

Pressekonferenz der Eidg. Bankenkommission vom 27. April 1999

Jean-Pierre Ghelfi
Vize-Präsident der Eidg. Bankenkommission

Liquidation von Finanzintermediären

Kreis der überwachten Institute

Im Bereich der Finanzintermediation besteht die Aufgabe der Bankenkommission darin, Banken, Effekthändler und Anlagefonds zu überwachen. In der Regel führt die Entgegennahme von Publikumsgeldern im eigenen Namen zur Unterstellungspflicht. Nach der Art und Weise der Anlage dieser Gelder kann zwischen einem Bankier, einem Effekthändler und einer Fondsleitung unterschieden werden:

- Der **Bankier** investiert die Geldeinlage auf eigene Rechnung. Im Allgemeinen verleiht er Kredite und verdient durch die Zinsdifferenzen.
- Der **Effekthändler** kauft und verkauft Wertpapiere, Wertrechte und Derivate für Rechnung von Kunden und führt für diese Kunden Konten zur Abwicklung des Effektenhandels.
- Die **Fondsleitung** verwaltet eine Kollektivanlage, an der jeder Anleger nach Massgabe der erworbenen Fondsanteile beteiligt ist.

Alle Finanzintermediäre mit statutarischem Sitz in der Schweiz unterstehen dem Schweizer Recht, selbst wenn sie ihre Geschäftstätigkeit vom Ausland aus ausüben und nur ausländische Kunden haben. Schweizer Recht findet auch Anwendung auf Unternehmungen, die im Ausland inkorporiert sind, jedoch ihre Geschäfte von der Schweiz aus führen. Lediglich Geschäftstätigkeiten, die vom Ausland aus durch im Ausland domizilierte Gesellschaften abgewickelt werden, unterstehen nicht dem Schweizer Recht. Diese grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen können folglich durchaus auch Schweizer Kunden angeboten werden.

Die Bankenkommission bewilligt und überwacht die Finanzintermediäre, die die anfangs erwähnten Tätigkeiten ausüben. Sie hat dagegen keine Aufsichtsbefugnisse den Finanzintermediären gegenüber, deren Tätigkeiten nicht in den Anwendungsbereich

des Banken-, Börsen- oder Anlagefondsgesetzes fallen:

- Die klassischen **Vermögensverwalter**, die keine Kundenkonten führen, unterstehen demnach nicht der Aufsicht der Bankenkommission.
- Dies gilt auch für reine **Vermittler** zwischen Kunden und schweizerischen oder ausländischen Effekthändlern, die gemeinhin als „**introducing brokers**“ bezeichnet werden. Vermögensverwalter und „introducing brokers“ haben gemein, dass sie dieselbe Geldverwaltung empfehlen wie Effekthändler mit dem Unterschied, dass ihre Kunden ein Konto bei einer Bank oder einem Broker eröffnen und ihnen für dieses Konto ein Verwaltungsmandat geben.
- Schliesslich sind auch **Devisenhändler** nicht der Aufsicht der Bankenkommission unterstellt, obwohl sie Gelder in ihrem eigenen Namen entgegennehmen und Konten für ihre Kunden führen. Die Rechtslage ist jedoch anders, wenn sie ihren Kunden standardisierte derivative Produkte offerieren, wofür sie einer Bewilligung der Bankenkommission bedürfen.

Unerlaubte Tätigkeiten

Die Bankenkommission ist zuständig, sobald sie feststellt, dass ein Finanzintermediär, dem sie keine Bewilligung erteilt hat, eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt. Die Bankenkommission greift also dann ein, wenn ein Finanzintermediär ohne Bewilligung tätig ist, selbst wenn dieser seine Kunden usanz- und regelkonform betreut.

Allerdings kann die Bankenkommission nicht einschreiten, wenn die Geschäftstätigkeit ausserhalb des Anwendungsbereiches der oben genannten Gesetze liegt, selbst wenn sie äusserst verdächtig oder sogar eine **Verletzung strafrechtlicher Bestimmungen** darstellt. Stellt die Bankenkommission nach Überprüfung der Geschäftstätigkeit fest, dass sie nicht ihrer Aufsicht untersteht, so kann die Bankenkommission diese Tätigkeit weder verbieten noch die Gesellschaft in Liquidation setzen. Die Bankenkommission könnte somit nicht gegen einen Devisenhändler vorgehen, der Kundeneinlagen zu seinem eigenem Nutzen veruntreut.

Allein die **Strafverfolgungsbehörden** sind in einem derartigen Fall zuständig. Stellt die Bankenkommission fest, dass strafbare Handlungen begangen worden sind, verständigt sie die Strafverfolgungsbehörden. Die Bankenkommission arbeitet im Übrigen mit diesen Behörden zusammen. Sie stellt insbesondere ihre Informationen und Akten den Behörden auf Gesuch zur Verfügung.

Die besondere Struktur innerhalb der EBK

Die Bankenkommission ist fest entschlossen, im Rahmen ihrer gesetzlichen Kompetenzen den Finanzplatz Schweiz zu säubern und von den Befugnissen Gebrauch zu machen, die ihr die Gesetze zuweisen, deren Anwendung und Einhaltung sie sicher zustellen hat. Diese Entschlossenheit und die entsprechenden eingreifenden Massnahmen erfordern indessen einen **grossen Ressourceneinsatz**. Bedeutende Mittel wurden dieser Aufgabe im Laufe des Jahres 1998 zugewiesen. Die Aufgabe beschäftigte beinahe ein Drittel der Kräfte des Rechtsdienstes des Sekretariats.

Um der steigenden Zahl der zu überprüfenden Gesellschaften Rechnung zu tragen, hat die Bankenkommission spezielle Strukturen innerhalb ihres Sekretariats geschaffen. Eine Mitarbeiterin des Rechtsdienstes ist mit der Koordination aller Verfahren beauftragt. Unter ihrer Leitung überprüfen acht Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Rechtsdienstes die zahlreichen Gesellschaften, bei denen Anlass zur Vermutung besteht, sie übten eine illegale Bank- oder Effektenhändlerstätigkeit aus. Die Arbeitsleistung dieser Mitarbeitergruppe entspricht vier Vollzeitstellen.

Verfahrensverlauf

Die Bankenkommission übt eine **Kontrolle im Einzelfall** aus. Sie verfügt nicht über die notwendigen Ressourcen, um systematische Kontrollen durchzuführen. Sie prüft demnach nicht regelmässig die im Handelsregister neu eingetragenen Gesellschaften. Sie verfolgt auch nicht systematisch die in den Medien oder auf dem Internet erschienenen Werbeanzeigen. In erster Linie erhält die Bankenkommission Informationen über Finanzintermediäre mittels Beschwerden oder Anfragen von potentiellen oder geschädigten Anlegern sowie von schweizerischen oder ausländischen Behörden. Sofern ein Verdacht besteht, dass die Tätigkeit der Finanzintermediäre den genannten Gesetzen unterliegt, wird ein Verfahren eröffnet.

In den meisten Fällen werden die betreffenden Gesellschaften mittels eines **Fragebogens** aufgefordert, detaillierte Auskunft über ihre Geschäftstätigkeit zu geben. Der ausgefüllte Fragebogen erlaubt in der Regel die Feststellung, ob die Geschäftstätigkeit in den Zuständigkeitsbereich der Bankenkommission fällt oder nicht. Wenn nötig, werden noch zusätzliche Fragen gestellt. Die Bankenkommission hat auch die Möglichkeit, **Untersuchungshandlungen bei den Gesellschaften** zu veranlassen, entweder indem sie einen Beobachter ernennt oder indem sie einen ihrer eigenen Mitarbeiter entsendet. Sie ergreift jedoch nur selten diese Massnahmen, zögert jedoch nicht, wenn ein ernsthafter Verdacht einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit besteht und die Gesellschaft jegliche Zusammenarbeit verweigert.

Wenn die untersuchte Gesellschaft eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt und

zudem die Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllt sind, steht es ihr frei, einen Antrag auf Bewilligung zu stellen. Wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind oder die Gesellschaft nicht beabsichtigt, sich der Aufsicht der Bankenkommission zu unterstellen, wird sie aufgefordert, ihre **Aktivitäten einzustellen**. In zahlreichen Fällen kommen die betroffenen Gesellschaften spontan dieser Aufforderung nach und arbeiten eng mit der Bankenkommission zusammen, damit die gesetzeswidrigen Tätigkeiten schnellstmöglich eingestellt werden. Lediglich im Fall, dass die Gesellschaft die rechtliche Einordnung ihrer Tätigkeit bestreitet oder sich weigert diese zu beenden, verfügt die Bankenkommission die Liquidation der betreffenden Gesellschaft.

Die Möglichkeiten, über die die Bankenkommission verfügt, sind zwar begrenzt aber dennoch beachtlich. Sie sind begrenzt, weil ein direktes Eingreifen vor Ort, obwohl theoretisch möglich, nur in den seltensten Fällen vorkommt, da es angesichts der begrenzten Ressourcen einen zu grossen zeitlichen und personellen Aufwand verlangt. Sie sind aber beachtlich, weil die Bankenkommission, sofern notwendig, die Tätigkeit beenden und die Gesellschaft, die ohne Bewilligung tätig ist, in Liquidation setzen kann. Diese Massnahmen können jedoch nur dann ergriffen werden, wenn sie verhältnismässig sind, d.h. wenn weniger drastische Massnahmen nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen würden.

Zahlen und Art der eingreifenden Verfahren

Im Jahre 1998 hat die Bankenkommission die Geschäftstätigkeit von mehr als **zweihundert Gesellschaften** überprüft. Fast zwanzig Verfahren wurden pro Monat abgeschlossen. Als ausserordentliche Massnahme hat sie zudem die Geschäftstätigkeit von fast zweihundert Gesellschaften, die bei den Steuerbehörden als Effektenhändler im Sinne des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben gelten, überprüft, um festzustellen, ob diese eine Effektenhändlerstätigkeit im Sinne des Börsengesetzes ausüben.

Im Laufe des Jahres 1998 wurden **sechzehn** Verfahren mit einer **Liquidation** beendet. In drei Fällen basierten die Liquidationen allein auf dem Bankengesetz. In drei weiteren Fällen basierte die Liquidation auf Tätigkeiten, die sowohl dem Bankengesetz als auch dem Börsengesetz unterstellt sind, und in den zehn übrigen Fällen war nur das Börsengesetz betroffen. In den letztgenannten Fällen betrafen vier Verfahren Gesellschaften, die bereits eine Effektenhändlerstätigkeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ausübten. Obwohl die Übergangsfrist ihnen grundsätzlich erlaubte, diese Tätigkeit bis zum 1. Februar 1999 fortzusetzen, wurden sie dennoch, aufgrund der überaus fragwürdigen Art und Weise der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit, in Liquidation gesetzt. Die sechs weiteren Fälle betrafen Gesellschaften, die ihre Tätigkeit erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes aufnahmen und somit gesetzeswidrig tätig waren.

Ein Drittel der verfügbaren Liquidationen betraf Gesellschaften, die zwar in der Schweiz inkorporiert waren, jedoch ihre Tätigkeit ausschliesslich vom Ausland aus abwickelten und nur bei ausländischen Kunden tätig waren. Ein weiteres Drittel der im Jahre 1998 ausgesprochenen Liquidationen betraf ausländische „Briefkastenfirmen“, die ihre Geschäftstätigkeit von der Schweiz aus abwickelten unter dem Schutz eines Firmensitzes im Ausland. Das letzte Drittel der Liquidationen betraf Gesellschaften schweizerischen Rechts, die sowohl bei ausländischen als auch Schweizer Kunden tätig waren. Gilt die Schweiz für bestimmte Finanzintermediäre als „offshore“ Hafen, so zieht sie gleichzeitig zahlreiche in ausländischen „offshore“ Zentren domizilierte Firmen an, die vom Renommée des Schweizer Finanzplatzes profitieren wollen.

Zusammenfassung

- Die Wirkung des Inkrafttretens des **Börsengesetzes** auf die Tätigkeiten der Bankenkommision betreffend die Finanzintermediäre zeigt sich in der dreifachen Zunahme der Liquidationen, die verfügt wurden.
- Die **Eingriffsmöglichkeiten** der Bankenkommision haben sich vergrössert. Von dem Augenblick an, in dem ein Finanzintermediär Gelder von Anlegern entgegennimmt, muss er auf eine Untersuchung der Bankenkommision zur Abklärung der Unterstellung gefasst sein. In einem solchen Fall ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass die Tätigkeit nur mit einer Bewilligung ausgeübt werden kann. Selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte und die Tätigkeit sich im nicht bewilligungspflichtigen Bereich befindet, hat die betreffende Gesellschaft die Aufmerksamkeit der Bankenkommision auf sich gezogen, und es ist zu hoffen, dass die Gesellschaft nunmehr sorgsam darauf achtet, die Grenze zwischen nicht bewilligungspflichtigen und bewilligungspflichtigen Tätigkeiten nicht zu überschreiten.
- Das **Strafrecht** ist als präventive Massnahme kaum geeignet. Es kommt in der Regel nur dann zur Anwendung, wenn das Übel schon geschehen ist und Kunden bereits ihre Anlagegelder verloren haben.
- Manche fragen sich, ob es nicht angebracht wäre, **auch andere Bereiche der Finanzaktivitäten der Aufsicht zu unterstellen**. Die Bankenkommision hebt dabei folgende Punkte hervor:
 - ◇ Die Auffindung und Überprüfung der Finanzintermediäre erfordern einen hohen Zeit- und Personalaufwand.
 - ◇ Ein enges Verhältnis zwischen dem Regelungswerk einerseits und den Ressourcen andererseits, die für seine Durchsetzung vorgesehen werden, muss bestehen bleiben. Je mehr man die Regelungsdichte vergrössert, desto mehr Ressourcen zur Durchsetzung sind notwendig. Eine Regelung, die mangels Ressourcen nicht durchgesetzt werden kann, ist nutzlos.

- ◇ Eine Pseudo-Regulierung, die alle Finanzintermediäre zur Eintragung bei einer Kontrollstelle verpflichten würde, ohne dieser Kontrollstelle auch Aufsichtsbefugnisse zu geben, ist gleichfalls unwirksam. Sie würde lediglich ein falsches Gefühl von Sicherheit und falsche Hoffnungen in der Öffentlichkeit erwecken.
- ◇ Die Einführung einer verschärften Regulierung ohne die entsprechenden Ausführungsbefugnisse könnte zudem Verantwortlichkeitsansprüche gegen den Bund nach sich ziehen.
- ◇ Unter diesen Bedingungen ist es besser, auf die Unterstellung bestimmter Finanzaktivitäten zu verzichten und die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Dies ist unter den gegebenen Umständen jedenfalls der von der Bankenkommission bevorzugte Weg.