



Die FINMA im Überblick

- 8** Die Aufgaben der FINMA
- 12** Das Jahr 2013 in Meilensteinen
- 14** Die FINMA im Kontext der Politik
- 16** Die FINMA und ihre nationalen Anspruchsgruppen
- 18** Die FINMA und die internationale Zusammenarbeit



Die FINMA ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde mit hoheitlichen Befugnissen über Banken, Versicherungen, Börsen, Effekthändler und kollektive Kapitalanlagen. In diesen Bereichen bewilligt und überwacht sie. Notfalls ergreift die FINMA auch korrigierende Massnahmen. Dort, wo es die Aufsichtsziele erfordern, kann sie auf unterster Regulierungsstufe mit FINMA-Verordnungen und -Rundschreiben Regeln konkretisieren.

Die Finanzbranche in der Schweiz ist mit ihren gut 300 Banken, mehr als 200 Versicherungen und mit ihren über 6 000 kollektiven Kapitalanlagen im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gross. Der Gesetzgeber hat der FINMA das übergeordnete Ziel gegeben, die Gläubiger, Anleger und Versicherten ebenso zu schützen wie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte.

Schutz des Kollektivs

Der Gläubiger- und Anlegerschutz ist somit eines der Hauptziele der FINMA. Dieses Schutzziel ist kollektiv zu verstehen, im Sinne des Schutzes der Gesamtheit der Gläubiger und Anleger. Individuell kann die FINMA den einzelnen Anleger oder Versicherten im Rahmen des Aufsichtsrechts nicht schützen. Privatpersonen müssen ihre Ansprüche gegenüber Finanzinstituten gegebenenfalls auf zivilrechtlichem Weg einfordern.

Die FINMA sorgt dafür, dass die Solvenz der einzelnen Institute gesichert ist, schützt auf diesem Weg die Kunden, stärkt die Stabilität des Finanzsystems und indirekt das Ansehen, die Leistungsfähigkeit sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes.

Bewilligung als Basis der Aufsicht

Wer Geld von Anlegern entgegennimmt, Versicherungspolice zeichnet oder Fonds auflegt, braucht eine Bewilligung der FINMA. Wer sein Unternehmen nur ungenügend organisiert, wer seine Besitzstrukturen nicht offenlegt oder wessen Führungspersonal keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bietet, dem verweigert die FINMA die Bewilligung.

Mit ihrer Bewilligungspraxis schützt die FINMA die Integrität des Finanzplatzes und sorgt dafür, dass keine Wettbewerber Marktzutritt haben, die nicht die gleich hohen Standards wie die bewilligten Institute einhalten. Wer eine bewilligungspflichtige

Tätigkeit im Finanzmarkt ausübt und diese nicht bewilligen lässt, kann von der FINMA in Liquidation gesetzt werden.

Aufsicht als Kernaufgabe

Im Zentrum der Arbeit der FINMA steht die prudenzielle vorausschauende Aufsicht. Banken, Versicherungen und andere Finanzintermediäre müssen laufend über ausreichend Eigenmittel verfügen, liquide sein und die eigenen Risiken im Griff haben. Und sie müssen dafür sorgen, dass ihre leitenden Kader hohen fachlichen und persönlichen Anforderungen genügen und damit Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten. Die FINMA überprüft dies im Rahmen ihrer prudenziellen Aufsicht.

Risikoorientiert und stärker vor Ort

Die FINMA beaufsichtigt dort am intensivsten, wo die Risiken am grössten sind. Im Vergleich zu früher nimmt sie mehr eigene Analysen vor und kontrolliert auch häufiger und intensiver direkt bei den überwachten Instituten vor Ort – im Jahr 2013 besonders nachhaltig im Bereich des Hypothekarmarkts (vor allem bei den Banken) oder bei den Rückstellungen der Lebensversicherer.

Intensiver Aufsichtsdialog

Der Aufsichtsdialog zwischen der FINMA und den prudenziell beaufsichtigten Instituten ist intensiv, wird aber wegen Amts- und Geschäftsgeheimnis nicht in der Öffentlichkeit ausgetragen. So kommunizierte die FINMA die zusätzlichen temporären Eigenmittelanforderungen, die sie der UBS per 1. Oktober 2013 auferlegt hatte, nicht selbst. Vielmehr gab die Bank die damit verbundene Eigenmittelerhöhung bekannt. Ein solches Vorgehen ist nicht selten: Kommt die FINMA zum Schluss, dass die institutsinternen Einschätzungen zu wenig fundiert oder zu wenig konservativ sind, hat sie die Kompetenz, korrigierend einzugreifen.

Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA

Einen wichtigen Teil der Grundlagenarbeit für die Aufsicht übernehmen in der Schweiz die Prüfgesellschaften. Dieser «verlängerte Arm» der FINMA hat im Jahr 2012 aufsichtsrechtliche Prüfungen bei Banken, Versicherungen und im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen in der Grössenordnung von 260 Vollzeitstellen vorgenommen. Die Zusammenarbeit mit den privaten Prüfern wurde 2013 auf ein neues Fundament gestellt. So wurde die Aufsichtsprüfung im Interesse der FINMA organisatorisch und konzeptionell von der Rechnungsprüfung getrennt. Die Prüfgesellschaften haben der FINMA zudem eine vorausschauende Risikoanalyse und eine aussagekräftigere Berichterstattung einzureichen.

Der rechtsdurchsetzende Teil der FINMA

Wurde gegen das Aufsichtsrecht verstossen, ergreift die FINMA Massnahmen. Mit einem Enforcementverfahren zielt die FINMA darauf ab, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Dabei hat die FINMA weitreichende Kompetenzen. So kann sie beispielsweise gegenüber einem Institut Einschränkungen der Geschäftstätigkeit oder organisatorische Massnahmen verfügen, unerlaubt tätige Gesellschaften liquidieren, Berufsverbote aussprechen, das heisst, die Übernahme einer leitenden Stellung bei einem Bewilligungsträger verbieten, oder ungerechtfertigte Gewinne einziehen. Der Gesetzgeber hat dagegen bewusst darauf verzichtet, der FINMA die Kompetenz zu erteilen, Verwaltungsbussen auszusprechen, auch wenn diese Kompetenz im Bereich der Marktaufsicht bei Aufsichtsbehörden auf internationaler Ebene verbreitet ist. Im Vergleich zu anderen Behörden eingeschränkt sind auch die Untersuchungskompetenzen der FINMA, die keine Zwangsmassnahmen wie Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen von Beweismitteln anordnen kann.

Regulieren nur, wo notwendig

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Finanzbranche werden in einem politischen Prozess gesetzt. Parlament und Regierung adaptieren international gültige Regeln und Normen an die hiesigen Verhältnisse und erlassen eigene Gesetze und Verordnungen. Die FINMA ihrerseits hat dafür zu sorgen, dass die nationalen Regelwerke und indirekt auch die internationalen Standards in der Schweiz korrekt angewendet werden. Die FINMA unterstützt das Parlament, den Bundesrat und andere Behörden in fachtechnischen Fragen. Sie bringt sich und damit die aufsichtsrechtliche Perspektive in die Diskussion ein. Nur in wenigen Bereichen reguliert die FINMA selbst:

- In FINMA-Verordnungen konkretisiert die Finanzmarktaufsicht Details, die zu technisch oder zu dynamisch sind, um sie in Bundesratsverordnungen oder in Gesetzen zu regeln.
- In Rundschreiben hält die FINMA ihre Aufsichtspraxis fest und beschreibt, wie sie die gültigen Gesetze und Verordnungen auslegt.

Daneben kommuniziert die FINMA mit den Beaufichtigten über verschiedene Wege: FINMA-Mitteilungen, FAQ, Wegleitungen und Formulare dienen dazu, Transparenz für den Markt her- und Arbeitshilfen bereitzustellen.

Die Unabhängigkeit der FINMA

Das Parlament hat der FINMA eine grössere Unabhängigkeit zugebilligt als ihren Vorgängerbehörden. Um ihre hoheitlichen Aufgaben erfüllen zu können, muss die Aufsicht über den Finanzmarkt – ähnlich wie die Gerichte – möglichst frei sein von politischen Einflüssen. Verkörperung dieser Autonomie ist der Verwaltungsrat der FINMA, dessen Mitglieder nach fachlichen, nicht nach parteipolitischen Kriterien vom Bundesrat gewählt werden. Nach ihrer Wahl sind die Verwaltungsräte einzig den Gesetzen und der Sache verpflichtet. Der Verwaltungsrat legt unter anderem die strategische Stossrichtung fest, entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite und überwacht die Geschäftsleitung.

Die Unabhängigkeit der FINMA beruht auf drei Säulen:

- Die funktionelle Unabhängigkeit verhindert, dass Parlament oder Regierung der FINMA Weisungen zu ihrer Aufsichtstätigkeit erteilen. Eine solche Weisungsgewalt wäre ordnungspolitisch unerwünscht.
- Die Finanzierung der FINMA über Gebühren und Abgaben der Beaufsichtigten macht sie unabhängig von den Haushaltsvorgaben des Bundes.
- Institutionell ist die FINMA unabhängig, indem sie als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit konzipiert ist.

Auch wenn die FINMA als unabhängige Behörde handelt, so ist sie doch in das staatspolitische Gefüge der Schweiz mit seinen Ausgleichs- und Kontrollmechanismen eingebunden. Die FINMA untersteht der parlamentarischen Oberaufsicht und pflegt regelmässige Kontakte mit dem Bundesrat.⁴ Ihre Verfügungen sind anfechtbar, können also gerichtlich überprüft werden.

⁴ Vgl. Kap. «Die FINMA im Kontext der Politik», S. 14.

Die Hauptaufgaben der FINMA

Bewilligung

- Die FINMA ist zuständig für die Erteilung von Bewilligungen an natürliche und juristische Personen, die im regulierten Finanzmarkt tätig sind.
- Wer die Voraussetzungen erfüllt, hat Anspruch auf eine Bewilligung.
- Das Gesetz sieht unterschiedliche Bewilligungsformen vor: von einer intensiven prudenziellen Überwachung der Institute bis zu einer einmaligen Autorisierung ohne nachfolgende Überwachung.

Überwachung

- Die prudenzielle Aufsicht⁵ ist die Kernaufgabe der FINMA.
- Die FINMA lässt sich bei ihrer Aufsichtstätigkeit konsequent von den gesetzlichen Zielen leiten: dem Schutz von Gläubigern, Anlegern und Versicherten und dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte.
- Sie überwacht risikoorientiert: Weniger riskante Bereiche werden bewusst weniger intensiv überwacht. Dafür werden die Bereiche, die für den Individual- und Funktionsschutz zentral sind, deutlich stärker beaufsichtigt.

Enforcement

- Die FINMA hat die Aufgabe, möglichen Verletzungen von Finanzmarktrecht nachzugehen und festgestellte Missstände zu beseitigen. Damit verschafft sie allen Marktteilnehmern gleich lange Spiesse.
- Das Enforcement erlaubt es der FINMA, das Aufsichtsrecht durchzusetzen, notfalls Korrekturmassnahmen zu verlangen oder Sanktionen zu verhängen. Eine Bussenkompetenz hat die FINMA nicht.
- Die Verfügungen der FINMA sind anfechtbar, können also gerichtlich überprüft werden.

Regulierung

- Die FINMA setzt sich für eine international kompatible und prinzipienbasierte Regulierung ein.
- Nur wenn der Gesetzgeber dies ausdrücklich vorsieht, konkretisiert die FINMA mit eigenen Verordnungen Details, die sehr technisch oder dynamisch sind. In Rundschreiben hält die FINMA ihre Aufsichtspraxis fest.

⁵ Vgl. Glossar, S. 114.

Von A wie Abwicklungsplänen bis W wie Währungsmanipulationen war das Jahr 2013 für die FINMA ein intensives. Hier sind die wichtigsten Aktivitäten und Handlungen der Finanzmarktaufsicht entlang der vier Quartale 2013 in Kurzform dargestellt.

RÜCKBLICK AUF DAS ERSTE QUARTAL 2013

Erleichterungen im Schweizer Solvenzttest

Am 1. Januar 2013 trat das FINMA-Rundschreiben «SST-Erleichterungen» in Kraft. Wegen der schwierigen Wirtschaftslage mit den anhaltend tiefen Zinsen lässt die FINMA neu bis Ende 2015 eine Diskontierung der Bestandespolen mit gegenparteirisikobehafteten Zinskurven zu. Darüber hinaus lockert die FINMA vorübergehend ihre Interventionsschwellen.

Prüfwesen

Seit dem 1. Januar 2013 sind die angepassten FINMA-Rundschreiben «Prüfwesen» und «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» in Kraft. Damit soll die Zusammenarbeit mit den Prüfgesellschaften noch wirksamer gestaltet und stärker an den konkreten Aufsichtszielen der FINMA ausgerichtet werden.

Kollektive Kapitalanlagen

Mit der Revision des Kollektivanlagengesetzes (KAG) und der Kollektivanlagenverordnung (KKV) wurden die Entwicklungen internationaler Standards in der schweizerischen Regulierung verankert, um den Marktzugang der schweizerischen Finanzintermediäre in der EU zu gewährleisten und den Anlegerschutz zu stärken. Zusätzlich wurden im Gesetzgebungsprozess auf Initiative des Marktes weitere Anpassungen bei der Regulierung von Produkten vorgenommen. Das revidierte KAG und die angepasste KKV traten am 1. März 2013 in Kraft.

Finanzmarktinfrastrukturen

Zu Beginn des Jahres 2013 setzte die FINMA das risikobasierte Aufsichtskonzept im Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen um. Gestützt auf ein Assessment wurde jedem Institut schliesslich Ende Jahr ein individuelles Rating vergeben. Je nach Aufskatskategorie und Rating legte die FINMA anschliessend die jeweilige Aufsichtintensität fest.

Versicherungskonkurse

Am 1. Januar 2013 trat die Versicherungskonkursverordnung-FINMA (VKV-FINMA) in Kraft, die das Verfahren des Konkurses von Versicherungsunternehmen nach den Art. 53 bis 59 VAG konkretisiert und die Kompetenzen zum Teil neu regelt.

Liquidität der Versicherer

Am 1. Januar 2013 trat das FINMA-Rundschreiben «Liquidität Versicherer» in Kraft. Es enthält die Grundlagen für die Erfassung von Liquiditätsrisiken sowie die Mindestanforderungen an Art und Inhalt der Berichterstattung. Damit werden die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen über das Risikomanagement von beaufsichtigten Versicherungsunternehmen, -gruppen und -konglomeraten konkretisiert.

RÜCKBLICK AUF DAS ZWEITE QUARTAL 2013

Prüfprogramm des BCBS

Im Rahmen seines Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) prüft der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) bei seinen Mitglieds-ländern die Umsetzung seiner Mindeststandards «Basel III». Die Prüfung der Schweizer Basel-III-Umsetzung fand im ersten Halbjahr 2013 statt. Das Prüfergebnis für die Schweiz lautet «compliant». Diese Note ist ein Gütesiegel für den Schweizer Finanzplatz.

Prüfprogramm des IWF

Die Schweiz durchlief von Mai bis Dezember 2013 das Financial Sector Assessment Programme (FSAP) des Internationalen Währungsfonds (IWF). Das Prüfprogramm startete im zweiten Quartal 2013 mit einem Assessment zur Einhaltung der internationalen Standards von IAIS, IOSCO und BCBS. Ziel des FSAP ist es, die Finanzstabilität sowie die Qualität von Regulierung und Aufsicht eines Finanzplatzes zu beurteilen. Die Resultate des FSAP werden für Frühling 2014 erwartet.

Finalisierung von Abwicklungsplänen

2013 hat die FINMA an Restrukturierungs- und Abwicklungsplänen gearbeitet. Diese Pläne bilden die Basis für die Sanierung bzw. Abwicklung von Finanzgruppen im Falle drohender Insolvenz. Ende Juni 2013 konnten die ersten Versionen dieser Pläne für Credit Suisse und UBS finalisiert und anschliessend der Schweizerischen Nationalbank (SNB) sowie den Aufsichts- und Insolvenzbehörden in den USA und in Grossbritannien zur Konsultation zugestellt werden.

Banklizenz für die PostFinance

Seit dem 26. Juni 2013 ist die PostFinance als Bank und Effektenhändlerin der FINMA unterstellt. Mit dem Abschluss des Bewilligungsverfahrens wurde die PostFinance als Institut der Aufskatskategorie 2⁶ in die laufende Aufsicht überführt. Die PostFinance ist der gleich strengen Aufsicht unterstellt wie andere Finanzinstitute von vergleichbarer Grösse und Komplexität.

Abschluss und Resultate des SQA II

Im zweiten Swiss Qualitative Assessment (SQA II) wurden die Bereiche der Corporate Governance, des Risikomanagements und des internen Kontrollsystems der Versicherungen überprüft. Im Allgemeinen zeigen die Ergebnisse eine positive Entwicklung mit einigen Optimierungsmöglichkeiten.

Zuständigkeit für die allgemeine Marktaufsicht

Per 1. Mai 2013 trat das revidierte Börsengesetz (BEG) in Kraft. Diese Revision brachte einerseits eine Verschärfung der Börsendelikte «Insidervergehen» und «Kursmanipulation» sowie den Wechsel der Zuständigkeit für die Strafverfolgung von den Kantonen zur Bundesanwaltschaft. Andererseits fällt die allgemeine Marktaufsicht in den Kompetenzbereich der FINMA, das heisst, die FINMA ist neu gegenüber jedermann zuständig, wenn sie marktmissbräuchliches Verhalten feststellt.

⁶ Vgl. Anhang, Kap. «Aufskatskategorisierung Banken und Versicherungen», S. 102.

RÜCKBLICK AUF DAS DRITTE QUARTAL 2013

Bestimmung global systemrelevanter Versicherer

Am 18. Juli 2013 hat das FSB erstmals neun Versicherungsgesellschaften als global systemrelevant bezeichnet (G-SII). Gegenwärtig befindet sich kein in der Schweiz domiziliertes Versicherungsunternehmen darunter. Die Entscheidung, welche Rückversicherer als global systemrelevant gelten, fällt voraussichtlich im Sommer 2014.

IOSCO Board

Die IOSCO hat 2013 ihre Strukturreform fortgesetzt, um ihre Rolle als Referenzpunkt für Wertpapierfragen auch unter den neuen stark von der G-20 und dem FSB beeinflussten Rahmenbedingungen wahrnehmen zu können. Geplant ist es, die Strukturreform zeitgleich mit der Erneuerung des IOSCO Board bis Herbst 2014 abzuschliessen. Die FINMA konnte 2013 ihre Nomination als Mitglied des künftigen Board sicherstellen.

Äquivalenzanerkennungsverfahren der ESMA

Am 3. September 2013 bewertete die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) die EU-Äquivalenz der Schweizer Regulierung und Aufsicht über zentrale Gegenparteien (CCP) mit Sitz in der Schweiz positiv. Dies bestätigt den hohen, international anerkannten Standard der Schweizer Aufsicht. Der formale Äquivalenzentscheid der EU-Kommission wird für Anfang 2014 erwartet. Diese Äquivalenzanerkennung bildet die Basis für zentrale Gegenparteien aus der Schweiz, das institutsspezifische Anerkennungsverfahren mit der ESMA zu durchlaufen, um weiterhin Dienstleistungen in der EU und für EU-Teilnehmer zu erbringen.

RÜCKBLICK AUF DAS VIERTE QUARTAL 2013

Marktverhaltensregeln

Am 1. Oktober 2013 trat das totalrevidierte FINMA-Rundschreiben «Marktverhaltensregeln» in Kraft. Darin konkretisiert die FINMA, wie sie ihre erweiterte Kompetenz zur Verfolgung von Insiderhandel und Marktmanipulation gegenüber sämtlichen Marktteilnehmern durchsetzen will. Überarbeitet wurden auch die Organisationspflichten, die neu für sämtliche prudenziell Beaufsichtigten gelten.

Basel III

Um die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu stärken, hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) durchgehend strengere Regeln für Eigenkapital und Liquidität verabschiedet. Die Umsetzung von Basel III in der Schweiz ist in einer eigenständigen Eigenmittelverordnung (ERV) des Bundesrats geregelt. Die technischen Erläuterungen mit den detaillierten Vorschriften sind in FINMA-Rundschreiben ausgeführt. Die FINMA aktualisierte ihre Rundschreiben zu Kreditrisiken, Marktrisiken, Offenlegung und anrechenbaren Eigenmitteln in der zweiten Jahreshälfte 2013; die aktualisierten Rundschreiben traten am 1. Januar 2014 in Kraft.

Ankündigung von eigenständigen Schweizer Rechtseinheiten für die beiden Grossbanken

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.

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 ERV zum Gegenstand haben. Sie konkretisieren die Auswirkungen der im Frühjahr 2013 von der SNB festgestellten Systemrelevanz dieser beiden Finanzgruppen.

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 FINMA unterstützt diesen Entscheid.

Untersuchungen zu Währungsmanipulationen

Im Zusammenhang mit möglichen Manipulationen von Fremdwährungskursen führte die FINMA 2013 Untersuchungen bei mehreren Schweizer Finanzinstituten durch. Sie koordinierte ihre Untersuchungen dabei eng mit ausländischen Behörden, da international eine Vielzahl von Banken potenziell betroffen ist.

Ungedeckte Leerverkäufe

In der Schweiz fanden sich bis anhin auf der Ebene von Gesetzen, Verordnungen und Regularien der Börsen keine Vorschriften zu Leerverkäufen (Short Selling)⁷. Im Jahr 2008 wurden mit Mitteilungen der damaligen Eidgenössischen Bankkommission und der SIX Swiss Exchange bestimmte Einschränkungen betreffend Short Selling vorgegeben. In Absprache mit der FINMA haben die SIX Swiss Exchange und die Scoach Schweiz im Oktober 2013 ihre Regularien bezüglich Short Selling ergänzt. Nach diesen Regeln sind Leerverkäufe erlaubt, wenn der Verkäufer in der Lage ist, den Verkauf innerhalb der dafür gesetzten Frist abzuwickeln, das heisst, die Titel fristgerecht zu liefern.

⁷ Vgl. Glossar, S. 113.

LIBOR, Lex USA, allgemeine Finanzplatzthemen und das Mandat der FINMA waren im Jahr 2013 Auslöser für zahlreiche Anhörungen der FINMA vor den parlamentarischen Aufsichts- und Legislativkommissionen. Neue Wege ging die FINMA mit Informationsveranstaltungen für Parlamentarier.

Die LIBOR-Manipulationen interessierten Anfang 2013 sowohl die Aufsichts- als auch die Legislativkommissionen der eidgenössischen Räte. Die FINMA legte ihre Sichtweise an einer gemeinsamen Anhörung durch die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) sowie anlässlich einer Anhörung vor der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) dar. Die Vertreter der FINMA konnten Anfang 2013 den GPK auch in Sachen Übermittlung von Bankmitarbeiterdaten an die USA befriedigend Auskunft geben. Die Untersuchungen der GPK wurden eingestellt.

Wie jedes Jahr kam die FINMA im April 2013 ihrer jährlichen Rechenschaftspflicht vor der parlamentarischen Oberaufsicht nach, als sie ihren Geschäftsbericht 2012 vorstellte und aktuelle Fragen beantwortete.

Einen ausserordentlich grossen Einsatz erforderte im Vorfeld der Sommersession 2013 die Diskussion der Lex USA. Als Fachstelle gab die FINMA zusammen mit dem EFD an zahlreichen Anhörungen der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) sowohl des Ständerates als auch des Nationalrates Auskunft.

Parlamentarische Fragen zum Mandat der FINMA

Anfang Juli 2013 wurde die FINMA wiederum von der WAK eingeladen. Dieses Mal waren parlamentarische Vorstösse traktandiert, die das Mandat und die Funktionsweise der FINMA selbst betreffen. Die Kritik an

der Arbeit der FINMA hatte sich 2013 verstärkt und wurde auch im Parlament aufgenommen. Bei der FINMA handelt es sich um eine relativ junge Behörde, die mitten in der Finanzkrise entstanden ist. Die Beaufsichtigten mussten sich seither an eine griffigere Aufsicht gewöhnen, nicht zuletzt, weil aus der Krise national und international Lehren gezogen worden waren. Dies birgt Konfliktpotenzial und hat zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen geführt.

Die FINMA nimmt konstruktive Kritik sehr ernst. Für eine Aufsichtsbehörde ist es aber zentral, dass sie auf Entwicklungen, die in eine gefährliche Richtung gehen, hinweisen kann. So würde eine von politischer Seite geforderte Anpassung des Mandats der FINMA in Richtung Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zu Zielkonflikten führen: Glaubwürdige Aufsicht und direkte Wirtschaftsförderung durch die Aufsichtsbehörde schliessen einander aus.

Eine direkte Wirtschaftsförderung könnte die FINMA nur betreiben, indem sie die Finanzbranche weniger strikt überwachen würde als heute. Eine bewusst «lasche» Aufsicht würde jedoch dem Ansehen des gesamten Finanzplatzes schaden. Ein explizites Wettbewerbsförderungsmandat für Aufsichtsbehörden ist auch international keine gängige Praxis. Die Anerkennung der Schweizer Regulierung würde erschwert.

Einen wichtigen indirekten Beitrag zur Finanzplatzförderung leistet die FINMA schon heute in verschiedenen Belangen, häufig unbemerkt von Öffentlichkeit und Politik. So nimmt die FINMA beispielsweise über

ihre Mitwirkung in verschiedenen Gremien aktiv Einfluss auf die Ausarbeitung internationaler Standards für die Finanzmarktregulierung. Die Schweiz verfügt mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) bereits über zwei Behörden, die explizit die Förderung der Wirtschaft und des Finanzplatzes zur Aufgabe haben. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe arbeitet die FINMA aktiv mit verschiedenen Bundesbehörden zusammen.

Prämienreduktionen in der Krankenzusatzversicherung

Zu den Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung auf die Prämien der entsprechenden Spitalzusatzversicherungen konnte die FINMA 2013 zum ersten Mal konkrete Aussagen machen und nach einer ausserordentlichen Tarifprüfung sämtlicher Spitalzusatzprodukte Prämienreduktionen von 240 Millionen Schweizer Franken melden.⁸ Zu diesem Thema wurde die FINMA im Januar und im Oktober 2013 von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) und im Mai 2013 von der SGK des Nationalrates (SGK-N) angehört. Im August 2013 hat die FINMA den SGK zudem einen Bericht in dieser Sache eingereicht.

Auftritte vor den Aufsichtskommissionen

Das vierte Quartal 2013 schliesslich war geprägt durch Auftritte vor den Aufsichtskommissionen. Die GPK führten eine Nachkontrolle zu ihrer Inspektion «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA»

vom Mai 2010 durch und hörten dabei auch Vertreter der FINMA an. Weiter fand 2013 eine Anhörung vor der Finanzdelegation (FinDel) statt. Im Zentrum standen hier ein Austausch zu Lage und Perspektiven der internationalen Finanzmärkte und des Finanzmarktes Schweiz sowie zu den Aufgaben und der Funktion der FINMA.

Informationen aus erster Hand

Neue Wege ging die FINMA im Jahr 2013 mit Informationsveranstaltungen für verschiedene Anspruchsgruppen, so auch für Parlamentarier. In einer ersten Veranstaltung im Februar 2013 informierte die FINMA über ihre Rolle in der Krankenzusatzversicherung und über die Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung. Im November 2013 legte die FINMA aus ihrer Aufsichtsperspektive dar, wo die Schweiz bei der Umsetzung der Too-big-to-fail-Thematik steht.

Ziel solcher Veranstaltungen ist es, dem Gesetzgeber und weiteren interessierten Kreisen aufzuzeigen, wie die Aufsichtsbehörde mit ihren Kompetenzen umgeht, die ihr der Gesetzgeber zugesprochen hat. Weiter geht es darum, über den aktuellen Stand in zentralen Finanzmarktthemen zu informieren.

⁸ Vgl. Kap. «Die Folgen der neuen Spitalfinanzierung», S. 56.

Die FINMA und ihre nationalen Anspruchsgruppen

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

Mit nahezu hundert Institutionen und Verbänden steht die FINMA regelmässig in unterschiedlicher Form in Kontakt. Dazu gehören Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden, andere Behörden und Bundesstellen sowie die Verbände der Beaufsichtigten. Ebenfalls von Bedeutung sind die Kontakte zu den Wirtschaftsverbänden, Berufsverbänden, Personal-

verbänden, Konsumentenschutzorganisationen und Ombudsstellen der verschiedenen Aufsichtsgebiete. Indem sie den Dialog mit ihren Anspruchsgruppen aktiv führt, will die FINMA das Verständnis für Aufsichts- und Regulierungsfragen verbessern und die Sensibilität für Finanzmarktthemen stärken.

Die FINMA im Diskurs mit Exponenten der Wissenschaft

Im Jahr 2013 fanden bei der FINMA wieder verschiedene Seminare statt, in denen Universitätsprofessoren⁹ ihre aktuellen Forschungsergebnisse zu Finanzmarktthemen vorstellten. Mit diesen Veranstaltungen verfolgt die FINMA das Ziel, einen Diskurs mit der Akademie zu führen und relevante Fragestellungen kritisch zu diskutieren. Die FINMA-Mitarbeitenden können sich damit über aktuelle Erkenntnisse der Wissenschaft informieren.

⁹ Prof. Thorsten Hens und Prof. Mathias Hoffmann (Universität Zürich), Prof. Heinz Zimmermann und Prof. Dietmar Maringer (Universität Basel), Prof. Martin Brown (Universität St. Gallen), Prof. Sascha Steffen (European School of Management and Technology, Berlin), Prof. Yakov Amihud (New York University).

Mit den wichtigsten Verbänden und Anspruchsgruppen der Beaufsichtigten führt die FINMA institutionalisierte Jahres- oder Halbjahresgespräche. Dabei kamen 2013 in erster Linie folgende Themen zur Sprache.

BANKEN

Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)

- AIFMD
- Finanzplatzstrategie
- Situation bezogen auf USA/FATCA
- Retrozessionen
- Regulatorische Vorhaben
- Business Continuity Management

VERSICHERUNGEN

Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)

- Schweizer Solvenztest (SST): Prüfung interner Modelle und Weiterentwicklung
- Einsatz der Prüfgesellschaften
- Regulatorische Vorhaben
- Internationale Tendenzen in der Aufsicht, unter anderem zu Solvency II

KANTONALBANKEN

Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)

- Eigenmittelregulierung Basel III
- Immobilienmarkt und Richtlinien Grundpfandkredite SBVg
- Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft/Weissgeldstrategie

BÖRSEN

SIX Group

- Ausdehnung des risikobasierten Aufsichtskonzeptes der FINMA auf den Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen und Assessment
- Äquivalenz und Anerkennungsverfahren für zentrale Gegenparteien mit der EU/ESMA unter EMIR
- Gesetzgebungsprojekt FinfraG

AUSLANDBANKEN

Verband der Auslandsbanken in der Schweiz (VAS)

- Abgeltungssteuer/Doppelbesteuerungsabkommen
- Situation bezogen auf die USA
- Bewilligungspraxis
- Grenzüberschreitendes Geschäft und Marktzutritt
- Intragroup Exposures
- Weissgeldstrategie
- Regulatorische Vorhaben
- MiFID

KOLLEKTIVE KAPITALANLAGEN

Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA)

- Anpassung der bestehenden Selbstregulierung an die KAG- und KKV-Revision

PRÜFGESELLSCHAFTEN

Treuhand-Kammer (TK)

- Umsetzung neues Instrumentarium zum aufsichtsrechtlichen Prüfwesen
- Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften
- Zulassung und Überwachung von leitenden Prüfern und Prüfgesellschaften

Auch 2013 wurden auf internationaler Ebene die Reformen in der Finanzmarktregulierung vorangetrieben. Über ihre Mitwirkung in verschiedenen Gremien nimmt die FINMA aktiv Einfluss auf die Ausarbeitung internationaler Standards.

Die im Nachgang der Finanzkrise von 2007/2008 auf internationaler Ebene angestossenen Reformbestrebungen der Finanzmarktregulierung sind noch nicht abgeschlossen. Koordiniert vom Finanzstabilitätsrat (FSB) übernehmen die internationalen Standardsetzungsgremien dabei eine wichtige Rolle.

FINMA bringt Schweizer Interessen ein

Den internationalen Standards kommt kein unmittelbar rechtsetzender Charakter zu. Ihre Einhaltung ist aber ein wichtiger Reputationsfaktor. Zudem ist die Einhaltung internationaler Standards oftmals eine Mindestanforderung, um den Zugang zu ausländischen Märkten aufrechterhalten zu können. Indem sie aktiv in den internationalen Standardsetzungsgremien mitwirkt, hat die FINMA die Möglichkeit, den internationalen Regulierungsrahmen zu beeinflussen und Schweizer Aufsichtsinteressen zu vertreten.

Finanzstabilitätsrat

Das FSB koordiniert die Weiterentwicklung stabilitätswirksamer Massnahmen zwischen den sektorenspezifischen Standardsetzungsgremien und ist das Verbindungsglied zur G-20. Der Direktor der FINMA vertritt die Schweiz im koordinierenden Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation sowie in der Resolution Steering Group. Zudem arbeitet die FINMA eng mit dem SIF und der SNB zusammen, die die Schweiz ihrerseits in verschiedenen FSB-Gremien vertreten.

Das FSB arbeitete im Jahr 2013 unter anderem an der Weiterentwicklung der Sanierungs- und Abwicklungspläne und an den Grundlagen für die geordnete Abwicklung global systemrelevanter Institute. Gemeinsam mit anderen Staaten nimmt die Schweiz an einer Testbewertung der vorgesehenen Abwicklungsmethode teil.¹⁰

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Die Schweiz wird im obersten Gremium des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) durch die FINMA und die SNB vertreten. Die Arbeiten des BCBS konzentrierten sich auch 2013 auf die Konkretisierung der noch nicht abschliessend definierten Basel-III-Standards: Im Bereich der Liquiditätsvorschriften lag ein Fokus auf der Erarbeitung der quantitativen Anforderungen hinsichtlich der kurzfristigen Liquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio [LCR])¹¹, die am 1. Januar 2015 in Kraft tritt. Daneben ging es primär um die technischen Details der strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio [NSFR])¹², die per Januar 2018 mit dem Ziel eingeführt werden soll, dass Banken über ein gesundes Finanzierungsprofil verfügen. Bei den Kapitalanforderungen endete im Jahr 2013 die Konsultationsphase für die Umsetzung der Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio)¹³. Diese ungewichtete Kapitalquote muss ab 2015 veröffentlicht und ab 2018 verbindlich erfüllt werden. Das Regime für global systemrelevante Banken (G-SIB) wurde abgeschlossen. Die betroffenen Banken werden künftig im Rahmen eines jährlichen Prozesses bestimmt.

¹⁰ Vgl. Kap. «Die FINMA auf dem Prüfstand», S. 24.

¹¹ Vgl. Glossar, S. 113.

¹² Vgl. Glossar, S. 113.

¹³ Vgl. Glossar, S. 113.

Neben den Aktivitäten in Verbindung mit Basel III werden im BCBS Arbeiten zur Verbesserung bestehender Konzepte vorangetrieben: Dabei gewinnt die Kontrolle von Aufsichts- und Implementierungstätigkeiten zunehmend an Bedeutung. Konkret werden einzelne Mitgliedstaaten auf ihre Einhaltung der Basler Mindeststandards überprüft (Regulatory Consistency Assessment Programme [RCAP]). Auch die Schweiz hat diese Prüfung 2013 durchlaufen und mit Bestnote abgeschlossen.¹⁴

Die Umsetzung von Basel III in den USA («US RCAP») wird 2014 von einem internationalen und von der FINMA geleiteten Prüfteam des BCBS durchgeführt.

Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden

Die FINMA ist mit ihrem Direktor im Exekutivkomitee der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) vertreten. Im Jahr 2013 befasste sich die IAIS insbesondere mit der Bestimmung von global systemrelevanten Versicherungsunternehmen (G-SII) und mit Massnahmen zur Begrenzung der Risiken, die von G-SII ausgehen. Das FSB hat im Juli 2013 erstmals neun Versicherungsgesellschaften als global systemrelevant bezeichnet. Darunter befindet sich gegenwärtig kein in der Schweiz domiziliertes Versicherungsunternehmen. Das kann sich jedoch aufgrund der verzögerten Beurteilung der Rückversicherer und der jährlichen Aktualisierung der Liste der G-SII ändern.

Was die Aufsicht über international tätige Versicherungsgruppen angeht, wurde im Oktober 2013 die Anhörung des Konzeptpapiers «Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups» (ComFrame) gestartet. ComFrame bildet die internationale Grundlage, auf der nationale Aufseher sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Risiken von Versicherungsgruppen gesamtheitlich erfassen. In diesem Zusammenhang strebt es die IAIS an, bis 2016 einen globalen Kapitalstandard für Versicherungsgruppen (Insurance Capital Standard) zu entwickeln. ComFrame und der Kapitalstandard werden von 2014 bis 2018 einem Feldtest unterzogen. Die Umsetzung in den IAIS-Mitgliedstaaten ist ab 2019 vorgesehen.

Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden

Die Verwaltungsratspräsidentin der FINMA vertritt die Schweiz im Leitungsgremium der Internationalen Organisation der Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO). Die IOSCO hat 2013 ihre Strukturreform fortgesetzt, um ihre Rolle als Referenzpunkt für Wertpapierfragen, auch unter den neuen, wesentlich von der G-20 und dem FSB beeinflussten Rahmenbedingungen, wahrnehmen zu können. Die FINMA konnte 2013 ihre Nomination als Mitglied des im Herbst 2014 zu erneuernden IOSCO Board sicherstellen.

Thematisch waren 2013 insbesondere die Veröffentlichung der Prinzipien zu Finanzbenchmarks sowie

¹⁴ Vgl. Kap. «Die FINMA auf dem Prüfstand», S. 24.

weitere Grundlagenarbeiten zu systemrelevanten Finanzinstituten (SIFI) ausserhalb des Banken- und Versicherungsbereichs von Bedeutung. Zur Diskussion steht auch, das IOSCO Multilateral Memorandum of Understanding (IOSCO-MMoU) weiterzuentwickeln, das in Fragen der Marktintegrität und -transparenz den internationalen Amtshilfestandard bildet. Die IOSCO schuf zudem eine neue Task Force. Diese

befasst sich mit den zunehmenden Herausforderungen, denen sich Aufsichtsbehörden und Beaufsichtigte bei der Umsetzung unterschiedlicher nationaler Regelungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten gegenübersehen.

Die internationale Zusammenarbeit der FINMA in Zahlen

FINMA-Vertretung in internationalen Gremien

Die FINMA war 2013 in insgesamt 68 Arbeitsgruppen der vier zentralen internationalen Standardsetzungsgremien vertreten.

STANDARDSETZUNGSGREMIUM	ANZAHL ARBEITSGRUPPEN
FSB	8
BCBS	24
IAIS	20
IOSCO	16
Total	68

Anzahl der FINMA-Mitarbeitenden in internationalen Arbeitsgruppen

Obwohl die Anzahl an internationalen Arbeitsgruppen insgesamt kontinuierlich zunimmt, konnte die FINMA durch eine Konzentration in ihrer Ausrichtung den Aufwand für ihre internationale Tätigkeit ungefähr konstant halten (13 bis 14 Prozent des Personalbestandes in einer Arbeitsgruppe).

	2011	2012	2013
Anzahl Mitarbeitende	58	60	66
Prozent vom durchschnittlichen Personalbestand	13,6%	12,6%	13,8%

Amtshilfe im Spannungsfeld

Bezogen auf internationale Zusammenarbeitsstandards, insbesondere bei der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Marktmissbrauch, stösst die Schweiz mit ihren gesetzlichen Grundlagen an Grenzen. Erschwerend kommt hinzu, dass das Bundesverwaltungsgericht zuletzt die Auslegung der FINMA nicht mehr geschützt und eine Änderung der Gesetze angemahnt hat.¹⁵ Die Situation führt zu zunehmender Kritik von ausländischen Behörden.

Der FINMA ist es 2010 zwar gelungen, den vom IOSCO-MMoU geforderten Mindeststandard der internationalen Zusammenarbeit vollumfänglich zu erfüllen. Es besteht jedoch das Risiko des Verlusts dieses für einen bedeutenden Finanzplatz wichtigen Status eines A-Signatars. In der Folge würde der Eintrag in einer «schwarzen Liste» der IOSCO drohen.

Es gibt zwei Hauptkritikpunkte: Erstens verzögert das international einzigartige Kundenverfahren¹⁶ der Schweiz die Informationsübermittlung um Monate und behindert damit eine wirkungsvolle Marktaufsicht der ersuchenden ausländischen Behörden. Zweitens führen die spezifisch schweizerischen Informationspflichten im Rahmen des Kundenverfahrens nach Art. 38 BEHG dazu, dass die ersuchende Behörde erst

lange nachdem der Betroffene vom Ersuchen Kenntnis erhalten hat, die Identität des Betroffenen erfährt. Das schweizerische Kundenverfahren ermöglicht es also unter Umständen Finanzkriminellen, Beweismittel vor dem Zugriff der ausländischen Behörden zu vernichten und unrechtmässige Gewinne beiseitezuschaffen. Die FINMA hat zudem aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts den vom Amtshilfeersuchen Betroffenen im Rahmen der Akteneinsicht standardmässig das Originalgesuch der ausländischen Aufsichtsbehörde offenzulegen. Dies verletzt eines der Grundprinzipien des IOSCO-MMoU.

Die Schwierigkeiten der internationalen Kooperation in der Finanzmarktaufsicht könnten letztlich die Position der Schweiz bei ihren Bemühungen um die Anerkennung der (EU-)Äquivalenz schwächen und unter Umständen den Zugang schweizerischer Finanzintermediäre zu ausländischen Märkten behindern. Die FINMA hat daher gegenüber dem EFD ihr Anliegen eingebracht, im Rahmen der laufenden Gesetzgebungsarbeiten eine Norm einzufügen, die es erlaubt, in Einzelfällen vor der Notifikation des Amtshilfeersuchens gegenüber dem Betroffenen Amtshilfe zu leisten und die Einsicht in Originalunterlagen der ersuchenden Behörden einzuschränken.

¹⁵ Vgl. insbesondere BVGE 2012/19, E. 5.2 in fine.

¹⁶ Vgl. Glossar, S.113.