

Finma: Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil

Banken, Versicherungen und anderen Finanzintermediären benötigen von der Finma eine Betriebsbewilligung und werden von ihr beaufsichtigt. Aus Angst vor Vergeltungsmassnahmen wagen sie nicht, öffentlich Kritik zu üben. Die Unzufriedenheit hat nun aber die Schmerzgrenze erreicht. Die Branche ist sich zwar einig, dass eine strenge Aufsicht für den Finanzplatz Schweiz einen Wettbewerbsanteil darstellt. Die Art und Weise, wie diese Aufsicht wahrgenommen wird, habe sich aber seit dem Inkrafttreten des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) drastisch verändert. Statt mit den betroffenen Instituten pragmatische Lösungen für erkannte Probleme zu finden, führe sich die neue Garde der Finanzmarktaufseher rechthaberisch und arrogant auf. Die oft praxisunerfahrenen Hochschulabgänger könnten sich kostspielige Gerichtsprozesse leisten, denn die Kosten werden dem Finanzsektor überwältigt. Der "Swiss Finish" wird als Ausdruck fachlicher Unsicherheit der Finma interpretiert, die sich mit im Vergleich zum Ausland wesentlich schärferen Vorschriften selbst schützen wolle. Hier die wichtigsten Beanstandungen:

1. Der Artikel 5 des FINMAG verpflichtet die Finma zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes. Auf ihrer Homepage behauptet die Finma jedoch, dass der Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes nicht Ziel, sondern lediglich erhoffte und erwünschte Wirkung der Aufsichtstätigkeit sei. Die Finma nimmt über den Bundesrat, aber auch mit Verfügungen, Rundschreiben, Empfehlungen etc. massiv Einfluss auf die Gesetzgebung. Die Gewaltentrennung wird damit zu oft verletzt. Keines der rund 40 Gesetzesvorhaben im Finanzsektor oder im Steuerbereich wird aber die Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

2. Artikel 7 präzisiert: die FINMA soll nur regulieren, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele, den Gläubiger- und Anlegerschutz, sowie Schutz der Versicherten und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte nötig sei. Sie müsse dabei die Kosten sowie die Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen. Der unterschiedlichen Geschäftstätigkeit und den Risiken der Beaufsichtigten sei Rechnung zu tragen. Sie habe für einen transparenten Regulierungsprozess und eine angemessene Beteiligung der Betroffenen zu sorgen. In der Praxis hält sich die Finma nicht an diese Vorgaben. Sie verursacht Regulierungsfolgekosten in Milliardenhöhe. Inklusiv Projekte, die der Schweiz vom Ausland aufgedrängt werden (Abgeltungssteuern, FATCA etc.), belaufen sich diese in den nächsten Jahren auf rund CHF 3 Mrd. Von Transparenz und Mitsprache in der Regulierung kann kaum die Rede sein. Finanzinstitute werden zudem oft gezwungen, Massnahmen zu treffen, bevor ein neues Gesetz in Kraft tritt.

Der Konsumentenschutz degeneriert zusehends zu einer Konsumentenbevormundung. Dem Finanzsektor erwachsen hohe Kosten, die letztlich die Kunden zu tragen haben. Die Betriebsbewilligungen und die Einforderung von Dokumenten durch die Finma erwecken zudem einen fatal falschen Eindruck. Die Kundschaft glaubt aufgrund von Zulassungsbewilligungen und Meldepflichten irrtümlicherweise, die Finma

überprüfe auch die Produkte und Qualität der Beratung. Dies trifft jedoch nicht zu und sowohl die Finma als auch der Staat haben sich mit dem neuen FINMAG aus allen Verantwortungen und Haftungen geschlichen. Die Finma ist auch nicht bereit, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, wenn es zu Grossverlusten kommt. So anerkennt die Schweiz die amerikanische SEC als gleichwertige Aufsicht, obwohl sie trotz Hinweisen über Jahre hinweg den Aufbau eines USD 50 Mrd. Schneeballsystems (Madoff) nicht erkannte und nicht einschritt. Was nützen Voraussetzungen wie das Vorhandensein einer gleichwertigen Aufsicht für die Zulassung von ausländischen Anlagefonds, wenn der Bundesrat aus politischer Rücksichtnahme gegenüber dem Ausland nicht handelt? Der Vertrieb von US-Anlagefonds in der Schweiz müsste angesichts der erlittenen Milliardenverluste verboten werden, bis die SEC ihre Gleichwertigkeit nachweist.

3. Von der undifferenzierten Regulierung werden vor allem kleinere Institute betroffen. Die Regulierungskosten beinhalten meist hohe Fixkosten, die grosse und kleine Marktteilnehmer gleichermaßen treffen. Dazu zählen nicht nur EDV-Projekte und Administrativaufwand, sondern auch höhere Eigenmittel- und Liquiditätshaltungskosten. In Bezug auf die Eigenmittelunterlegung kommt es aufgrund der vorgesehenen Neuregulierung zur paradoxen Situation, dass die nicht-systemrelevanten Banken stärker betroffen werden als die Grossbanken. Grössere Kantonalbanken müssen für die gleiche Hypothek rund doppelt so viele Eigenmittel bereitstellen wie die Grossbanken. Wenn Banken ihre Bilanzen kürzen müssen, weil sie die notwendigen Eigenmittel nicht innert nützlicher Frist beschaffen können, dann erzielen sie die grössten Eigenmitteleinsparungen, indem sie KMU- und anderen Unternehmenskrediten aufkündigen. Gemäss den Finma-Eigenmittelunterlegungsregeln werden diese rund viermal riskanter als Bankgegenparteien eingestuft.

Die SVP hat das FINMAG im Parlament im März 2007 abgelehnt, weil es zu viele Mängel aufwies, die seither auch klar zutage getreten sind. Es wurde vergeblich auf die Gefahren von Geschäften ausserhalb des traditionellen Bank- und Versicherungsgeschäftes hingewiesen. Die Kompetenzteilung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung, aber auch zwischen Finma, Finanzdepartement, Börsenaufsicht und SNB wurden vermischt, die Organisation nicht klar nach prudenzieller, polizeilicher und Marktaufsicht unterschieden und die internationale Konglomeratsaufsicht und die Beziehungen zum Ausland in Steuerangelegenheiten und Datenlieferungen fahrlässig geregelt. Der befürchtete Kostenschub ist eingetreten. 2011 stellten sich die Einnahmen der Finma auf CHF 107 Mio. (+109% seit 2006), der Personalbestand stieg auf 418 Personen (+55%), der Durchschnittslohn auf CHF 195'000 (+30%). Viele Mitarbeiter werden auf Kosten der Finanzintermediäre und an Kongressen ausgebildet. Statt an den Finanzplätzen präsent zu sein, werden unproduktive Reisezeiten und pro Jahr für über CHF 1 Mio. Reisspesen verursacht. Dazu kommen Kosten in dreistelligen Millionenbeträgen für die externe und interne Revision.

Die Finma ist zu einem Staat im Staat herangewachsen. Da mit der SNB und der Börsenaufsicht zwei weitere "unabhängige" Instanzen bei der Finanzmarktüberwachung und -regulierung mitmischen, macht die Situation für die Betroffenen noch unübersichtlicher. Deshalb erscheint eine Überprüfung der Führungsstruktur, der personellen Besetzung und der Aufsicht über die Finma (Verwaltungsrat), aber auch eine Revision des FINMAG opportun. Vor allem müssen das Finanzdepartement und das Parlament wieder die Lufthoheit über den Finanzsektor zurückerobern. Letztlich geht es dabei um die Frage: "Wer kontrolliert eigentlich die Kontrolleure?"