

Eidgenössisches Finanzdepartement
Rechtsdienst
Bundesgasse 3
3003 Bern

6. Februar 2004

I. Teilbericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission „Integrierte Finanzmarktaufsicht“

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2003 haben Sie uns eingeladen, zum I. Teilbericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission „Integrierte Finanzmarktaufsicht“ Stellung zu nehmen. Für die gebotene Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens. Gestützt auf die Bemerkungen unserer Mitgliedorganisationen und die Diskussion in unserem Vorstandsausschuss äussern wir uns in Ergänzung der Ihnen direkt zugegangenen und von uns unterstützten Stellungnahmen der unmittelbar betroffenen Branchen innert der erstreckten Frist wie folgt:

Zusammenfassung

economiesuisse begrüsst eine integrierte Finanzmarktaufsicht nach internationalen Standards. Notwendig ist vor allem eine Gesamtschau, nicht notwendigerweise eine Gesamtbehörde. Die Ausgestaltung der vorgeschlagenen Finanzmarktaufsicht lässt in der vorgeschlagenen Form noch zu viele Fragen offen, um reif zum Entscheid zu sein. Genauer abzuklärende Fragen sind vor allem der Geltungsbereich inklusive des Einbezugs weiterer Aufsichtsbelange und die organisatorische Ausgestaltung. Entscheidend ist, dass der unterschiedlichen Situation verschiedener Akteure angemessen Rechnung getragen und Doppelspurigkeiten auch mit weiteren Stellen vermieden werden. Bei der Organisation darf keine zu grosse Konzentration der Kompetenzen beim Sekretariat erfolgen und die Beachtung von Geschäfts- und Berufsgeheimnis muss bei der Aufsicht vollumfänglich gewährleistet werden. economiesuisse ist mit den Experten der besonders betroffenen Mitglieder bereit, bei der notwendigen Überarbeitung aktiv mitzuwirken.

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 1 421 35 35
Telefax +41 1 421 34 34
www.economiesuisse.ch

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Schweizer Wirtschaft hat an einer wirksamen und internationalen Standards entsprechenden Aufsicht über den Finanzmarkt ein grosses Interesse. Sie ist für das Vertrauen in diesem bedeutenden Sektor sehr wichtig. Angesichts der Bedeutung des Finanzsektors für unsere Volkswirtschaft, muss sich die Schweiz an den höchsten Ansprüchen messen. Das schweizerische Aufsichtssystem kann aber nicht einfach als ungenügend qualifiziert werden. Während einzelne Finanzzentren eine integrierte Aufsicht geschaffen haben, verzichten andere wie die USA auf eine solche Konzentration. Auch ist die Entwicklung zu Allfinanzkonzernen ins Stocken geraten oder gar rückgängig gemacht worden. Eine Integration der Finanzmarktaufsicht erscheint unter diesen Aspekten als sinnvoll aber nicht als zwingend. Umso entscheidender ist die Ausgestaltung. Zentral ist, dass den unterschiedlichen Belangen der verschiedenen Finanzintermediäre angemessen Rechnung getragen wird. Eine Regelung nach dem Grundsatz „one size fits all“ lehnen wir kategorisch ab. Der Expertenbericht berücksichtigt dieses Anliegen zu Recht in weitgehendem Ausmasse.

Ein **stufenweises Vorgehen und ein modularer Aufbau** bei der Finanzmarktaufsicht ist angesichts der Komplexität der Materie sinnvoll. Auch den Kostenfolgen ist Beachtung zu schenken. In Deutschland führte etwa die Zusammenführung der Aufsichtsbehörden nicht zu Synergien, sondern zu einem Personalzuwachs von 60%. Es darf nicht eine überladene Superbehörde geschaffen werden. Andererseits müssen Doppelspurigkeiten bzw. Lücken von Anfang an vermieden werden. In diesem Sinne ist ein Einbezug der Geldwäschereibekämpfung und der Aufsicht über die unabhängigen Vermögensverwalter bereits in der ersten Phase zu prüfen. Auch die Integration der zu schaffenden Revisionsaufsicht ist zu prüfen, würden doch die Revisionsstellen mindestens im Umfange von Prüfungsarbeiten für die Finanzmarktaufsicht sowieso auch Weisungen oder Kontrollen der neuen Behörde unterstehen (wie heute die Bankenrevision den Weisungen der EBK).

Die Beurteilung der Finanzmarktaufsicht ist ohne Einbezug der **Selbstregulierung** unvollkommen. Die SWX hat im Rahmen des Börsengesetzes und unter der Aufsicht der EBK ein wirksames System aufgebaut, das durch eine neue Regelung nicht geschwächt werden darf. Wir verweisen diesbezüglich auf die Ihnen direkt zugegangenen Stellungnahmen.

Eine abschliessende Beurteilung der FINMAG-Vorlage ist noch nicht möglich, da die **Sanktionenordnung** erst in einer zweiten Phase eingebaut werden soll. Diesbezüglich weisen wir bereits an dieser Stelle die von der EBK im Sanktionenbericht vorgenommene Analyse und die entsprechenden Vorschläge zurück. Ein genereller Vollzugsnotstand, wie behauptet, besteht nicht. Eine Verschiebung von Straftatbeständen wie etwa der Insidertatbestand (Art. 161) vom Strafrecht ins Aufsichts- und Verwaltungsrecht, birgt die Gefahr, dass die Gewaltenteilung und die rechtsstaatlich essentielle Garantie eines fairen Verfahrens nicht mehr gewährleistet sind. Verfehlt

wäre auch eine Verpolitisierung der Verfahren. Eine solche Entwicklung wäre nicht akzeptabel. Wir können hierzu auf die detaillierte Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung verweisen, deren Schlussfolgerungen wir teilen.

Der Finanzmarkt ist mit einer eigentlichen **Regulierungsflut** konfrontiert, nicht nur in der Form von Gesetzen und Verordnungen sondern auch von Rundschreiben, Weisungen, Richtlinien etc. von verschiedenen Instanzen und Organe inklusive derjenigen der Selbstregulierung. Notwendig ist hier eine bessere Abstimmung. Die schlechte Abstimmung des Entwurfes für ein FINMAG mit den Aufgaben der Schweizerischen Nationalbank ist ein negatives Beispiel! Die verschiedenen Regulierungsvorhaben müssen zeitlich und inhaltlich besser miteinander koordiniert werden. Ferner ist es notwendig, dass die Regulierung einer Kosten-Nutzen-Analyse durch eine externe Stelle unterzogen wird und dass sich die betroffenen Wirtschaftskreise zu dieser Analyse äussern können. Andernfalls besteht die Gefahr, dass dieser wichtige Sektor in der Regulierungsflut erstickt. Alle Eingriffe und Vorschriften müssen darauf hin geprüft werden, ob ein angemessener Schutzgrad nicht auch mit einer die Unternehmen weniger belastenden Regelung erreicht werden können. Eine solche Darlegung fehlt leider in allen Botschaften und Erläuterungen, sodass davon ausgegangen werden muss, dass die Regulatoren derartige Überlegungen nicht anstellen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Aspekten

Angesichts unseres Antrages auf nochmalige grundsätzliche Überarbeitung der Vorlage und der detaillierten Stellungnahmen der direkt betroffenen Organisationen mit detaillierten Anträgen, beschränken wir uns auf stichwortartige Hinweise zu einzelnen Problembereichen:

- Die Sicherstellung der „Stabilität des Schweizerischen Finanzsystems“ ist Aufgabe der Schweizerischen Nationalbank, nicht der FINMA. **Zielsetzung** (Art. 3) der FINMA soll vielmehr in Anlehnung an das britische Aufsichtssystem, die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz sein.
- Bei der **Organisation** der FINMAG und der **Kompetenzordnung** müssen die Kontrollmechanismen im Sinne von „checks and balances“ gewahrt bleiben. Weitgehende Einzelentscheide wie Bewilligungsentzug oder Berufsverbote dürfen nicht Sache der Geschäftsleitung sein, sondern müssen durch das Aufsichtsorgan wahrgenommen werden. Entsprechend ist dieses mit erfahrenen Fachleuten zu besetzen. Im Zusammenhang mit den Sanktionen – soweit diese in die Kompetenz der FINMA fallen – ist auf eine strikte Gewaltenteilung zwischen Aufsichts-, Untersuchungs- und Beurteilungsinstanzen zu achten. Im Sinne der Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten einzelner Finanzintermediäre ist innerhalb der Geschäftsleitung auch eine

angemessene Delegation an die Fachdepartemente vorzusehen.

- Die Bestimmungen über das **Prüfungswesen** liegen an der Grenze des Verkräftbaren, insbesondere für kleinere und mittlere Institute. Eine genaue Kosten-Nutzen-Analyse ist notwendig und angemessene Vereinfachungen sind offen zu prüfen. Ferner ist auch den unterschiedlichen Gegebenheiten im Banken- und Versicherungswesen angemessene Rechnung zu tragen.
- Die Regelung der **Informationstätigkeit** muss präziser und restriktiver ausfallen. Für Einzelverfahren muss grundsätzlich das Amtsgeheimnis gelten. Ein generelles „Naming and Shaming“, wie teilweise von der EBK praktiziert, lehnen wir ab. Gerade bei laufenden Verfahren kann dies zu ungerechtfertigten Vorverurteilungen führen. Die mit einer Namensnennung verbundenen Reputationsverluste haben oft Strafcharakter, was die Durchführung eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens bedingt.
- Zentral ist, dass die **Rechtshilfe an Strafverfolgungsbehörden** verweigert werden kann. Im Aufsichtsverfahren müssen ja die einzelnen Institute und ihre Organe aktiv mitwirken, alle Auskünfte erteilen und Unterlagen vorlegen. Zu einem fairen und rechtsstaatlichen Strafverfahren gehört aber das Recht eines Beschuldigten, sich nicht selbst beschuldigen zu müssen. Eine unbeschränkte Rechtshilfepflicht der FINMA an die Strafverfolgungsbehörden würde die verfassungsmässigen Verteidigungsrechte, wie sie auch durch die Menschenrechtskonvention verlangt werden, unterminieren. Bezeichnenderweise ist auch die amerikanische Revisionsaufsicht (PCAOB) nicht zu einer unbeschränkten Rechtshilfe verpflichtet.
- Die **Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden** soll im Rahmen der laufenden Revision des Börsengesetzes (Revision von Art. 38 BEHG) geregelt werden, nicht aber generell im FINMAG. Eine über die Marktaufsicht im Börsenrecht hinausgehende Aufgabe des Prinzips der doppelten Strafbarkeit erscheint nicht gerechtfertigt.
- Eine Übertragung der **Aufsicht im Bereiche der 2. Säule** an das BSV, wie erwogen, würde zu einer gespaltenen Aufsicht für die Versicherungsunternehmen führen. Wir erachten dies als eine Fehlentwicklung. Vielmehr ist mindestens für die Versicherungsunternehmen die Unterstellung der entsprechenden Aufsicht an die FINMA vorzusehen. Die entsprechenden detaillierten Ausführungen des Schweizerischen Versicherungsverbandes werden von uns ausdrücklich unterstützt.

Insgesamt erachten wir die Vorlage im heutigen Zeitpunkt noch nicht reif zum Entscheid. Eine Gesamtwertung und detaillierte Anträge zu einzelnen Aspekten behal-

ten wir uns daher ausdrücklich vor. Wir sind gerne bereit, uns mit den Experten aus den besonders betroffenen Branchen an der notwendigen Überarbeitung zu beteiligen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei den weiteren Arbeiten.

Mit freundlichen Grüßen
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung