Aufsicht je nach Situation mit einem anderen Ziel und einer anderen Intensität bzw. Prüftiefe zum Einsatz.

Reguläre Aufsicht

Im Jahr 2014 führte die FINMA bei insgesamt 13 Beaufsichtigten nach Kollektivanlagengesetz – darunter Fondsleitungen, Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, Depotbanken und Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen – eine Vor-Ort-Kontrolle durch. Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen dabei auf Themen wie der Delegation von Aufgaben, der Verwahrung von Anlagen und dem Risikomanagement. Je nach thematischem Schwerpunkt und Grösse des Beaufsichtigten dauerten die Vor-Ort-Kontrollen zwischen einem und fünf Tagen. Die bisherigen Erfahrungen sind positiv: Die FINMA erhält einen vertieften Einblick in die Organisation sowie in die Prozesse und Kontrollen der Beaufsichtigten. Zudem ermöglicht es die Vor-Ort-Kontrolle, mit den Beaufsichtigten einen intensiven Dialog zu führen.

Fallbezogene Prüfung

In der Überwachung der Beaufsichtigten nach Kollektivanlagengesetz baute die FINMA die Aufsicht im Jahr 2014 weiter aus. Mit fallbezogenen Prüfungen werden wichtige Aspekte einer Prüfung beurteilt; diese verfolgen jedoch ein anderes Ziel als die Aufsichtsinstrumente der regulären Aufsicht, und die entsprechende Prüftiefe ist meist höher als bei Vor-Ort-Kontrollen. Fallbezogene Prüfungen erfolgen unter anderem dann, wenn:

- ein Beaufsichtigter von einem aussergewöhnlichen Ereignis betroffen ist;
- entsprechendes Expertenwissen und demzufolge der gezielte Einsatz von Spezialisten erforderlich ist; oder wenn
- die Qualität der ordentlichen Prüfgesellschaft infrage gestellt wird.

In diesem Zusammenhang kann die FINMA zusätzlich zu den eigenen Prüfungen eine unabhängige Drittmeinung eines Prüfbeauftragten einholen. Als Prüfbeauftragter kann je nach Mandat eine Prüfgesellschaft oder ein Experte im entsprechenden Fachgebiet zum Einsatz kommen.

Im Jahr 2014 fand bei einem Beaufsichtigten nach Kollektivanlagengesetz eine fallbezogene Prüfung statt. Im Zentrum der fallbezogenen Prüfung standen dabei Abklärungen zu Treue- und Sorgfaltspflichten, Instruktions-, Überwachungs- und Kontrollpflichten im Rahmen von delegierten Tätigkeiten sowie Interessenkonflikte.

Die Kollektivanlagenverordnung-FINMA ist mit ihrer Totalrevision der geänderten nationalen und internationalen Regulierung angepasst worden. Zugleich wurde die Regulierung vereinfacht und übersichtlicher ausgestaltet. Sie trat per 1. Januar 2015 in Kraft.

Per 1. März 2013 ist die Teilrevision des Kollektiv-anlagengesetzes (KAG) und jene der Kollektiv-anlagenverordnung (KKV) in Kraft getreten. Die revidierten Rechtsgrundlagen stellen neue Anforderungen an die Verwaltung, die Verwahrung und den Vertrieb von kollektiven Kapitalanlagen. Zugleich ist mit der Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD) der Europäischen Union Anfang Juli 2011 die Regulierung betreffend die Vermögensverwalter alternativer Investmentfonds harmonisiert worden. Diese sind seither einer prudenziellen Aufsicht unterstellt. Die regulatorischen Entwicklungen auf nationaler und auf europäischer Ebene erforderten eine Anpassung der Kollektivanlagenverordnung-FINMA (KKV-FINMA). Diese Ausführungsverordnung enthält technische Ausführungsbestimmungen und präzisiert somit die Anforderungen von Kollektiv-anlagengesetz und Kollektiv-anlagenverordnung.

Ziele der Totalrevision

Die Totalrevision der Kollektiv-anlagenverordnung-FINMA bezweckte, national mit gezielt ausgestalteten Ausführungsgrundsätzen den Anlegerschutz zu stärken und international die Voraussetzungen für den Marktzugang schweizerischer Marktteilnehmer zur Europäischen Union zu unterstützen. Die Ausführungsverordnung der FINMA wurde damit den Gegebenheiten im Markt angepasst.

Anpassungen zu den derivativen Finanzinstrumenten

Die FINMA aktualisierte den Verordnungstext beispielsweise bezogen auf die derivativen Finanzinstrumente, indem allgemein bekannte Definitionen und Begriffe gestrichen wurden. Zudem vereinfachte die Aufsichtsbehörde die Regulierung, indem sie das FINMA-Rundschreiben 2008/37⁶⁵ in die Verordnung integrierte.

Neben den formalen Anpassungen glich die FINMA mit der Anpassung ihrer Ausführungsverordnung ausserdem das Risikomessverfahren derivativer Finanzinstrumente der europäischen Regulierung an. Damit soll eine einheitliche Anwendung und eine verbesserte Verständlichkeit der Commitment-Ansätze I und II⁶⁶ sowie des Modellansatzes⁶⁷ sichergestellt werden.

Beim Einsatz bestimmter Anlagetechniken oder von OTC-Derivaten werden zugunsten kollektiver Kapitalanlagen regelmässig Sicherheiten geleistet, um die Risiken aus diesen Geschäften zu senken. Diese Sicherheiten bieten jedoch nur den gewünschten Schutz, wenn sie von hoher Qualität, diversifiziert, im notwendigen Umfang verfügbar und entsprechend verwertbar sind. Dies wurde in der revidierten Kollektiv-anlagenverordnung-FINMA mit entsprechenden Grundsätzen analog dem europäischen Recht⁶⁸ sichergestellt.

Bestimmungen zu Master-Feeder-Strukturen

Mit der revidierten Kollektiv-anlagenverordnung sind per 1. März 2013 sogenannte Master-Feeder-Strukturen eingeführt worden. Abweichend von den allgemein geltenden Risikoverteilungsvorschriften kann eine kollektive Kapitalanlage (Feeder-Fonds) unter bestimmten Voraussetzungen mindestens 85 Prozent ihres Vermögens in eine einzige andere kollektive Kapitalanlage (Master-Fonds) investieren. Die Kollektiv-anlagenverordnung-FINMA enthält neu Ausführungsbestimmungen zu Art. 73a KKV, beispielsweise Informationspflichten innerhalb der Master-Feeder-Strukturen oder Anforderungen an die Auflösung und Liquidation dieser Strukturen.

⁶⁵ FINMA-Rundschreiben 2008/37 «Delegation Fondsleitung/SICAV» (aufgehoben).

⁶⁶ Vgl. Glossar, S. 115.

⁶⁷ Vgl. Glossar, S. 116.

⁶⁸ Vgl. «Leitlinien zu börsengehandelten Indexfonds (Exchange-Traded Funds, ETF) und anderen OGAW-Themen» der ESMA vom 18. Dezember 2012 (http://www.esma.europa.eu/system/files/esma_de_0.pdf).

Anpassungen im Bereich der Institute

Im Bereich der Institute wurden insbesondere die Grundsätze zur Delegation von Aufgaben in die Verordnung aufgenommen. Anstelle einer detaillierten Liste von delegierbaren Aufgaben werden die einzuhaltenden Grundprinzipien definiert. Damit soll insbesondere auch eine erhöhte Flexibilität bei der Ausgestaltung der Geschäftsmodelle einzelner Institute ermöglicht werden. Weiter präzisiert die revidierte Verordnung die Grundsätze zum Risikomanagement für Fondsleitungen, SICAV und Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, indem sie die Aufgabenverteilung innerhalb der Bewilligungsträger und die Mindestinhalte für interne Richtlinien festlegt. Schliesslich wurden auch für Depotbanken neue Anforderungen an die internen Richtlinien zur Organisation der Kontrollfunktion gegenüber der Fondsleitung definiert.

Veränderungen in der Regulierung des Asset Managements

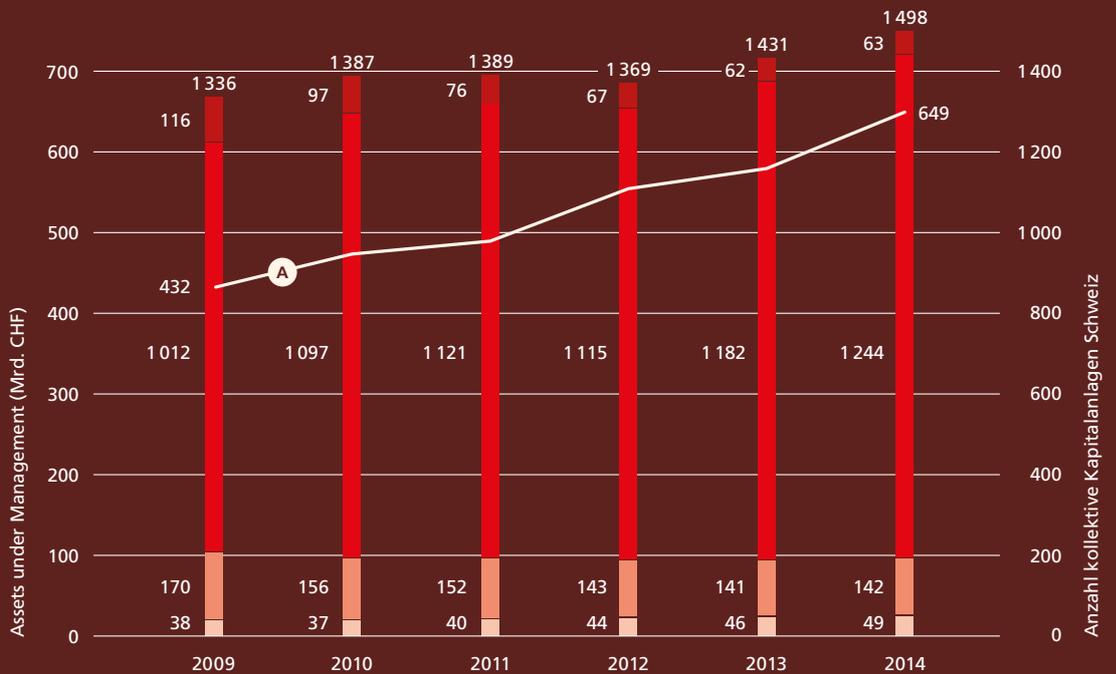
Mit der Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes und der Kollektivanlagenverordnung musste die nachgelagerte Regulierung angepasst werden. So wurde die Kollektivanlagenverordnung-FINMA den nationalen und internationalen Regulierungsänderungen angepasst. Gleichzeitig wird das FINMA-Rundschreiben 2008/37 «Delegation durch Fondsleitung/SICAV» per 31. Dezember 2014 aufgehoben.

FINMA-Verordnung FINMA-Rundschreiben	Regulierungsvorhaben und beschlossene Deregulierung			Änderungen	In Kraft ab
	Art	Inhalt / Gegenstand	Ziele / Gründe		
Kollektivanlagenverordnung-FINMA (KKV-FINMA)	Totalrevision	Die KKV-FINMA konkretisiert die Bestimmungen in Kollektivanlagengesetz (KAG) und Kollektivanlagenverordnung (KKV) und enthält technische Ausführungsbestimmungen. Insbesondere werden Anforderungen an den Einsatz von Derivaten, die Verwaltung von Sicherheiten, Master-Feeder-Strukturen, die Delegation von Aufgaben, das Risikomanagement sowie die Rechnungslegung und Prüfung definiert.	Am 1. März 2013 traten die Teilrevisionen des KAG und der KKV in Kraft. Diese stellten neue Anforderungen an die Verwaltung, die Verwahrung und den Vertrieb von kollektiven Kapitalanlagen. Als Folge dieser Revisionen und geänderter internationaler Standards wurde die KKV-FINMA revidiert. Sie soll den Anlegerschutz stärken und die Erhaltung des Marktzugangs zur Europäischen Union unterstützen.	–	1.1.2015
FINMA-Rundschreiben «Delegation durch Fondsleitung/SICAV» (2008/37)	Aufhebung	Das Rundschreiben «Delegation durch Fondsleitung/SICAV» regelt die Grundsätze zur Auslagerung von Aufgaben durch die Fondsleitung und die SICAV.	Mit der Totalrevision der KKV-FINMA wurden die Anforderungen an die Delegation von Aufgaben prinzipienbasiert in die KKV-FINMA übernommen. Das Rundschreiben 2008/37 wird daher mit Inkrafttreten der KKV-FINMA aufgehoben.	Aufgehoben	31.12.2014

Auf einen Blick: Fondsmarkt Schweiz

Der Fondsmarkt in der Schweiz verzeichnete auch 2014 eine Zunahme. So erhöhten sich sowohl die verwalteten Vermögen als auch die Anzahl der bewilligten Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen erneut.

Anzahl offene schweizerische kollektive Kapitalanlagen und verwaltete Vermögen



Quelle: Assets under Management: SNB, Statistisches Monatsheft Dezember 2014, D61 Schweizerische kollektive Kapitalanlagen, Vertriebsnetz Schweiz, Nettovermögen am Quartalsende (2014 III).

- Übrige Fonds für alternative Anlagen
- Übrige Fonds für traditionelle Anlagen
- Effektenfonds
- Immobilienfonds
- A Assets under Management (Mrd. CHF)

Der Trend der vergangenen Jahre setzte sich auch 2014 fort. So nahmen die im Rahmen von kollektiven Kapitalanlagen verwalteten Vermögen erneut zu, wobei sich auch die Anzahl der genehmigten offenen kollektiven Kapitalanlagen erhöhte. Bei den übrigen Fonds für traditionelle Anlagen ist nach wie vor die stärkste Zunahme zu verzeichnen.

Anzahl und Entwicklung der in der Schweiz ansässigen Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen



Auch bei den Bewilligungen von Vermögensverwaltern kollektiver Kapitalanlagen ist eine weitere Zunahme zu verzeichnen. Dies ist nicht zuletzt auf die geänderten gesetzlichen Grundlagen zurückzuführen. Mit der Revision des Kollektivanlagengesetzes per 1. März 2013 wurde eine allgemeine Bewilligungspflicht von Vermögensverwaltern kollektiver Kapitalanlagen eingeführt. Bestehenden Vermögensverwaltern wurde eine Frist bis Ende Februar 2015 eingeräumt, um der FINMA ein Bewilligungsgesuch einzureichen.

Der Geschäftsbereich Enforcement führte im Jahr 2014 parallel mehrere sehr umfangreiche Fälle mit internationalem Bezug sowie vermehrt Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern. Dabei stand insbesondere deren Geschäftsverhalten im Fokus.

Enforcement umfasst die verfahrensrechtlich formalisierten Tätigkeiten der FINMA zur Verfolgung von Verstössen gegen Aufsichtsrecht und zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes.⁶⁹ Diese richten sich einerseits gegen Bewilligungsträger sowie deren Mitarbeitende, sofern der ordentliche Aufsichtsprozess zur Behandlung des festgestellten oder vermuteten Missstands nicht mehr ausreicht. Andererseits geht die FINMA zum Schutz der Anleger auch gegen Akteure vor, die unerlaubt auf dem Schweizer Finanzmarkt tätig sind.

Organisatorisches

Die rechtsdurchsetzende Tätigkeit der FINMA wird grundsätzlich vom Enforcementausschuss (ENA)⁷⁰ gesteuert, der aus Mitgliedern der Geschäftsleitung besteht. Der ENA hatte bereits bisher die Eröffnung von Verfahren wegen Verdachts auf unerlaubte Tätigkeit, die Anordnung vorsorglicher Massnahmen sowie den Erlass bestimmter Verfügungen auf dem Gebiet der Insolvenz und der internationalen Amtshilfe an den Geschäftsbereich Enforcement delegiert. Neu wurde Letzterem zusätzlich auch der Erlass von Endverfügungen bei unerlaubter Tätigkeit delegiert.

Geschäftsverhalten im Fokus

Das Geschäftsverhalten von Bewilligungsträgern, insbesondere auf dem Gebiet des Marktverhaltens, der Geldwäschereibekämpfung und der Sorgfaltspflichten im grenzüberschreitenden Dienstleistungsgeschäft, war thematischer Schwerpunkt des Jahres 2014. Dabei hat die FINMA etliche Aufsichtsrechtsverletzungen festgestellt, Korrekturmassnahmen eingeleitet, Einschränkungen der Geschäftstätigkeit verfügt und weitere Massnahmen ausgesprochen wie Gewinneinziehung, Berufs- bzw. Tätigkeitsverbote sowie die Publikation der Verfügung. Bei der unerlaubten Tätigkeit standen die Entgegennahme von Publikumseinlagen ohne Banklizenz, der illegale Effektenhandel und die illegale Finanzintermediation

im Mittelpunkt. In diesem Zusammenhang hat die FINMA die Liquidation bzw. den Konkurs der beteiligten Gesellschaften angeordnet und die präventive Publikation von Anordnungen (beispielsweise Unterlassungsanweisungen) ausgesprochen. Vor besondere Herausforderungen gestellt wurde die FINMA zudem bei der Insolvenz der Banque Privée Espírito Santo SA mit Sitz in Pully.⁷¹

Komplexe Fälle

Der Geschäftsbereich Enforcement führte im Rahmen der Institutsaufsicht 2014 mehrere sehr umfangreiche Enforcementverfahren, wobei vermehrt auch internationale Bezüge bestanden. Darunter befanden sich die Verfahren gegen die BNP Paribas (Suisse)⁷², gegen die Bank Coop betreffend Marktmanipulation⁷³ sowie gegen die UBS betreffend Manipulationen im Devisenhandel⁷⁴. Diesen Entscheiden zum Marktverhalten gingen teilweise aufwendige Untersuchungen der FINMA hinsichtlich der Handelsdaten voran, was den Nachweis des marktmissbräuchlichen Verhaltens erst ermöglichte.

Auch bei den unerlaubt tätigen Unternehmen ist eine laufend grösser werdende internationale Komponente, oftmals unter Einbezug von globalen Strukturen und Holdinggesellschaften im Ausland, zu beobachten. Die Konstrukte werden immer vielfältiger und sind verschachtelt, teilweise auch unter Einschluss einer legalen Tätigkeit bestimmter Gruppengesellschaften. Trotz des Umfangs und der parallelen Behandlung bedeutender Fälle konnten die zum Teil engen zeitlichen Vorgaben unter Wahrung eines hohen Qualitätsstandards eingehalten werden.

⁶⁹ Vgl. Kap. «Leitlinien zum Enforcement», S. 30.

⁷⁰ Vgl. Kap. «Verwaltungsrat und Geschäftsleitung», Abschnitt «Enforcementausschuss», S. 94.

⁷¹ Vgl. Kap. «Sanierungsverfahren bei Banken», Abschnitt «Insolvenzverfahren», S. 87.

⁷² Vgl. Kap. «Umgang mit US-Rechtsrisiken», Abschnitt «Untersuchungen und Verfahren betreffend US-Rechtsrisiken», S. 83.

⁷³ Vgl. Kap. «Manipulation von Devisenkursen», Abschnitt «Aus der Enforcementpraxis», S. 85.

⁷⁴ Vgl. Kap. «Manipulation von Devisenkursen», S. 84.

Ausgewählte Enforcementkennzahlen

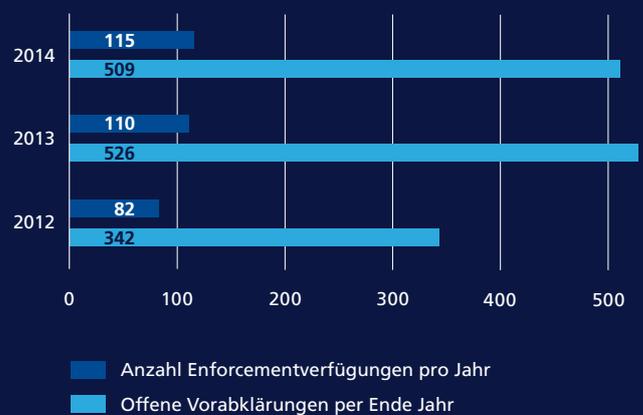
Vermehrte Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern

Die FINMA hat 2014 vermehrt separate Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern wegen der schweren Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen geführt. Fehlverhalten konnte einzelnen Personen zugerechnet werden, weil sie sich entweder selbst manipulatorische Eingriffe hatten zuschulden kommen lassen oder ihre Sorgfalts- und Aufsichtspflichten nicht erfüllt hatten. Solche Verfahren gestalten sich naturgemäss aufwendig, können sie doch im Endergebnis beispielsweise durch das Verhängen eines Berufsverbotes das wirtschaftliche Fortkommen der Beteiligten nachhaltig beeinträchtigen, was die Gegenwehr der Parteien erhöht. Die verschärfte Praxis der FINMA widerspiegelt sich auch in den neuen Leitlinien zum Enforcement, wonach die FINMA gegen natürliche Personen, die für schwere Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen die Verantwortung tragen, gezielt vorgeht.⁷⁵

Zunehmende Bedeutung der Amtshilfe

Die steigende Internationalität der Fälle sowohl bei den Bewilligungsträgern als auch bei den unerlaubt tätigen Unternehmen erfordert einen starken Einbezug der Amts- und Rechtshilfe. Umgekehrt erhält die FINMA eine stetig steigende Anzahl von Amtshilfesuchen ausländischer Finanzmarktaufsichtsbehörden und inländischer Strafbehörden. Viele dieser Gesuche betrafen auch im Jahr 2014 den Bereich der Marktaufsicht (unter anderem Insiderhandel, Marktmanipulation, Verletzung der Meldepflichten) oder enthielten Anfragen zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit von Personen. Gerade in der Marktaufsicht widerspiegelte sich die zunehmende Komplexität in diesem Bereich auch in Amtshilfesuchen, die bei der FINMA eingingen.

Vorabklärungen und Enforcementverfügungen⁷⁶



Obwohl der Geschäftsbereich Enforcement 2014 einige aussergewöhnlich umfangreiche und komplexe Verfahren, eine zunehmende Anzahl von separaten Verfahren gegen Mitarbeitende von Bewilligungsträgern sowie zahlreiche Beschwerdeverfahren zu bewältigen hatte, blieb die Anzahl der erlassenen Enforcementverfügungen in etwa gleich wie im Vorjahr.

⁷⁵ Vgl. Kap. «Leitlinien zum Enforcement», S. 30.

⁷⁶ Aufgrund eines Systemwechsels sind entstandene Unstimmigkeiten rückwirkend angepasst worden.

Enforcementstatistik⁷⁷

	Offen per 1.1.2014	Eröffnungen	Erledigungen	Offen per 31.12.2014
Enforcementverfahren	42	62	59	45
– in der Institutsaufsicht	15	20	21	14
– die gegen Mitarbeitende von Bewilligungsträgern separat geführt werden	12	26	16	22
– wegen unerlaubter Tätigkeit	15	16	22	9
Vorabklärungen	526	765	782	509
Liquidationen	28	16	6	38
– von Bewilligungsträgern	3	3	1	5
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	25	13	5	33
Konkurse	110	30	29	111
– von Bewilligungsträgern	10	3	1	12
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	100	27	28	99
Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen	12	7	1	18
– im bewilligten Bereich	12	7	1	18
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	0	0	0	0
Anerkennung ausländischer Sanierungsmassnahmen	2	0	0	2
– im bewilligten Bereich	2	0	0	2
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	0	0	0	0
Beschwerdeverfahren	41	40	46	35
– Bundesverwaltungsgericht (BVGer)	37	29	38	28
– Bundesgericht (BGer)	4	11	8	7

⁷⁷ Aufgrund eines Systemwechsels sind entstandene Unstimmigkeiten rückwirkend angepasst worden.

Umgang mit unerlaubt tätigen Unternehmen und Personen

BEISPIEL

Sind Crowdfunding-Modelle bewilligungspflichtig?

Crowdfunding (Schwarmfinanzierung) bezeichnet die Finanzierung durch eine Vielzahl von Kapitalgebern («Crowd»). Über Crowdfunding-Plattformen können Kapitalsuchende ihren Finanzierungsbedarf veröffentlichen und Kapitalgeber für ihr Projekt suchen. Insbesondere wenn die gesammelten Gelder vom Betreiber der Crowdfunding-Plattform auf eigenen Konten entgegengenommen werden, um diese bei Zustandekommen der Finanzierung später an die Kapitalsuchenden weiterzuleiten, können aus Sicht des Plattformbetreibers Bewilligungspflichten nach dem Bank- und dem Geldwäschereigesetz bestehen. Wird von den Kapitalsuchenden eine Finanzierung über Fremdkapital angestrebt (insbesondere über Darlehen), können auch diese einer Bewilligungspflicht nach dem Bankengesetz unterliegen. Um dem Bedürfnis nach mehr Rechtssicherheit in diesem Bereich Rechnung zu tragen, hat die FINMA zur Crowdfunding-Thematik Ende 2014 Grundlageninformationen in Form eines Faktenblattes⁷⁸ veröffentlicht.

BEISPIEL

Investitionen in Bäume

Die FINMA hat ferner in verschiedenen Fällen Vorabklärungen zu Gesellschaften geführt, welche Anlegern Investitionen in Bäume (beispielsweise Tropenholz, Olivenbäume oder Ähnliches) anbieten und diesen Anlegern Einkünfte aus dem Verkauf der geschlagenen Bäume oder deren Ernte in Aussicht stellen. Entsprechende Geschäftsmodelle können je nach Ausgestaltung einer Bewilligungspflicht nach dem Bankengesetz unterliegen. In zwei Fällen musste die FINMA denn auch ein Enforcementverfahren wegen illegaler Banktätigkeit eröffnen, wobei sie bei einer der betroffenen Gesellschaften einen Untersuchungsbeauftragten einsetzte. In anderen Fällen hat sich der Verdacht auf Ausübung einer unerlaubten Tätigkeit hingegen nicht erhärtet, weshalb die Abklärungen eingestellt worden sind.

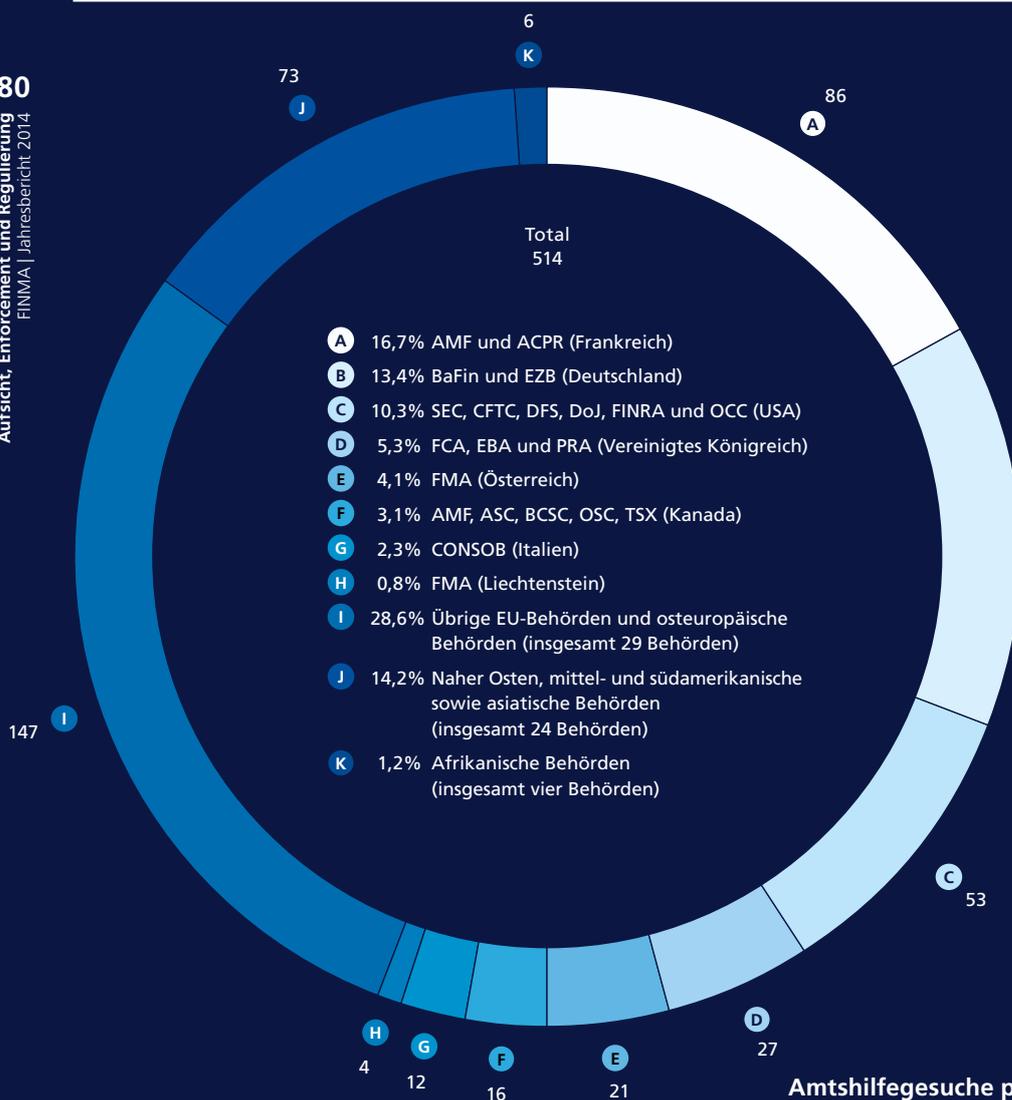
⁷⁸ Vgl. FINMA-Faktenblatt «Crowdfunding» vom 1. Dezember 2014 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/faktenblaetter/Documents/fb-crowdfunding-d.pdf>).

Statistik in der internationalen Amtshilfe

Die FINMA erhält weltweit am drittmeisten Gesuche in der internationalen Amtshilfe. Sie kann diesen mehrheitlich entsprechen, wobei das Kundenverfahren und die damit einhergehenden Verzögerungen und Vorinformationen von Betroffenen als Schweizer Besonderheiten kritisiert werden.

Eingehende Gesuche nach Behörden

80 Aufsicht, Enforcement und Regulierung
FINMA | Jahresbericht 2014



Ausgehende Gesuche nach Behörden



- A** 12% AMF und ACPR (Frankreich)
- B** 12% BaFin (Deutschland)
- C** 23% FCA (Vereinigtes Königreich)
- D** 8% FMA (Österreich)
- E** 15% FMA (Liechtenstein)
- F** 20% Übrige EU-Behörden und osteuropäische Behörden (insgesamt sieben Behörden)
- G** 10% Naher Osten, mittel- und südamerikanische sowie asiatische Behörden (insgesamt vier Behörden)

Amtshilfegesuche pro Jahr (2007 – 2014)⁷⁹



⁷⁹ Die Zahlen von 2009 und 2010 wurden gegenüber den vorangehenden Jahresberichten berichtigt.

Statistik in der internationalen Amtshilfe

Die FINMA arbeitet in der laufenden Aufsicht eng mit ausländischen Aufsichtsbehörden zusammen. Die ausreichende Fähigkeit zur internationalen Amtshilfe ist eine wichtige Voraussetzung zur effektiven Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der FINMA und vermehrt auch notwendige Voraussetzung, um Schweizer Marktteilnehmern den Zugang zu ausländischen Märkten (weiter) zu ermöglichen.

Eingehende Gesuche

Im Jahr 2014 gingen bei der FINMA 514 Amtshilfegesuche von 80 ausländischen Aufsichtsbehörden ein. Von den eingereichten Amtshilfegesuchen waren 362 Finanzintermediäre und 2240 Kunden betroffen. Mit Bezug auf die 2240 Kunden wurden bisher 352 Kundenverfahren eröffnet und 25 Verfügungen erlassen. Gegen elf dieser Verfügungen wurde Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Davon hat das Bundesverwaltungsgericht bislang in acht Fällen zugunsten der FINMA entschieden, drei Fälle waren Ende 2014 noch pendent. Die FINMA ist weltweit auf Platz drei bei den Empfängerländern von Gesuchen, was die Bedeutung des Private-Banking-Standortes Schweiz widerspiegelt. Die jährlich von der IOSCO erstellten Statistiken belegen, dass die FINMA die Amtshilfegesuche mehrheitlich zur Zufriedenheit der ausländischen Aufsichtsbehörden behandelt, wenn auch die Vorinformation von Betroffenen Anlass zu Kritik gibt.

Ausgehende Gesuche

Die FINMA hat im Jahr 2014 40 Amtshilfegesuche an die zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörden gerichtet; davon neun an die britische FCA, sechs an die liechtensteinische FMA, fünf an die deutsche BaFin, vier an die französische AMF, eines an die französische ACPR und 15 weitere Gesuche an zwölf Aufsichtsbehörden von anderen Ländern.

Die FINMA führte in den vergangenen Jahren mehrere Enforcementverfahren gegen Bewilligungsträger sowie einzelne Organe und Mitarbeitende, in denen sie deren Umgang mit Rechtsrisiken in den USA untersuchte. Wo notwendig, ordnete sie die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes an und verfügte Massnahmen.

Der US-Steuerstreit der vergangenen Jahre hat die Wichtigkeit eines angemessenen Umgangs der Bewilligungsträger mit ihren Rechtsrisiken in den USA vor Augen geführt. Dies unabhängig davon, ob die Bewilligungsträger global ausgerichtet sind und über eine Niederlassung in den USA verfügen oder einzig in der Schweiz tätig und ansässig sind. Die anwendbaren US-Normen sind komplex und gelangen teilweise auch dann zur Anwendung, wenn die massgeblichen Handlungen ausserhalb des US-Territoriums stattfinden. Die vonseiten der US-Behörden drohenden Sanktionen im Falle einer Verletzung von US-Recht können das betroffene Institut bzw. die betroffene Finanzgruppe stark in Bedrängnis bringen.

Ein wichtiges Thema für die FINMA

Die FINMA hat die erkennbar stark erhöhten Rechtsrisiken in den USA im Laufe der vergangenen Jahre intensiv verfolgt. Diesbezüglich hat sie die Bewilligungsträger im Rahmen der laufenden Aufsicht zunehmend aktiv begleitet und auf die entsprechenden Risiken hingewiesen. Im Oktober 2010 formulierte die FINMA konkrete Erwartungen an das Risikomanagement der Bewilligungsträger mit Rechtsrisiken in den USA. Die FINMA machte zudem deutlich, dass sich dies auch in ihrer künftigen Enforcementpraxis niederschlagen würde.

Auch veranlasste die FINMA bei gut 20 Instituten, dass eine unabhängige interne Untersuchung ihres US-Vermögensverwaltungsgeschäfts durchgeführt wird. Solche Untersuchungen wurden insbesondere dort angeordnet, wo Anzeichen für eine erhöhte Risikoexposition in den USA bestanden.

Enforcementverfahren gegen zwölf Institute

Die Untersuchungen ergaben dabei ein differenziertes Bild. Einige Banken agierten bewusst sehr risikoreich im Umgang mit unversicherten US-Kundengeldern, anderen mangelte es an der notwendigen Vorsicht. In zwölf Fällen, in denen Anzeichen für ein nach Schweizer Aufsichtsrecht ungenügendes Risikomanagement im Umgang mit US-Rechtsrisiken bestanden, eröffnete die FINMA ein Enforcementverfahren. Davon wurden neun mit der Verfügung von korrigierenden Massnahmen abgeschlossen. Zwei sind infolge Rückgabe der Banklizenz eingestellt worden, und ein Verfahren war Ende 2014 noch offen.

Verfahren und Gewährsbriege gegen natürliche Personen

Der Natur der prudenziellen Aufsicht entsprechend konzentriert sich die FINMA in erster Linie darauf, erkannte Missstände bei Bewilligungsträgern anzugehen. Enforcementverfahren gegen natürliche Personen werden nur dort eingeleitet, wo klare Anzeichen für persönlich zurechenbare Pflichtverletzungen bestehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Instrument des Berufsverbots nicht auf Sachverhalte anwendbar ist, die sich vor dem 1. Januar 2009 ereignet haben. Im Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Verstössen im US-Geschäft hat die FINMA in vereinzelt Fällen Enforcementverfahren gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern eröffnet und Massnahmen verfügt. Gegen weitere natürliche Personen würde die FINMA zudem Verfahren eröffnen, sollten diese eine Gewährsposition bei einem Bewilligungsträger übernehmen wollen.

Untersuchungen und Verfahren betreffend US-Rechtsrisiken

BEISPIEL

Grenzüberschreitendes Geschäft mit US-Privatkunden

Zwischen 2011 und 2012 führte die FINMA ein Enforcementverfahren gegen die Credit Suisse. Die FINMA stellte fest, dass die Credit Suisse ihre Pflichten beim Erfassen, Begrenzen und Überwachen der mit dem US-Geschäft verbundenen Rechts- und Reputationsrisiken verletzt hatte. Dadurch setzte sie sich bzw. die gesamte Finanzgruppe sowie ihre Mitarbeitenden unverhältnismässig hohen Risiken in den USA aus. Damit versties die Credit Suisse nach Schweizer Aufsichtsrecht auch gegen das Erfordernis der Gewähr eines Institutes für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Die FINMA hat verschiedene Korrekturmassnahmen verfügt, die von der Bank in der Zwischenzeit umgesetzt worden sind. Am 20. Mai 2014 gab die Credit Suisse eine Vereinbarung mit verschiedenen US-Behörden in gleicher Angelegenheit bekannt. Die Vereinbarung mit den US-Justizbehörden sah ein Schuldeingeständnis vor. Insgesamt musste die Credit Suisse an die US-Behörden eine Zahlung in der Höhe von 2,8 Milliarden US-Dollar leisten.

BEISPIEL

Transaktionen mit von US-Sanktionen betroffenen Geschäftspartnern

Im Jahr 2014 führte die FINMA ein Enforcementverfahren gegen die BNP Paribas (Suisse) SA. Die FINMA stellte fest, dass die BNP Paribas (Suisse) SA ihre Pflichten beim Erfassen, Begrenzen und Überwachen von Risiken im Zusammenhang mit Transaktionen mit Geschäftspartnern in Ländern unter US-Sanktionen schwer verletzt hatte. Die Bank setzte sich damit unverhältnismässig hohen Rechts- und Reputationsrisiken aus und versties nach Schweizer Aufsichtsrecht gegen das Erfordernis für eine angemessene Organisation. Die FINMA verfügte deshalb verschiedene Korrekturmassnahmen betreffend die BNP Paribas (Suisse) SA. Am 1. Juli 2014 gab die französische Muttergesellschaft, die BNP Paribas (Gruppe), eine Vereinbarung mit verschiedenen US-Behörden in gleicher Sache bekannt. Die Vereinbarungen sahen ein Schuldeingeständnis der Gruppe und die Zahlung von insgesamt 8,9 Milliarden US-Dollar an verschiedene US-Behörden vor.

Die FINMA stellte in einem Enforcementverfahren bei der UBS Manipulationen im Devisenhandel fest. Sie zog bei der Bank neben weiteren Massnahmen einen Betrag von insgesamt 134 Millionen Schweizer Franken ein. Bei drei weiteren Schweizer Banken traf die FINMA Abklärungen zu Fehlverhalten im Devisenhandel.

Ab Sommer 2013 berichteten verschiedene öffentliche Quellen über angebliche Marktmanipulationen und geheime Absprachen unter einzelnen Banken im Devisenhandel. Ende September 2013 zeigte die UBS der FINMA an, dass eine gezielte interne Untersuchung mögliche Hinweise auf Manipulationen ergeben hatte. Daraufhin begann die FINMA im Oktober 2013 eine Untersuchung bei mehreren Schweizer Finanzinstituten. Die Abklärungen gestalteten sich aufgrund der komplexen Materie, der umfangreichen Datenmenge sowie der erforderlichen engen Koordination mit in- und ausländischen Behörden als sehr umfangreich.

Verfahren gegen die UBS

Die FINMA eröffnete im Oktober 2013 ein Enforcementverfahren gegen die UBS wegen des Verdachts auf marktmissbräuchliches Verhalten im Devisenhandel. Die FINMA setzte einen Untersuchungsbeauftragten ein, der das Marktverhalten der Devisenhandelsabteilung der UBS Investment Bank in Zürich, die internen Führungsprozesse sowie die interne Kontrollorganisation untersuchte. Die FINMA schloss ihr Verfahren mit Verfügung vom 11. November 2014 ab.

Die FINMA stellte fest, dass Mitarbeitende der Bank in Opfikon (Zürich) wiederholt und über eine längere Zeitperiode hinweg zumindest versucht hatten, Devisenreferenzwerte zu manipulieren. Zudem verhielten sich Mitarbeitende entgegen den Interessen eigener Kunden. Risikomanagement, Kontrollen und Compliance im Devisenhandel waren ungenügend. Die FINMA kam daher zum Schluss, dass die UBS in schwerer Weise gegen die Anforderungen an die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit verstossen hatte. Begründet wurde dies mit der ungenügenden internen Organisation der Bank sowie mit dem aufgrund dieser organisatorischen Mängel begünstigten aufsichtsrechtlich inakzeptablen Verhalten ihrer Mitarbeitenden.

Die FINMA ordnete in ihrer Verfügung die Einziehung unrechtmässig erzielter Gewinne einschliesslich vermiedener Kosten in der Höhe von 134 Millionen Schweizer Franken an. Darüber hinaus verfügte sie Einschränkungen der variablen Vergütung bei der Investmentbank sowie Massnahmen zur Verbesserung der Organisation und des Risikomanagements im Devisenhandel. Die FINMA hatte in Ergänzung zu den von der UBS selbst eingeleiteten Schritten bereits im April 2014 erste unmittelbare Massnahmen angeordnet. Schliesslich setzte die FINMA zur Überwachung der vollständigen Umsetzung der Massnahmen einen Prüfbeauftragten ein.

Zur Abklärung der individuellen Verantwortung für die festgestellten Manipulationen hat die FINMA gegen elf involvierte Mitarbeitende und Manager der UBS Enforcementverfahren eröffnet.

Aufsichtsmassnahmen zu anderen Banken

Die FINMA hat gegen drei weitere Schweizer Banken Abklärungen zu Fehlverhalten im Devisenhandel getroffen. Bei den untersuchten Banken wurde ebenfalls eine institutsüberschreitende Kommunikation verschiedener Händler festgestellt. Die Abklärungen förderten jedoch keine marktmissbräuchlichen Verhaltensweisen zutage, sodass auf die Eröffnung von Enforcementverfahren verzichtet werden konnte. Zudem hatten die betroffenen Banken bereits selbst Korrekturmassnahmen ergriffen. Die eingeleiteten Massnahmen werden von der FINMA im Rahmen der Aufsichtstätigkeit begleitet und überwacht.

Aus der Enforcementpraxis

BEISPIEL

Aufsichtsrechtliche Verfolgung von Marktmanipulation

Im Bereich der Marktaufsicht stand 2014 die Marktmanipulation im Brennpunkt der FINMA. Sie führte folglich mehrere Untersuchungen zum Handel von Emittenten im eigenen Beteiligungstitel. Diese Abklärungen standen vor dem Hintergrund der FINMA-Mitteilung 52 (2013)⁸⁰, in der Erwartungen an einen guten Standard im Handel im eigenen Titel mit dem Zweck der Liquiditätsbereitstellung unter den neuen Bestimmungen zur Marktmanipulation beschrieben werden. Im Fall der Bank Coop stellte die FINMA mit Verfügung fest, dass diese über mehrere Jahre hinweg mit punktuellen, gezielten Stützungskäufen ihren Aktienkurs manipuliert hatte, und ordnete Massnahmen an. Andere grössere Untersuchungen betrafen Fälle von Orderbuchmanipulationen, bei denen mittels massiver Eingabe von Aufträgen irreführende Signale gesetzt worden waren und es so zu einer Marktmanipulation gekommen war.

BEISPIEL

Berufs- und Tätigkeitsverbote gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern

Die FINMA hat gegen den ehemaligen CEO der Bank Coop, der für die Marktmanipulation des Instituts hauptverantwortlich war, ein Berufsverbot von drei Jahren ausgesprochen. Berufs- bzw. Tätigkeitsverbote wegen marktmanipulativer Tätigkeiten wurden zudem gegen ein Mitglied im obersten Kader sowie zwei Kundenberater einer anderen Bank ausgesprochen. Auch in weiteren Bereichen ist die FINMA gegen Organe sowie Mitarbeitende von Bewilligungsträgern eingeschritten. So hat sie Berufsverbote ausgesprochen, und zwar gegen zwei leitende Mitarbeitende einer Bank, die ihre Sorgfalts- und Aufsichtspflichten im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einem externen Vermögensverwalter schwer verletzt hatten. Ein weiteres Berufsverbot sprach die FINMA zudem gegen einen ehemaligen Gewährsträger aus, der für das sorgfaltswidrige Geschäftsmodell einer Bank im grenzüberschreitenden Kundengeschäft persönlich verantwortlich gewesen war.

⁸⁰ Vgl. FINMA-Mitteilung 52 (2013) «Handel im eigenen Titel mit dem Zweck der Liquiditätsbereitstellung unter den neuen Bestimmungen zur Marktmanipulation» (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/69/finma-mitteilung-52-2013-d.pdf>).

Die FINMA ergreift Massnahmen bei Insolvenzgefahr von Banken. Bei begründeter Aussicht auf Sanierung der Bank kann sie ein Sanierungsverfahren anordnen. Dieses erfordert die Erarbeitung eines Sanierungsplans.

Die FINMA ist verantwortlich für den Erlass von Insolvenzmassnahmen über Banken. Sie kann Schutzmassnahmen ergreifen, eine Sanierung durchführen oder den Konkurs verfügen. Die Anordnung von Insolvenzmassnahmen hängt vom Vorliegen eines Insolvenzgrundes ab.

Abwägungen beim Erlass von Sanierungsmassnahmen

Die FINMA muss dabei nicht eine formelle Insolvenz abwarten, sondern kann bereits im Falle einer Insolvenzgefahr eingreifen. Einen klar definierten objektiven Zeitpunkt, wann eine Insolvenzgefahr besteht, gibt es nicht. Der FINMA kommt sowohl bei der Beurteilung, ob bzw. wann eine drohende Insolvenz vorliegt, als auch bei der Auswahl der anzuordnenden Massnahmen ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Bei ihren Abwägungen berücksichtigt die FINMA unter anderem, ob aufgrund konkreter, nachvollziehbarer Umstände der baldige Eintritt eines Insolvenzgrundes wahrscheinlicher erscheint als dessen Nichteintritt. Diese Umstände müssen zu gravierenden Problemen führen, die von der Bank selbst nicht behoben werden können. Schliesslich muss der Nutzen eines Eingreifens der FINMA überwiegen gegenüber den mit einer Insolvenzmassnahme allenfalls einhergehenden Nachteilen für die Position der Bank.

Die Einleitung eines Sanierungsverfahrens erfordert zudem, dass eine Sanierung sachlich und zeitlich durchführbar ist und die Bank im Anschluss daran die Bewilligungsvoraussetzungen sowie die übrigen gesetzlichen Vorschriften einhalten kann. Sodann müssen die Gläubiger mit einer Sanierung voraussichtlich besser gestellt werden als im Konkurs. Dabei kann die FINMA auch berücksichtigen, dass sich das Sanierungsverfahren nach Bankengesetz in der Regel besonders rasch durchführen lässt.

Konsequenzen von Sanierungsmassnahmen

Die Eröffnung eines Sanierungsverfahrens macht die FINMA sofort öffentlich bekannt. Gleichzeitig setzt die FINMA einen Sanierungsbeauftragten ein oder übernimmt selbst diese Funktion. Die primäre Aufgabe des Sanierungsbeauftragten besteht in der Erarbeitung eines Sanierungsplans, der die Grundelemente der Sanierung, der künftigen Kapitalstruktur und des Geschäftsmodells der Bank darlegt. Die Mindestanforderungen an den Inhalt des Sanierungsplans sind in Gesetz und Verordnung detailliert aufgeführt und insgesamt hoch. Besteht die Notwendigkeit, in die Rechte der Beteiligten einzugreifen, insbesondere über die Wandlung von Fremd- in Eigenkapital oder mit der Reduktion von Forderungen, sind vorrangig die Rechte der Eigenkapitalgeber und der Gläubiger von sogenanntem Wandlungskapital zu beschneiden. Erst wenn diese Massnahmen nicht ausreichen, kann in die Vermögensrechte der übrigen Gläubiger eingegriffen werden.

Mit der Genehmigung des Sanierungsplans durch die FINMA treten die Massnahmen unmittelbar in Kraft. Sofern die für den Sanierungsplan erforderlichen Angaben bereits vorher vorliegen, kann seine Genehmigung gleichzeitig mit der Eröffnung des Sanierungsverfahrens erfolgen.

Insolvenzverfahren

BEISPIEL

Fortschritte in grossen Konkursverfahren

Im Konkursverfahren über die Lehman Brothers Finance AG konnte der für das Verfahren bedeutendste Vergleich am 21. März 2014 in Kraft treten. Mittels weiterer Vergleiche wurde insbesondere die Anzahl der hängigen Kollokationsklagen erheblich gesenkt. Im Juni 2014 konnte die zweite Abschlagszahlung für die zugelassenen Forderungen vorgenommen werden und im Dezember 2014 die dritte. Im Konkursverfahren über die Aston Bank SA gab die Tessiner Staatsanwaltschaft im April 2014 zugunsten der Konkursmasse Gelder in erheblicher Höhe frei. Infolgedessen setzte die FINMA mit Verfügung vom 30. April 2014 erneut einen externen Konkursliquidator ein. Bis September 2014 konnten die gesicherten Einlagen ausbezahlt werden. Gleichzeitig wurde die Finalisierung des Kollokationsplans in Angriff genommen.

BEISPIEL

Konkurseröffnung über die Banque Privée Espírito Santo SA

Infolge der zunehmenden finanziellen Probleme der portugiesischen Gruppe Espírito Santo veräusserte die in der Schweiz domizillierte Banque Privée Espírito Santo SA im Juli 2014 bedeutende Teile ihres Kundenstammes an die CBH Compagnie Bancaire Helvétique SA. Ausserdem begab sie sich in die freiwillige Liquidation. Durch diese Massnahmen reduzierten sich ihre Bilanzsumme sowie die Anzahl ihrer Kunden erheblich. Aufgrund der danach festgestellten Überschuldung eröffnete die FINMA per 19. September 2014 den Konkurs über die Banque Privée Espírito Santo SA mit Sitz in Pully. Die Auszahlung der privilegierten Einlagen war eine der ersten Massnahmen der eingesetzten Konkursliquidatorin. Auf die Einlagensicherung musste dabei nicht zurückgegriffen werden. Das von der FINMA Ende August 2014 eröffnete Enforcementverfahren gegen die Bank betreffend den Vertrieb von Finanzprodukten der Gruppe wurde weitergeführt und war Ende 2014 noch im Gang.

Auf einen Blick: Enforcementmassnahmen

Das Finanzmarktaufsichtsgesetz hat der FINMA im Vergleich zu ihren Vorgängerorganisationen zusätzliche Enforcementmassnahmen zur Verfügung gestellt. Die Grafiken zeigen, wie die FINMA von diesen Kompetenzen Gebrauch macht.

Bewilligter Bereich

Massnahmen gegen Bewilligungsträger

- A Einsetzung Untersuchungsbeauftragte (I)
- B Feststellungsverfügung/Rüge
- C Auflagen und Einschränkungen (II)
- D Umsetzungsbegleitung durch Dritte (III)
- E Suspendierung und Entfernung von Gewährsträgern (IV)
- F Gewinneinziehung
- G Bewilligungsentzug
- H Liquidation/Konkurseröffnung
- I Veröffentlichung

Massnahmen gegen Organe, Eigner und Mitarbeiter

- A Feststellungsverfügung/Rüge
- B Suspendierung und Entfernung (V)
- C Berufsverbot und Tätigkeitsverbot (VI)
- D Gewinneinziehung

Unerlaubter Bereich

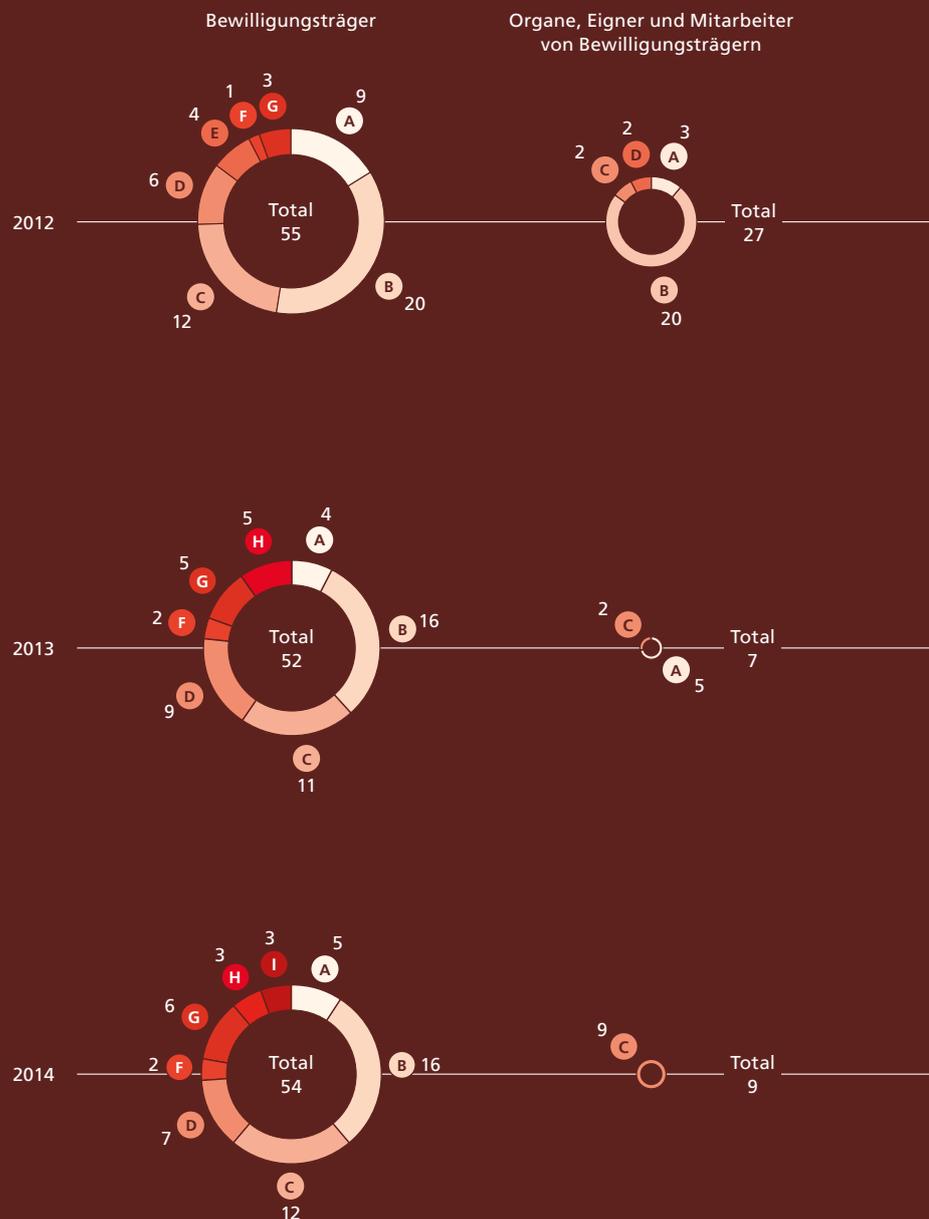
Massnahmen gegen Unternehmen

- A Einsetzung Untersuchungsbeauftragte (I)
- B Feststellung unerlaubte Tätigkeit
- C Liquidation
- D Konkurseröffnung (VII)

Massnahmen gegen natürliche Personen

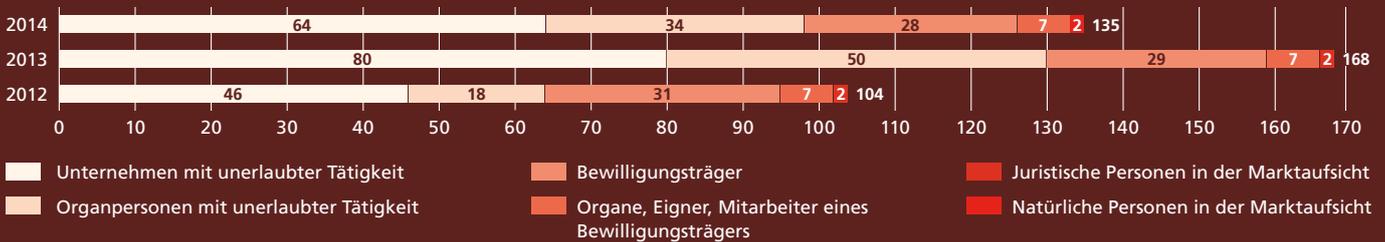
- A Feststellung Beteiligung an unerlaubter Tätigkeit
- B Unterlassungsanweisung
- C Veröffentlichung (VIII)

Art und Anzahl Massnahmen im bewilligten Bereich



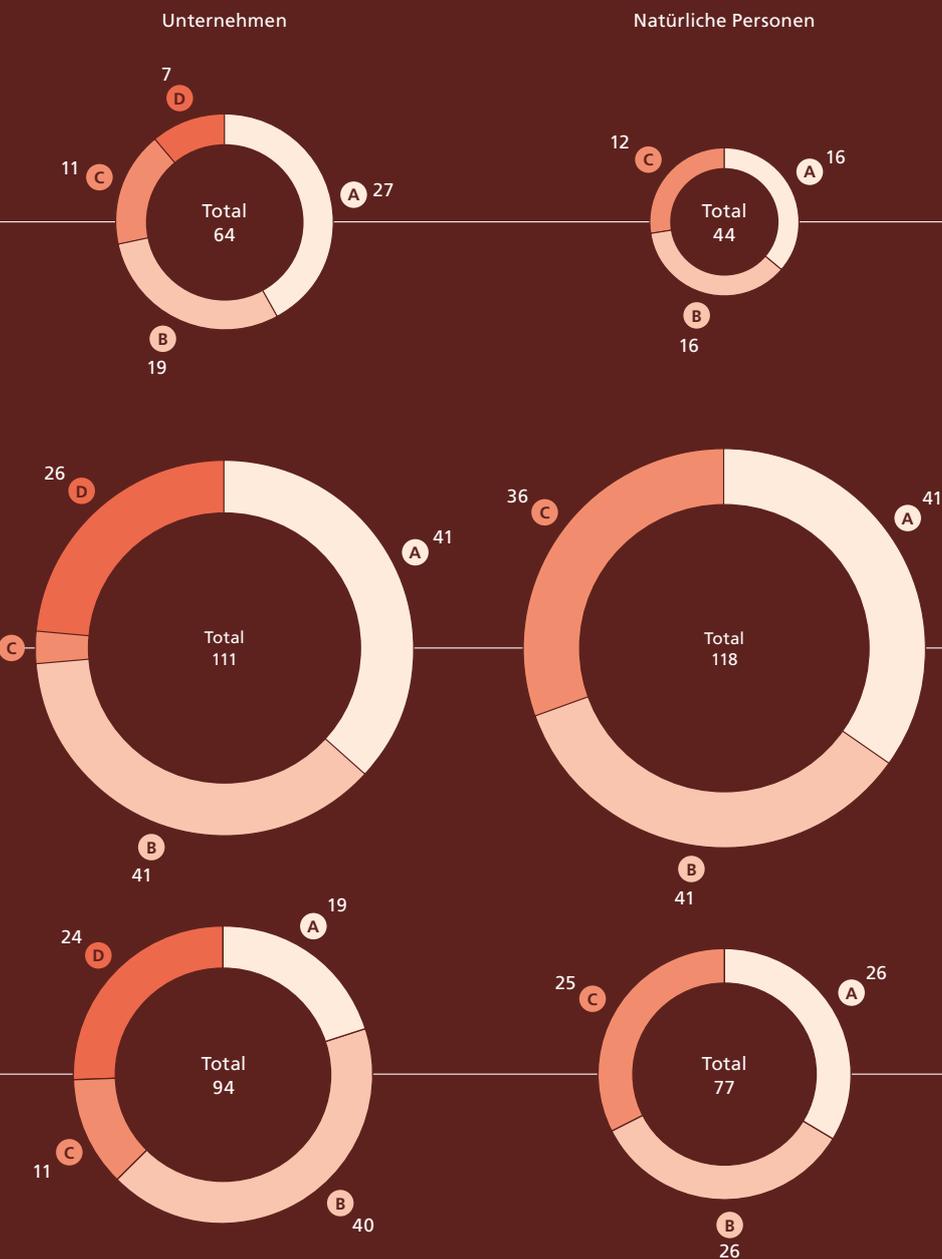
Anzahl Verfügungsadressaten nach Bereich und betroffenen Personen

Die FINMA erlässt im bewilligten und unerlaubten Bereich sowie in der Marktaufsicht Enforcementverfügungen gegen Unternehmen oder natürliche Personen. Diese Darstellung zeigt die Anzahl Adressaten der Enforcementverfügungen pro Jahr und Kategorie im Zeitraum von 2012 bis 2014.



Trotz der in etwa gleichen Anzahl Verfügungen wie im Vorjahr⁸¹ war die Zahl der Adressaten der 2014 erlassenen Verfügungen sowohl im unerlaubten Bereich als auch bei den Bewilligungsträgern geringer. Es gab somit im Durchschnitt weniger Verfügungen, die sich zugleich an mehrere Parteien richteten.

Art und Anzahl Massnahmen im unerlaubten Bereich



Erläuterungen zur Zählweise

Es wird die Anzahl betroffener Personen gezählt (nicht die Anzahl Verfügungen). Wenn auf eine Person unterschiedliche Massnahmearten kumulativ angewandt wurden, zum Beispiel eine organisatorische Massnahme zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands nach Art. 31 FINMAG und zusätzlich eine Gewinneinziehung, wurde mehrfach gezählt. Hingegen führten mehrere gleichartige Massnahmen gegen eine Person, zum Beispiel mehrere Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands, nur zu einer einfachen Zählung.

Erläuterungen zu einzelnen Kategorien

- I im Untersuchungsstadium vorsorglich angeordnet
- II Anordnungen gestützt auf Art. 31 FINMAG
- III im Rahmen der Endverfügung zur Übernahme von Kontrollen zwecks Umsetzung von Auflagen
- IV Anzahl betroffene Bewilligungsträger
- V Anzahl betroffene Organpersonen (17 im Jahr 2012 betrafen dasselbe Verfahren)
- VI nach Art. 33 FINMAG und Art. 35a BEHG
- VII sofern die Konkursöffnung auf eine bereits von der FINMA verfügte Liquidation folgte, wurde sie für diese Grafik nicht nochmals gezählt
- VIII in der Regel der Unterlassungsanweisung, vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C.30_2011/2C.543_2011 vom 12. Januar 2012 E. 5.2.2

⁸¹ Vgl. Kap. «Statistiken», Abschnitt «Enforcementverfügungen», S. 111.