



Medienkonferenz der Eidg. Bankenkommission vom 2. Mai 2003

Dr. Kurt Hauri
Präsident der Eidg. Bankenkommission

Sanktionsmittel der Aufsichtsbehörde – für ein moderneres Instrumentarium

Das geltende gesetzliche Sanktionensystem bei der Finanzmarktaufsicht vermag den modernen Bedürfnissen nicht mehr zu entsprechen: zu wenig differenziert, teilweise lückenhaft, unausgeglichen, schwerfälliges Verfahren. Im Hinblick auf die vorgesehene integrierte Finanzmarktaufsicht – für Banken, Börsen, Effekthändler, Anlagefonds und Versicherungen eine einzige Behörde – schlägt die Eidg. Bankenkommission ein neues System (Tatbestände, Sanktionen, Verfahren) vor, das diese Schwächen ausmerzt.

I.

Eine taugliche und wirkungsvolle Finanzmarktaufsicht benötigt hinreichende Mittel, um bei Rechtsverletzungen angemessen einschreiten zu können. Das geltende Instrumentarium entspricht den modernen Bedürfnissen in mancherlei Hinsicht nicht mehr.

- a) Die möglichen Massnahmen sind zu wenig abgestuft, zu grob. So fehlt bei schwerwiegenden Verstössen innerhalb einer Bank zwischen einem harten Bewilligungsentzug oder der Entfernung einzelner Verantwortlicher einerseits und dem blossen Aussprechen einer Rüge ein Mittelfeld. Das Gebot der Verhältnismässigkeit ist schwer zu beachten.
- b) Bei der Institutsaufsicht (über bewilligte Finanzintermediäre) und bei der Marktaufsicht (Lauterkeit des Effektenhandels) stehen ungleiche, zu wenig aufeinander abgestimmte Massnahmen zur Verfügung. Gegenüber unbeaufsichtigten Marktteilnehmern hat die EBK zudem heute keine Sanktionsmöglichkeiten, was zu einer Ungleichbehandlung führt.
- c) Die Instrumente werden teilweise verwaltungsrechtlich von der Bankenkommission ausgeübt, teilweise sind sie strafrechtlicher Natur, und zwar nochmals aufgeteilt auf den kantonalen Strafrichter und auf die Verwaltungsstrafbehörde des Bundes (Eidg. Finanzdepartement). Dieser unaus-



gewogene Gleichlauf kann leicht zu langwierigen und schwerfälligen Verfahren führen.

II.

Der Bundesrat beauftragte die von ihm Ende 2001 eingesetzte Expertenkommission „Integrierte Finanzmarktaufsicht“ unter dem Präsidium von Prof. Ulrich Zimmerli auch damit, den heutigen Sanktionenkatalog zu überprüfen und gegebenenfalls seine Erweiterung und Verstärkung zu erarbeiten. Die Kommission Zimmerli ersuchte ihrerseits die Bankenkommission, ihr einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Mit dem „EBK-Sanktionenbericht“ entsprach die Bankenkommission im Dezember 2002 diesem Begehren. Eine leicht überarbeitete Fassung dieses Sanktionenberichts publiziert die EBK heute.

III.

Die Bankenkommission legte sich bei ihren Beratungen auf die folgenden Grundsätze fest, die zweckmässigerweise im künftigen Finanzmarktaufsichtsgesetz umzusetzen sind, um die heutigen Schwächen zu beseitigen:

- a) Das Sanktionsinstrumentarium ist zu erweitern und zu verfeinern.
- b) Die Sanktionsmittel sind für die Instituts- und die Marktaufsicht zu vereinheitlichen.
- c) Die Zuständigkeit für Verwaltungssanktionen soll bei einem vom Bundesrat zu wählenden, unabhängigen Sanktionskomitee liegen. Der Strafrichter ist nur noch bei schwerwiegenden Vergehen anzurufen, das Verwaltungsstrafrecht soll nicht mehr Anwendung finden.
- d) Das Verfahren soll schlank und einfach sein. Es berücksichtigt die rechtsstaatlichen Garantien, auch die Europäische Menschenrechtskonvention.

IV.

Tatbestände sind

- das Ausüben bewilligungspflichtiger Tätigkeiten ohne Bewilligung
- die schwerwiegende Verletzung der Bewilligungsvoraussetzungen
- falsche oder irreführende Auskünfte gegenüber der Aufsichtsbehörde oder der Prüfgesellschaft



- das Missachten von Verfügungen der Aufsichtsbehörde
- bei Prüfgesellschaften die schwerwiegende Verletzung der Sorgfaltspflichten und
- bei Effekten transaktionen der Marktmissbrauch durch ungerechtfertigtes Bevorteilen oder Benachteiligen von andern Marktteilnehmern. Dies umfasst auch die heute nur strafrechtlich verfolgten Insiderdelikte. Nur die schweren Fällen sollen nach dem Vorschlag in Zukunft durch den Strafrichter beurteilt werden.

Als **Sanktionen** werden vorgeschlagen:

- Vermögenssanktionen bis zu hohen Millionenbeträgen, sowohl gegenüber natürlichen Personen wie auch gegenüber Unternehmen.
- das vorübergehende oder dauernde Verbot, in einem beaufsichtigten Institut tätig zu sein
- der Einzug des durch die Pflichtverletzung erzielten Gewinnes oder vermiedenen Verlustes.

Das **Verfahren** wird ausschliesslich von der Finanzmarktaufsichtsbehörde geführt, die Sanktionen werden vom unabhängigen Sanktionskomitee getroffen.

V.

Die heutige Präsentation hat zum Ziel, eine Diskussion über künftige wirksame Sanktionsmöglichkeiten für eine moderne Finanzmarktaufsicht in Gang zu setzen.