



Aufsicht, Enforcement und Regulierung

40 Banken und Effektenhändler

52 Versicherungen

62 Märkte

72 Enforcement



Das Jahr 2013 war geprägt von einer neuerlichen Verengung der Margen im Zins- und Kommissionsgeschäft, einem anhaltenden Wachstum des Hypothekargeschäfts und einer zunehmenden Verunsicherung im grenzüberschreitenden Geschäft. Die Konsolidierung im Schweizer Bankensektor hielt an, verlief aber weniger rasch als erwartet.

Im Jahr 2013 waren die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Banken und Effekthändler in der Schweiz weiterhin eine Herausforderung. Da die Zinsen auf äusserst tiefem Niveau verharrten, waren die Zinserträge der Banken erneut rückläufig. Die Debatte um die grenzüberschreitende Beratungstätigkeit riss nicht ab und sorgt weiterhin für Unruhe.

Konsolidierung am Vermögensverwaltungsmarkt

Der internationale Druck auf die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung verstärkte sich 2013. Ende 2012 hat Deutschland das ausgehandelte Steuerabkommen mit der Schweiz abgelehnt. In Frankreich wurden wegen aktiver Beihilfe zur Steuerflucht verschiedene Verfahren gegen Schweizer Banken eröffnet. Diese Ereignisse in Kombination mit der politischen Diskussion rund um die sogenannte Lex USA veranlassten einige wichtige Finanzakteure, öffentlich verlautbaren zu lassen, dass sie sich von Kunden trennen werden, die nicht in der Lage sind, einen adäquaten Steuerstatus zu belegen.

Zugleich lancierte das DoJ Ende August 2013 ein Programm zur Beilegung des Steuerstreits zwischen den USA und den Schweizer Banken.³³ Die Banken hatten bis zum 31. Dezember 2013 Zeit, sich freiwillig für eine der drei Kategorien zu entscheiden, die das DoJ mit dem SIF ausgehandelt hatte. Es war klar, dass die Umsetzung dieses Programms bei den betroffenen Instituten beträchtliche Ressourcen binden und hohe interne wie auch externe Kosten verursachen wird. Ausserdem werden die Banken, die sich freiwillig für die Kategorie 2³⁴ melden, eine Busse zahlen müssen, die beträchtlich ausfallen könnte.

Zinsänderungsrisiken und Hypothekarwachstum

Der Überwachung und Steuerung der Zinsänderungsrisiken kommt nach wie vor eine hohe Bedeutung zu,

weshalb die FINMA bei verschiedenen Geschäftsbanken auch 2013 Vor-Ort-Kontrollen durchführte und einen vertieften Einblick in das Risikomanagement nahm. Im Rahmen der Gespräche mit den Banken wird dieses wichtige Thema zudem regelmässig aufgegriffen; gegebenenfalls werden auch Massnahmen im organisatorischen Bereich angeordnet, oder es wird eine Verstärkung der Eigenmittel verlangt.

Rückgang der Kommissionserträge

Während sich die Aktienmärkte besser entwickelten als in den Vorjahren, fielen die Erträge an den Anleihenmärkten weiterhin sehr bescheiden aus. So verharrte der Liquiditätsanteil der meisten Kundenportfolios auf hohem Niveau. Deshalb musste ein Grossteil der Akteure am Schweizer Finanzplatz einen erneuten Rückgang ihrer Kommissionserträge hinnehmen. Die Ertragslage gerät durch das Urteil des Bundesgerichts³⁵ zu den Retrozessionen zusätzlich unter Druck. Noch ist keine Trendwende in Sicht. Die Folge ist, dass auch die kritische Grösse ansteigt, die jede Bank benötigt, um auf Dauer rentabel zu sein.

Euro- und Staatsschuldenkrise

Obwohl die Massnahmen der Troika (EU-Kommission, EZB und IWF) in gewissen europäischen Ländern zu einer Stabilisierung der Konjunktur geführt haben, bestehen die strukturellen Schwächen weiter und die Situation könnte sich rasch wieder verschlechtern.

Aus diesem Grund hielt die FINMA an ihren verstärkten aufsichtsrechtlichen Kontrollmassnahmen fest, die sie zu Beginn der Krise bei bestimmten Schweizer Instituten von europäischen Bankengruppen angeordnet hatte, die im Rahmen der Euro- und der Staatsschuldenkrise grösseren Risiken ausgesetzt waren. Dazu gehören unter anderem eine ausführlichere Berichterstattung und die Limitierung gruppeninterner Positionen. Das entsprechende FINMA-Rundschreiben 2013/7³⁶, das am 1. Juli 2013 in

³³ Vgl. Kap. «Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft», S. 26.

³⁴ Vgl. Kap. «Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft», S. 26.

³⁵ Vgl. BGE 138 III 755.

³⁶ Vgl. FINMA-Rundschreiben «Limitierung gruppeninterner Positionen – Banken» (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-07-d.pdf>).

Kraft trat, formalisierte und klärte die seit mehreren Jahren gängige Praxis in Bezug auf die Limitierung gruppeninterner Auslandspositionen von Schweizer Banken. Damit will die FINMA die finanziellen und

operativen Abhängigkeiten innerhalb einer Bankengruppe reduzieren und einen angemessenen Schutz der Gläubiger von Schweizer Banken gewährleisten.

Too-big-to-fail-Verfügungen

Ende Dezember 2013 erliess die FINMA zwei Verfügungen gegenüber Credit Suisse und UBS, die die besonderen Anforderungen nach den Bestimmungen für systemrelevante Banken der Eigenmittelverordnung (ERV) zum Gegenstand haben. Sie konkretisieren die Auswirkungen der im Frühjahr von der SNB festgestellten Systemrelevanz dieser beiden Finanzgruppen. Auf Stufe der Einzelinstitute werden die UBS AG und die Credit Suisse AG aufgrund des Entscheids der FINMA den besonderen Anforderungen unterstellt. Die Neue Aargauer Bank ist hingegen aufgrund ihrer aktuellen Grösse und Funktion in der Credit Suisse Group von der Einhaltung besonderer Anforderungen ausgenommen.

Die Verfügungen halten erstmals die Höhe der progressiven Komponente für beide Gruppen und Einzelinstitute fest, die insbesondere unter Berücksichtigung des Marktanteils in der Schweiz und der Gesamtgrösse zu bestimmen ist. Die progressive Komponente hat zusätzliche Eigenmittelanforderungen zur Folge und wird jährlich neu bestimmt. Die FINMA kann Rabatte gewähren in Anerkennung von Massnahmen der Banken zur Verbesserung ihrer globalen Sanier- und Liquidierbarkeit. Darauf wurde bei der erstmaligen Bestimmung verzichtet.

Auf Stufe der Einzelinstitute ist die FINMA nach der ERV gehalten, unter gewissen Voraussetzungen Erleichterungen zu gewähren, damit die Finanzgruppen nicht eine Eigenmittelausstattung aufweisen, die die Vorgaben der Verordnung übertreffen. Die Senkung der quantitativen Anforderungen an das regulatorische Eigenkapital ist die von der Aufsicht bevorzugte Massnahme, da sie transparent ist. Weil nach der Verordnung eine minimale Grenze von 14 Prozent der risikogewichteten Positionen nicht unterschritten werden darf, wurden weitere Erleichterungen notwendig. Die Verfügungen wählen dazu abweichend von der ERV eine Gleichbehandlung von indirekten und direkten Beteiligungen in Tochtergesellschaften. Die Beteiligungswerte insgesamt werden, soweit notwendig, anstelle eines Beteiligungsabzuges als risikogewichtete Positionen behandelt.

Systemrelevanz der Zürcher Kantonalbank

Mit Verfügung vom 1. November 2013 hat die SNB die Zürcher Kantonalbank als systemrelevant erklärt. Ausschlaggebend war insbesondere die bedeutende Rolle der Bank im inländischen Kredit- und Einlagengeschäft sowie im Zahlungsverkehr. Die Entscheidung, die Zürcher Kantonalbank als systemrelevant einzustufen, lag in der Kompetenz der SNB. Im Vorfeld ist die FINMA angehört worden und hat den Entscheid unterstützt.

Aufgabe der FINMA ist es, die besonderen gesetzlichen Anforderungen festzulegen, die die Zürcher Kantonalbank aufgrund ihrer Systemrelevanz zu erfüllen hat. Namentlich haben systemrelevante Banken besondere Eigenmittel-, Liquiditäts- und Risikoverteilungsvorschriften einzuhalten. Die FINMA wird nun Inhalt und Umfang dieser Anforderungen festlegen.

Mit einem Notfallplan hat die systemrelevante Bank gegenüber der FINMA nachzuweisen, dass systemrelevante Funktionen im Fall drohender Insolvenz unabhängig von den übrigen Teilen der Bank und ohne Unterbrechung weitergeführt werden können. Wird dieser Nachweis nicht erbracht, hat die FINMA die notwendigen Massnahmen anzuordnen.

Retrozessionen

Die FINMA hat im November 2012 die FINMA-Mitteilung 41 (2012)³⁷ veröffentlicht und darin den Marktteilnehmern mitgeteilt, was sie von ihnen bezüglich des Umgangs mit Retrozessionen aus aufsichtsrechtlicher Perspektive erwartet. Nachdem sich die FINMA im ersten Quartal 2013 ein ganzheitliches Bild über die Risikosituation der beaufsichtigten Institute und über deren Umsetzung der Mitteilung verschafft hatte, wurde das Thema im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit weiter bearbeitet.

Bei verschiedenen Instituten hat die FINMA konkrete Massnahmen initiiert – dies insbesondere dann, wenn die von der FINMA in ihrer Mitteilung geäusserten Erwartungen nicht umgesetzt worden sind. Es lässt sich generell feststellen, dass die Banken vor allem im Bereich Transparenz gegenüber den Kunden sowie in der Ausgestaltung der Vertragsunterlagen verschiedene zielführende Massnahmen ergriffen haben.

Die Beurteilung allfälliger Forderungen der Kunden an die Institute ist Sache der Zivilrichter und nicht Aufgabe der FINMA. Der allgemeine Umgang der Banken mit Retrozessionen wird auch im Jahr 2014 ein Thema der Aufsichtstätigkeit bleiben.

³⁷ Vgl. FINMA-Mitteilung 41 (2012)
«Aufsichtsrechtliche Massnahmen – Retrozessionen»
(<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/54/finma-mitteilung-41-2012-d.pdf>).

Kernelement der Sanierungs- und Abwicklungsstrategie der FINMA für global tätige systemrelevante Banken ist eine Zwangsbeteiligung der Gläubiger an den Verlusten. Durch dieses «Bail-in» wird die implizite Staatsgarantie reduziert und die Marktordnung wiederhergestellt.

Mit der Bankeninsolvenzverordnung der FINMA (BIV-FINMA) verfügt die Schweiz als eines der ersten Länder über ein Instrumentarium, das es grundsätzlich erlaubt, eine Sanierung bzw. Abwicklung von systemrelevanten Finanzgruppen effektiv durchzuführen.

BIV-FINMA erfüllt internationale Vorgaben

Die BIV-FINMA erfüllt weitgehend die Vorgaben, die das FSB für effektive Insolvenzregimes in seinen «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions»³⁸ festgelegt hat. Erste internationale Überprüfungen des IWF und anderer Institutionen im Jahr 2013 haben dies bestätigt.

Die BIV-FINMA ist zudem äquivalent mit dem Entwurf der EU-Richtlinie zu einem «Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms»³⁹ und zum US-amerikanischen Gesetzeswerk «Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act». Daher bewegen sich allfällige von der FINMA und der SNB zu treffende Massnahmen innerhalb des internationalen Standards.

Vor dem Hintergrund der vom Bundesverwaltungsgericht⁴⁰ geäusserten Zweifel an der Rechtsgrundlage einzelner Bestimmungen der BIV-FINMA und angesichts internationaler Entwicklungen bei den Insolvenzstandards prüft die FINMA, ob allenfalls erneut regulatorischer Handlungsbedarf besteht.

Bail-in statt Bail-out

Die globale Sanierungs- und Abwicklungsstrategie für global tätige systemrelevante Schweizer Banken beruht primär auf einem von der FINMA ausgelösten «Bail-in»⁴¹, also einer Wandlung von Schulden in Eigenkapital. Damit werden nicht nur Aktionäre, sondern auch Obligationäre in die Haftung genommen. Dies hat entlang des von der FINMA favorisierten Ansatzes auf der obersten Gruppenstufe und unter der Leitung der Aufsichtsbehörde des Heimatlandes

des betroffenen Konzerns zu geschehen. «Single Point of Entry» heisst diese Strategie, die die FINMA bevorzugt.

Auf dem «Bail-in» bauen weitere Restrukturierungen auf, etwa eine Umstrukturierung der Gruppe, die Auflösung einzelner Einheiten oder Geschäftsfelder oder der Austausch des Managements. Nur im ungünstigsten Fall, das heisst, wenn der Bail-in nicht durchführbar sein sollte, muss die Finanzgruppe unter gleichzeitiger Auslösung der lokalen Notfallpläne aufgespalten werden.

Transparenz über Vorgehen der FINMA

Nachdem mit den britischen (Bank of England, FSA⁴²) und den US-amerikanischen Behörden (Fed, FDIC, OCC sowie einzelstaatliche Behörden) ein gemeinsames Verständnis über die Sanierungs- und Abwicklungsstrategie erzielt werden konnte, hat die FINMA diese am 7. August 2013 in einem Positionspapier⁴³ veröffentlicht. Damit soll Transparenz geschaffen werden, wie die FINMA im Fall eines Scheiterns einer global systemrelevanten Bank vorgeht. Zudem sollte verdeutlicht werden, dass der Staat nicht beabsichtigt, systemrelevante Banken mit Mitteln der Steuerzahler zu retten.

Zuerst sollen die Investoren und Gläubiger der Bank zur Haftung herangezogen werden. Indem diesen gegenüber Rechtssicherheit geschaffen worden ist, können sie in ihren Investitionsentscheidungen die Möglichkeit eines Bail-in künftig berücksichtigen.

Grossbanken haben Sanierungspläne eingereicht

Auf dieser Grundlage wurden die im Jahr 2012 initiierten Recovery-and-Resolution⁴⁴-Planungen weiter vorangetrieben. Die Grossbanken haben der FINMA 2013 erste vollständige Sanierungspläne eingereicht, mit denen sie aufzeigen, wie sie in einer

³⁸ Vgl. http://www.financial-stabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf.

³⁹ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:EN:PDF>.

⁴⁰ Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3771/2012 vom 12. März 2013 in Sachen Fabiani.

⁴¹ Vgl. Glossar, S. 111.

⁴² Die Financial Services Authority ist am 1. April 2013 in die Prudential Regulation Authority (PRA), die bei der Bank of England angesiedelt ist, und die Financial Conduct Authority (FCA) übergegangen.

⁴³ Vgl. FINMA-Positionspapier «Sanierung und Abwicklung global systemrelevanter Banken» (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/pos-sanierung-abwicklung-20130807-d.pdf>).

⁴⁴ Vgl. Glossar, S. 114.

Krisenlage eine Stabilisierung erreichen und zumindest Teile der Geschäfte unter Einbezug der systemrelevanten Funktionen ohne staatliche Eingriffe fortführen können.

Im Fall einer Verbesserung ihrer globalen Sanierungs- und Abwicklungsfähigkeit können systemrelevante Banken nach den Too-big-to-fail-Vorschriften Erleichterungen der besonderen Kapitalanforderungen erhalten. Die FINMA wies diesbezüglich in ihrer Kommunikation gegenüber den Grossbanken darauf hin, dass sie die Einbringung des Schweizer Geschäftes in eine getrennte Rechtseinheit mit Sitz in der Schweiz als eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung eines Kapitalrabattes ansieht. UBS wie auch Credit Suisse haben Ende 2013 die Gründung eigenständiger schweizerischer Rechtseinheiten angekündigt, in denen sie das Schweizer Geschäft einschliesslich der systemrelevanten Funktionen bündeln wollen.

Parallel dazu hat die FINMA an Restrukturierungs- und Abwicklungsplänen gearbeitet. Mithilfe dieser Pläne saniert die FINMA im Falle drohender Insolvenz die Finanzgruppen oder wickelt diese ab. Ende Juni 2013 konnten die ersten Versionen dieser Pläne für Credit Suisse und UBS finalisiert und anschliessend der SNB sowie den Aufsichts- und Insolvenzbehörden in den USA und in Grossbritannien zur Konsultation zugestellt werden.

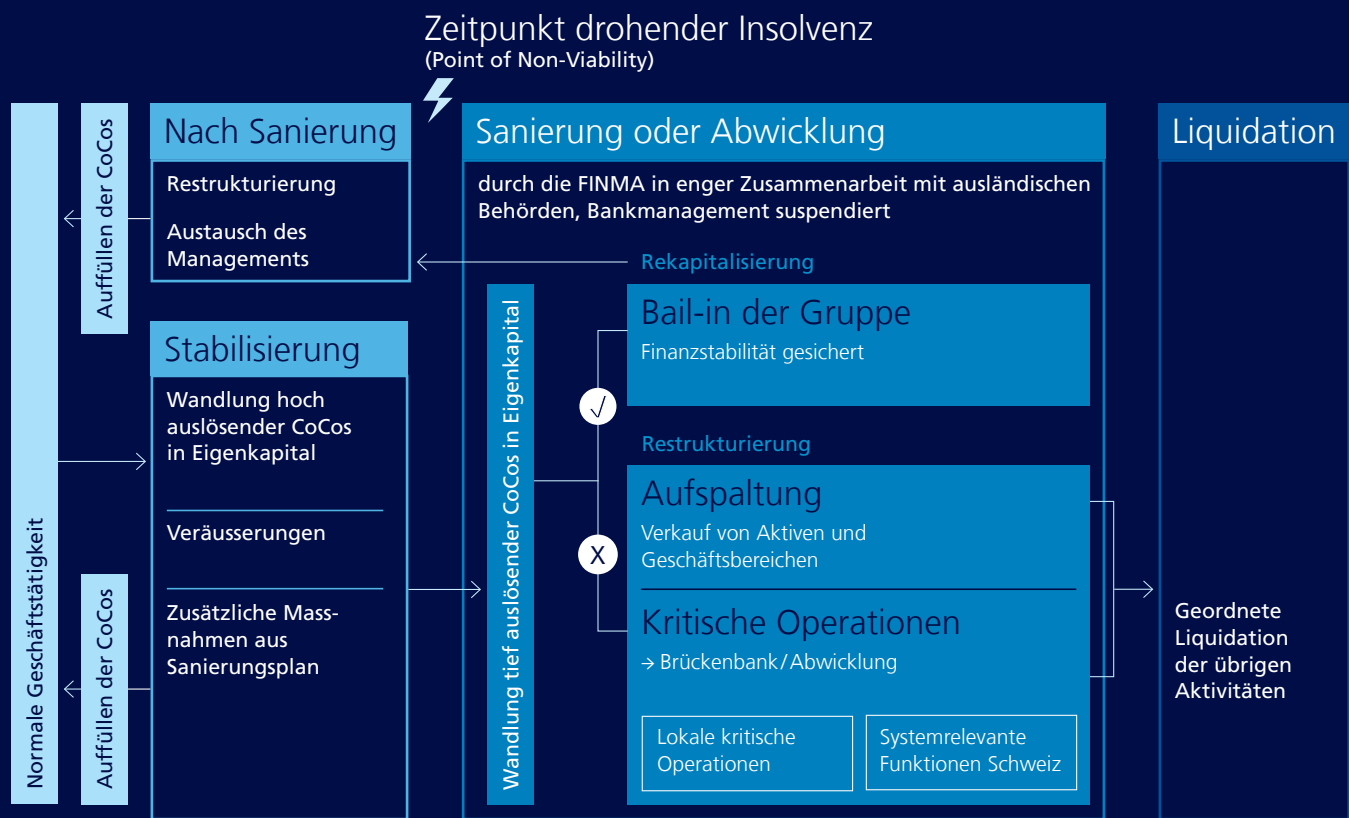
In gemeinsamen Arbeitsgruppen diskutierte die FINMA die Anerkennung und Kooperation bei der Umsetzung bzw. Operationalisierung der «Single Point of Entry»-Resolution-Strategie sowie eine zielgerichtete Strukturierung der Banken und ihrer Fremdkapitalemissionen.

Im Jahr 2014 wird ein Schwerpunkt auf der Operationalisierung des Bail-in und einer Verfeinerung der Ablaufplanung liegen.

Sanierungs- und Abwicklungsstrategie der FINMA

Vor dem Hintergrund der Too-big-to-fail-Problematik bei systemrelevanten Banken ist eine wirkungsvolle und international koordinierte Sanierungs- und Abwicklungsstrategie zentral.

Sanierungs- und Abwicklungsstrategie in der Übersicht



- ✓ Rekapitalisierungsquellen **genügend** für die FINMA
- ✗ Rekapitalisierungsquellen **ungenügend** für die FINMA

Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen halten den Konsolidierungstrend auf dem Bankenplatz Schweiz aufrecht. Besonders betroffen sind die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung und die Niederlassungstätigkeit von Auslandsbanken.

Die bereits vor einigen Jahren eingesetzte Marktkonsolidierung hält unvermindert an. Tiefe Zinsen, Margendruck und ein deutlich verändertes Cross-Border-Umfeld setzen bestehende Banken und Effektenhändler unter Druck. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Anzahl eingereicherter Gesuche für eine neue Bank- oder Effektenhändlerlizenz weiter rückläufig ist. Im Jahr 2013 bewegte sich die Zahl neu bewilligter Banken und Effektenhändler auf ähnlich tiefem Niveau wie in den beiden Vorjahren (zwei Bankbewilligungen und vier Effektenhändlerbewilligungen).

Grosse Herausforderungen

Über Jahrzehnte hinweg einträgliche Geschäftsmodelle in der Vermögensverwaltung müssen kritisch hinterfragt werden. Die Neuausrichtung im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft verursacht höhere Compliance-Kosten.

Auch das Privatkundensegment ist in der andauernden Tiefzinsphase besonders gefordert und hat gegen Ertragsrückgänge anzukämpfen. Vor allem Institute unterhalb einer kritischen Grösse sehen sich immer häufiger dazu gezwungen, ihr Bankgeschäft aufzugeben und auf die Bewilligung zu verzichten. Im Jahr 2013 haben rund drei Dutzend Banken und Effektenhändler den Rückzug beschlossen. Davon sind bereits acht endgültig aus dem regulierten Bereich ausgeschieden, bei rund zwanzig Instituten ist der begleitete Marktaustritt noch im Gange.

Suche nach neuen Geschäftsmodellen

Einige Banken suchen ihr Glück bei neuen Eigentümern und erhoffen sich dadurch vorteilhafte Impulse. Häufig scheitern solche Projekte jedoch an den wenig plausiblen Geschäftsmodellen oder an den undurchsichtigen und zweifelhaften Eigentümerstrukturen. Die FINMA verfolgt auch in solchen Fällen im Interesse des Finanzplatzes einen robusten Aufsichtsmassstab, ohne jedoch verzerrend ins Marktgeschehen einzugreifen.

In den vier Jahren seit 2010 haben 80 Banken (einschliesslich Effektenhändlern) den Finanzplatz Schweiz verlassen. Viele von ihnen, rund 40 an der Zahl, gingen in einem neuen Partner auf, suchten ihre geschäftliche Zukunft also in einer Fusion oder in einem Verkauf. 28 Institute verliessen den Markt freiwillig, indem sie ihre Lizenz zurückgaben. Liquidiert wurden neun Institute und drei wurden durch ein Enforcementverfahren der FINMA veranlasst, aus dem Markt auszutreten.

Es handelt sich in aller Regel um kleine Banken, die den Markt verlassen: In den vier Jahren seit 2010 waren es 64 Institute der Kategorie 5, 14 Banken der Kategorie 4 und nur zwei mittelgrosse Banken der Kategorie 3. Als genereller Trend auszumachen ist, dass sich die Auslandsbanken vermehrt in ihre Heimmärkte zurückziehen. Rund 16 haben 2013 ihre Schweizer Einheiten geschlossen.

Marktaustritte seit 2010

aufgeteilt nach Austrittstyp, Aufsichtskategorie und Inland- bzw. Auslandsbanken

	2010	2011	2012	2013
Fusionen	7 (6)	10 (3)	8 (5)	15 (9)
Kategorie 3 (davon Auslandsbanken)	–	–	1 (0)	–
Kategorie 4 (davon Auslandsbanken)	1 (1)	5 (1)	1 (1)	5 (3)
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	6 (5)	5 (2)	6 (4)	10 (6)
Freiwillige Aufgabe der unterstellungspflichtigen Geschäftstätigkeit	3 (1)	9 (6)	9 (6)	7 (6)
Kategorie 3 (davon Auslandsbanken)	–	1 (0)	–	–
Kategorie 4 (davon Auslandsbanken)	1 (0)	–	–	1 (0)
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	2 (1)	8 (6)	9 (6)	6 (6)
Freiwillige Liquidation	2 (1)	3 (1)	3 (2)	1 (1)
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	2 (1)	3 (1)	3 (2)	1 (1)
Bewilligungsentzug	1 (1)	1 (0)	1 (1)	0 (0)
Kategorie 5 (davon Auslandsbanken)	1 (1)	1 (0)	1 (1)	0 (0)
Total (davon Auslandsbanken)	13 (9)	23 (10)	21 (14)	23 (16)

Seit dem 26. Juni 2013 ist die PostFinance als Bank und Effektenhändlerin der FINMA unterstellt. Die PostFinance hat die gleich strengen Anforderungen zu erfüllen und wird gleich intensiv beaufsichtigt wie andere Finanzinstitute von vergleichbarer Grösse und Komplexität.

Am 6. Dezember 2012 hatte die FINMA der PostFinance die Bewilligung zur Tätigkeit als Bank und Effektenhändlerin erteilt. Vor Inkrafttreten der Bewilligung musste die PostFinance jedoch nachweisen, dass sie eine Reihe von organisatorischen, finanziellen und personellen Bedingungen erfüllt. Im Juni 2013 kam die FINMA zum Schluss, dass die PostFinance diese Bedingungen erfüllt. Daraufhin hat die Schweizerische Post am 26. Juni 2013 ihre Sparte PostFinance in eine eigenständige Aktiengesellschaft ausgegliedert. Damit wurde die formelle Voraussetzung geschaffen, um die PostFinance definitiv der Bankenaufsicht zu unterstellen.

Hohe aufsichtsrechtliche Anforderungen

Der Bewilligungsprozess dauerte insgesamt drei Jahre. Die FINMA hat von Anfang an unterstrichen, dass die PostFinance die gleichen aufsichtsrechtlichen Anforderungen wie jedes andere Finanzinstitut von vergleichbarer Grösse und Komplexität zu erfüllen hat. Im Bewilligungsverfahren analysierte die FINMA unter anderem die vorgesehene organisatorische Struktur, die Kapitalisierung und die personelle Besetzung der PostFinance. Sie kam zum Schluss, dass eine solide Basis für die geplanten Aktivitäten als Bank und Effektenhändlerin und die Beaufsichtigung durch die FINMA gegeben sei.

Corporate Governance zentral

Die FINMA erwog im Bewilligungsprozess auch, dass der Bund Eigentümer der PostFinance sein wird und dass die sehr weit gehende Kooperation der Post mit anderen Gesellschaften besondere Fragestellungen und Risiken mit sich bringt. Dieser Ausgangslage wurde mit spezifischen Anforderungen zur Corpo-

rate Governance und zu den (Finanz-)Beziehungen zwischen der PostFinance AG und dem Postkonzern Rechnung getragen. Auch der Geldwäscherei-prävention wurde ein hoher Stellenwert eingeräumt.

Als sehr bedeutende und komplexe Marktteilnehmerin wurde die PostFinance für die laufende Aufsicht der Kategorie Z⁴⁵ zugeteilt. Die zweithöchste Aufsichtsstufe impliziert zusätzliche Aufsichts-anforderungen, unter anderem einen erhöhten Eigenmit-telpuffer und eine intensivierte Aufsicht, beispiels-weise regelmässige Vor-Ort-Kontrollen.

Warum die PostFinance eine Banklizenz benötigte

Schon vor dem 26. Juni 2013 war die Schweizerische Post über ihre Sparte PostFinance als Finanzdienst-leisterin tätig. PostFinance nimmt gewerbsmässig Publikumseinlagen entgegen und hat im Bereich des Zahlungsverkehrs einen gesetzlich definierten Grundversorgungsauftrag zu erfüllen. Diese Finanz-dienstleistungen konnte sie dank einer gesetzlichen Ausnahmeregelung ohne Bankbewilligung erbrin-gen.⁴⁶ Nachdem das Parlament mittels Postgesetz und Postorganisationsgesetz beschlossen hatte, dass die PostFinance in eine privatrechtliche Aktienge-sellschaft ausgelagert werden soll, war klar, dass die Finanzsparte des Postkonzerns eine Bewilligung der FINMA benötigt. Mit der am 26. Juni 2013 vor-genommenen Auslagerung entfällt die bisherige Ausnahmeregelung nach Bankengesetzgebung. Die Postgesetzgebung verbietet der PostFinance weiterhin das selbstständige Anbieten von Krediten und Hypotheken.

⁴⁵ Vgl. Anhang, Kap. «Aufsichtskategorisierung Banken und Versicherungen», S. 102.

⁴⁶ Ausser Banken dürfen nur Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Kassen, für die sie vollumfänglich haften, gewerbsmässig Publikumseinlagen entgegennehmen (Art. 3a Abs. 1 BankV).

Die wichtigsten Weiterentwicklungen in der Bankenregulierung im Jahr 2013 haben zu verschiedenen Anpassungen von FINMA-Rundschreiben geführt.

FINMA-RUNDSCHREIBEN	REGULIERUNGSVORHABEN			ÄNDERUNGEN	IN KRAFT SEIT / AB
	ART	INHALT / GEGENSTAND	ZIELE / GRÜNDE		
«Kreditrisiken Banken» (08/19) «Marktrisiken Banken» (08/20) «EM-Offenlegung Banken» (08/22) «Anrechenbare Eigenmittel Banken» (13/1) «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken» (11/2)	Teilrevision	Anpassungen an die internationalen Standards «Basel III»	Umsetzung ohne materielle Abweichungen vom internationalen Regelwerk	Wenige Präzisierungen und punktuelle Anpassungen	1.1.2014
«Operationelle Risiken Banken» (08/21)	Teilrevision	«Principles for the Sound Management of Operational Risk» ⁴⁷ des BCBS vom Juni 2011	– Umsetzung der Basler Empfehlungen zum Management operativer Risiken – Ergänzung mit Anhang zur Datensicherheit	Erweiterung um qualitative Anforderungen an das Management operativer Risiken	1.1.2015
«Risikoverteilung Banken» (08/23)	Teilrevision	Too-big-to-fail-Regulierung	Keine Erleichterungen bei Positionen gegenüber systemrelevanten Kantonalbanken	Präzisierung	1.1.2014
«Limitierung gruppeninterner Positionen – Banken» (13/7)	Neue Regulierung	Gruppeninterne Forderungen und Verbindlichkeiten	Reduktion gruppeninterner finanzieller und operativer Abhängigkeiten	–	1.7.2013
«Eckwerte zur Vermögensverwaltung» (09/1) ⁴⁸	Teilrevision	Retrozessionen, Informations- und Erkundungspflichten sowie Sorgfaltspflichten bei der Vermögensverwaltung	Anpassung an die Rechtsentwicklung im Bereich zivilrechtlicher Anforderungen in den erwähnten Gebieten	Ergänzungen und Präzisierungen	30.5.2013

Ausblick

Zurzeit laufen verschiedene Regulierungsvorhaben zur Anpassung von Bundesratsverordnungen. So wurde die Anhörung zur Totalrevision der Bankenverordnung (BankV) Ende Dezember 2013 abgeschlossen. Nach dem neuen Rechnungslegungsrecht⁴⁹ müssen Banken ab Geschäftsjahr 2015⁵⁰ ihre Rechnungslegung anpassen. Geregelt wird mit dieser Revision auch die Liquidation nachrichtloser Vermögenswerte, die neu durch jede Bank selbst erfolgen kann. In der Folge des RCAP⁵¹ muss auch die Eigenmittelverordnung (ERV) geringfügig angepasst werden, um den internationalen Standards zu entsprechen. In Arbeit sind auch die quantitativen Anforderungen in Sachen Liquidität. Die Anhörung zur international verabschiedeten kurzfristigen Liquiditätsquote (LCR)⁵² als wesentlicher Baustein von Basel III endet im Februar 2014.

⁴⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf>.

⁴⁸ Der Geltungsbereich dieses Rundschreibens betrifft die Branchenorganisationen der Vermögensverwaltung einschliesslich der Banken und Effektenhändler, die der FINMA Selbstregulierungen zur Anerkennung als Mindeststandard unterbreiten (vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-09-01-d.pdf>).

⁴⁹ Art. 957 ff. OR.

⁵⁰ Für die Konzernrechnungen ab dem Geschäftsjahr 2016.

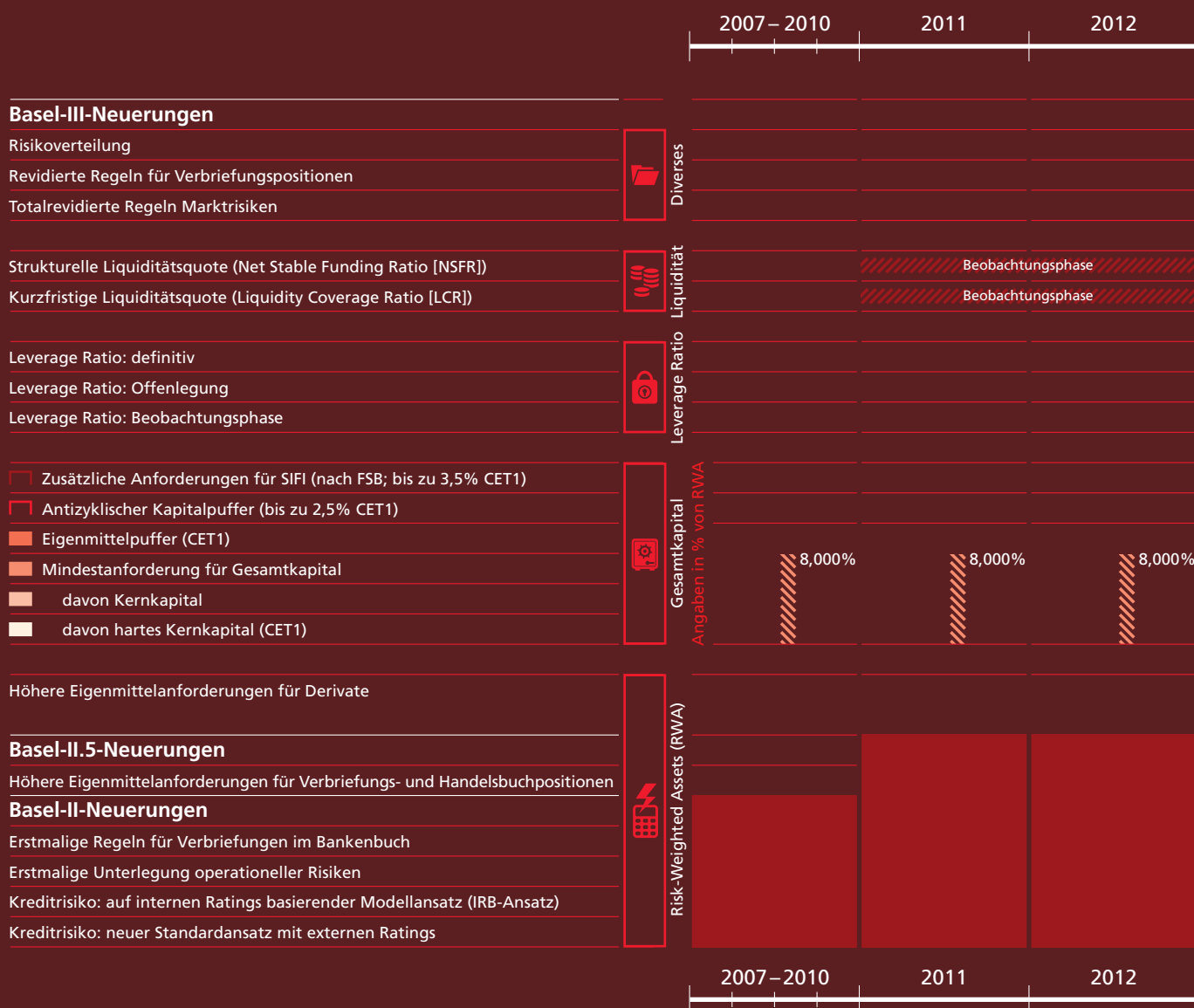
⁵¹ Vgl. Kap. «Die FINMA auf dem Prüfstand», S. 24.

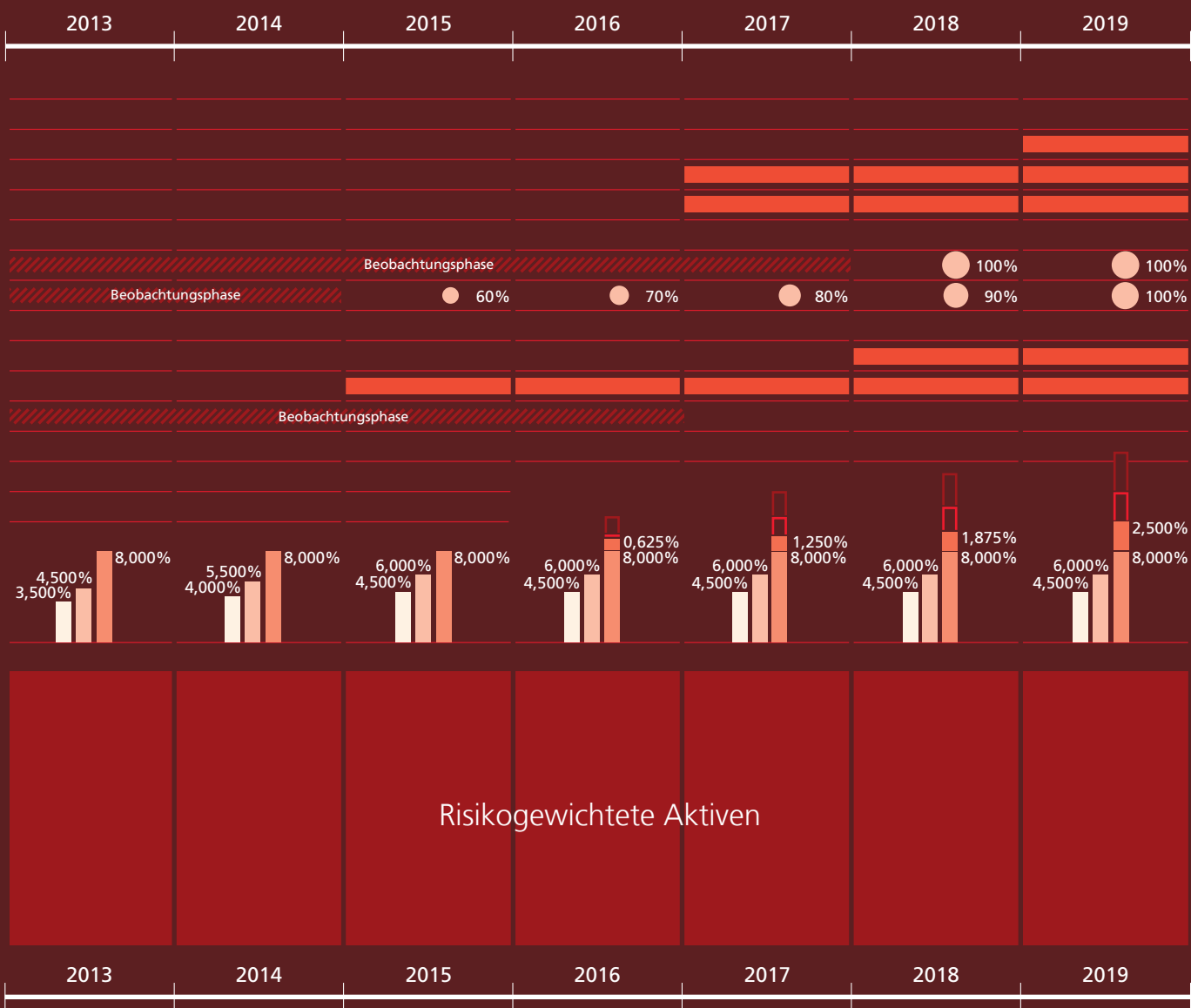
⁵² Vgl. Glossar, S. 113.

Auf einen Blick: Basler Regelwerke

Auch in den kommenden Jahren werden aufgrund des laufenden Basel-III-Umsetzungsprozesses weitere Anpassungen der Bankenregulierung erforderlich sein. Diese Infografik zeigt eine Übersicht über die wichtigsten Basel-III-Komponenten und den damit verbundenen Umsetzungsplan.

Die zeitliche Entwicklung der Basler Regelwerke
(Zeitpunkte der Inkraftsetzung)





Die anhaltende Tiefzinsphase prägt die Versicherungslandschaft weiterhin und stellt insbesondere die Lebensversicherer vor grosse Herausforderungen. Die Branche als Ganzes ist dennoch in einem stabilen bis guten Zustand. Die FINMA verfolgt die Entwicklung genau und geht die Problembereiche in Aufsichtsgesprächen, Risikodialogen und mit Vor-Ort-Kontrollen an.

Auch im Jahr 2013 war die Tiefzinsphase das Hauptthema in der Versicherungsbranche. Die Rendite der zehnjährigen Bundesobligationen erreichte zu Beginn des Jahres einen Stand von weniger als einem halben Prozent. Die Situation entschärfte sich im Laufe des Jahres etwas, indem sich das Zinsniveau auf über ein Prozent erhöhte. Die Versicherer begegnen dieser Herausforderung in den verschiedenen Branchen mit unterschiedlichen Mitteln. Zentral für die FINMA sind die Solvenz der Unternehmen und die versicherungstechnischen Rückstellungen. In beiden Bereichen steht die Schweizer Assekuranz im internationalen Vergleich gut da.

Solvency II in Sicht

Noch nicht so weit ist die EU, die im November 2013 nach jahrelangem internem Ringen angekündigt hat, ihr neues Solvenzregime am 1. Januar 2016 einzuführen. Weder die Eckpunkte noch die Details von Solvency II sind bis jetzt klar. Doch scheint nun immerhin grundsätzlich festzustehen, dass auch die EU in absehbarer Zeit ein ähnliches marktnahes Instrumentarium zur Solvenzmessung haben wird, wie es die Schweiz mit dem Schweizer Solvenzttest (SST) bereits seit 2011 hat.

Die temporären Erleichterungen im SST, die die FINMA auch wegen der Tiefzinsphase eingeführt hat, zeigten 2013 den gewünschten Effekt: Die ausgewiesene Solvenz der Lebensversicherer hat sich insgesamt verbessert, und es gibt im Vergleich zu den Vorjahren weniger Versicherungsunternehmen in Unterdeckung. Dadurch erhalten die Lebensversicherer mehr Zeit, um die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. Das direkte Engagement von Schweizer Versiche-

rungsunternehmen gegenüber den problematischen GIIPS-Staaten⁵³ bleibt verkräftbar. Hingegen ist das Engagement in EU-Bankenleihen besorgniserregend, insbesondere bei zahlreichen Lebensversicherern.

Lebensversicherungen:

leichte Erholung in schwierigem Umfeld

Die ökonomische Situation der Lebensversicherungsunternehmen verbesserte sich im Jahr 2013 insgesamt leicht. Zum einen haben sich die Finanzmärkte beruhigt, zum andern akkumulierten sich die in der Vergangenheit erzielten Gewinne in den Gesellschaften. Die Auswirkungen aus den biometrischen Risiken⁵⁴ waren weniger ausgeprägt als in den Vorjahren und auch die Kostenbelastung fiel geringer aus. So erzielten die Lebensversicherungsunternehmen im Jahr 2013 im Mittel höhere Gewinne als im Vorjahr und stärkten ihre finanzielle Stabilität.

In der Einzellebensversicherung passen die Versicherer ihre Produkte an. Die neueren Produkte enthalten tiefere oder keine Zinsgarantien mehr, sind demzufolge für die Versicherten weniger attraktiv, weshalb der Umsatz tendenziell sinkt. Im Geschäft mit der beruflichen Vorsorge (Kollektivleben) ist die Nachfrage nach Volldeckungen nach wie vor gross. Hier besteht die Herausforderung darin, die neuen Gelder so anzulegen, dass sie eine angemessene Rendite bringen.

Schadenversicherung:

insgesamt in guter Verfassung

Grundsätzlich sind die Schadenversicherer in einer guten finanziellen Verfassung. Von den 100 beaufsichtigten Versicherungsunternehmen befinden

⁵³ Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien.

⁵⁴ Vgl. Glossar, S. 111.

sich lediglich zwei kleinere Gesellschaften in einer finanziell angespannten Lage. Mit einer durchschnittlichen Combined Ratio⁵⁵ von 93,6 Prozent und einer durchschnittlichen Eigenkapitalrendite von 15,4 Prozent stellten die Schadenversicherer auch 2013 ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis.

In der Beurteilung des Risikoprofils der Schadenversicherer hat die FINMA 2013 den Schwerpunkt auf die Prüfung der Rückstellungen und die Qualität des gebundenen Vermögens gesetzt. Wie die Prüfungen gezeigt haben, weisen die Schadenversicherer trotz der zunehmenden Schäden aus Naturkatastrophen, der sinkenden Anlageerträge sowie des angespannten globalen Wirtschaftsumfeldes stabile Bilanzen und Erfolgsrechnungen aus. Die Sachversicherer sind solide reserviert. Ihre Anlagen im gebundenen Vermögen sind von guter Qualität.

Krankenversicherung: ein bewegtes Jahr

Insbesondere wegen der neuen Spitalfinanzierung präsentierten die Krankenzusatzversicherer im Jahr 2012 ein ausgezeichnetes Ergebnis. Die FINMA führte bei den Krankenzusatzversicherungen eine ausserordentliche flächendeckende Tarifprüfung durch. Die Prämien für 2014 wurden zum Teil erheblich gesenkt.⁵⁶

Neben den eigens durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen und Risikodialogen beauftragte die FINMA externe Dritte mit Sonderprüfungen. Nachdem die FINMA im November 2012 gegenüber der Assura/Supra eingreifende Massnahmen angeordnet hatte und als Teil dieser Massnahmen die Verwaltungsratsmitglieder der Gruppe suspendierte, konnte am 22. März

2013 ein neuer Verwaltungsrat bestellt werden. Der Transfer sämtlicher ehemaliger Supra-Versicherten auf die Assura SA war noch vor Jahresende 2012 abgeschlossen worden.

Die systematische Prüfung der technischen Rückstellungen führte bei einigen Krankenversicherern zur Erkenntnis, dass sie in ihrer Bewertung die Alterungsrisiken zu wenig berücksichtigt hatten. 2013 legten sämtliche betroffenen Krankenversicherer der FINMA Finanzierungspläne vor, die genehmigungsfähig waren. Die Solvenz der Krankenversicherer erweist sich damit im Branchendurchschnitt als sehr solide.

Rückversicherung: bessere Kapitalbasis

Die FINMA beaufsichtigte auch im Jahr 2013 wiederum weniger Rückversicherungscaptives, dafür mehr professionelle Rückversicherer. Unter die Neubewilligungen von Gesellschaften fielen nach wie vor auch Domizilverlegungen aus dem Ausland. Im Allgemeinen verfügen diese Gesellschaften aufgrund ihres beachtlichen Geschäftsvolumens über eine bedeutende Kapitalbasis. Aus der Aufsicht entlassen wurden eher kleine Gesellschaften. Dadurch hat sich die durchschnittliche Kapitalbasis der Beaufsichtigten stark erhöht. Auch weltweit hat sich die Kapitalbasis des Rückversicherungsmarktes auf einem historisch hohen Niveau stabilisiert.

2013 haben viele Rückversicherer hohe Dividenden ausgeschüttet. Diese hatten teilweise einen ausserordentlichen Charakter und dienten neben der Ausschüttung eines Teils des Gewinnes auch der Rückzahlung von überschüssigem Kapital. Diese Ausschüttungen hat die FINMA als genehmigungs-

⁵⁵ Vgl. Glossar, S. 111.

⁵⁶ Vgl. Kap. «Die Folgen der neuen Spitalfinanzierung», S. 56.

pflichtige Geschäftsplanänderungen eingestuft. Neben den Auswirkungen auf die Solvenz wurden insbesondere die firmenspezifische Risikotoleranz, das Kapitalmanagement sowie Liquiditätsaspekte überprüft.

Gruppenaufsicht: Internationalisierung

In der Gruppenaufsicht, die die Einzelaufsicht ergänzt, wurden insbesondere die Supervisory Colleges⁵⁷ weiter intensiviert. Diese sind nicht mehr nur jährliche Ereignisse, sondern entwickeln sich zu permanenten Informationsaustauschplattformen. Die FINMA führte 2013 für sechs der acht unter Gruppenaufsicht

stehenden Konzerne Colleges durch, nämlich für Helvetia, Swiss Life, Baloise, Nationale Suisse, Swiss Re und zweimal für die Zurich Insurance Group.

Der Meinungsaustausch unter Aufsichtsbehörden wurde intensiver, und die FINMA als Heimaufsichtsbehörde des Instituts (Home Supervisor) war deutlich mehr gefordert. Dabei standen Aspekte wie die Risiko-beurteilung aus der Perspektive der Gruppen und der Einzelgesellschaften, die Kapitalausstattung und (Kapital-)Struktur, die interne Konzernfinanzierung und die internen Gruppentransaktionen sowie das Risikomanagement im Vordergrund.

Swiss Qualitative Assessment: Resultate des SQA II veröffentlicht

Im April 2013 veröffentlichte die FINMA die Ergebnisse des zweiten Swiss Qualitative Assessment (SQA II).⁵⁸ Das SQA ist das qualitative Pendant zum SST. Im Rahmen des SQA werden die Corporate Governance, das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem von Versicherungsunternehmen geprüft. In vielen Bereichen ergab das SQA II eine insgesamt positive Entwicklung, beispielsweise ein gesteigertes Bewusstsein der Verwaltungsräte für ihre Aufsichtspflichten. Gleichzeitig wurden Bereiche ermittelt, in denen einzelne Versicherer Verbesserungspotenzial haben, namentlich im Zusammenhang mit bestimmten Aspekten des Risikomanagements und der Compliance. Als Teil des SQA finden unter anderem Risikodialoge mit Verwaltungsratsmitgliedern, Führungskräften aus dem Topmanagement und Schlüsselpersonen aus den Kontrollfunktionen der Unternehmen statt. Dieser Dialog trägt dazu bei, Bereiche ausfindig zu machen, in denen eine Weiterentwicklung oder eine Optimierung angezeigt ist. SQA III ist für das Jahr 2015 geplant.

⁵⁷ Vgl. Glossar, S. 115.

⁵⁸ Vgl. FINMA-Mitteilung 46 (2013) (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/61/finma-mitteilung-46-2013-d.pdf>).

Wegen der anhaltend sehr tiefen Zinsen und angesichts der Verzögerungen von Regulierungsinitiativen in der EU hat die FINMA auf den 1. Januar 2013 temporäre Erleichterungen beim Schweizer Solvenztest eingeführt. Die Erfahrungen aus Sicht der FINMA sind positiv.

Das anhaltende Tiefzinsumfeld und die Verzögerungen bei der Einführung des europäischen Solvenzregimes Solvency II stellen vor allem die Lebensversicherer vor erhebliche Schwierigkeiten. Dem trug die FINMA Ende 2012 mit der Ankündigung von temporären Erleichterungen beim Schweizer Solvenztest (SST) Rechnung.

Nicht risikolose Zinskurven

Mit der Teilrevision der Aufsichtsverordnung (AVO) per 1. Januar 2013 hat der Bundesrat die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Versicherungsverpflichtungen für bestehendes Geschäft in Tiefzinsphasen mit Zinskurven bewertet werden können, die nicht risikolos sind. Dies führt zu einem höheren risikotragenden Kapital und somit zu einem höheren ausgewiesenen Solvenzquotienten. Als weitere Erleichterung hat die FINMA ihre Interventionsschwellen vorübergehend gesenkt. Die FINMA verzichtet damit auf einige der Massnahmen, die nach dem SST bei der Unterschreitung von definierten Schwellenwerten vorgesehen wären. Beide Erleichterungen sind drei Jahre gültig.

Erleichterungen haben sich bewährt

Bei den SST-Erhebungen des Jahres 2013 haben insgesamt 23 von knapp 130 SST-pflichtigen Versicherungsunternehmen von der Möglichkeit zu Erleichterungen bei der Diskontierung der Versicherungsverpflichtungen Gebrauch gemacht. Von den 19 Lebensversicherern waren es knapp zwei Drittel. In diesem Sektor sind die Auswirkungen am deutlichsten erkennbar. Hätten die Lebensversicherer ohne Erleichterungen einen SST-Quotienten von rund 125 Prozent ausweisen müssen, sind es dank der Erleichterungen etwa 20 Prozentpunkte mehr. Vier Gesellschaften konnten nur dank der Erleichterungen einen SST-Quotienten von über 100 Prozent melden.

Aus Sicht der FINMA hat sich das Konzept mit den Erleichterungen bewährt. Nur vereinzelt musste die FINMA feststellen, dass der gleichzeitige Umgang mit risikolosen und risikobehafteten Zinskurven falsch interpretiert wurde. Schliesslich werden mit Ausnahme des bestmöglichen Schätzwertes der Versicherungsverpflichtungen alle Kenngrössen des SST nach wie vor auf der Basis einer risikolosen Zinskurve ermittelt. Im Hinblick auf den 1. Januar 2016, wenn die temporären Massnahmen nicht mehr in Kraft sind und alle Versicherer für die Bewertung ihrer Verpflichtungen wieder risikolose Zinskurven verwenden müssen, führt dies schon jetzt zu grösstmöglicher Transparenz. Zudem sind die Erleichterungen so umgesetzt, dass sie weiterhin mit den Grundfesten des SST eines ökonomischen, marktnahen und risikoorientierten Ansatzes verträglich sind.

Auch international gute Resonanz

Auch die Versicherungsindustrie hat die Erleichterungen wohlwollend aufgenommen, ebenso weitere Stakeholder, zum Beispiel ausländische Aufsichtsbehörden. Diese haben die Einfachheit des Ansatzes hervorgehoben, seine Transparenz und vor allem die Tatsache, dass die Massnahmen nur auf das bestehende Geschäft anwendbar und zeitlich beschränkt sind. Da das Neugeschäft nicht in den Genuss der temporären Erleichterungen kommt, werden keine falschen Anreize geschaffen. Mit Blick auf Solvency II ist die zeitliche Befristung für die FINMA von grossem Vorteil: Bei Bedarf kann sie damit flexibel auf die dortigen Entwicklungen bei der Bewertung von Versicherungsverpflichtungen reagieren.

Am 1. Januar 2012 wurden zahlreiche Änderungen in der Finanzierung von Spitalleistungen in Kraft gesetzt. Dadurch sanken die Kosten in der Spitalzusatzversicherung erheblich. Auf dieser Grundlage führte die FINMA eine ausserordentliche Tarifprüfung bei sämtlichen Produkten der Spitalzusatzversicherung durch und verlangte von den Versicherern teilweise deutliche Prämiensenkungen.

Im ersten Quartal 2013 lagen der FINMA erstmals solide Resultate über Kostenerhebungen bei den Spitalzusatzversicherungen vor. Hohe Fakturierungsrückstände hatten eine schlüssige Kostenanalyse vorerst verhindert. Die Resultate waren signifikant.

Analyse der Leistungskosten

Die Kosten bei Produkten der Spitalzusatzversicherung hatten auf Basis der Jahresrechnungen 2012 deutlich abgenommen, insgesamt um 582 Millionen Schweizer Franken. Für das Spitalversicherungsmodell «Allgemeine Abteilung» betrug die Kostensenkung deutliche 73 Prozent. Die Produkte «Halbprivate Abteilung» wiesen 16 Prozent tiefere Kosten aus. Beim Spitalversicherungsmodell «Private Abteilung» resultierte ein Minus von 18 Prozent.

Prämiensenkungen für allgemein Versicherte

Auf dieser Grundlage führte die FINMA eine ausserordentliche Tarifprüfung bei sämtlichen Produkten der Spitalzusatzversicherung durch. Rund die Hälfte der 56 Versicherungen mit Krankenzusatzversicherungsprodukten reichte Tarife ein, die die FINMA unverändert gutheissen konnte. In 22 Fällen verlangte die FINMA nach einer ersten Prüfung der Tarifgesuche teilweise massive Korrekturen. Nach intensiven Gesprächen befolgten schliesslich sämtliche Versicherer die Vorgaben der FINMA. Damit wurde kein formelles Verfahren zur Tarifsenkung notwendig.

Die Folge sind Prämiensenkungen in der Gesamthöhe von 240 Millionen Schweizer Franken, die 2014 erstmals anfallen. Bei den Zusatzversicherungsprodukten «Allgemeine Abteilung» fiel die Kostenentlastung deutlich aus. Hier wurden die Tarife flächendeckend gesenkt, im Durchschnitt um 40 Prozent. Bei Produkten, die ausserdem viele ambulante Zusatzleistungen einschliessen, waren die Senkungen weniger markant. Insgesamt profitieren 3,7 Millionen Versicherte von einer Prämienreduktion in der Höhe von 172 Millionen Schweizer Franken pro Jahr.

Andere Prämien weniger stark betroffen

Ein anderes Bild zeigte sich bei den Zusatzversicherungsprodukten «Halbprivate Abteilung» und «Private Abteilung», bei denen 80 Prozent für 2014 keine Tarifänderung erfahren. Das ist auf die teilweise ungenügende Ertragslage dieser Produkte in den Vorjahren zurückzuführen und betrifft etwa eine Million Versicherte. Bei elf Prozent der Produkte, verteilt auf rund eine halbe Million Versicherte, sinken die Prämien um durchschnittlich sieben Prozent. Das entspricht einer Prämiensenkung von rund 68 Millionen Schweizer Franken. Bei neun Prozent der Produkte genehmigte die FINMA sogar Prämienerhöhungen von durchschnittlich unter sechs Prozent (27 Millionen Schweizer Franken, 485 000 Versicherte). Die Erhöhungen sind notwendig, um für diese Produkte die künftige Alterung der Versicherten zu decken.

Prämienverwendung in der Krankenzusatz- versicherung

Keine missbräuchlichen Gewinne

2011 lag der versicherungstechnische Ertrag der Branche nach Abzug von Verwaltungskosten und nach der Bildung von Rückstellungen bei minus sieben Prozent, 2012 nach Einführung der neuen Spitalfinanzierung bei plus zwei Prozent. Das bedeutet: Es profitierten nicht nur die Krankenzusatzversicherten, es konnten im Jahr 2012 auch defizitäre Produkte entlastet werden.

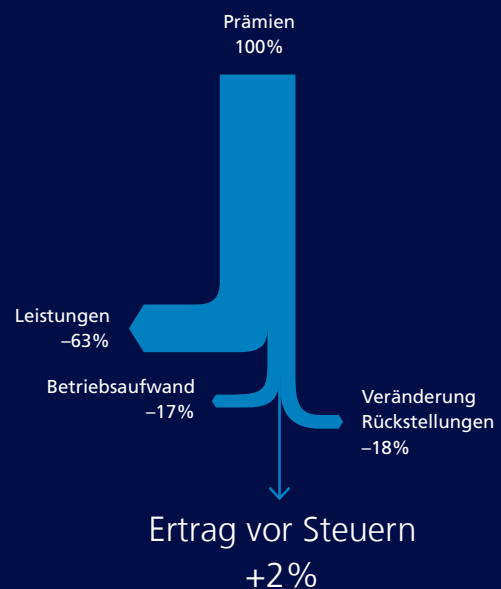
Ein Teil der Kosteneinsparungen fliesst in die Gewinne der Unternehmen, was im Bereich der Privatversicherung erlaubt ist. Die FINMA stellte bei ihrer Tarifprüfung fest, dass die von den Versicherern errechneten Gewinnmargen nicht missbräuchlich hoch ausfallen. Auch die Verwaltungskostenanteile sind nicht unangemessen erhöht worden (vgl. Grafik auf dieser Seite).

Die Kostenentwicklung bleibt unter Beobachtung

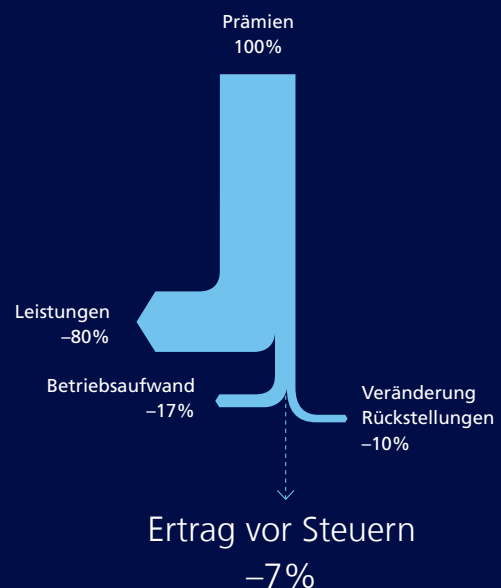
Die Entwicklung der Leistungskosten bleibt weiterhin mit Unsicherheiten behaftet und wird von der FINMA intensiv beobachtet. Sorgen bereiten die stetige Erhöhung der Gesundheitskosten, die stockenden Verhandlungen zur Festsetzung der Spitaltarife, die nur befristet gültigen kantonalen Spitallisten oder Spitalkontingentierungen und die noch nicht absehbaren Auswirkungen der Fallpauschalen (SwissDRG⁵⁹).

⁵⁹ Vgl. Glossar, S. 115.

2012



2011



Die Frage, ob es neben Banken auch global systemrelevante Versicherungsunternehmen gibt, wurde 2013 auf der Ebene der G-20, der internationalen Standardsetzungsgremien wie FSB und insbesondere IAIS und innerhalb der Schweiz gestellt und beantwortet.

Die schweizerische Position zum Geschäft international tätiger, aus der Schweiz geführter Versicherungsgruppen und -konglomerate wurde im Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen im Jahr 2010 festgehalten. Im konventionellen Versicherungsgeschäft konnte die Too-big-to-fail-Expertenkommission keine Neigung zur Schaffung systemrelevanter Risiken erkennen.

Risiken aus dem nicht traditionellen Geschäft und aus dem Kapitalmarktgeschäft

Hingegen können bei entsprechender Grösse im sogenannt nicht traditionellen Geschäft und dann, wenn Versicherungen ausserhalb ihres Sektors etwa Bank- oder Kapitalmarktgeschäfte tätigen, dieselben Risiken für das Finanzsystem entstehen wie im Bankgeschäft. Diese Position vertritt die FINMA auf internationaler Ebene, im FSB und insbesondere im Financial Stability Committee (FSC) der IAIS.

Neun systemrelevante Versicherungen

Das FSB hat im Auftrag der G-20 und abgestimmt mit den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden am 18. Juli 2013 erstmals neun Versicherungsgesellschaften als global systemrelevant bezeichnet (G-SII). Gegenwärtig befindet sich kein in der Schweiz domiziliertes Versicherungsunternehmen darunter. Dies kann sich jedoch im Rahmen der jährlichen Aktualisierung der G-SII-Liste ändern.

Die Entscheidung, welche Rückversicherer als global systemrelevant gelten, wurde auf Juli 2014 vertagt. Dabei wird es schwierig sein, die ausgeprägte Verflochtenheit zu beurteilen, die mit dem Rückversicherungsgeschäftsmodell verbunden ist.

Kriterien der IAIS

Um die systemrelevanten Versicherer zu bestimmen, stützen sich das FSB und die nationalen Behörden

auf Kriterien und Methoden, die von der IAIS entwickelt worden sind. Gleichzeitig billigte das FSB die von der IAIS ausgearbeiteten Regulierungsmassnahmen⁶⁰. Diese sollen dazu beitragen, dass die Risiken für die Finanzstabilität gemildert werden, die von global systemrelevanten Versicherungsgesellschaften ausgehen.

Der dazu geschaffene Massnahmenkatalog fügt sich in den umfassenden und sektorenübergreifenden Ansatz des FSB ein. Die Massnahmen sind von den zuständigen Behörden und betroffenen Firmen zeitlich gestaffelt umzusetzen. Die Aufsichtsbehörden müssen insbesondere im Bereich der Kapitalanforderungen die notwendigen Grundlagen erst noch etablieren. Es handelt sich um Basisanforderungen an die Eigenmittel (Loss Absorbency⁶¹, ab September 2014) und um zusätzliche verschärfte Kapitalanforderungen (Higher Loss Absorbency⁶², ab 2019).

Schweizer Rahmen entspricht internationalen Anforderungen

Sollten im Rahmen der jährlichen Überprüfungen der Systemrelevanz der Versicherer künftig auch schweizerische Unternehmen als global systemrelevant eingestuft werden, so entspricht das bestehende Schweizer Versicherungsregime aus Sicht der FINMA bereits heute weitgehend der Stossrichtung der von der IAIS veröffentlichten Massnahmen. Dies gilt insbesondere für den umfassenden SST, das FINMA-Rundschreiben über die Liquidität der Versicherer und die Erweiterung der Interventionskompetenzen der FINMA. In einzelnen Punkten werden für eine Konformität jedoch weitere Anpassungen notwendig sein. Dabei ist insbesondere an zusätzliche Kapitalanforderungen sowie Sanierungs- und Abwicklungskompetenzen der Aufsichtsbehörde zu denken.

⁶⁰ Vgl. Medienmitteilung der IAIS vom 9. Oktober 2013 zur Ausarbeitung eines Global Insurance Capital Standard bis 2016 unter www.iaisweb.org.

⁶¹ Vgl. Glossar, S. 113.

⁶² Vgl. Glossar, S. 113.

Veränderungen in der Regulierung der Versicherungen

Gewichtige internationale Tendenzen und erkannte Lücken im schweizerischen Rechtssystem bedingen eine massvolle Anpassung der Regulierung im Bereich der Versicherungen. Per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt wurden die Versicherungs-konkursverordnung-FINMA und zwei Rundschreiben. Im Jahr 2014 gehen die Arbeiten zur Anpassung der Aufsichts-verordnung weiter.

FINMA-VERORDNUNG / FINMA-RUNDSCHREIBEN	REGULIERUNGSVORHABEN			IN KRAFT SEIT
	ART	INHALT / GEGENSTAND	ZIELE / GRÜNDE	
Versicherungskonkursverordnung-FINMA (VKV-FINMA)	Neue Regulierung	Durchführung des Versicherungskonkurses	– Konkretisierung des im Gesetz (VAG) nur summarisch geregelten Versicherungs-konkursverfahrens – Schutz der Versicherten – Rechtssicherheit	1.1.2013
FINMA-Rundschreiben 13/2 «SST-Erleichterungen»	Neue Regulierung	– Temporäre Erleichterungen im SST bis Ende 2015 – Anpassungen der Zinskurve zur Bewertung der Versicherungsverpflichtungen – Anpassung der Schwellenwerte, bei deren Unterschreitung die FINMA interveniert und Massnahmen verlangt	– Anhaltendes Tiefzinsumfeld – Verzögerung der Einführung der neuen Solvenzanforderungen nach Solvency II in der EU	1.1.2013
FINMA-Rundschreiben 13/5 «Liquidität Versicherer»	Neue Regulierung	– Grundlagen für die Erfassung von Liquiditätsrisiken – Mindestanforderungen an Art und Inhalt der Berichterstattung über die Liquidität	Liquiditätsbewirtschaftung stellt auch bei Versicherungen ein zentrales Element der finanziellen Unternehmensführung dar.	1.1.2013

Ausblick

Die FINMA hat einen Vorschlag für eine Teilrevision der Aufsichtsverordnung (AVO) erarbeitet. Anpassungen der Bestimmungen zur Solvenz, zum qualitativen Risikomanagement einschliesslich der Liquiditätsanforderungen, zur Selbstbeurteilung der Risiko- und Solvenzsituation (ORSA) sowie zur Offenlegung bilden den Kern des Revisionsvorschlags, der Ende 2013 dem EFD unterbreitet worden ist. Zuständig für eine Anpassung der AVO ist der Bundesrat.

Auf einen Blick: Schweizer Solvenzregime am Beispiel der Lebensversicherer

60

Aufsicht, Enforcement und Regulierung
FINMA | Jahresbericht 2013

Die Sicht der Versicherten: vom Vertragsabschluss bis zum Vertragsende

Vertragsabschluss

Ein Versicherungsnehmer beschliesst, eine Lebensversicherung abzuschliessen, zum Beispiel, um seine Familie für den schlimmsten Fall finanziell abzusichern. Damit überwälzt er die finanziellen Folgen, beispielsweise eines Todesfallsrisikos, von seinem Ehepartner und seinen Kindern auf das Versicherungsunternehmen.

Das Versicherungsunternehmen prüft, ob die Anfrage des Versicherungsnehmers in das eigene Geschäftsmodell passt. Ist dies der Fall, so gibt der Versicherer grünes Licht für die Erstellung eines Vertrages.

Im Vertrag vereinbaren die beiden Parteien, welche Leistungen die Versicherung im Todes- oder Invaliditätsfall den Versicherten/Begünstigten ausbezahlt. Das Versicherungsunternehmen legt fest, welche Prämien der Versicherungsnehmer dafür zu bezahlen hat.

Vertragslaufzeit

Während der Laufzeit des Vertrags ist der Versicherungsnehmer verpflichtet, die vereinbarten Prämien zu bezahlen.

Der Lebensversicherer stellt im Gegenzug sicher, dass er die vertraglich vereinbarten Leistungen jederzeit erfüllen kann. Dafür legt er das einbezahlte Geld möglichst gewinnbringend an. Dabei ist er stark von vielen exogenen, auch makroökonomischen Einflüssen abhängig.

- Sinken die Zinsen, so muss er dafür sorgen, dass er genügend Rendite erwirtschaftet, um die gegebenen Versprechen einzuhalten.
- Steigt die durchschnittliche Lebensdauer, so muss er dafür sorgen, dass die Prämien auch diese Trends berücksichtigen.
- Sind allgemein die Leistungsversprechen in den Prämien nicht oder nur unzureichend berücksichtigt, so wirkt sich dies im Laufe der Zeit nachteilig auf die finanzielle Situation des Lebensversicherers aus.
- Ist im Geschäft mit der beruflichen Vorsorge der garantierte Mindestzins oder der Umwandlungssatz zu hoch, so wird es für den Versicherer schwer, die versprochenen Leistungen zu erbringen.

Der geschickte Umgang des Versicherers mit diesen Faktoren bestimmt letztlich zusammen mit der eigenen Produktgestaltung seine wirtschaftliche Stabilität, das heisst seine Solvenz.

Vertragsende

Zum Ende des Vertrags hat der Lebensversicherer dem Versicherten oder dessen Angehörigen die vereinbarte Leistung auszubezahlen.

Hat das Versicherungsunternehmen zu hohe Leistungen garantiert, kann es diese möglicherweise nur ausbezahlen, indem es sich überschuldet. Nicht garantierte Leistungen kann der Lebensversicherer unter Umständen reduzieren.

Die Rolle der FINMA

Damit ein Lebensversicherer tätig werden kann, benötigt er eine Bewilligung der FINMA. Der individuelle Vertragsabschluss ist dagegen ein privatrechtliches Vertragsverhältnis und damit eine Sache zwischen dem Lebensversicherer und seinem Kunden.

Die Rolle der FINMA

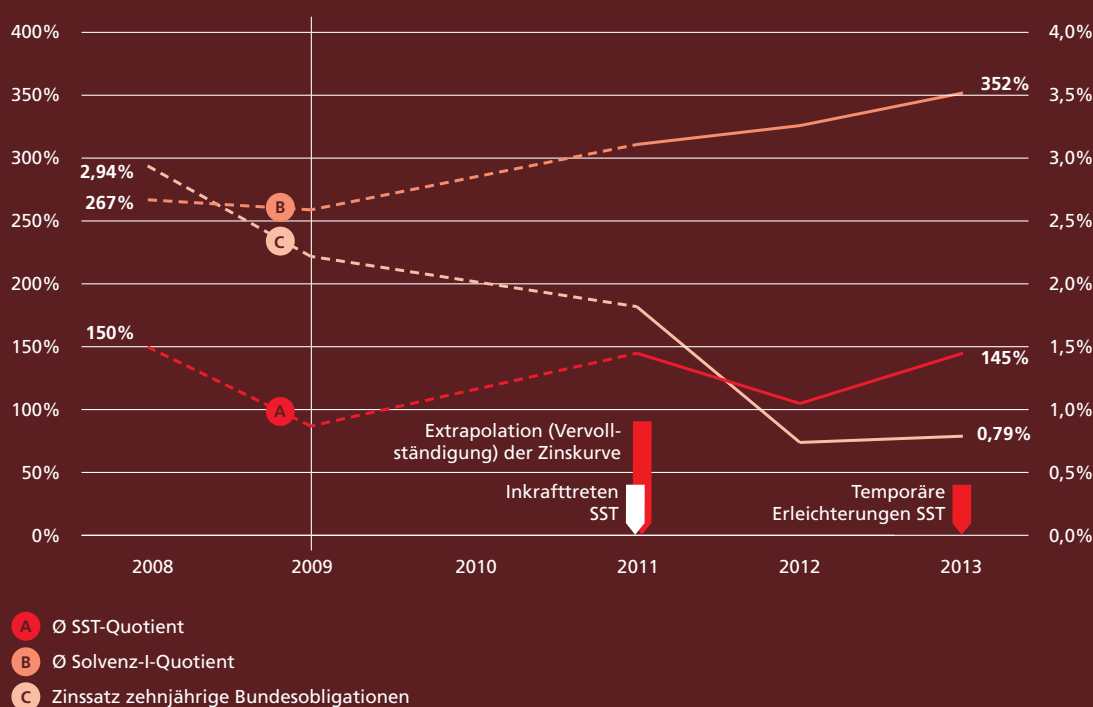
Die FINMA wacht in erster Linie über die finanzielle Sicherheit der Lebensversicherer. Sie gibt Gegensteuer, wenn die Solvenz des Unternehmens gefährdet ist. Damit stellt sie letztlich auch sicher, dass die Interessen der Versicherten geschützt sind.

Die Rolle der FINMA

Weil die FINMA während der Vertragszeit stets ausreichend Solvenzkapital verlangt hat, auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, kann der Lebensversicherer die versprochenen Leistungen am Ende der Vertragsdauer erbringen.

Seit 2011 ist der Schweizer Solvenztest (SST) in Kraft. Er hat sich als guter «Fiebermesser» erwiesen, der den Unternehmen ein realistisches Bild ihrer ökonomischen Situation zeigt. Der FINMA vermittelt der SST zusätzlich einen Überblick über die Risikosituation einzelner Branchen und den gesamten Markt.

SST und Solvenz I: Wie die beiden Solvenzmessungen auf die Tiefzinslage reagieren



Die Grafik zeigt, dass der SST auf grundlegende Veränderungen wie tiefe Zinsen reagiert – im Unterschied zum alten System der Solvenzmessung (Solvvenz I), das unempfindlich ist gegenüber grundlegenden ökonomischen Veränderungen und damit eine falsche Sicherheit vermittelt. Dank dem SST konnte die FINMA rechtzeitig reagieren und dafür sorgen, dass die Versicherungsunternehmen ihre Eigenmittel verstärken. Damit werden auch die Versicherungsnehmer geschützt.

Auch 2013 hat die FINMA ihre Aufsicht im Bereich Märkte intensiviert. So entwickelte sie ein Konzept für Vor-Ort-Kontrollen bei Beaufsichtigten nach dem Kollektivanlagengesetz. Im Bereich der Geldwäscherei prüfte sie vertieft die Selbstregulierungsorganisationen und die Frage der Hilfspersonen von Finanzintermediären bei Geld- oder Wertübertragungsgeschäften.

Der Aufsichtsbereich Märkte intensivierte auch 2013 die Überwachung der verschiedenen Marktakteure. Dazu wurden risikobasierte Aufsichtskonzepte eingeführt und, wo notwendig, gezielte Aufsichtsmassnahmen ergriffen.

Anpassung der Aufsicht über die Finanzmarktinfrastrukturen

Nachdem die FINMA 2012 eine Risikokategorisierung der Finanzmarktinfrastrukturen durchgeführt hatte, setzte sie 2013 das risikobasierte Aufsichtskonzept um. Entsprechend wurde ein Assessment der schweizerischen Finanzmarktinfrastrukturen durchgeführt. Auf dieser Basis hat die FINMA jedem Institut ein individuelles Rating vergeben. Je nach Aufsichtskategorie und Rating wurde die jeweilige Aufsichtsintensität festgelegt.

Die Ausdehnung des risikobasierten Aufsichtskonzepts der FINMA auf die Finanzmarktinfrastrukturen ist ein wichtiger Schritt zur effektiven Überwachung auch dieser wichtigen Marktteilnehmer. Die Umsetzung des vom EFD geleiteten Gesetzgebungsprojekts für das neue FinfraG wird es ermöglichen, auf einer breiteren Basis und nach internationalen Massstäben eine massgeschneiderte Aufsicht im Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen in der Schweiz auszuüben.

Vor-Ort-Kontrollen bei Beaufsichtigten nach Kollektivanlagengesetz

Im Jahr 2013 wurde für die Beaufsichtigten nach Kollektivanlagengesetz das Aufsichtsinstrument der Vor-Ort-Kontrolle (Supervisory Review) eingeführt. Damit will die FINMA einen Geschäftsbereich oder eine Funktion der Beaufsichtigten selbst unabhängig beurteilen, damit sie ihre Aufsichtstätigkeit effizienter wahrnehmen kann. 2013 wurde eine erste Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt. Die Implementierung des für

den Bereich der kollektiven Kapitalanlagen neuen Aufsichtsinstruments ist für 2014 geplant.

Überprüfung der Anlageberater

In den vergangenen Jahren stellte die FINMA fest, dass Personen, die formell als Berater von Anlagefonds eingesetzt waren, effektiv Tätigkeiten ausübten, die über reine Beratungsdienstleistungen hinausgehen und damit einer Bewilligungspflicht unterliegen. Sie leitete daher Massnahmen ein, um sicherzustellen, dass sich die Tätigkeit der Anlageberater künftig auf die beratende Funktion beschränkt. Dadurch erhöhte sich die Zahl der eingereichten Gesuche von Anlageberatern, die die FINMA im Jahr 2013 um eine Bewilligung als Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen ersuchten. In anderen Fällen verzichteten die Fondsanbieter gänzlich auf den Beizug von Anlageberatern.

Geldwäscherei: Unabhängigkeit der SRO und Regulierungsarbitrage im Fokus

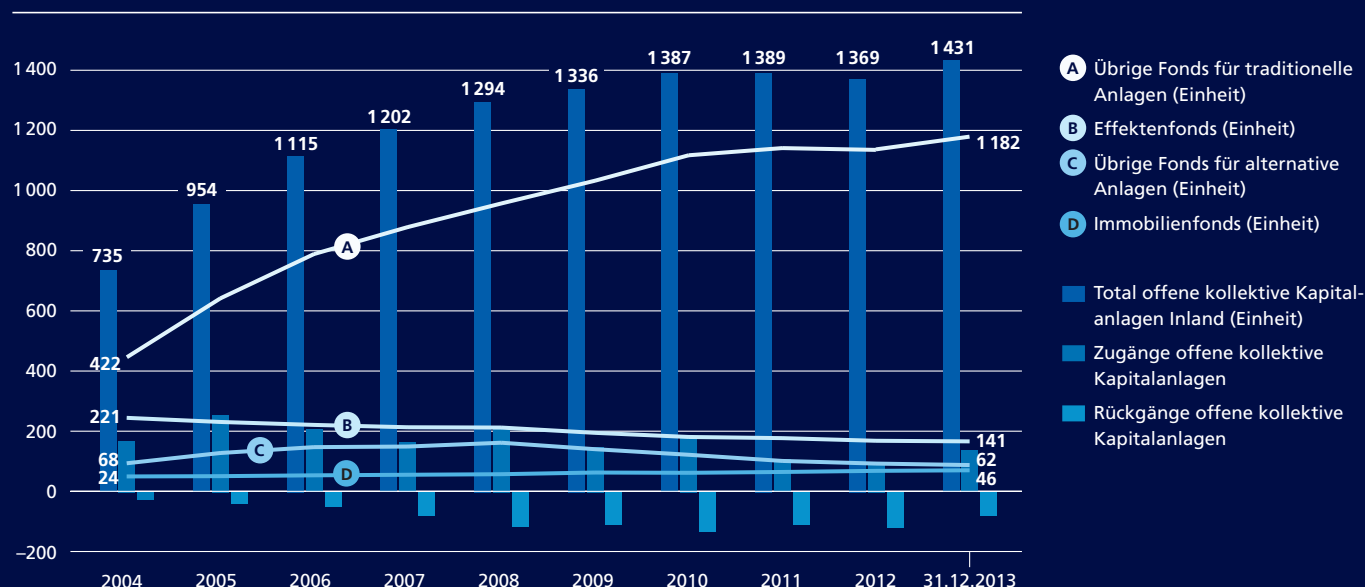
Auch im Bereich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung hat die FINMA 2013 die Aufsicht intensiviert. Im Bereich der Selbstregulierungsorganisationen (SRO) wurden Massnahmen ergriffen, um die Regulierungsarbitrage zu verhindern und die Unabhängigkeit der SRO sicherzustellen. Weiter hat die FINMA geprüft, ob jene Bestimmung der Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (VBF) eingehalten wird⁶³, wonach Hilfspersonen von in der Schweiz tätigen Geldübermittlungsinstituten nur für einen einzigen bewilligten oder angeschlossenen Finanzintermediär tätig sein dürfen. Die FINMA stellte fest, dass diese Vorschrift nicht in allen Fällen eingehalten wurde. Zusammen mit den zuständigen SRO hat sie weitere Schritte eingeleitet, um die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen wiederherzustellen.

⁶³ Konkret geht es um die Einhaltung von Art. 1 Abs. 2 lit. f Ziff. 3 VBF.

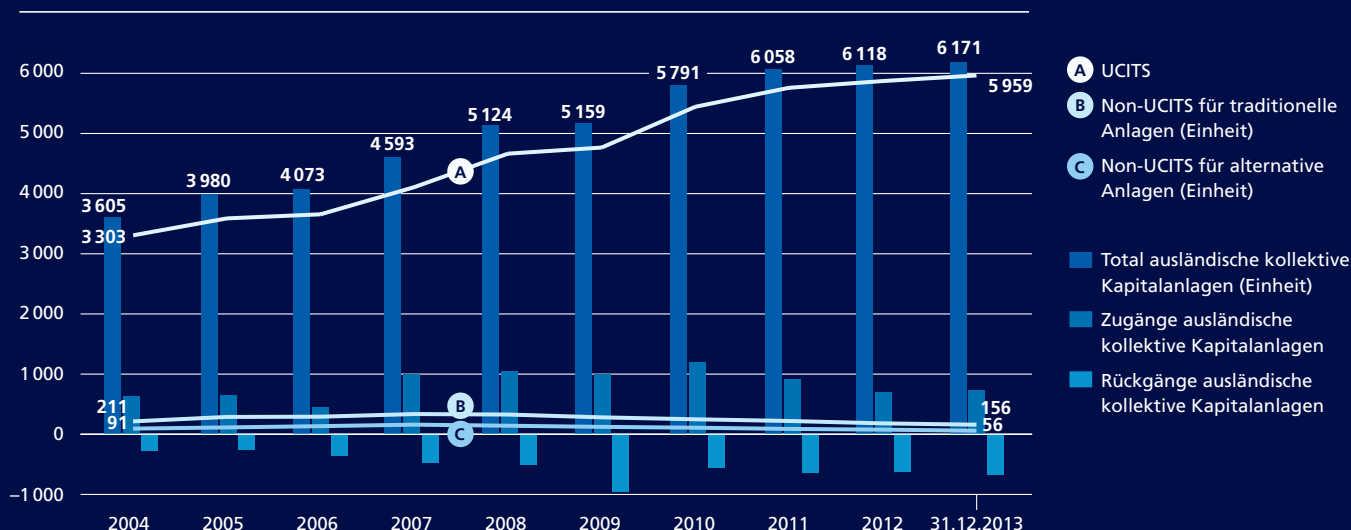
Entwicklung der Produkte

Im Vergleich zum Jahr 2012 hat die Anzahl offener schweizerischer kollektiver Kapitalanlagen 2013 wieder zugenommen, was insbesondere auf die Neugenehmigung von übrigen Fonds für traditionelle Anlagen wie auch Immobilienfonds zurückzuführen ist. Bei den in oder von der Schweiz aus zum Vertrieb an nicht qualifizierte Anleger zugelassenen ausländischen kollektiven Kapitalanlagen setzten die UCITS ihren stetigen Aufwärtstrend ebenfalls fort.

Entwicklung der Anzahl inländischer offener kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2004 und 2013, dargestellt nach Fondsart



Entwicklung der Anzahl ausländischer kollektiver Kapitalanlagen zwischen 2004 und 2013



Im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen hat die Revision des Kollektivanlagengesetzes zu Veränderungen geführt. So konnten in der grenzüberschreitenden Verwaltung und dem Vertrieb Zusammenarbeitsvereinbarungen abgeschlossen werden. Mit einem neuen Konzept bei der Genehmigung kollektiver Kapitalanlagen hofft die FINMA, die Behandlungsdauer weiter zu verkürzen.

Sowohl die EU-Richtlinie AIFMD als auch das per 1. März 2013 revidierte schweizerische Kollektivanlagengesetz (KAG) stipulieren, dass grenzüberschreitende Fondsdienstleistungen nur noch erbracht werden dürfen, wenn die FINMA mit anderen europäischen Aufsichtsbehörden Zusammenarbeitsvereinbarungen (MoU) abschliesst. Die Vereinbarungen sind eine Bedingung dafür, dass die Verwaltung von europäischen alternativen Investmentfonds an Schweizer Asset Manager delegiert werden darf oder der Vertrieb alternativer Investmentfonds in EU-Mitgliedsstaaten an professionelle Anleger möglich ist.

Asset Management von europäischen Fonds in der Schweiz

Bis zum Ablauf der Frist Ende Juli 2013 konnte die FINMA mit 28 EU- und EWR-Staaten entsprechende Kooperationsvereinbarungen unterzeichnen. Diese regeln die Überwachung von Risiken und die Infor-

mationsbeschaffung von Vermögensverwaltern sowie die Übermittlung von Daten durch die relevanten Aufsichtsbehörden an die FINMA. Daneben sind in diesen MoU auch grenzüberschreitende Vor-Ort-Kontrollen sowie die gegenseitige Unterstützung bei der Durchsetzung der jeweiligen aufsichtsrechtlichen Vorschriften festgehalten. Die Zusammenarbeit erstreckt sich unter anderem auf Schweizer Verwalter von alternativen Investmentfonds, die alternative Investmentfonds in der EU verwalten und vertreiben. Sie gilt aber ebenso für europäische Verwalter alternativer Investmentfonds, die Investmentprodukte in der Schweiz verwalten oder hier an qualifizierte Anleger⁶⁴ vertreiben.

Fondsvertrieb an nicht qualifizierte Anleger

Auch für den grenzüberschreitenden Vertrieb an nicht qualifizierte Anleger bilden die MoU zwischen den Aufsichtsbehörden eine Voraussetzung. Ziel ist

Internationale Konferenz der Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Schemes

Die FINMA war im Oktober 2013 Gastgeberin des jährlichen Treffens der Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Schemes (ECG). An der internationalen ECG-Konferenz 2013 in Zürich trafen sich hochrangige Behördenvertreter aus 19 Staaten. Neben europäischen Ländern wie Frankreich, Luxemburg und Irland nahmen auch die USA, Südafrika und Singapur teil.

In einem informellen Rahmen wurden unter anderem Fragen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen kollektiver Kapitalanlagen, deren Überwachung sowie generelle internationale Entwicklungen im Fondsbereich diskutiert.

Die ECG ist eine 1975 gegründete informelle Gruppe von Aufsichtsbehörden der meisten relevanten Fondsplätze der Welt. Das Ziel der gemeinsamen Treffen besteht darin, Informationen und Meinungen auszutauschen sowie aktuelle regulatorische Fragestellungen im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen zu diskutieren.

⁶⁴ Vgl. Glossar, S.114.

es auch hier, dass die FINMA stets über die Informationen verfügt, die für die Aufsicht notwendig sind. Die FINMA kann so sicherstellen, dass die Schweizer Anleger die notwendigen Informationen erhalten. Der Abschluss solcher MoU ist die Voraussetzung dafür, dass eine ausländische kollektive Kapitalanlage nach dem 1. März 2014 an nicht qualifizierte Anleger in der Schweiz vertrieben werden kann. Ende 2013 hat die FINMA für den Vertrieb ausländischer kollektiver Kapitalanlagen an nicht qualifizierte Anleger drei MoU mit ausländischen Aufsichtsbehörden unterschrieben.⁶⁵

Neues Genehmigungskonzept

Bis zum 1. März 2013 musste die FINMA bei jeder Genehmigung von offenen Schweizer kollektiven Kapitalanlagen den Fondsvertrag als Ganzes genehmigen und dabei sämtliche Bestimmungen des Vertrages prüfen. Die FINMA musste den Gesuchstellern in vielen Fällen nur rein formelle Rückmeldungen geben, was erstens den Schutz der Anleger nicht verbesserte und zweitens teilweise zu einer unnötigen Verlängerung der Behandlungsdauer führte.

Mit der Teilrevision des KAG und der Kollektivanlagenverordnung (KKV) wurde diese Vertragsprüfungspflicht auf die aufsichtsrechtlich relevanten Punkte reduziert. Damit kann sich die FINMA neu darauf beschränken, die Bestimmungen zu überprüfen, die sich auf den Schutz der Anleger konzentrieren. Bestimmungen, die in der Privatautonomie der Vertragsparteien liegen oder die durch zwingendes Recht abgedeckt sind, liegen neu ausschliesslich in der Verantwortung der Fondsleitung und der Depotbank⁶⁶.

Basierend darauf hat die FINMA 2013 ein neues Konzept für die Genehmigung von schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen entwickelt und eingeführt. Die Gesuchsteller müssen die Informationen, die die FINMA für die Prüfung benötigt, prägnant und standardisiert einreichen. Zudem will die FINMA direkt mit den Personen, die das Vermögen der kollektiven Kapitalanlage verwalten, in Kontakt treten.

Die FINMA hofft, damit auch die Behandlungsdauer der Gesuche weiter zu verkürzen. Dabei zählt die FINMA auf die gute Zusammenarbeit mit den Marktteilnehmern, was für ein schnelles und effizientes Verfahren unerlässlich ist.

KGK als Anlagevehikel präzisiert

Die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen (KGK) tätigt als geschlossenes Anlagevehikel Anlagen in Risikokapital wie Private Equity, alternative Anlagen und in Bau- und Immobilienprojekte. Letztere wurden vom Gesetzgeber im Rahmen der KAG-Revision präzisiert. Es wurde klargestellt, dass auch Personen, die weder direkt noch indirekt mit dem Komplementär⁶⁷, den für die Verwaltung und die Geschäftsführung verantwortlichen Personen oder den Anlegern verbunden sind, in Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte investieren dürfen. Damit kann die KGK als Anlagevehikel gegenüber der operativen Gesellschaft abgegrenzt werden. Seither hat die FINMA diverse KGK genehmigt, die direkt in Bau- und Immobilienprojekte investieren.

Mangelhafte Wahrnehmung der gesetzlichen Meldepflichten durch Vertriebsträger

Der Vertrieb von kollektiven Kapitalanlagen in oder von der Schweiz aus bedarf einer Vertriebsträgerbewilligung der FINMA. Die FINMA prüft, ob der Antragsteller die Anforderungen erfüllt. Nach der Bewilligung sind die Vertriebsträger verpflichtet, jede bewilligungspflichtige Änderung der FINMA zu melden. Die Vertriebsträger werden jedoch nicht laufend prudenziell überwacht. Die Fondsleitungen und die Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen überwachen die Vertriebsträger auf der Basis einer Selbstregulierung. Die FINMA stellte im Rahmen einer Prüfung fest, dass Überwachung und Meldepflicht der Vertriebsträger nicht immer ordentlich wahrgenommen worden waren. Die entsprechenden Vertriebsträger wurden von der FINMA kontaktiert. Überall dort, wo Verdacht auf eine unerlaubte Tätigkeit bestand, nahm die FINMA Kontrollen vor und leitete, wo notwendig, Massnahmen ein.

⁶⁵ Vgl. Kap. «MoU auf internationaler Ebene», S. 110.

⁶⁶ Vgl. Glossar, S. 111.

⁶⁷ Vgl. Glossar, S. 113.

Die Finanzmarktinfrastrukturen gerieten international auf breiter Ebene in den Fokus der Regulierung. Auch für die schweizerischen Finanzmarktinfrastrukturen ist ein neues Gesetz in Erarbeitung. Weitere zentrale Punkte waren die Anerkennung der Äquivalenz der Regulierung und Aufsicht von zentralen Gegenparteien in der Schweiz durch die ESMA sowie die Änderung der Grundsätze bei der Bewilligung von ausländischen Börsen.

Im Jahr 2013 hat die FINMA das risikobasierte Aufsichtskonzept auch auf den Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen ausgedehnt. Entsprechend wurden die beaufsichtigten Unternehmen sowie die Holdinggesellschaft SIX Group AG einer Risikokategorie zugeteilt und entlang der gesetzlichen Anforderungen und internationalen Standards überprüft. Dabei legte die FINMA auch die künftige Aufsichtsintensität fest. Das Ergebnis des Assessments wurde dem Verwaltungsrat der SIX Group AG als Holdinggesellschaft des wichtigsten Schweizer Finanzmarktinfrastrukturbetreibers in Form eines Schreibens erstmals mitgeteilt.

Internationale Standards für zentrale Gegenparteien

Im April 2012 hat das Committee on Payment and Settlement Systems der IOSCO (CPSS-IOSCO) für wesentliche Finanzmarktinfrastrukturen⁶⁸ wie zentrale Gegenparteien (CCP)⁶⁹, Zentralverwahrer von Effekten und zentrale Abwickler von Effektengegeschäften neue internationale Standards definiert

und veröffentlicht. Daneben laufen seit einem Beschluss der G-20 aus dem Jahr 2009 internationale Bemühungen, den Handel mit OTC-Derivaten⁷⁰ zu regulieren. Im Hinblick auf die Risikominderung im OTC-Derivatehandel spielen die CCP eine spezielle Rolle. Die EU hat die internationalen Regulierungsbestrebungen zu den Finanzmarktinfrastrukturen insbesondere in der European Market Infrastructure Regulation (EMIR) gesetzlich verankert.

Neues Gesetz für Finanzmarktinfrastrukturen

Im Zusammenhang mit den Bestrebungen auf europäischer Ebene arbeitet das EFD im Auftrag des Bundesrates an einem neuen Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG), das neben den Finanzmarktinfrastrukturen auch den Derivatehandel umfasst. Ziel ist es, ein Regelwerk zu schaffen, das äquivalent ist zu jenem in der EU. Als Mitglied der Arbeitsgruppe «Finanzmarktinfrastrukturen» will die FINMA dazu beitragen, eine nachhaltige Finanzmarktinfraturregulierung festzulegen, die die Interessen des Schweizer Finanzmarktes berücksichtigt. Das FinfraG

⁶⁸ Vgl. Glossar, S. 112.

⁶⁹ Vgl. Glossar, S. 111.

⁷⁰ Vgl. Glossar, S. 114.

umfasst neben der OTC-Derivateregulierung alle Marktinfrastrukturen von den Handelsplattformen über das Clearing durch CCP, die Verwahrung und Abwicklung von Effekten durch Zentralverwahrer bis hin zu möglichen Transaktionsregistern für die Meldungen über Derivategeschäfte.

Äquivalenz für zentrale Gegenparteien

SNB und FINMA haben mit der EU ein Äquivalenzverfahren zur Regulierung von zentralen Gegenparteien und zur Aufsicht über CCP in der Schweiz durchgeführt. Ziel dabei war es, den Marktzugang der Schweizer Anbieter unter der europäischen EMIR-Richtlinie zu erhalten. Die ESMA hat der EU-Kommission im September 2013 eine positive Empfehlung zur Schweiz übermittelt und die Äquivalenz sowohl der Schweizer Regulierung als auch der Aufsichtsstandards bejaht. Damit wird der Grundstein dafür gelegt, dass inländische Marktinfrastrukturbetreiber weiterhin Clearing-Dienstleistungen als CCP in EU-Märkten und für EU-Teilnehmer erbringen können.

Bewilligung ausländischer Börsen erleichtert

Um den Fokus der Aufsichtstätigkeit zu schärfen, hat die FINMA ihre Praxis zur Bewilligung ausländischer Börsen überarbeitet und angepasst. Die Bewilligung stützt sich hauptsächlich auf eine angemessene Heimatstaataufsicht der betreffenden ausländischen Handelsplattformen und deren Kooperationsbereitschaft und findet auf diese Plattformen unabhängig vom konkreten Status Anwendung, das heisst, unabhängig davon, ob es sich um eine regulierte Börse, multilaterale Handelsplattform, Swap Execution Facility oder eine vergleichbare Form handelt. Die Reportingpflichten der Plattformbetreiber wurden auf das erforderliche Minimum beschränkt. Weitere Anforderungen, etwa an den Status der Handelsteilnehmer solcher Plattformen, entfallen ganz. Die Definition entsprechender Anforderungen bleibt dem Recht des Heimatstaates vorbehalten.

Die FINMA intensivierte 2013 die Aufsicht über die Selbstregulierungsorganisationen. Die Überprüfung der Unabhängigkeit der Selbstregulierungsorganisationen zeigte ein heterogenes Bild. Deren Reglemente wurden der Geldwäschereiverordnung der FINMA angepasst.

Das Geldwäschereigesetz (GwG) sieht vor, dass zum einen die FINMA die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung überwacht; zum andern können sich die betroffenen Finanzintermediäre des Parabankensektors auch der Beaufsichtigung durch eine Selbstregulierungsorganisation (SRO) unterwerfen.

Die Selbstregulierungsorganisationen im Fokus der Aufsicht

Über 6 500 Finanzintermediäre des Parabankensektors sind einer SRO angeschlossen. Die SRO unterstehen der Aufsicht der FINMA. Sie haben Reglemente zu erlassen, die die Pflichten aus dem GwG konkretisieren. Auch die Einhaltung dieser Reglemente haben die SRO zu kontrollieren.

Die FINMA beaufsichtigt die SRO aktiv und direkt. Seit 2013 führt sie einmal jährlich eine Risikoanalyse und -kategorisierung der SRO durch, die insbesondere deren Mitgliederstruktur und Mitgliederzahl, deren Geschäfts-, Risiko- und Aufsichtspolitik sowie deren Organisation umfasst. Die Risikokategorisierung der jeweiligen SRO bestimmt die Intensität und Periodizität der eingesetzten Aufsichtsinstrumente. Zu diesen gehören die Durchführung von periodischen Vor-Ort-Kontrollen, die Analyse der SRO-Jahresberichte oder regelmässige bilaterale Aufsichtsgespräche. Einmal jährlich erhalten alle SRO Beurteilungsschreiben, in denen Schwachstellen festgestellt werden und Handlungsbedarf abgeleitet wird. Zusätzlich organisiert die FINMA zweimal jährlich mit allen SRO ein Treffen, um die generellen Herausforderungen bei der Umsetzung des GwG auf operationeller Ebene zu diskutieren.

Die Unabhängigkeit der Selbstregulierungsorganisationen ist zentral

2013 führte die FINMA bei allen zwölf SRO Vor-Ort-Kontrollen durch. Die Resultate der Prüfungen waren grundsätzlich zufriedenstellend. Einzelne Korrekturen

wurden angeregt, wobei die jeweiligen Verbesserungsmaßnahmen von den SRO grösstenteils bereits erkannt und in die Wege geleitet worden waren.

Einen Themenschwerpunkt bildete bei den im Jahr 2013 durchgeführten Prüfungen die Frage nach der rechtlichen, personellen, finanziellen und organisatorischen Unabhängigkeit der SRO. Diese ist eine grundlegende Voraussetzung für eine kritische, objektive und wirksame Definition, Überwachung und Durchsetzung von Regeln. Sie ist voraussichtlich auch zentral für die Anerkennung der Schweizer Selbstregulierung auf internationaler Ebene, wie die öffentliche Kritik der Financial Action Task Force (FATF) deutlich macht.

Die Anforderungen der FINMA

Was die Unabhängigkeit der SRO angeht, so verlangt die FINMA einerseits funktionierende Ausstandsregeln, andererseits muss mindestens die Hälfte des Vorstands der SRO unabhängig von den beaufsichtigten Mitgliedern sein. Im Fall der SRO, die in Vereinen integriert sind, ist diese Unabhängigkeit auch gegenüber dem Verein einzuhalten. Die entsprechenden Ergebnisse der FINMA-Prüfungen zeigten ein heterogenes Bild: Während die meisten SRO ein sehr hohes Mass an Unabhängigkeit aufweisen, müssen sich andere SRO in diesem Punkt noch deutlich verbessern, insbesondere eine in einem Verband integrierte SRO.

Um aufsichtsrechtliche Arbitrage und gesetzeswidrige Bestimmungen zu beseitigen, mussten die SRO ihre Reglemente der Geldwäschereiverordnung der FINMA (GwV-FINMA) anpassen. Die FINMA hatte 2012 eine Analyse der materiellen Diskrepanzen vorgenommen und die SRO aufgefordert, die relevanten Bestimmungen in ihren Reglementen anzupassen. Bei einer SRO musste die FINMA Massnahmen gegen regulatorische Arbitrage ergreifen.

Veränderungen in der Regulierung der Märkte

Mit dem Inkrafttreten der Teilrevision des KAG musste die nachgelagerte Regulierung angepasst werden. So wurde das Rundschreiben «Öffentliche Werbung kollektive Kapitalanlagen» durch das Rundschreiben «Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen» ersetzt. Weiter wurden in der Kollektivanlagen-Konkursverordnung-FINMA die Bestimmungen zum Konkursverfahren des KAG konkretisiert.

FINMA-VERORDNUNG / FINMA-RUNDSCHREIBEN	REGULIERUNGSVORHABEN			ÄNDERUNGEN	IN KRAFT SEIT
	ART	INHALT / GEGENSTAND	ZIELE / GRÜNDE		
Kollektivanlagen-Konkursverordnung-FINMA (KAKV-FINMA)	Neue Regulierung	Für den Konkurs möglicher Rechtsformen für kollektive Kapitalanlagen werden auf die Rechtsform zugeschnittene Regelungen vorgeschlagen.	Seit dem 1. September 2011 ist die FINMA zuständig für die Konkursöffnung und -durchführung über die verschiedenen Rechtsformen von kollektiven Kapitalanlagen. Die Verordnung konkretisiert das Kollektivanlagengesetz (KAG), das nur rudimentär das Konkursverfahren regelt.	–	1.3.2013
FINMA-Rundschreiben 13/9 «Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen»	Totalrevision	Das Rundschreiben konkretisiert den Begriff des «Vertriebs von kollektiven Kapitalanlagen» und führt aus, welche Tätigkeiten als Vertrieb zu qualifizieren sind. Zudem werden die Rechtsfolgen der Qualifikation einer bestimmten Tätigkeit als Vertrieb aufgezeigt. Das Rundschreiben richtet sich an Banken, Versicherungsunternehmen, Effektenhändler, Fondsleitungen, SICAV, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen, SICAF, Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen, Vertriebsträger sowie an alle anderen Personen, die kollektive Kapitalanlagen vertreiben.	Mit der am 1. März 2013 in Kraft getretenen Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes (KAG) und der Kollektivanlagenverordnung (KKV) wurde der Begriff der «öffentlichen Werbung» durch den weiter zu fassenden Terminus «Vertrieb» (Art. 3 KAG; Art. 3 KKV) ersetzt. Die Differenzierung zwischen «öffentlicher» und «nicht öffentlicher» Werbung besteht nach dieser Revision nicht mehr. Dies machte eine Totalrevision des FINMA-Rundschreibens 08/8 «Öffentliche Werbung kollektive Kapitalanlagen» notwendig.	Ersetzt FINMA-Rundschreiben 08/8 «Öffentliche Werbung kollektive Kapitalanlagen»	1.10.2013

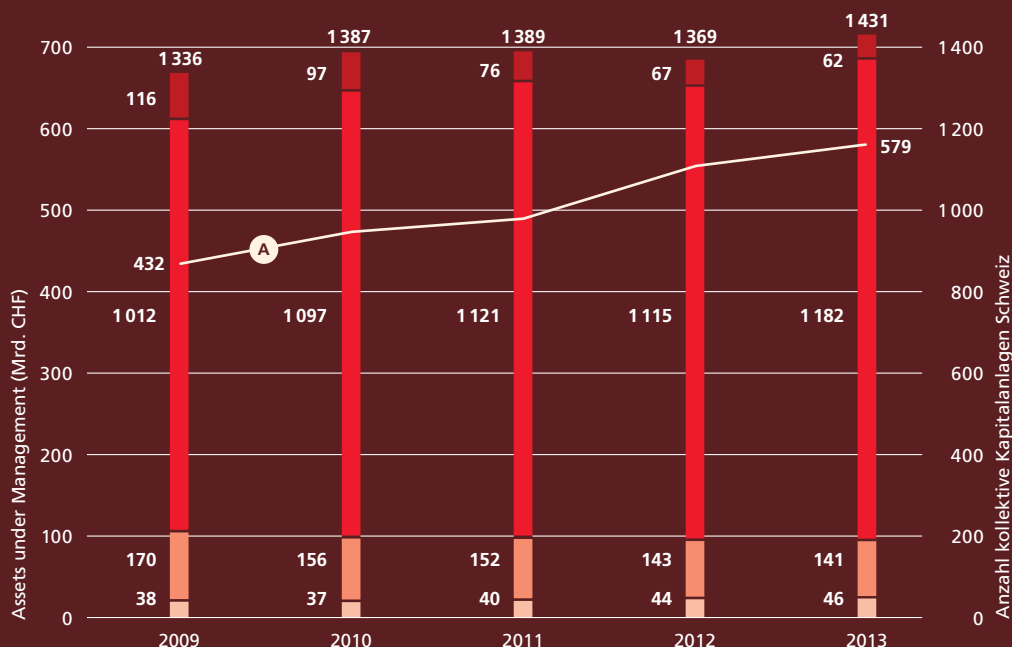
Auf einen Blick: Fondsmarkt Schweiz

Der Schweizer Fondsmarkt ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen: Sowohl die verwalteten Vermögen nahmen zu als auch die Anzahl der in der Schweiz ansässigen Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen.

70

Aufsicht, Enforcement und Regulierung
FINMA | Jahresbericht 2013

Anzahl schweizerische kollektive Kapitalanlagen und verwaltete Vermögen



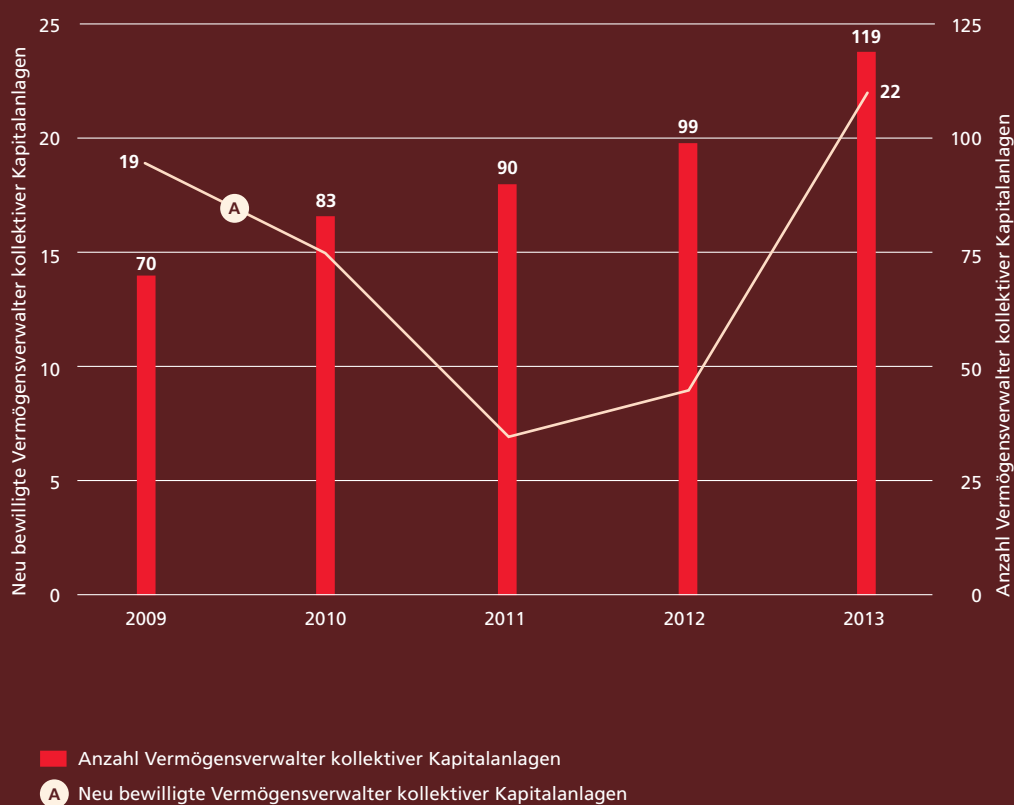
Quelle Assets under Management: SNB, Statistisches Monatsheft Dezember 2013, D6_1 Schweizerische kollektive Kapitalanlagen, Nettovermögen am Quartalsende (31. Juli 2013).

- Übrige Fonds für alternative Anlagen
- Übrige Fonds für traditionelle Anlagen
- Effektenfonds
- Immobilienfonds

A Assets under Management (Mrd. CHF)

Die im Rahmen von schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen verwalteten Vermögen nahmen in den vergangenen Jahren konstant zu. Dabei bildet der übrige Fonds für traditionelle Anlagen die am häufigsten verwendete Fondsart in der Schweiz. Auch im Bereich der Immobilienfonds ist eine Zunahme zu registrieren.

Anzahl und Entwicklung der in der Schweiz ansässigen Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen



Mit dem Inkrafttreten des KAG per 1. Januar 2007 wurden Vermögensverwalter schweizerischer kollektiver Kapitalanlagen neu der Aufsicht der FINMA unterstellt. Dies führte zu einer vorübergehenden Zunahme der erteilten Bewilligungen bis 2009. Danach gingen die Bewilligungen zurück, bis die FINMA im Jahr 2011 die Anlageentscheidungsprozesse überprüfte und feststellte, dass gewisse Anlageberater faktisch die Vermögensverwaltung kollektiver Kapitalanlagen vornahmen, ohne über die entsprechende Bewilligung zu verfügen.

Um die Genehmigung für den Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen zu erhalten, entscheiden sich Anlageberater vermehrt zur Beantragung einer Bewilligung als Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen. 2013 wurde aufgrund der Revision des KAG und der grundsätzlichen Unterstellung aller Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen eine erneute Zunahme der Bewilligungen registriert, wobei es sich hier grösstenteils um bereits bestehende Gesellschaften handelt, die aufgrund der Schliessung einer Regulierungslücke neu dem KAG unterstehen.

Der Ausbau des Geschäftsbereichs Enforcement konnte 2013 abgeschlossen werden. Mit 68 Vollzeitstellen weist der Geschäftsbereich nun eine Grösse auf, die es der FINMA erlaubt, in allen Aufsichtsbereichen gezielt gegen Gesetzesverstösse vorzugehen.

Der Ausbau in den Jahren 2012/2013 um insgesamt 20 Vollzeitstellen und die nach einer internen Reorganisation vollzogene Integration der internationalen Amtshilfe ermöglicht es, wertvolle Synergien zu nutzen, insbesondere in der Marktaufsicht und beim Vorgehen wegen unerlaubter Tätigkeit. Zudem erleichtert die neue Zuständigkeit des Geschäftsbereichs für die Amtshilfe, Enforcementverfahren mit internationaler Dimension durchzuführen (beispielsweise bei der Untersuchung zu möglichen Manipulationen von Währungskursen⁷¹).

Die Intensität der Enforcementaktivitäten variiert je nach Aufsichtsgebiet. Bei Verdacht auf eine unerlaubte Tätigkeit ist der Handlungsspielraum der FINMA am geringsten.⁷² Bei prudenziell überwachten Bewilligungsträgern hingegen können Missstände oder Probleme oft im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit hinreichend angegangen werden.

Prozessorientierte Organisation hat sich bewährt

Die Aufteilung des Geschäftsbereichs Enforcement in «Abklärungen» (Bewilligungsträger, unerlaubte Tätigkeit, Marktaufsicht und Amtshilfe), «Verfahren» sowie «Insolvenz» und «Dienste» hat sich bewährt. Der prozessorientierte Aufbau ermöglicht sowohl

eine «Unité de doctrine» hinsichtlich der materiellen Einschätzung des Aufsichtsrechts und der Beurteilung der Eskalation hin zu einer Verfahrenseröffnung als auch die Konzentration auf die eröffneten Enforcementverfahren bis zum Eintritt der Rechtskraft.

Verhaltenspflichten im Fokus

Thematisch hat sich der Geschäftsbereich Enforcement der FINMA 2013 vermehrt mit verschiedenen Verhaltenspflichten von Finanzintermediären befasst, dies insbesondere auf den Gebieten der Geldwäschereibekämpfung, des neu geregelten Marktverhaltens und der Sorgfaltspflichten im grenzüberschreitenden Dienstleistungsgeschäft. Dabei hat die FINMA Gesetzesverletzungen festgestellt, Korrekturmassnahmen eingeleitet, Einschränkungen der Geschäftstätigkeit verfügt und auch Sanktionen wie Einziehung, Berufsverbote sowie die präventive Publikation von Anordnungen (beispielsweise Tätigkeitsverbote) ausgesprochen.

Geschäftsleitungsausschuss fasst Enforcementbeschlüsse

Gesteuert wird die rechtsdurchsetzende Tätigkeit der FINMA vom Enforcementausschuss (ENA), der aus Mitgliedern der Geschäftsleitung besteht.⁷³ Er beschliesst über Endverfügungen sowie in der

⁷¹ Vgl. Kap. «Totalrevision Rundschreiben «Marktverhaltensregeln»», S. 81.

⁷² Vgl. Kap. «Umgang mit unerlaubt tätigen Unternehmen und Personen», S. 78.

⁷³ Vgl. Kap. «Verwaltungsrat und Geschäftsleitung», S. 90.

überwiegenden Zahl der Fälle über die Eröffnung oder Nichteröffnung von Enforcementverfahren gegenüber Bewilligungsträgern und deren Organen oder Mitarbeitenden. Die Eröffnung von Verfahren wegen Verdachts auf unerlaubte Tätigkeit wird ebenso an den Geschäftsbereich Enforcement delegiert wie die Anordnung vorsorglicher Massnahmen und der Erlass von Verfügungen auf dem Gebiet der Insolvenz und der internationalen Amtshilfe.

Rechtsmittelverfahren dauern lange

Sorge bereitet die Dauer von Rechtsmittelverfahren. Dies bedeutet eine lange Periode von grosser Ungewissheit für alle Betroffenen. Besonders, wenn es um Fälle von beaufsichtigten Bewilligungsträgern oder Liquidationen geht, stellen diese langen Rechtsmittelverfahren eine grosse Herausforderung dar. Oft ist die Gestaltung der laufenden Aufsichtsbeziehung in einem solchen Fall schwierig, da diese von Unsicherheit über den Verfahrensausgang und den bestehenden Handlungsspielraum geprägt ist.

Um der Ungewissheit zu begegnen und die Interessen der Anleger und Versicherten zu schützen, entzieht die FINMA überall dort, wo angezeigt, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung und ordnet parallel dazu sichernde vorsorgliche

Massnahmen an. Das Bundesverwaltungsgericht lässt der FINMA diesbezüglich den erforderlichen Handlungsspielraum oder trifft auch selbst geeignete Massnahmen.

Aus internationaler Perspektive bedeutsam ist die rasche Behandlung von Verfügungen auf dem Gebiet der internationalen Amtshilfe. Das in solchen Fällen endgültig entscheidende Bundesverwaltungsgericht behandelt solche Beschwerden konsequent rasch und trägt damit dazu bei, die Amtshilfefähigkeit zu gewährleisten.

Enforcementstatistik

	OFFEN PER 1.1.2013	ERÖFFNUNGEN	ERLEDIGUNGEN	OFFEN PER 31.12.2013
Enforcementverfahren				
– in der Institutsaufsicht	14	23	24	13
– die gegen Mitarbeitende bewilligter Institute separat geführt werden	3	17	7	13
– wegen unerlaubter Tätigkeit	12	22	21	13
Vorabklärungen	342	740	545	537
Liquidationen				
– von Bewilligungsträgern	2	0	0	2
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	29	8	11	26
Konkurse				
– von Bewilligungsträgern	10	0	0	10
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	93	34	31	96
Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen				
– im bewilligten Bereich	9	5	0	14
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	6	0	2	4
Anerkennung ausländischer Sanierungsmassnahmen				
– im bewilligten Bereich	2	0	0	2
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	0	0	0	0

Beispiele aus der Enforcementpraxis im Jahr 2013

Verstärkter Enforcement-einsatz bei direkt unterstellten Finanzintermediären

Finanzintermediäre, die im Parabankensektor tätig sind, haben – als Alternative zum Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation (SRO) – die Möglichkeit, sich von der FINMA im aufsichtsrechtlichen Geldwäschereibereich als direkt unterstellte Finanzintermediäre (DUFI) beaufsichtigen zu lassen. Das schwierige wirtschaftliche Umfeld macht sich auch im Parabankensektor bemerkbar. Die Akteure in diesem Markt müssen den Anforderungen an ein im Vergleich zur Vergangenheit komplexeres Umfeld genügen. Dies führt dazu, dass vermehrt Fälle solcher DUFI zur weiteren Behandlung an den Geschäftsbereich Enforcement überwiesen werden, allein im Jahr 2013 rund ein Dutzend.

Kompensationsgeschäfte als Geldschleuse des organisierten Verbrechens

Wegen zwei gross angelegten ausländischen Strafuntersuchungen wurde die FINMA darauf aufmerksam, dass das organisierte Verbrechen mit sogenannten Kompensationsgeschäften Erträge deliktischer Herkunft wäscht, wobei solche Geldflüsse auch über bewilligte Schweizer Finanzinstitute abgewickelt worden waren. Ausländische Kunden von Schweizer Banken erhielten in ihrem Heimatland von Mittelsmännern Geldbeträge (beispielsweise aus dem Strassenverkauf von Drogen).

Die Kunden wiesen in der Folge ihre Bank an, einen entsprechenden Betrag an einen weiteren Zahlungsempfänger bei einem Drittinstitut (zum Beispiel im asiatischen Raum) zu überweisen. Dieser Betrag wurde schliesslich vermuteten Mitgliedern von verbrecherischen Strukturen gutgeschrieben. Die Eignung von Kompensationsgeschäften zur Geldwäscherei birgt erhebliche Rechts- und Reputationsrisiken, die von den Instituten beherrscht werden müssen. Die FINMA hat als Folge eigener Untersuchungen bei verschiedenen Instituten organisatorische Massnahmen verlangt, um diese Risiken zu begrenzen.

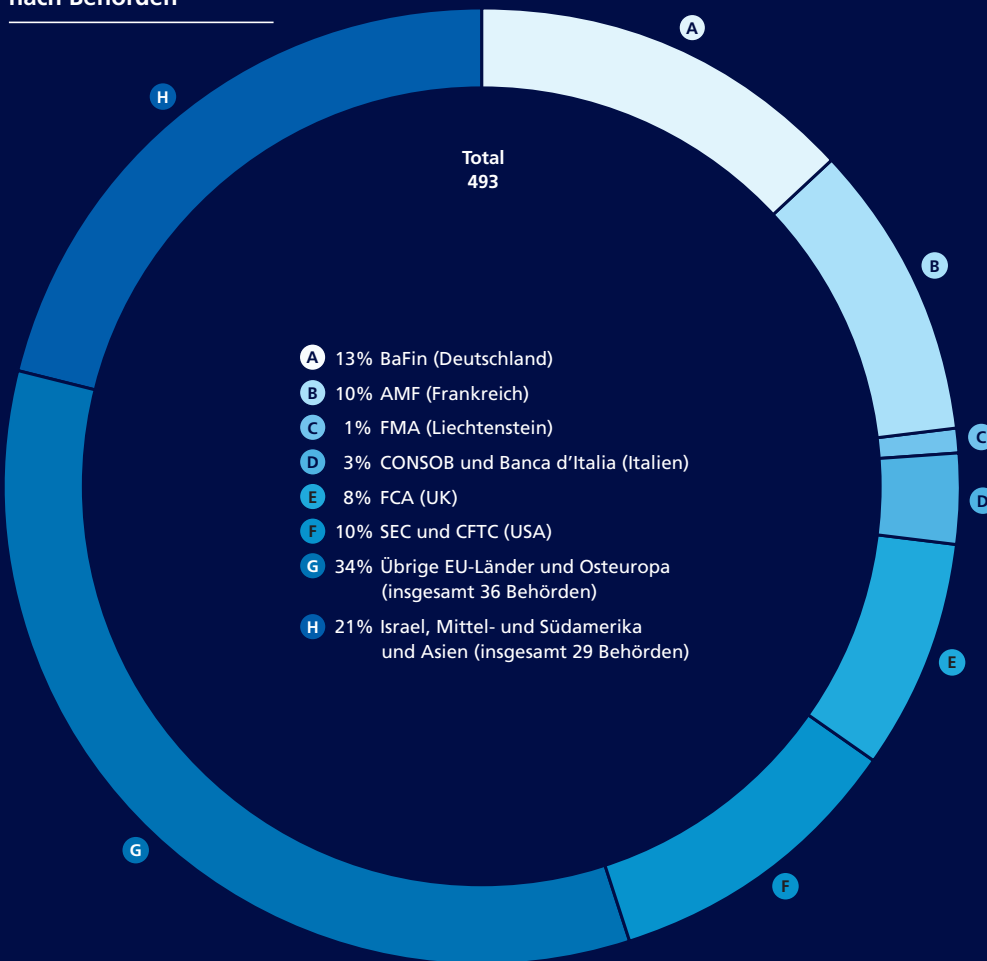
Fortschritte im Lehman-Brothers-Konkursverfahren

2013 konnten zahlreiche Insolvenzverfahren abgeschlossen werden. Die verstärkte Enforcementtätigkeit der FINMA führte aber zugleich zu einer Zunahme neu eröffneter Verfahren. Die Anzahl offener Insolvenzverfahren ist deshalb insgesamt unverändert hoch geblieben. Ein wesentlicher Fortschritt konnte im Konkursverfahren über die Lehman Brothers Finance AG erzielt werden. Der Kollokationsplan wurde aufgelegt und mit wesentlichen Gegenparteien sind Vergleiche abgeschlossen worden. Verschiedene Beschwerden verhinderten die ersten Abschlagszahlungen.

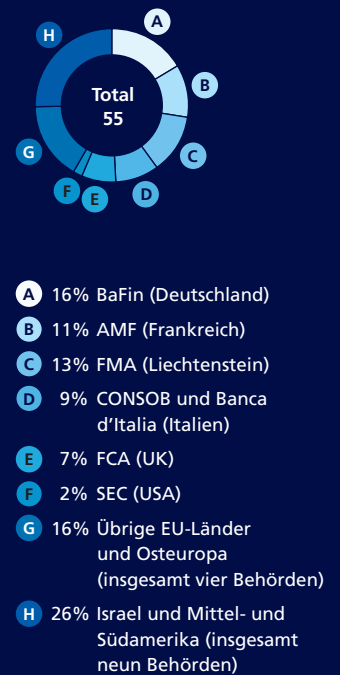
Statistik in der internationalen Amtshilfe

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.

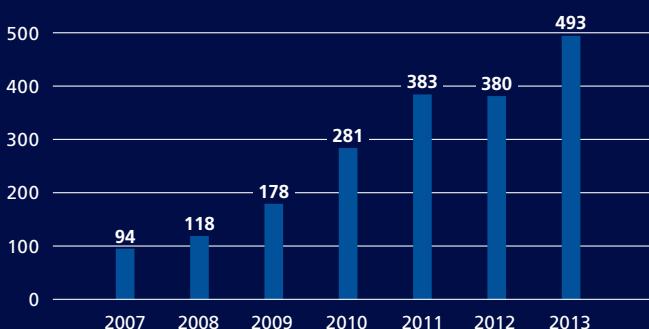
Eingehende Gesuche nach Behörden



Ausgehende Gesuche nach Behörden



Amtshilfegesuche pro Jahr (2007–2013)⁷⁴



⁷⁴ Die Zahlen von 2009 und 2010 wurden gegenüber den vorangehenden Jahresberichten berichtigt.

Eingehende Gesuche

Im Jahr 2013 gingen bei der FINMA 493 Amtshilfegesuche von 73 ausländischen Aufsichtsbehörden ein. Von den eingereichten Amtshilfegesuchen sind 363 Finanzintermediäre und 1 218 Kunden betroffen. Mit Bezug auf die 1 218 Kunden wurden bisher 194 Kundenverfahren eröffnet und 19 Verfügungen erlassen. Gegen zehn erlassene Verfügungen wurde Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. In vier Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht zugunsten der FINMA entschieden, sechs Fälle waren Ende 2013 noch pendent. Die FINMA ist weltweit auf Platz 3 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 lange Verfahrensdauer und Vorinformation von Betroffenen Anlass zu Kritik geben.

Ausgehende Gesuche

Die FINMA hat im Jahr 2013 55 Amtshilfegesuche an die zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörden gerichtet; davon neun an die deutsche BaFin, sechs an die französische AMF, sieben an die liechtensteinische FMA, fünf an die italienische CONSOB und Banca d'Italia, vier an die britische FCA, eines an die US-amerikanische SEC und 23 weitere Gesuche an 13 Aufsichtsbehörden in EU-Ländern, Osteuropa und in den übrigen Ländern. Im Bereich des Offenlegungsrechts wurden gesamthaft sechs Gesuche bei ausländischen Aufsichtsbehörden in Europa, Nord-, Süd- und Mittelamerika eingereicht.

Die FINMA klärt ab, ob Unternehmen und Personen, die über keine Bewilligung verfügen, unerlaubt im Finanzsektor tätig sind. Wenn Finanzmarktaufsichtsrecht verletzt wird, kann die FINMA Massnahmen ergreifen. Dies trifft vor allem in Fällen unerlaubter Entgegennahme von Publikumseinlagen oder bei unerlaubter Emissionshaus- oder Versicherungstätigkeit zu.

Die FINMA erhält jedes Jahr mehrere Tausend Hinweise zu unerlaubten Tätigkeiten. Diese stammen in der Regel von Anlegern, FINMA-internen Stellen, Strafbehörden, ausländischen Aufsichtsbehörden oder aus den Medien. Die FINMA klärt sämtliche substanziellen Verdachtsmomente mit der notwendigen Sorgfalt ab und beurteilt diese aufsichtsrechtlich. Im Fokus der Abklärungen stehen insbesondere Fälle, bei denen entgegengenommene Anlegergelder gefährdet sind, bei denen viele Investoren betroffen oder sehr hohe Geldbeträge im Spiel sind.

Folgen für Unternehmen und Personen

Aus den Abklärungen zu diesen unerlaubten Tätigkeiten ergeben sich unterschiedliche Massnahmen. Ein Teil der Abklärungen wird ohne weitere Massnahmen eingestellt, sei es, weil keine schweizerische Zuständigkeit (mehr) gegeben ist, sei es, weil die Abklärungen ergaben, dass keine nach den Finanzmarktgesetzen relevanten Tätigkeiten (mehr) erfolgen. In vielen Fällen wird der gesetzmässige Zustand wiederhergestellt, indem die FINMA verlangt, dass ein Geschäftsmodell angepasst wird, Verträge oder Werbematerialien geändert werden oder dass der Anbieter um die notwendige Bewilligung bzw. um den Anschluss an eine SRO ersucht.

Ist eine einvernehmliche Lösung nicht möglich, eröffnet die FINMA gegen die fehlbare Gesellschaft ein Enforcementverfahren und setzt gegebenenfalls einen Untersuchungsbeauftragten ein. Ein Verfahren

endet häufig mit der Liquidation der unerlaubt tätigen Gesellschaften. Zudem wird der fehlbaren Person ein Verbot der unerlaubten Tätigkeit auferlegt und dieses häufig auf der Internetseite der FINMA publiziert. Wenn die FINMA während ihrer Abklärungen gemeinrechtliche Straftaten oder Widerhandlungen gegen die Finanzmarktgesetze entdeckt, so benachrichtigt sie die zuständigen Strafbehörden und erstattet Strafanzeige.

Grenzen der Tätigkeit

Die FINMA muss sich auf die Verfolgung von Fällen beschränken, bei denen sich die anfänglichen Anhaltspunkte konkretisieren lassen. Sie sucht nicht aktiv nach Unternehmen und Personen, die potenziell unerlaubt im Finanzbereich tätig sind. Eine flächendeckende Beobachtung des unbeaufsichtigten Sektors würde über den Aufsichts- und Verantwortungsbereich der FINMA hinausgehen.

Die FINMA wird im unbewilligten Bereich nur dann tätig, wenn Finanzmarktgesetze verletzt worden sind. Das trifft vor allem auf Fälle von illegaler Entgegennahme von Publikumseinlagen, illegaler Emissionshaus- oder Versicherungstätigkeit und bei Verstössen gegen das Geldwäschereigesetz zu. Werden keine Finanzmarktgesetze verletzt, sind der FINMA die Hände gebunden. In solchen Fällen verweist die FINMA die Anleger regelmässig an die zuständigen Zivil- und Strafbehörden.

Beispiele zum Umgang mit unerlaubt tätigen Unternehmen und Personen

Aktien angeblicher Start-up-Unternehmen

Immer wieder wird die FINMA auf Fälle aufmerksam, in denen mit aggressiven Methoden häufig wertlose Aktien von unbekannten Start-up-Unternehmen verkauft werden. Vielfach handelt es sich um Gesellschaften, die angeblich in Bereichen wie Alternativenenergien, Rohstoffhandel oder Medizinaltechnik aktiv sind. Nicht selten wird mit einem vermeintlich geplanten Börsengang der Gesellschaft geworben. Häufig kann die FINMA in solchen Fällen nicht eingreifen, da weder der Verkauf eigener Aktien noch die reine Vermittlung von Aktienkäufen bewilligungspflichtig sind.

Müssen Bitcoin-Aktivitäten bewilligt werden?

2013 erhielt die FINMA viele Anfragen, ob eine Tätigkeit im Zusammenhang mit der neuen virtuellen Handelswährung «Bitcoin»⁷⁵ von der FINMA bewilligt werden muss. Das Aufsichtsrecht enthält zwar keine konkreten Bestimmungen zum Thema virtuelle Währungen. Dennoch kann der Handel mit Bitcoins (oder einer anderen virtuellen Währung) je nach Geschäftsmodell einer Zulassungspflicht unterstellt sein. Werden zum Beispiel Einlagen von mehr als 20 Personen entgegengenommen, ist dafür eine Bankbewilligung erforderlich. Unternehmen mit Geschäftsmodellen, die den schnellen Kauf und Verkauf von Bitcoins gegen gesetzliche Zahlungsmittel beinhalten, unterliegen der Bewilligungspflicht nach Geldwäschereigesetz (GwG). Solche Unternehmen müssen sich entweder einer SRO anschliessen oder bei der FINMA eine Bewilligung beantragen.

Zunahme von Gesuchen um unentgeltliche Rechtspflege

Vermehrt sieht sich die FINMA in Verfahren gegen die Eigner und Organe von unbewilligt tätigen Unternehmen mit Gesuchen um unentgeltliche Rechtspflege konfrontiert. Die FINMA prüft bei solchen Gesuchen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Ist der Gesuchsteller mittellos, erscheint seine rechtliche Argumentation nicht vollständig aussichtslos und weist das Verfahren eine gewisse rechtliche Komplexität auf, ist die FINMA aufgrund der Vorgaben in der Bundesverfassung gezwungen, die unentgeltliche Rechtspflege zulasten der übrigen Gebührenzahler zu bewilligen.

⁷⁵ Vgl. Glossar, S. 111.

Nach der Revision des Börsengesetzes und der Börsenverordnung kann die FINMA neu gegen alle Personen vorgehen, die Insiderinformationen ausnützen oder Marktmanipulationen begehen. Ihre Aufsichtspraxis hat sie im totalrevidierten Rundschreiben «Marktverhaltensregeln» konkretisiert.

Am 1. Mai 2013 sind die revidierten Bestimmungen des Börsengesetzes (BEHG) und der Börsenverordnung (BEHV) im Bereich der Börsendelikte und des Marktmissbrauchs in Kraft getreten. Diese erfassen marktmissbräuchliches Verhalten breiter als bisher und nähern sich internationalen Standards an.

Gleich lange Spiesse für alle

Die Schaffung allgemein gültiger aufsichtsrechtlicher Tatbestände für unzulässiges Marktverhalten ermöglicht es der FINMA, die Marktverhaltensregeln im Sinne eines Level Playing Field neu gegenüber jedermann und nicht mehr nur gegenüber beaufsichtigten Teilnehmern des Finanzmarktes durchzusetzen. Um trotz der weiten aufsichtsrechtlichen Verbote des Insiderhandels und der Marktmanipulation bestimmte wirtschaftlich gerechtfertigte Verhaltensweisen weiterhin zu ermöglichen, werden in der Börsenverordnung zulässige Verhaltensweisen in sogenannten «Safe Harbours» (sichere Häfen) definiert.

Konkretisierung der Verbotsnormen

Die Revision des übergeordneten Rechts erfordert eine grundlegende Überarbeitung des FINMA-Rundschreibens 2008/38 «Marktverhaltensregeln». Zunächst konkretisiert das Rundschreiben die allgemeinen Regeln zum Ausnützen von Insiderinformationen und zur Marktmanipulation.

Im Sinne eines nicht abschliessenden Katalogs zeigt das Rundschreiben missbräuchliche Verhaltensweisen auf. Zudem werden zulässige Effektengeschäfte und Verhaltensweisen definiert, und in drei Fällen wird die Vermutung aufgestellt, dass ein bestimmtes Verhalten nicht marktmissbräuchlich sei.

Manipulationen auch ausserhalb des schweizerischen Effektenhandels verboten

Die allgemeine Marktaufsicht der FINMA sowie die Strafverfolgungskompetenz der Bundesanwaltschaft beschränken sich auf den Schutz des schweizerischen Effektenhandels. Sie versuchen, Verletzungen der Chancengleichheit und Fairness ebenso zu verhindern wie die Irreführung anderer Marktteilnehmer. Allerdings unterscheidet sich missbräuchliches Verhalten in anderen Märkten nicht von Missbräuchen im schweizerischen Effektenhandel und ist daher mit Blick auf die Gewährfrage gleichermassen verpönt.

Das Rundschreiben hält die langjährige Praxis der FINMA in diesem Punkt fest und stellt klar, dass zur Beurteilung der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit die Bestimmungen zum Insiderhandel und zur Marktmanipulation sinngemäss auch auf das Verhalten von Gewährsträgern im Effektenhandel im Primärmarkt, an einer ausländischen Börse oder in anderen Märkten (zum Beispiel im Zusammenhang mit Referenzzinssätzen und weiteren Benchmarks) angewandt werden.

Organisationspflichten neu für alle prudenziell Beaufsichtigten

Im totalrevidierten Rundschreiben finden sich auch die weitgehend überarbeiteten Organisationspflichten. Diese richten sich neu nicht mehr ausschliesslich an Effekthändler, sondern an sämtliche prudenziell Beaufsichtigten. Die Organisationspflichten knüpfen somit nicht mehr an das Bewilligungskleid, sondern an die Geschäftstätigkeit und die mit dieser verbundenen Risiken an.

Das totalrevidierte FINMA-Rundschreiben 2013/8 «Marktverhaltensregeln»⁷⁶ trat am 1. Oktober 2013 in Kraft. Für die Umsetzung der Organisationspflichten für beaufsichtigte Institute besteht eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2015.

⁷⁶ Vgl. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-08-d.pdf>.

Beispiele zu Untersuchungen und Verfahren wegen Marktmanipulation

Enforcementverfahren wegen Marktmanipulation

Die FINMA verfügte im Jahr 2013 gegen eine Bank, die über die Eingabe von Scheinaufträgen den Markt manipuliert hatte. Neben anderen Massnahmen zog die FINMA unrechtmässig erzielte Gewinne von rund 3,5 Millionen Schweizer Franken zugunsten der allgemeinen Bundeskasse ein.

Gegen eine Kantonalbank erliess die FINMA Auflagen, weil sie durch massive Stützungskäufe den Börsenkurs ihres eigenen Partizipationscheins manipuliert hatte. Der damit unrechtmässig erzielte Gewinn von 2,64 Millionen Schweizer Franken wurde ebenfalls eingezogen. Über ihre Erwartungen an einen Handel in eigenen Titeln, der den geltenden Marktverhaltensregeln entspricht, hat die FINMA die Emittenten und Effekthändler am 18. November 2013 in ihrer Mitteilung 52 (2013)⁷⁷ informiert.

International koordinierte Untersuchungen aufgrund möglicher Manipulationen von Fremdwährungskursen

Stark beschäftigt war die FINMA im zweiten Halbjahr 2013 mit den Untersuchungen möglicher Manipulationen von Fremdwährungskursen bei mehreren Schweizer Finanzinstituten. Die FINMA koordiniert ihre Untersuchungen dabei eng mit ausländischen Behörden, da international eine Vielzahl von Banken potenziell betroffen ist. Wie lange die Untersuchungen noch andauern werden, ist derzeit nicht absehbar.

⁷⁷ 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>).

Besteht begründete Besorgnis, dass ein Unternehmen im Zuständigkeitsbereich der FINMA überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, und erscheint eine Sanierung aussichtslos oder ist diese gescheitert, eröffnet die FINMA den Konkurs. Dieses Eingreifen dient dem vom Gesetzgeber bezweckten Schutz von Anlegern, Versicherten und Gläubigern.

Muss gegen ein als Bank, Effektenhändler, Versicherungsgesellschaft oder Fondsleitung tätiges Unternehmen der Konkurs eröffnet werden, greift die FINMA ein: Sie fungiert bei unterstellten Instituten als Konkursgericht⁷⁸. Ebenfalls ist sie Konkursamt und kann Konkursverfahren als Konkursliquidatorin selber führen oder hierfür einen externen Liquidator ernennen. In der Praxis betreffen die meisten Konkursfälle kleinere und mittlere Unternehmen. Diese sind jedoch nicht selten international vernetzt, was komplexe Liquidationsarbeiten nach sich zieht.

Besondere Herausforderungen bei grenzüberschreitenden Konkursverfahren

Die kleinen und mittelgrossen Finanzintermediäre verfügen meist über flexible Organisationsstrukturen und wollen rasch auf die Bedürfnisse der Märkte reagieren können. Ihre im Ausland ansässigen Kunden werben sie oft über das Internet an. Deren Vermögenswerte sind auf Banken in unterschiedlichen Ländern verteilt.

Kommt es zu einem Konkurs in der Schweiz, entstehen wegen der Verbindungen zum Ausland rasch kulturelle, sprachliche und vor allem juristische Hürden, die das Konkursverfahren verlangsamen. So können insbesondere Vermögenswerte im Ausland, die in der Schweiz zur Konkursmasse gehören, erst nach der Durchführung eines entsprechenden ausländischen Anerkennungsverfahrens in die Schweiz zurückgeführt werden.

Einsatz externer Konkursliquidatoren

Die FINMA verfügt über einen Pool bewährter und qualifizierter externer Sachverständiger, die sie bei Konkurs- und Sanierungsverfahren als Liquidatoren einsetzen kann. Jedoch kann auch die FINMA als Liquidatorin handeln und das Konkursverfahren selber führen, zum Beispiel wenn die vorhandenen Vermögenswerte gering sind.

Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden

Nicht selten wird gegen die Organe eines unbewilligten Finanzintermediärs, über den die FINMA den Konkurs eröffnet hat, ein Strafverfahren eingeleitet. Die Vermögenswerte aus der Konkursmasse werden in der Folge strafrechtlich beschlagnahmt, und Gläubiger des Konkursverfahrens werden zu Geschädigten im Strafverfahren. Vor diesem Hintergrund schätzt die FINMA die konstruktive Zusammenarbeit mit den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden sehr.

⁷⁸ Vgl. Art. 173b Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG).

Veränderungen in der Regulierung

Im Jahr 2013 passte die FINMA im Bereich Enforcement die Börsenverordnung-FINMA und das FINMA-Rundschreiben «Marktverhaltensregeln» an.

FINMA- VERORDNUNG/ FINMA-RUNDSCHREIBEN	REGULIERUNGSVORHABEN			ÄNDERUNGEN	IN KRAFT SEIT
	ART	INHALT / GEGENSTAND	ZIELE / GRÜNDE		
Börsenverordnung-FINMA (BEHV-FINMA)	Teilrevision	Die Meldepflicht von Art. 20 Abs. 1 BEHG erfasst neu auch Gesellschaften mit Sitz im Ausland, die in der Schweiz hauptnotiert sind. Art. 11 Abs. 2 BEHV-FINMA regelt den Zeitpunkt der Entstehung der Meldepflicht bei Kapitalveränderungen und Umstrukturierungen und knüpft für schweizerische Gesellschaften an die Veröffentlichung im Schweizerischen Handelsamtsblatt an. Bei ausländischen Gesellschaften fehlt eine solche Veröffentlichung. Art. 11 Abs. 2 BEHV-FINMA bestimmt daher neu, dass für Beteiligungen an ausländischen Gesellschaften die Meldepflicht mit der Veröffentlichung der aktuellen Gesamtzahl der ausgegebenen Beteiligungspapiere und der damit verbundenen Stimmrechte durch die Gesellschaft nach Art. 53b Abs. 3 BEHV entsteht.	Anpassung an geändertes übergeordnetes Recht.	Änderung von Art. 11 Abs. 2	1.5.2013
FINMA-Rundschreiben 13/8 «Marktverhaltensregeln»	Totalrevision	Konkretisierung der Aufsichtspraxis bei der Bekämpfung marktmissbräuchlichen Verhaltens auf der Basis der neuen übergeordneten Bestimmungen des Börsengesetzes zum Insiderhandel und zur Marktmanipulation.	Anpassung an geändertes übergeordnetes Recht unter Einbezug der Erfahrungen aus der Praxis mit dem FINMA-Rundschreiben 08/38 «Marktverhaltensregeln».	Vgl. die Ausführungen zur Totalrevision des Rundschreibens «Marktverhaltensregeln», S. 80.	1.10.2013

Auf einen Blick: Enforcementmassnahmen

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

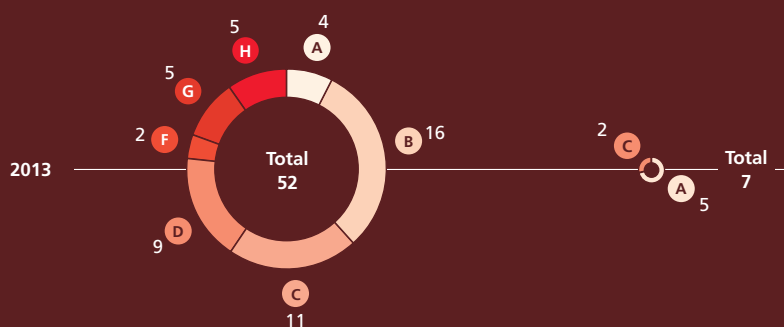
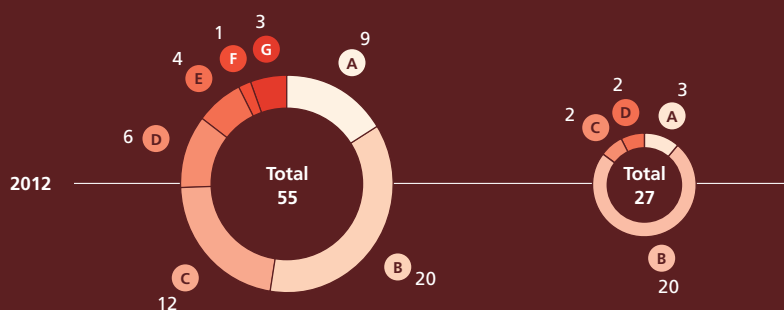
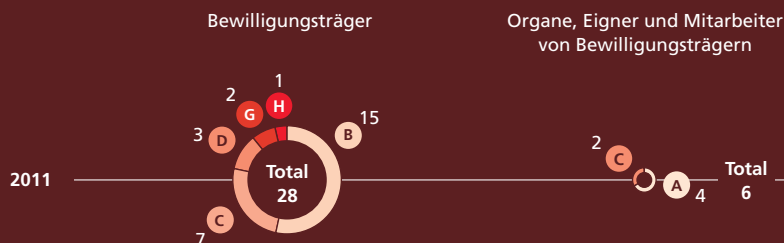
Art und Anzahl Massnahmen im bewilligten Bereich

- 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

- Massnahmen gegen Organe, Eigner und Mitarbeiter**
- A** Feststellungsverfügung/Rüge
 - B** Suspendierung und Entfernung (V)
 - C** Berufsverbot und Tätigkeitsverbot (VI)
 - D** Gewinneinziehung

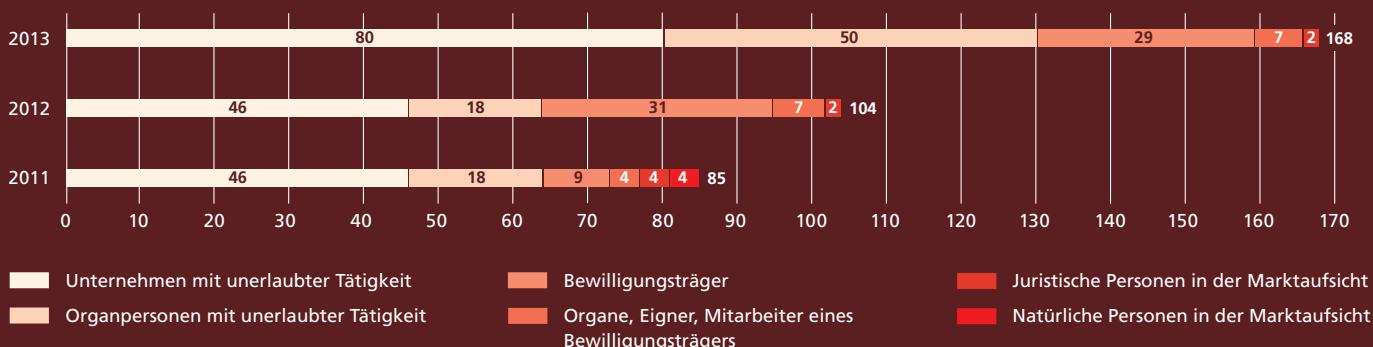
- Unerlaubter Bereich**
- Massnahmen gegen Unternehmen**
- A** Einsetzung Untersuchungsbeauftragte (I)
 - B** Feststellung unerlaubte Tätigkeit
 - C** Liquidation
 - D** Konkurseröffnung (VII)

- Massnahmen gegen natürliche Personen**
- A** Feststellung Beteiligung an unerlaubter Tätigkeit
 - B** Tätigkeitsverbot
 - C** Veröffentlichung (VIII)

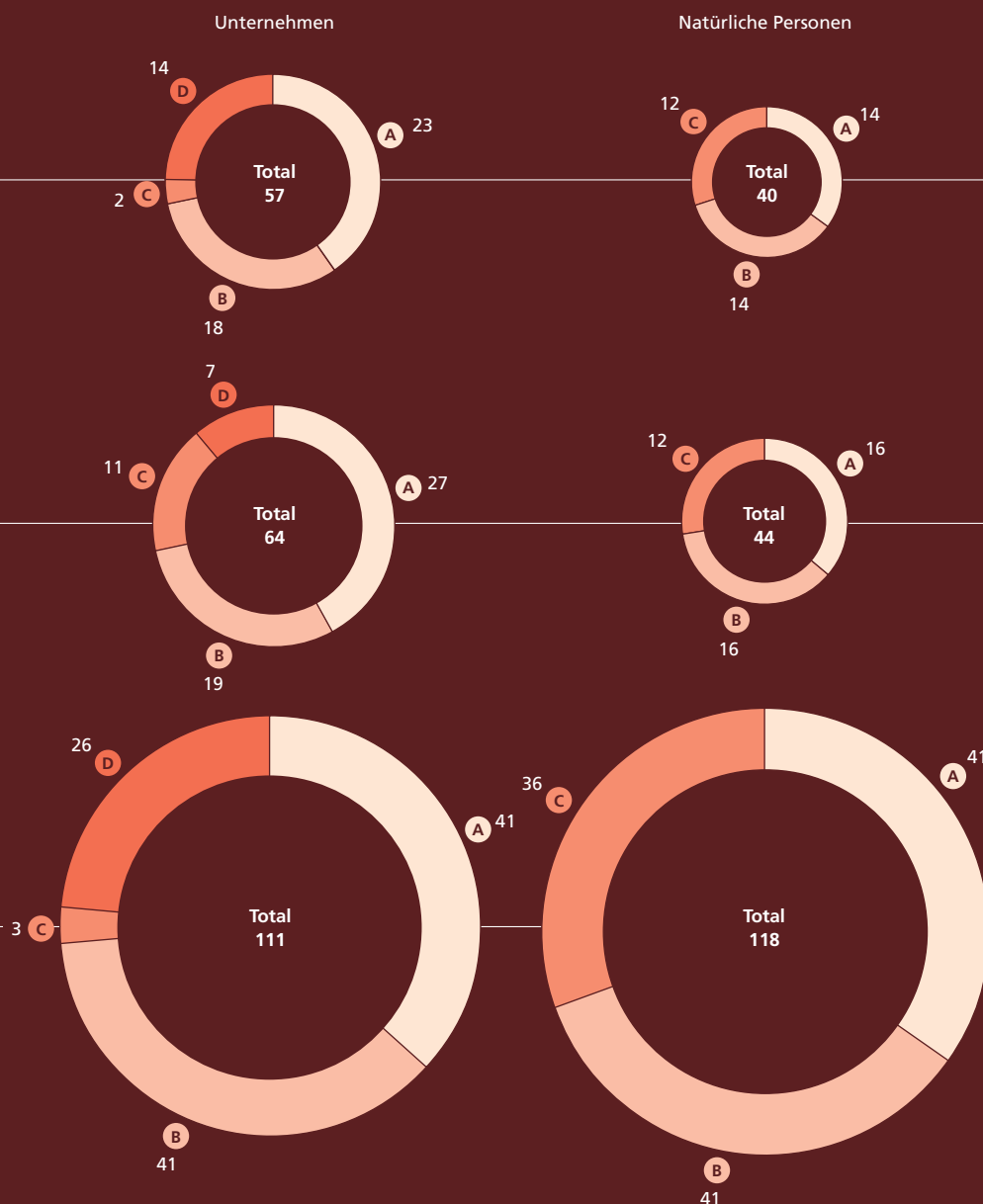


Anzahl Verfügungsadressaten nach Bereich und betroffenen Personen

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 2011 bis 2013.



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 Massnahmen 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 Konkurseröffnung auf eine bereits von der FINMA verfügte Liquidation folgte, wurde sie für diese Grafik nicht nochmals gezählt
- VIII in der Regel des Tätigkeitsverbots, vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C.30_2011/2C.543_2011 vom 12. Januar 2012 E. 5.2.2