

Jahresmedienkonferenz vom 27. März 2012

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat
Präsidentin des Verwaltungsrats

Die FINMA – eine unabhängige Aufsichtsbehörde

Nach rund einem Jahr als Präsidentin des Verwaltungsrates der FINMA und angesichts einer immer noch schwierigen globalen Situation und wachsenden Herausforderungen – darauf wird unser Direktor später noch zu sprechen kommen –, möchte ich einleitend über die Unabhängigkeit der FINMA sprechen. Weshalb habe ich dieses Thema gewählt?

Nicht etwa, weil unsere Unabhängigkeit bedroht oder infrage gestellt ist – nein. Sie ist vielmehr die unerlässliche Grundvoraussetzung für eine wirksame Aufsichtstätigkeit und für die Ausübung der Schutzfunktion, die uns vom Gesetzgeber übertragen wurde. Unabhängigkeit ist kein rein moralischer oder philosophischer Begriff. Sie beschränkt sich auch nicht allein darauf, als Behörde selbst Entscheidungen treffen zu können, oder auf einen uneingeschränkten Handlungsspielraum oder unsere Autonomie. Nein: Unabhängigkeit zeigt sich auf ganz unterschiedlichen Ebenen. Im Jahresbericht 2011 ist sie zwar nicht explizit angesprochen, doch unsere Unabhängigkeit zieht sich wie ein roter Faden durch all unsere Tätigkeiten. Sie definiert letztlich sogar die Organisation der FINMA.

Entsprechend ihrem hohen Stellenwert werde ich die Unabhängigkeit anhand von vier Fragen ausloten. Zur ersten Frage:

Unabhängigkeit von wem?

Als Behörde mit eigener Rechtspersönlichkeit ist die FINMA zunächst unabhängig von politischen Kräften, also von Parlament und Regierung. Die FINMA ist auch unabhängig von anderen Behörden, mit denen sie gleichberechtigt zusammenarbeitet. Schliesslich und in erster Linie ist die FINMA unabhängig von den Beaufsichtigten, also von den Finanzintermediären, die sie im Interesse von Anlegern, Gläubigern und Versicherten und im Interesse funktionsfähiger Finanzmärkte überwacht. Keine dieser Institutionen oder Einzelpersonen ist gegenüber der FINMA auf einer höheren hierarchischen Ebene angesiedelt oder der Aufsichtsbehörde in einer anderen Form übergeordnet. Dies bringt auch der Gesetzgeber klar zum Ausdruck: „Die FINMA übt ihre Aufsichtstätigkeit selbstständig und unabhängig aus“ (Art. 21 FINMAG). Schon von Gesetzes wegen ist die Unabhängigkeit der FINMA also klar und unmissverständlich festgelegt. Doch allein mit einer gesetzlich verankerten Zusicherung ist es nicht getan: Die FINMA muss sich ihre Unabhängigkeit jeden Tag aufs Neue erarbeiten. Vom Verwaltungsrat über die Geschäftsleitung bis hin zum Aufseher – die Handlungen aller Funktionsträger müssen von dieser Unabhängigkeit zeugen. Andernfalls bleibt der Gesetzestext nichts weiter als toter Buchstabe. Nun zur zweiten Frage:

Wie lässt sich diese Unabhängigkeit denn in der Praxis wahren?

Die Unabhängigkeit der FINMA hat drei Facetten: Sie ist funktioneller, institutioneller und finanzieller Natur. Was haben wir uns aber konkret darunter vorzustellen?

Erstens kann niemand der FINMA Weisungen erteilen. Wir treffen unsere Entscheide unabhängig von Bundesrat und Parlament, aber innerhalb des gesetzlichen Rahmens, den das Parlament uns vorgibt. Die FINMA ist also weder vom Zeitgeist noch von der Tagespolitik abhängig. Diese funktionelle Unabhängigkeit war nicht in jeder unserer Vorgängerbehörden so gegeben. Für eine Aufsichtsbehörde, die seriöse Arbeit leistet, ist es jedoch von elementarer Bedeutung, dass andere ihr gegenüber keine Weisungsbefugnis haben.

Zweitens ist es wichtig, dass die interne Organisation der Behörde – sprich ihre Governance – es ermöglicht, effizient zu arbeiten und ungehindert Entscheide zu treffen. Zudem muss eine angemessene Aufgabenteilung und vor allem eine Kontrolle der verschiedenen Funktionen vorgesehen sein. Daher kommt dem Verwaltungsrat der FINMA eine entscheidende Rolle zu: Er ist in der Regel im Hintergrund tätig und sucht nicht das Rampenlicht. Als Gegenpol zur Geschäftsleitung ist er aber das tragende Element einer guten Governance.

Der Verwaltungsrat legt die Strategie der FINMA fest, erlässt Verordnungen und Rundschreiben, entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite, genehmigt das Budget und überwacht die Geschäftsleitung. Die Verantwortung, die mit den zentralen Aufgaben des Verwaltungsrates verbunden ist, erfordert eine ausgewogene Zusammensetzung dieses strategischen Organs: Im Verwaltungsrat müssen Finanzmarktspezialisten eng mit Experten zusammenarbeiten, die vom Finanzmarkt unabhängig sind. Funktionieren kann diese Konstellation nur, wenn eine Kultur des offenen Dialogs und der konstruktiven Kritik gepflegt wird und wenn die Diskussionen und Entscheide des Verwaltungsrates auf erstklassigen Sachgrundlagen und qualitativ hochstehender Information beruhen. Dank der aus dem Kreis seiner Mitglieder gebildeten Verwaltungsratsausschüsse können die Verwaltungsräte ihre Fachkenntnisse noch direkter einbringen und die Plenarsitzungen optimal vorbereiten. Der damit verbundene Zeit- und Arbeitsaufwand ist hoch, doch dieser Preis ist zu zahlen, wenn ein Gegengewicht zu einer bewusst starken Geschäftsleitung gewährleistet bleiben soll. Weil alle operativen Tätigkeiten – mit Ausnahme der Geschäfte von grosser Tragweite – in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsleitung fallen, ist ein funktionierendes System der „Checks and Balances“ von zentraler Bedeutung.

Die Aufgabe eines Verwaltungsratsmitglieds kann manchmal auch ernüchternd sein. Dies hängt vor allem mit dem Anspruch der absoluten Vertraulichkeit und der Kollegialität zusammen. Dass wir nach aussen hin mit einer Stimme sprechen, heisst nicht, dass wir unsere Entscheide immer einstimmig fassen. Aber intensive, dann und wann auch kontroverse Diskussionen machen u.a. die Daseinsberechtigung des Verwaltungsrats der FINMA aus. Das Amt als Verwaltungsrat selbst bringt – völlig zu Recht – viele Einschränkungen mit sich (vor allem finanziell, mit Blick auf Beteiligungen, aber auch in beruflicher Hinsicht). Doch das Amt ist und bleibt mit einem grossen persönlichen Engagement verbunden. Dieses persönliche Engagement ist das A und O. Lassen Sie mich an dieser Stelle meinen Kolleginnen und Kollegen danken – für ihren Einsatz im Sinne der gemeinsamen Sache und für ihre Unterstützung. Ohne sie wäre es viel schwieriger, in unterschiedlichen Situationen kontinuierlich um ein Gleichgewicht zu ringen.

Drittens verfügt die FINMA für die Ausübung ihrer Tätigkeit über eigene finanzielle Mittel. Sie finanziert sich über Gebühren und Abgaben, die bei den Beaufsichtigten erhoben werden. Dieses Finanzierungsmodell trägt dazu bei, die Unabhängigkeit der FINMA zu wahren. Eine staatliche Finanzierung würde uns ausserdem den üblichen Budgetbeschränkungen und Sparzwängen unterwerfen und politischem Druck Tür und Tor öffnen. Durch die gesetzlichen Auflagen und aufgrund der Gebührenverordnung, die festlegt, welche Kosten die Beaufsichtigten zu tragen haben, sind wir von deren Wohlwollen unabhängig. Zudem können wir dadurch aufzeigen, welche Kosten aufgrund neuer Massnahmen anfallen, die vom Gesetzgeber beschlossen wurden.

Obwohl die Unabhängigkeit auf verschiedenen Ebenen gewährleistet ist, kann die FINMA selbstverständlich nicht vollkommen losgelöst und unkontrolliert agieren. Dies führt mich zu meiner dritten Frage:

Wer beaufsichtigt die Aufsicht?

Wir bewegen uns nicht in einem regelfreien Raum. Im Gegenteil: Wir sind ausschliesslich im gesetzlichen Rahmen tätig, den uns das Parlament vorgibt. Dementsprechend üben der National- und der Ständerat die Oberaufsicht über die FINMA aus. Einmal jährlich besprechen wir unseren Geschäftsbericht, also den Jahresbericht und die Jahresrechnung, mit den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte. Diese dürfen unser Eingreifen in bestimmten Fällen prüfen (so geschehen im Fall UBS im Jahr 2009), und verfügen über umfassende Informationsrechte.

Zwar kann uns der Bundesrat keine Weisungen erteilen, aber er genehmigt unsere strategischen Ziele und unseren Geschäftsbericht. Er wählt den Präsidenten und die Mitglieder des Verwaltungsrates und kann sie auch abberufen.

Als staatliche Behörde sind wir auch den Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig. Nicht zuletzt deshalb betreiben wir eine breite Öffentlichkeitsarbeit, sei es über unsere Website, sei es über die Medien und, in gezielter Form, natürlich auch über den Austausch mit unseren verschiedenen Anspruchsgruppen bzw. Stakeholdern. Zugleich bedingt aber das Amtsgeheimnis, dass wir über laufende Verfahren absolutes Stillschweigen bewahren und diese dementsprechend auch nicht kommentieren.

Zu guter Letzt können unsere Entscheide vor Gericht gebracht werden. Die Beaufsichtigten haben die Möglichkeit, unsere Verfügungen von einem Richter beurteilen zu lassen. Entsprechend müssen wir sicherstellen, dass unsere Entscheide rechtskonform sind.

Meine Ausführungen bringen mich schliesslich zur vierten Frage, die Sie sich – berechtigterweise – nun vielleicht stellen:

Wozu soll diese Unabhängigkeit denn gut sein?

Um es auf den Punkt zu bringen: Damit wir unsere Aufsichtsaufgaben optimal erfüllen können, ist es unabdingbar, dass wir vollkommen unabhängig und so autonom wie möglich entscheiden und handeln können.

Es liegt auf der Hand, dass keine noch so fortschrittliche Aufsichtsbehörde, so unabhängig sie auch sein mag, absolute Sicherheit und Systemstabilität garantieren kann. Die Aufsichtsbehörde kann in der Regel nur reagieren und nicht wirklich agieren. Sie bleibt stets „one curve behind“, wie die „Experten“ gerne sagen, d.h. sie hinkt immer etwas hinter den Entwicklungen her. Doch eine Aufsichtsbehörde, die unter äusserem Einfluss steht, ist keine Alternative.

Dabei darf man jedoch nicht vergessen, dass die Unabhängigkeit weder eine Errungenschaft noch ein Privileg ist. Sie ist und bleibt eine Verantwortung, die kontinuierliche Anstrengungen erfordert, um den eingeschlagenen Weg weiter zu gehen.

In den Ausführungen unseres Direktors zeigt sich nun konkret, was unsere Unabhängigkeit bedeutet.