

FINMAG: Revision der verpassten Chancen

Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil

Die Schaffung einer integrierten Finanzmarktaufsicht (Finma) hätte die Qualität der Überwachung und die internationale Reputation des Finanzplatzes Schweiz stärken sollen. Leider haben die parlamentarischen Vorberatungen des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) in den entscheidenden Punkten bisher keine Verbesserung gebracht, dafür aber neue Rechtsunsicherheiten geschaffen. Welches sind die grössten Mängel des Revisionsvorschlages?

Unterstellung: Die Revision beschränkt sich auf ein simples administratives Zusammenführen der bisherigen drei Bundesämter, Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für Geldwäscherei. Dabei wurde die Chance verpasst, zumindest auch die Suva, die PostFinance, die Pensionskassen und die Anlagestiftungen zu unterstellen.

Trennung von prudenzieller, polizeilicher und Marktaufsicht: Eine klare, sachliche Aufgabenteilung zwischen prudenzieller Aufsicht (Solvenz = Eigenmittel und Zahlungsbereitschaft), der polizeilichen (Geldwäscherei etc.) und der Marktaufsicht (Funktionsfähigkeit der Märkte, Überwachung der Emittenten und der Marktteilnehmer) ist im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Die Bekämpfung der Geldwäscherei müsste als polizeiliche Aufgabe aus der Banken- und der Versicherungsaufsicht ausgegliedert und zusammen mit der Überwachung der Spielbanken und der übrigen Finanzintermediäre der Kontrollstelle unterstellt werden. Nur bei einer strikten Trennung lassen sich auch die Kosten aufschlüsseln. Zweckmässig wäre zudem die Schaffung von drei Fachbereichen Banken, Versicherungen und Pensionskassen, Finanzmärkte und Börsen gewesen. Heute sind die Finanzmärkte und Börsen der EBK unterstellt, weshalb zahlreiche Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen werden und mit dem Arbeitsaufwand kaum zu rechtfertigende Gebühren (z.B. Übernahmekommission für Aktienrückkäufe) erhoben werden. Die EU-Richtlinie für Finanzdienstleistungen (Mifid) dürfte kaum spurlos an der Schweizer Gesetzgebung vorbeigehen, zumal das vorgegebene Reformtempo auch eine Anerkennung der schweizerischen Regulierung in den EU einschliesst. Diese dürfte aber aufgrund des heutigen Reformstandes ohne Berücksichtigung der Mifid kaum gegeben sein. Eine Regulierung dieses wichtigen Gebietes ausserhalb des Parlamentes, d.h. über Verordnungen und Rundschreiben ist wegen der grossen Tragweite abzulehnen.

Vermischung von VR- und GL-Aufgaben: Der Verwaltungsrat nimmt sich die Kompetenz, für Geschäfte von grosser Tragweite selbst exekutiv tätig zu werden. Damit wird die Corporate Governance im Sinne einer klaren Kompetenztrennung zwischen Aufsicht und operativer Geschäftsleitung schwer verletzt. Offensichtlich hat man aus den Diskussionen der letzten Monate über die Gewaltentrennung in Unternehmen nichts gelernt.

Internationale und Konglomeratsaufsicht: Das Herkunftsland eines Finanzinstitutes bestimmt die Aufsichtsverantwortung und Vorschriften. Diese Regelung ist wegen der teils minderwertigeren Aufsicht im Ausland nicht ideal. Auch die jüngsten Übernahmen und Verschmelzungen von Börsen werfen

schwerwiegende Probleme auf. Wenn die SWX von einer ausländischen Börse übernommen wird oder sich einer Mehrländerbörse anschliesst, dann müssten in der Schweiz kotierte Unternehmen allenfalls eines Tages ausländische Regeln befolgen, was z.B. die Übernahme des Sarbanes-Oxly Acts oder von EU-Vorschriften bedeuten könnte. Die Datenschutz-Pannen internationaler Zahlungssysteme und die Ankündigung privater, grenzüberschreitender elektronische Handelsplattformen finden im Gesetzesentwurf keinen Niederschlag.

Abschaffung der Budgethoheit des Parlaments: Die Finma wird neuerdings vollständig der Budgethoheit des Parlamentes entzogen. Damit werden unkontrollierten Kostensteigerungen Tür und Tore geöffnet. Da der Finanzplatz die Kosten selbst tragen muss, wäre zumindest eine indirekte Kontrolle via Parlament sicherzustellen. Die Finanzierung muss zudem differenziert erfolgen, d.h. für Polizei- und allgemeine Staatsaufgaben dürfen den Marktteilnehmer keine Kosten überbürdet werden. Eine Doppelbelastung der Revisionsgesellschaften, die bereits die Revisionsaufsicht mitfinanzieren müssen, aber auch die Vorfinanzierung der Finma in Höhe eines Jahresumsatzes, wie er im Gesetzesentwurf vorgesehen ist, sind abzulehnen.

Der Staat schleicht sich aus der Verantwortung: Die Revision wird dazu missbraucht, die staatliche Verantwortung bzw. die Haftung weiter zu reduzieren, während die Hilfsorganisationen, die im Auftrag der Finma tätig sind, selbst im Falle von Fahrlässigkeit mit teils drakonischen Strafen bedroht werden. Die Sanktionen (Berufsverbot, Einziehung von Gewinnen) sowie Verjährungsfristen und Bussenhöhe hätten präzisiert und auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft werden müssen. Insbesondere hätte man die Tatbestände und die Zuständigkeit für Sanktionen klar definieren müssen. Das Gleiche gilt für Haftung und die Unterstellung der beauftragten und der beigezogenen Revisionsgesellschaften unter das Amts- und Berufsgeheimnis und die Rekursmöglichkeiten. Oder anders ausgedrückt: die rechtliche Stellung der Hilfsorganisationen bleibt auch nach der Revision unklar.

Während der Schweizer Finanzsektor mit neuen Rechtsunsicherheiten und Kosten belastet wird, macht man sich in den USA, wo die grössten Finanzmärkte beheimatet sind, bereits Sorgen darüber, dass die in den letzten Jahren forcierte Überregulierung der Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Börsen geschadet hat. London und Hong Kong drohen den amerikanischen Börsen den Rang abzulaufen. Deshalb wird in den USA derzeit das Zurückbuchstabieren bezüglich des Sarbanes-Oxley Acts etc. diskutiert, denn die zusätzliche Kostenbelastung der Unternehmen übertrifft den Nutzen der Gesetzgebung bei weitem. Auch in der Schweiz müsste man sich bezüglich der Kosten und des Nutzens der Gesetzesrevision vermehrt Gedanken machen, denn letztlich bezahlen die Konsumenten bzw. Kunden den Mehraufwand.

Diese Auflistung der grössten Mängel der Revision spricht eher für eine Ablehnung der Vorlage. Es nützt dem Finanzplatz Schweiz wenig, wenn man mit einer Scheinrevision vor der Weltöffentlichkeit den Eindruck erwecken will, die Schweiz hätte nun auch eine effiziente integrierte Finanzmarktaufsicht, wohl wissend, dass mit dieser Revision die Mängel der Vergangenheit nicht behoben, dafür neue Rechtsunsicherheiten geschaffen werden.