

FINMA: Revision der verpassten Chancen

Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil

Eigentlich hätte die Schaffung einer integrierten Aufsicht über den Finanzsektor die Qualität der Überwachung und die internationale Reputation des Finanzplatzes Schweiz stärken sollen. Wenn man aber die Vorlage des Bundesrates und die Kommissionsarbeit im Nationalrat betrachtet, dann stellt man leider fest, dass in den entscheidenden Punkten keine Fortschritte erzielt wurden.

Unterstellung:

Die Revision beschränkt sich auf ein simples administratives Zusammenführen der bisherigen drei Bundesämter, Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für Geldwäscherei. Dabei wäre im Zuge dieser Revision eine Unterstellung der SUVA und der PostFinance zur Sicherung eines fairen Wettbewerbes eigentlich zwingend gewesen. Nun wird die Solvenz der SUVA aber weiterhin nach anderen Risikomasstäben als die Privatversicherungen beurteilt und die PostFinance kann weiterhin ohne Lizenz fast sämtliche Bankgeschäfte betreiben. Auch die Unterstellung der Pensionskasse wäre eigentlich im Zuge dieser Reform zwingend gewesen, denn nicht wenige Sammel- oder Gemeinschaftsstiftungen gehen heute versicherungstechnische Risiken ein, deren Überwachung durch die teils kantonalen Instanzen angesichts der eingeschränkten Fach- und Humankapazitäten fahrlässig erscheint. Aber auch im Kapitalanlagegeschäft (Private Equity, Hedge Funds etc.) ist trotz der kürzlichen Revision des KAG (Kollektivanlagegesetz) eine Überprüfung der Wirksamkeit der Kontrolle notwendig. Der Einsatz solcher Instrumente hat bei Vorsorgewerken in den letzten Jahren stark zugenommen und offensichtlich braucht es erst grössere Verluste, bis die Aufsicht den Einsatz solcher Vehikel in Vorsorgewerken reguliert wird. Der Amaranth Hedge fund hat vordemonstriert, dass selbst vermeintlich solide diversifizierte Hedge Funds innert Wochenfrist mehrere Milliarden verlieren können. Dazu kommt, dass die kollektive Altersvorsorge bei den privaten Versicherungen weiterhin zwei Instanzen (BSV und BPV) untersteht. Nebst diesen prioritären Neuunterstellungen hätten noch zahlreiche andere Finanzintermediäre oder mit dem Finanzgeschäft verbundene Unternehmen in Bezug auf die Unterstellungspflicht geprüft werden müssen. Es ist zwar verständlich, dass man komplizierte Gebilde oder eine grosse Zahl von neu zu überwachenden Institutionen vorerst nicht berücksichtigen wollte, um die Integration der drei Bundesämter nicht zu belasten oder ein Überwachungsmonster zu schaffen. Aber der erneut künstlich geschaffene Zeitdruck entbehrt jeglicher Sachgrundlage.

Trennung von prudenzieller, polizeilicher und Marktaufsicht:

Die simple Zusammenlegung von drei Bundesämtern entspricht nicht den Anforderungen einer modernen integrierten Finanzmarktaufsicht. Auch wenn einige Zielsetzungen der drei Sachbereiche wie etwa der Konsumentenschutz gemeinsam sind, ist doch klar zwischen prudenzieller Aufsicht, die im Wesentlichen die Solvenz (Eigenmittel und Zahlungsbereitschaft) sicherstellt, der polizeilichen (Geldwäscherei etc.) und der Marktaufsicht (Überwachung eines geregelten Markts, Überwachung der Emittenten und der Marktteilnehmer) zu unterscheiden. Nur wenn in dieser Hinsicht eine strikte Trennung erfolgt, lassen sich auch die Kosten entsprechend aufschlüsseln. Eine effiziente Finanzmarktaufsicht müsste aus den drei

Fachbereichen Banken, Versicherungen und Pensionskassen, Finanzmärkte und Börsen bestehen. Heute sind die Finanzmärkte und Börsen der EBK unterstellt, weshalb zahlreiche Aufgaben nicht wahrgenommen werden, wie beispielsweise die inhaltliche Kontrolle von Emissionsprospekten, die Sanktion von fehlerhaften Berichterstattungen etc. Die Überwachung der Finanzdienstleister in Bezug auf die Geldwäscherei gehört sicher nicht auf das gleiche Kompetenzniveau wie die anderen drei Bereiche. Hingegen müsste man diesen polizeilichen Bereich aus der Bankenaufsicht und der Versicherungsaufsicht ausgliedern und zusammen mit der Überwachung der Geldwäscherei der Spielbanken der Kontrollstelle unterstellen. Letztere könnte gewissermassen als Querschnittsaufgabe bzw. als Stabsstelle der FINMA agieren.

Vermischung von VR- und GL-Aufgaben:

Der Verwaltungsrat nimmt sich die Kompetenz, für Geschäfte von grosser Tragweite selbst exekutiv tätig zu werden. Damit ist die Corporate Governance im Sinne einer klaren Kompetenztrennung schwer verletzt. Entweder ist die Geschäftsleitung kompetent genug, den Gesetzen Nachdruck zu verschaffen, oder dann muss man sich fragen, ob die Finanzmarktüberwachung letztlich eine politische Angelegenheit ist.

Internationale und Konglomeratsaufsicht:

Das Herkunftsland eines Finanzinstitutes bestimmt auch die Aufsichtsverantwortung und die entsprechenden Vorschriften. Man stelle sich vor, die SWX würde in den nächsten von einer ausländischen Börse übernommen oder sie würde sich einer ausländischen Börse anschliessen. Oder die Banken betreiben elektronische Handelsplattformen über die Grenze hinaus, wie dies in den USA und nun auch in Europa der Fall ist. An der SWX kotierte Unternehmen müssten sich dann von einem Tag auf den anderen an ausländische Kotierungsvorschriften anpassen, was z.B. die Übernahme des Sarbanes-Oxley Acts oder von EU-Vorschriften bedeuten könnte. Nach den Pannen der Datensicherheit bei internationalen Zahlungssystemen wäre auch eine Regelung dieses Gebietes dringend nötig gewesen. Nebst der Winterthur, sind weitere grosse Versicherungen wie die General (früher Fortuna u.a.) oder die Allianz (früher Berner, Elvia etc.) in ausländischem Besitz. Für diese sind nach dem Domizilprinzip nun ausländische Aufsichten zuständig, die teils über weniger entwickelte Überwachungsinstrumente verfügen als die Schweiz. Zu diesem Thema, insbesondere für den Fall weiterer bedeutender Übernahmen (z.B. Grossbanken, Zürich, Swiss Re oder Swiss Life) wären Regulierungs-Notfalldispositive zu diskutieren gewesen.

Abschaffung der Budgethoheit des Parlaments:

Mit der Verselbständigung der FINMA soll diese auch vollständig der Budgethoheit des Parlamentes entzogen werden. Damit werden unkontrollierten Kostensteigerungen Tür und Tore geöffnet. Wenn man die Entwicklung in anderen Ländern beobachtet, in denen eine integrierte Finanzmarktaufsicht aufgebaut wurde, so stellt man fest, dass sich die Kosten in der Regel innert fünf Jahren verdoppelten. Da der Finanzplatz die Kosten selbst bezahlen wäre zumindest eine indirekte Kontrolle via Parlament sicherzustellen, denn sonst besteht die Gefahr, dass die FINMA-Organen im Eifer von Perfektionismus, ihre Kompetenzgebiete übermässig ausbauen. Die überwachten Finanzintermediäre müssen dann auch die Teilnahme an internationalen Konferenzen, an der Ausbildung des Fachpersonals und an der Marktüberwachung bezahlen, die eigentlich Staatsaufgabe ist. Wie missbräuchlich

bzw. nicht dem Aufwand entsprechend Gebühren von verselbständigten Institutionen angesetzt werden, zeigt beispielsweise die Übernahmekommission, die den Unternehmen beispielsweise für simple Wiederholungsfälle von Aktienrückkäufen jeweils systematisch Gebühren von CHF 20'000 aufbrummt. Die Finanzierung der FINMA muss differenziert erfolgen, d.h. für Polizei- und allgemeine Staatsaufgaben, wie die Teilnahme an Konferenzen, die Ausbildung des Kontrollpersonals und die Marktüberwachung in Bezug auf Marktteilnehmer, die unterstellt sein müssten, dürfen den Marktteilnehmer keine Kosten überbürdet werden. Eine Doppelbelastung der Revisionsgesellschaften, die bereits die Revisionsaufsicht mitfinanzieren müssen, ist zu vermeiden. Die Finanzierung muss anders geregelt werden. Es darf nicht zugelassen werden, dass die Finanzmarktteilnehmer einen Jahresumsatz der FINMA vorfinanzieren müssen.

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 Tätigkeiten ausüben, mit teils drakonischen Strafen, selbst im Falle von Fahrlässigkeit, bedroht werden. Die Sanktionen (Berufsverbot, Einziehung von Gewinnen) sowie Verjährungsfristen und Bussenhöhe hätten präzisiert oder auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft werden müssen. Insbesondere hätte man aber die Tatbestände klar definieren müssen. Die drakonischen Strafen für fahrlässiges Handeln sind inakzeptabel. Dazu kommt die Gefahr der Zuständigkeit mehrerer Aufsichten, die Sanktionen verhängen. Die Haftung der Aufsichtsbehörden darf nicht derartig einseitig geregelt werden, wie dies der Gesetzesentwurf vorsieht. Die Haftung der SROs und Revisionsstellen, die hoheitliche Aufgaben übernehmen, muss begrenzt werden. Zudem müssen die im Gesetz nicht klar definierten Unterstellungen unter das Amtsgeheimnis und die Haftungen der beauftragten und der beigezogenen Revisionsgesellschaften klarer definiert werden.

Unklare Verantwortlichkeiten und rechtliche Stellung der Hilfsorganisationen:

Die rechtliche Stellung externer Revisionsstellen, die beauftragt oder herbeigezogen werden, oder jene der SROs (Selbstregulierungsorganisationen) und deren beauftragte Kontrollstellen ist nicht klar geregelt, sowohl in Bezug auf die Haftung, das Amts- und Berufsgeheimnis und die Rekursmöglichkeiten. Auch die Unterstellung unter das Bankgeheimnis ist nicht klar geregelt. Wenn die Mitarbeiter der FINMA nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen angestellt werden, dann stellen sich insbesondere Fragen in Bezug auf die Haftung. Noch wichtiger ist die rechtliche Stellung der Geschäftsleitung, wenn diese nach privatwirtschaftlichen Regeln angestellt wird. Eine ähnliche Situation besteht heute ja bereits im Bereich der Börsenaufsicht, wo die Verantwortlichkeiten bis heute noch nie einem Härte-test ausgesetzt waren. Die Publikation von Namen und anderen Daten von Finanzintermediären, die dem GwG unterstellt sind, wird aus Datenschutzgründen abgelehnt. Zum gleichen Schluss kam auch Datenschutzkommission des Bundes, die eine Einholung des Einverständnisses der Betroffenen zu einer Publikation als Finanzintermediär befürwortet. Hier geht es darum, Finanzintermediäre bei Auslandsreisen vor Überwachungen durch ausländische Behörden zu schützen. Zumindest muss für die Publikation der Namen von Finanzintermediären, deren Einverständnis eingeholt wird.

Diese Auflistung der grössten Mängel der Revision spricht derzeit 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, wohlwissend, dass mit dieser Revision die Mängel der Vergangenheit nicht behoben wurden, sondern im Gegenteil neue Rechtsunsicherheiten geschaffen werden. Eine Rückweisung an den Bundesrat mit Verbesserungsaufgaben erscheint angebracht.