

WARNUNG VOR UNERWÜNSCHTEN NEBENWIRKUNGEN DER NEUEN FINANZMARKTAUFSICHT

Etwas Positives vorweg: Die neu zu schaffende integrierte *Finanzmarktaufsicht* soll in allen Landesteilen und in allen Landessprachen kurz und bündig *Finma* genannt werden. Das Ziel des *Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzmarktaufsicht (Finmag)* besteht darin, die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen und weitere Finanzintermediäre in einer Behörde zusammenzufassen. Unter einer Art Holding-Dach werden die *Eidg. Bankenkommision (EBK)* und das *Bundesamt für Privatversicherungen (BPV)* zusammengeführt. Und weil es sich auf drei Standbeinen sicherer steht, wollen der Bundesrat und nun auch die *Wirtschafts- und Abgabenkommission des Nationalrates (WAK-N)* gleich auch noch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei der *Finma* unterstellen.

Licht, aber auch dunkle Schatten. Mit der Schaffung einer Finanzmarktaufsichtsbehörde wird der immer grösseren Komplexität der Aufgaben zweifellos Rechnung getragen. Der Versuch, mehr Know-how bei der Beaufsichtigung der Finanzintermediäre unter ein und demselben Dach zu haben, ist grundsätzlich positiv zu werten. Um keinen falschen Eindruck zu erwecken: Die überwiegende Mehrzahl der Gesetzesänderungen, über welche die Grosse Kammer als Erstrat in der Frühjahrssession befindet, sind logisch und nachvollziehbar. Aber: Wo Licht ist, ist auch Schatten. Und diese Schattenstellen sollten vor der Beratung im Nationalrat etwas genauer ausgeleuchtet werden.

Vertrauen gut – klare Gesetze besser. Eine kritische Würdigung ist umso notwendiger, weil es der Bundesrat in der Botschaft versäumt hat, den eigenen Auflagen zur Überprüfung von Kosten und Nutzen nachzukommen. Stattdessen werden ebenso umfangreich wie einseitig Gründe aufgezählt, warum eine integrierte *Finma* zu schaffen sei. Aussagen über Nachteile und mögliche Risiken fehlen dagegen. Dabei liesse sich allein schon das Sanktionsregime in Frage stellen. Namentlich die Einziehungsbestimmung (Art. 35 E *Finmag*) scheint absolut unberechenbar und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich zu sein. Die Einziehung

ist nämlich ansonsten gekoppelt an klare Gesetzesverstösse – und nicht wie im Gesetz über die *Firma* an höchst ungenauen Aufsichts- und Gewährsregeln, die zudem von der Aufsichtsbehörde nach Gutdünken neu definiert werden können. Dieses Beispiel soll exemplarisch zeigen, welcher grosser Ermessensspielraum der neuen Behörde da mitunter eröffnet werden soll.

Parlament gibt Budgethoheit ab! Nichts gegen die *EBK*, nichts gegen das *BPV*: Aber in der Finanzbranche ist eigentlich jedem klar, dass man sich mit der Aufsichtsbehörde besser nicht anlegen sollte. Denn der Arm der *EBK* reicht dank ihrer grossen Kompetenzen heute schon weit. Die neue *Finma* verfügt über eine funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit. Neu ist, dass die *Finma* vollkommen der Budgethoheit des Parlamentes entzogen wird, womit Kostensteigerungen Tür und Tor geöffnet werden. Finanzielle Unabhängigkeit tönt zwar, weil andere es bezahlen, wie Balsam für manches politische Ohr. Mit anderen Worten bedeutet es: Die *Finma* legt fest, welche Bedingungen die unterstellten Finanzintermediäre innerhalb der bestehenden Gesetzgebung zu erfüllen haben. Im Rahmen der Rundschreiben besteht – in Analogie zu den Kreisschreiben der Steuerverwaltung – erheblicher Interpretationsspielraum. Gerade weil die *Finma* ein hohes Mass an Autonomie hat, besteht die Gefahr, dass statt der vom Bundesrat erhofften Effizienzsteigerung lediglich mehr Bürokratie entsteht. Das wiederum würde für die Beaufsichtigten höhere Kontroll- und Aufsichtskosten nach sich ziehen.

Vorsicht vor «Staat im Staat». Dass ein grösseres Gebilde, das seinen Aufsichtsaufwand quasi nach freiem Ermessen den zu beaufsichtigenden Finanzintermediären überwälzen kann, nicht a priori zu übertriebenem Spartanertum neigt, liegt irgendwie auf der Hand. Die *Bafin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)* als deutsches Vorbild der helvetischen *Finma*, ist im Mai 2002 als Folge der Allfinanzstrategien der neunziger Jahre gegründet worden. Die grosse Allfinanzwelle ist zwar nicht nur in Europa, sondern auch in der Schweiz wieder abgeebbt. Dessen ungeachtet hat die *Bafin* in den letzten vier Jahren erheblich an Volumen zugelegt. Vor der Integration der Aufsichtsbehörden hatten die drei Vorgängerbehörden rund 1000 Mitarbeitende, heute zählt das *Bafin* bereits 1500 Mitarbeitende. Das zeigt wohl eher die Richtung auf, in welche sich eine vom Staat praktisch mit Narrenfreiheit ausgestattete Institution bewegen dürfte.

Kontrollstelle für Geldwäscherei als Fremdkörper. Hinter die Integration der Kontrollstelle für Geldwäscherei in die *Finma* muss zumindest ein grosses Fragezeichen gesetzt wer-



HANNES GERMANN,
STÄNDERAT,
PRÄSIDENT DER
WIRTSCHAFTS- UND
ABGABENKOMMISSION
(WAK-S),
OPFERTSHOFEN/SH

den. Oberstes Ziel der Kontrollstelle sollte die Bekämpfung der Geldwäscherei sein. Verbesserungen sind durchaus gefragt. Denn es ist in den 15 Jahren seit in Kraft treten und trotz Verschärfung der Geldwäschereigesetzgebung bis heute nicht gelungen, dem global agierenden Drogenhandel oder generell der organisierten Kriminalität den Teppich unter den Füßen wegzuziehen. Nun ergibt sich ein Dilemma: Unterstellt sein muss, wer als Finanzintermediär tätig ist und in den Zweck des Gesetzes über die Finma passt – und nicht beispielsweise reine Sitzgesellschaften, die heute wohl nicht einmal wissen, dass sie überhaupt unterstellt sind.

Juwelier als Finanzdienstleister? Es ist problematisch, nun plötzlich partiell unterstellte Personen oder Unternehmungen allesamt der Finma zu unterstellen. Ein Juwelier ist ebenso wenig ein Finanzdienstleister wie ein Immobilienhändler. Wer indes ja sagt zur Ausweitung der Geldwäschereibekämpfung auch ausserhalb des eigentlichen Finanzdienstleistungsbereichs, sollte die Kontrollstelle erst recht nicht unter das Dach der Finma stellen. Dies umso weniger, als mit Blick auf die anstehende Umsetzung der Bestimmungen der Financial Action Task Force on Money Laundering nicht klar ist, wohin die Reise in diesem Bereich gehen soll. Und ganz generell erhielte die Kontrollstelle für Geldwäschereibekämpfung durch die Gleichstellung mit der EBK

und dem BPV eine Bedeutung, die ihr objektiv in unserem Land nicht zukommt. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Mittel, die der Finma für den Bereich Banken, Börsen und Versicherungen in die Hände gegeben werden sollen, für die Kontrollstelle in Anbetracht der ihr derzeit unterstellten Finanzintermediäre verhältnismässig wären.

Warnung vor Nebenwirkungen. Das Gesetz über die Finma enthält zahlreiche brauchbare Neuerungen. So hat die WAK-N beispielsweise beschlossen, die Eintrittsschwelle für die Meldepflicht beim Erwerb von Beteiligungspapieren von heute 5% auf 3% der Stimmrechte zu senken. Zudem sollen für die Berechnung der Schwellenwerte der Erwerb von Aktien und Optionen zusammengezählt werden. Mit dieser Regelung kann verhindert werden, dass ein Investor beispielsweise durch den Erwerb von je 4,9% Aktien und Optionen insgesamt fast 10% der Stimmrechte einer Firma akquiriert, ohne dies offen legen zu müssen (Stichwort: Übernahme Saurer durch OEC Oerlikon). Daneben aber birgt das Finmag etliche nicht zu unterschätzende Risiken. Insbesondere sind erhebliche Zweifel angebracht, dass sich im neuen Aufsichtskoloss Kosten und Nutzen die Waage halten werden. Die Gefahr unerwünschter Eigendynamik bei der allmächtigen Finma muss im Auge behalten – oder das Gesetz entsprechend nachgebessert werden. ■