



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3011 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 22. August 2019

Neue Verordnung Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Die SP Schweiz lehnt die neue Verordnung zum FINMAG in der vorliegenden Form ab. Sie erfüllt nicht die Versprechungen, unter denen sie vom Bundesrat angekündigt und im Parlament skizziert wurde. Die Verordnung sollte eine „Präzisierung“ und „Klärung“ der Kompetenzen der Finma bringen, wie sie in Artikel 7 FINMAG festgehalten sind. Dort ist in den Absätzen 2 bis 5 bereits aufgeführt, dass die Finma die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes berücksichtigen, die Kostenfolgen der Regulierung im Blick haben muss und sich mit dem EFD abzusprechen hat:

Art.7 FINMAG Abs. 2 ff. (Regulierungsgrundsätze) im Wortlaut:

² Sie (die Finma) reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Dabei berücksichtigt sie insbesondere:

- a. die Kosten, die den Beaufsichtigten durch die Regulierung entstehen;
- b. wie sich die Regulierung auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz auswirkt;
- c. die unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten; und
- d. die internationalen Mindeststandards.

³ Sie unterstützt die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

⁴ Sie sorgt für einen transparenten Regulierungsprozess und eine angemessene Beteiligung der Betroffenen.

⁵ Sie erlässt zur Umsetzung dieser Grundsätze Leitlinien. Sie spricht sich dabei mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement ab.

Dabei ist in Abs. 5 vorgesehen, dass die Finma zur Umsetzung dieser Grundsätze „Leitlinien“ erlässt. Der Bundesrat hat es vorgezogen, eine Verordnung vorzulegen. Was nun aber die neue Verordnung bringt, ist nur zu einem Teil eine Präzisierung und Klärung dieser Gesetzesgrundlage. Vielmehr ist die Verordnung geprägt von einem latenten Misstrauen gegenüber der Aufsichtsbehörde (Experten sprechen davon, dass damit im EFD eine eigentliche „Schattenaufsicht“ über die Finma eingerichtet werden soll) mit entsprechend intensiven bürokratischen Auflagen, was Konsultationspflichten, Regulierungsfolgeabschätzungen und Wirkungsanalysen angeht. In zwei Artikeln (v.a. Art. 6 Abs. 7 sowie Art. 9 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten) wird auch klar die politische Unabhängigkeit der Finma tangiert, was nicht nur die Finma selbst kritisiert, die explizit vor dem „Risiko der politischen Einflussnahme auf die Aufsichtspraxis“ warnt und eine ersatzlose Streichung von Art. 6 Abs. 7 fordert, sondern auch zahlreiche Experten scharf moniert haben.

Eingriff in die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde

Art. 6 Abs. 7 der neuen Verordnung fordert, dass die Finma bei ihrer Regulierung jeweils darlegt, inwiefern diese der Finanzmarktpolitik des Bundesrates Rechnung trägt. Es geht also nicht darum zu belegen, auf welche Gesetzesgrundlage sie sich abstützt, sondern inwiefern sie der gerade aktuellen „Politik“ des jeweiligen Bundesrats „Rechnung trägt“. Das öffnet Tür und Tor für eine „Verpolitisierung“ der Aufsichtspraxis, die nicht im Interesse der Schweiz liegen kann.

Auch Art. 9 hat in unseren Augen keine gesetzliche Grundlage im FINMAG. Es wird hier eine eigentliche „Ämterkonsultation“ namentlich auch für Rundschreiben der Finma eingeführt. Das ist ein klarer Eingriff in die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde. Zurecht haben Experten an dieser Stelle die Frage aufgeworfen, weshalb man denn nicht auch auf die gleiche Weise eine Ämterkonsultation für Kreisschreiben der Steuerverwaltung einführe. Offensichtlich hatte selbst der Bundesrat hier ein gewisses Unbehagen, hält er doch im erläuternden Bericht fest (S. 20), dass „die Stellungnahmen der mitinteressierten Verwaltungseinheiten für die Finma nicht bindend [sind] und die Verantwortung für den Erlass von Regulierungen alleine beim Verwaltungsrat der Finma [verbleibt].“ Wozu aber dann die Ämterkonsultation? Führt das nicht zu einer Verunsicherung in der Behörde? Es ist diese bewusste Ambiguität, die in einer Verordnung, deren Zweck angeblich eine präzise Zuständigkeitsregelung ist, eigentlich nichts zu suchen hat.

Übertriebene und überbordende bürokratische Auflagen

Das zweite Element, das die neue Verordnung prägt, ist das übertriebene und kaum zu rechtfertigende Ausmass an bürokratischen Auflagen bezüglich Wirkungsanalysen, Kontenfolgeabschätzungen, Begründungs- und Dokumentationspflichten (v.a. in Art. 6, Art. 7 und Art. 16). So hat die Finma neu den Handlungsbedarf bei Regulierungen „zu begründen und zu dokumentieren“, die Auswirkungen einer Regulierung auf die „Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zu berücksichtigen“ und „Abweichungen von diesem Grundsatz zu begründen“, Abweichungen von der „Wettbewerbs- und Technologieneutralität“ von Regulierungen „zu begründen“, Differenzierungen „zu begründen und im Rahmen der Wirkungsanalysen darzulegen“, etc. etc. Das sind nur einige Beispiele aus Art. 6. Der nachfolgende Art.7 legt dann noch einmal im Detail fest, wie die Wirkungsanalysen ausgestaltet sein sollen und Artikel 16 fordert, dass innerhalb von 5 Jahren sämtliche bisherigen Regulierungen der Finma auf ihre „Stufengerechtigkeit hin überprüft“ werden müssen.

All diese Auflagen führen zu einem gewaltigen Mehraufwand (abgesehen davon, dass die Anforderung, die „Zukunftsfähigkeit“ von Regulierungen zu beurteilen, schon fast philosophische Fragen aufwirft) und erfordern einen erhöhten Personal- und Ressourceneinsatz, was zwingend zu einer Verlangsamung und Schwächung der Aufsichtstätigkeit der Behörde führen muss (denn das Budget der Finma soll nicht entsprechend angepasst werden). Es kommt der Eindruck auf, man wolle die Finma in einer Flut von bürokratischen Auflagen förmlich ersticken. Es mutet seltsam an, dass man im Bestreben, die regulatorische und administrative Belastung der Banken zu reduzieren, umso ungehemmter die Aufsichtsbehörde mit bürokratischen Anforderungen eindeckt. Gemäss Informationen der SP Schweiz wurden allein im Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vier Stellen beantragt, um die zu erwartende Flut an Berichten, Analysen, Begründungen etc. von Seiten der Finma zu bewältigen. Der Bundesrat schweigt sich über diese (Kosten-)Folgewirkungen aus, erwähnt lediglich beiläufig im begleitenden Bericht, dass wohl „zur Bewältigung des Zusatzaufwandes im SIF von einem begrenzten zusätzlichen Ressourcenbedarf“ ausgegangen werden muss. Er wolle den genauen Bedarf bis zur Inkraftsetzung der Verordnung konkretisieren. Es wäre an der Zeit, hier die Karten auf den Tisch zu legen, gerade auch angesichts der entsprechenden Berichts- und Folgeabschätzungsforderungen des Bundesrats an die Finma.

Experten sind alarmiert

Namhafte Experten haben sich über die neue Verordnung äusserst alarmiert gezeigt: u.a. Prof. Daniel Zuberbühler, bis 2011 Vizepräsident

des Verwaltungsrates der FINMA und Mitglied des Baslers Ausschusses für Bankenaufsicht, oder Prof. Urs Zulauf, Titularprofessor für Finanzmarktrecht an der Universität Genf und Adjunct Professor für internationale Finanzmarktregulierung an der Cornell Law School, Ithaca NY, und früheres Geschäftsleitungsmitglied der FINMA sowie Rudolf Strahm, früherer Preisüberwacher und SP-Nationalrat. In einem Interview mit der Luzerner Zeitung/Aargauer Zeitung hat Daniel Zuberbühler am 25. Juli 2019 festgehalten **„Die Verordnung ist nicht nur unnötig, sondern ein gefährlicher Versuch, die Finma politisch zu bevormunden und letztlich den kurzfristigen Interessen der Finanzbranche zu unterwerfen.** Überdies wird durch die Mitwirkung des Finanzdepartements EFD in der Regulierung, in den internationalen Aufsichtsorganisationen und selbst bei Einzelentscheiden von erheblicher Tragweite eine zusätzliche Bürokratieschicht eingeschoben.“¹

Auch Rudolf Strahm hat am 23. Juli 2019 in seiner TA-Kolumne die politische Bevormundung der FINMA und die „Verpolitisierung“ der Bankenaufsicht kritisiert: „Die Finma müsste bei jedem Entscheid darlegen, «inwiefern eine Regulierung der Finanzmarktpolitik des Bundesrats Rechnung trägt». Konkret könnte dies in Zukunft Folgendes heissen: Angenommen, die Finma wolle auf Begehren einer internationalen Aufsichtsbehörde die dubiosen Finanztransaktionen von saudischen Oligarch-Prinzen mit Wohnsitz am Genfersee in den Griff bekommen. Dann müsste sie die politischen Interessen des Bundesrats berücksichtigen und sich rechtfertigen. Denn Bundesbern möchte ja die Saudis als grosse Waffen-, Gold- und Schmuckeinkäufer sowie als G-20-Mitglied nicht vergrämen. Eine solche politische Beschränkung einer Regulatorbehörde wäre ein Skandal. Der Finma-Verwaltungsrat lehnt diese Verpolitisierung der Bankenaufsicht entschieden ab. Auch der Internationale Währungsfonds forderte im jüngsten Schweiz-Gutachten die Unabhängigkeit der Finma.“²

Wir erinnern an dieser Stelle auch noch einmal daran, dass es keinen inhaltlichen Anlass oder konkret belegbaren Grund gibt, um die „politische“ Kontrolle oder Aufsicht über die Finma in dieser Art zu verschärfen. Wie in der politischen Debatte auch von der SP aufgezeigt wurde, hat die GPK als parlamentarische Oberaufsicht 2017 überprüft, ob und wie die Finma das Legalitätsprinzip einhält und die gesetzlichen Vorgaben bei ihrer Tätigkeit respektiert. Die GPK kam dabei nach gründlicher Untersuchung und Befragung aller Betroffenen zum Schluss, dass der Vorwurf aus Bankenkreisen, die Finma verletze das Legalitätsprinzip, in keiner Weise belegt werden könne.

¹ <https://www.luzernerzeitung.ch/wirtschaft/der-ruf-der-finanzmarktaufsicht-wuerde-geschaedigt-ld.1138265>

² <https://www.rudolfstrahm.ch/als-wurden-banker-die-eigene-aufsicht-lahmlegen/>

Deutliche Warnungen des IWF

Tatsächlich droht der Bundesrat mit der vorgeschlagenen Verordnung auch den guten internationalen Ruf der Finanzmarktaufsicht zu ruinieren. Dass das Ausland genau beobachtet, was in der Schweiz vorgeht, ergibt sich aus der Bedeutung der systemrelevanten Schweizer Grossanken für die internationale Finanzwelt. Das spiegelt sich auch in den jüngsten Stellungnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) vom Juni 2019. Dort heisst es etwa im Financial Sector Assessment Program (S.33):

„The authorities should continue to strengthen FINMA’s autonomy, governance, and accountability. By focusing on its prudential mandate, and doing so with operational autonomy and competent staff, FINMA promotes a stable and competitive Swiss financial system. FINMA’s staffing resources should be commensurate with its broad mandate and the size of the Swiss financial system. FINMA should continue to strengthen its supervisory capacity and the use of its powers; **its authority to set binding prudential requirements (FINMA ordinances) and to codify supervisory interpretations and practices (FINMA circulars) should not be weakened.** In response to a parliamentary motion, the FDF is evaluating FINMA’s governance. While efforts to unify regulatory practices and procedures, such as public consultation requirements, are reasonable, **these should not hinder FINMA’s flexibility and autonomy in setting out and codifying supervisory interpretations, expectations, and practices.**”

In der Technical Note wird der IWF noch deutlicher (S. 10)

„The [Swiss] authorities should ensure that the safety and soundness of the Swiss banking system remains the top priority of FINMA’s mandate. FINMASA establishes that FINMA’s objectives for financial supervision are to protect creditors, investors, and insured persons as well as ensuring the proper functioning of the financial market. **It thus contributes to sustaining the reputation, competitiveness and future viability of Switzerland’s financial center** (cf. art. 4). FINMA’s legal and operational mandate gives priority to prudential concerns over its other objectives. **However, there are calls from industry and recurring tendencies within the political debate to seek to have FINMA explicitly promote the competitiveness of the financial sector more strongly, perhaps at the expense of strong prudential standards. The authorities should preserve the primacy of prudential mandate, which is central to its ability to carry out effective and credible supervision and to support the reputation of the Swiss banking and financial systems.**”

Der IWF warnt also davor, dem Druck der Banken nachzugeben und die Unabhängigkeit der Finma einzuschränken. Das wird an anderer Stelle noch einmal wiederholt:

„The authorities should ensure that FINMA’s powers and responsibilities, assigned to it by the FINMASA, to issue binding prudential requirements and to codify its supervisory interpretations and practices are preserved. Under Swiss banking laws, the regulatory framework is required to be proportional and principles-based, with FINMA given the possibility to set additional technical requirements (FINMA ordinances and circulars) that detail supervisory expectations in support of the overarching principles. **Recent procedural requests by the Parliament ask for a stricter delimitation of authority between the FDF and FINMA, and enhanced political oversight over FINMA in general.** The Federal Council proposed that the Parliament reject these requests, except for one. **Any moves to reduce FINMA’s authority to issue technical requirements and supervisory expectations would constitute a threat to its effectiveness and credibility.**”

Das lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Die darin zum Ausdruck kommenden Sorgen sind berechtigt, sind doch die international systemrelevanten Schweizer Banken vor allem auch im Ausland tätig, weshalb auch die internationalen Behörden an einer strengen Schweizer Aufsicht über diese Finanzakteure interessiert ist. Die Schweizer Behörden haben hier auch eine internationale Verantwortung. Die Verordnung, das sei hier eingeschoben, berücksichtigt zwar an mehreren Stellen die Interessen der zu kontrollierenden Branche, die in die Regulierung einbezogen und konsultiert werden soll. Nie und mit keinem Wort werden aber die Interessen etwa der internationalen Aufsicht erwähnt (hier ist keine Konsultation vorgesehen) oder auch die Interessen der Bankkundinnen und Bankkunden, obwohl die Tätigkeit der Finma doch neben dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte **in erster Linie vor allem auch dem Kundenschutz dienen sollte.**

Individual- und Funktionsschutz wieder in den Vordergrund rücken

In seinem Bericht vom 18. Dezember 2014 zur Finma schrieb der Bundesrat noch (S. 43): **„Die Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz ist hingegen kein eigenständiges Ziel der Finma, sondern eine Reflexwirkung des Kunden- und Funktionsschutzes.** An dieser Regelung ist nach Ansicht des Bundesrates festzuhalten. Würde die Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz – wie von der parlamentarischen Initiative Lüscher verlangt – zu einer eigenständigen Aufgabe der Finma erhoben, hätte dies zur Folge, dass die Finma unweigerlich in einen Zielkonflikt mit ihren vorrangigen aufsichtsrechtlichen Zielen des Individual- und Funktionsschutzes geraten würde. Die Finma würde zudem als Fi-

nanzmarktaufsichtsbehörde international an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz verlieren und könnte so die Interessen des Schweizer Finanzplatzes nicht mehr in gleichem Masse wahrnehmen.“

Die nun vorgelegte Verordnung ist nun aber offensichtlich doch vor allem auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Banken ausgerichtet. So schreibt der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht, die Finma werde damit „angehalten, sich verstärkt mit den ökonomischen Auswirkungen der Regulierung für die Betroffenen bzw. Gruppen von Betroffenen auseinanderzusetzen“ sowie „die regulatorische Belastung der Finanzinstitute in Grenzen zu halten“. Die SP Schweiz fordert den Bundesrat auf, zu seinen eigenen Richtlinien von 2014 zurückzukehren, die neue Verordnung entsprechend zu korrigieren, jegliche politische Einflussmöglichkeit auf die Tätigkeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde zu unterbinden und sie von überflüssigem und unnötigem bürokratischen Auflagen zu befreien, damit die Behörde ihre Aufsichtsfunktion effizient erfüllen kann.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Erörterungen und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung