



Medienkonferenz der Eidg. Bankenkommission vom 29. April 2004

Dr. Kurt Hauri
Präsident der Eidg. Bankenkommission

Integrierte Finanzmarktaufsicht: ein grosses Plus Unabhängige Finanzmarktaufsicht: ein zwingendes Muss

I.

Eine wahrhafte Integration der Aufsicht bringt dem Finanzplatz Schweiz und mit ihm dem Land wesentliche Vorteile.

Die Eidg. Bankenkommission (EBK) begrüsst das geplante Finanzmarktaufsichtsgesetz. Die heutige Banken-, Börsen- und Anlagefondsaufsicht einerseits und die Versicherungsaufsicht andererseits miteinander in einer einzigen Behörde zu verschmelzen macht viel Sinn und bringt echten Gewinn. Zwischen dem Bank- und dem Versicherungsgeschäft bestehen mannigfache Gemeinsamkeiten, namentlich im Anlagebereich. Die Fachkompetenz des Personals lässt sich umfassender und vertieft nutzen.

Eindrücklich ist der Wandel, den der gedankliche Hintergrund erfahren hat. Vor Jahren ging es noch darum, das scheinbar aufblühende Allfinanzgeschäft vorausschauend aufsichtsrechtlich zu erfassen. Doch der kühne Griff nach den Allfinanzsternen reichte bloss bis zu den ersten Wolken. Anders der Hauptgrund für das Finanzmarktaufsichtsgesetz heute: nach den noch frischen Erfahrungen des Versicherungsmarktes und seiner Aufsicht werden die richtigen gesetzgeberischen Schlüsse gezogen. Aufsichtsmethodik und Aufsichtskultur sind zusammenzuführen.

Im wohlthuenden Unterschied zu neueren Regelungen im Ausland wird im Gesetzesentwurf nicht bloss über die einzelnen Aufsichtsbereiche ein gemeinsames Dach errichtet und damit die Bürokratie gestärkt. Vielmehr werden, weit über das rein Organisatorische hinausgehend, die Aufsichtsinstrumente und das Prüfungswesen vereinheitlicht. Damit ist eine echte Integration gewährleistet, nicht einzig eine Proklamation. Ein ausgewogenes Zusammenspiel von nötiger Vereinheitlichung, angezeigter Harmonisierung und bereichsweise selbständigem materiellem Aufsichtsrecht führen zu einem tauglichen, wirkungsvollen System.



II.

Nur eine weitgehende Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde sichert ihre Effizienz.

Es versteht sich, dass auch die neue Behörde der parlamentarischen Oberaufsicht zu unterstehen hat. Sie ist indessen von wirtschafts- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen und Vorgaben freizuhalten. Mindestzinssätze und Umwandlungsprozente dürfen nicht ihre Sache sein.

Die Unabhängigkeit verlangt aber auch eine möglichst weitgehende Organisationsfreiheit. Das Gesetz soll sich mit einem Gerippe zufrieden geben, das sich auf das Grundsätzliche beschränkt.

Die Unabhängigkeit der Behörde ist weiter sicherzustellen durch eine Unvereinbarkeitsregel, die der Bundesrat bei der Wahl des Aufsichtsrates zu beachten hat. Abhängige Interessenvertreter könnten selbst bei hervorragender Sachkompetenz dem unentbehrlichen Ruf der absoluten Integrität der Aufsichtsbehörde nur abträglich sein.

Schliesslich wird die Unabhängigkeit abgerundet durch die Befugnis der Behörde, die Personalvorschriften zu erlassen. Das (alte und neue) Nationalbankgesetz ist beispielhaft. Die internationale Expertengruppe unter der Führung des Internationalen Währungsfonds gelangte vor zwei Jahren bei der umfassenden Länderevaluation unseres Finanzsektors (Financial Sector Assessment Program) zur gleichen Empfehlung. Die heutige Ordnung, die die EBK zwar zum Bewilligungsentzug der ihr unterstellten Institute für zuständig erklärt, sie indessen für die Beförderung des Personals zur vorgängigen Genehmigung durch mehrere Gremien und Stellen verpflichtet, ist in der Tat kaum erklärbar.

Die vorgesehene Rechtsform der geplanten „Eidg. Finanzmarktaufsicht“ als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, lässt Gutes hoffen. Sie ist indessen auch in den Einzelheiten folgerichtig auszugestalten.

Die administrative, namentlich auch die finanzielle Unabhängigkeit der Aufsicht ist unentbehrliches, heute aber schmerzlich fehlendes Gegenstück zur sachlichen Autonomie. Diese wird, wie es die Bankenkommission immer wieder erleben muss, durch die fehlende Ressourcenautonomie beeinträchtigt. Aufgabe und Mittel sollten, losgelöst von einer Integration der Banken- und Versicherungsaufsicht, miteinander in Einklang stehen. Nur so lässt sich die Verantwortung uneingeschränkt wahrnehmen.

III.

Das künftige Gesetz muss dem Individuum und den Beaufsichtigten dienen.

Der Gesetzesentwurf gibt der künftigen Finanzmarktaufsicht als Ziel die Aufgabe, sich „für das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz und die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems“ einzusetzen. Dies ist zweifelsohne richtig, aber zu ergänzen. Jede Kundin, jeder Kunde eines beaufsichtigten Unternehmens erwartet mit Fug und



Recht von der Überwachungsbehörde ganz unmittelbar ein Mehr. Die Integrität, die Vertrauenswürdigkeit der schweizerischen Finanzinstitute muss im Interesse der Sparer und Anleger ebenso sehr direktes Ziel der Aufsicht sein.

IV.

Eine überladene Behörde würde an sich selber zusammenbrechen.

Die Bankenkommission erfreut sich, doch wohl nicht ganz ohne Grund, im Ganzen der Anerkennung. Deshalb laufen sie und die vorgesehene Finanzmarktaufsicht Gefahr, gewissermassen zum Opfer dieses guten Rufes zu werden. Gemeinhin herrscht die unausgegorene Meinung, angebliche oder tatsächliche materielle Aufsichtsprobleme liessen sich leichter lösen, indem man sie der neuen Behörde anvertraut. So will man ihr die Überwachung der unabhängigen Vermögensverwalter (einige Tausend) überbinden, die der Finanzintermediäre nach Geldwäschereigesetz (rund 2'000), der Revisionsstellen der an einer Börse kotierten Unternehmen, der autonomen Pensionskassen und der Sammelstiftungen der beruflichen Vorsorge (über 10'000) oder gar die der Spielbanken.

Allein, die Aufgaben der Finanzmarktaufsicht, wie sie der heutige Gesetzesentwurf vorsieht, sind bereits überaus anspruchsvoll und komplex. Die künftige Behörde wäre der akuten Gefahr einer Überlastung, ja Lähmung ausgesetzt, wenn ihr übermässig viele neue Aufsichtssubjekte unterstellt würden. Zudem ist es bewährter helvetischer Brauch, Vorstellungen einer übermächtigen Superbehörde mit allem Argwohn zu begegnen. Dieser Brauch ist auch hier zu pflegen.

V.

Das in der EBK bewährte Zusammenspiel von Oberleitung und Geschäftsführung muss erhalten bleiben.

Die nach dem heutigen Bankengesetz bestehende Balance zwischen der verfügenden und entscheidenden Kommission in engem Sinne einerseits und dem antragstellenden und ausführenden Sekretariat andererseits ist durchaus ausgewogen und anerkannt. Die Gewichte sind im Prozess der Entscheidungsfindung angemessen auf zwei Organe verteilt.

Demgegenüber betraut der Gesetzesentwurf den Aufsichtsrat einzig mit der Strategiefindung, der Beratung in Grundsatzfragen, der Regulierung sowie der Überwachung der allein verfügenden Geschäftsleitung. Dadurch würde das bestehende ausgleichende Gefüge gestört, die Gefahr einseitiger oder übereilter Entscheide geschaffen und der Sachverstand der mit einer vernünftigen Distanz urteilenden Kommission nicht genutzt.



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

VI.

Eine ausgewogene Information schafft allseits Nutzen und Vertrauen.

Die Informationstätigkeit der Aufsichtsbehörde ist überaus heikel. Sie hat gleichzeitig, nahezu ein Ding der Unmöglichkeit, die Bedürfnisse nach Transparenz zu befriedigen, die Persönlichkeitsrechte zu wahren und das Amtsgeheimnis zu schützen. Heute fehlen entsprechende gesetzliche Grundsätze.

Der Entwurf zum Finanzmarktaufsichtsgesetz enthält Informationsregeln. Diese sind indessen sehr allgemein gehalten und von einem eher informationsfeindlichen Geist geprägt. Sie verkennen, dass die Information klarerweise auch die Marktteilnehmer zu schützen, irreführende Nachrichten aus anderen Quellen zu berichtigen und zu unrecht in Zweifel gezogene Beaufsichtigte vor falschen Vorwürfen zu befreien vermag.

*

Ich male das Bild als Ganzes. Der Gesetzesentwurf steht in hellem Licht, schafft für den Finanzplatz Schweiz und für seine Marktteilnehmer neue, zusätzliche Werte. Tiefgraue, hintergründige Gewitterwolken durch ein drohendes Überladen der neuen Überwachungsbehörde wollen allerdings noch vom Winde verweht werden. Aufsichtsrat und Geschäftsleitung müssen Farben erhalten, die einander gegenseitig ertragen. Die Informationsregeln dürfen den freien Blick auf das Gemälde nicht trüben.

Und sei es die vorgesehene „Eidg. Finanzmarktaufsicht“, sei es die heutige Bankenkommission, ein fester Rahmen, der ihnen nicht nur materielle, sondern auch weitgehende administrative Unabhängigkeit gibt, ist unentbehrlich.