



## **Medienkonferenz des EFD zum FSAP-Schlussbericht des IWF vom 3. Juni 2002**

Daniel Zuberbühler

Direktor des Sekretariats der Eidg. Bankenkommission

### **FSAP zur Schweizer Finanzmarktaufsicht: Positive Bilanz – aber kein Ruhekitzen**

Das Gesamturteil des IWF-Berichts zum Schweizer Finanzsektor und Aufsichtssystem ist erfreulich. Es fällt – wie von Herrn Bundespräsident Villiger bereits hervorgehoben - im Ganzen positiv aus. Dieses Ergebnis freut uns umso mehr, als der Aufwand für die Prüfung durch den IWF ausserordentlich hoch war. Aus unserer Sicht hat sich dieser Aufwand gelohnt. Es bot sich die einmalige Gelegenheit, uns mit unseren Aufsichtspraktiken und mit der Ausgestaltung des Aufsichtssystems im Dialog mit qualifizierten internationalen Fachleuten auseinanderzusetzen. Für einmal wurde das schweizerische Aufsichtssystem nicht von einem nationalen Blickwinkel aus betrachtet, sondern aus internationaler Perspektive gründlich durchleuchtet. Diese Aussensicht ist wertvoll. Die Experten des IWF wiesen sich durch grosse Professionalität und Sachkenntnis aus. Davon zeugt auch der uns nun vorliegende Bericht.

Der Bericht bestätigt, dass das Schweizer System auch aus Sicht internationaler Experten und gemessen an international anerkannten Standards sehr gut da steht. Der IWF lobt ausdrücklich das gut entwickelte und wirksame Aufsichtssystem („well-developed and effective system of supervision“). Die internationalen Standards im Bereich der Banken- sowie der Börsen- und Marktaufsicht sind weitestgehend erfüllt („in general fully or largely compliant“). Das gilt auch für den Geldwäschereibereich.

Selbstverständlich sind wir auch in den Augen des IWF nicht perfekt. Da und dort sieht der IWF zu Recht Verbesserungspotential. Die Empfehlungen des IWF enthalten aber kaum Überraschungen. Sie beziehen sich weitgehend auf Problemstellungen, die bereits von nationalen Expertenkommissionen oder Arbeitsgruppen identifiziert und im Rahmen verschiedener Regulierungsvorhaben aufgegriffen wurden. Sie bestärken uns aber darin, dass wir die wesentlichen Herausforderungen, die sich heute der Finanzaufsicht stellen, erkannt haben und mit unseren laufenden Regulierungsbemühungen auf dem richtigen Weg sind.



Einige Worte zu den für die EBK wichtigsten Empfehlungen des IWF:

## 1. Finanzielle Unabhängigkeit der Aufsicht

Die internationalen Standards zur Bankenaufsicht verlangen eine operativ und ressourcenmässig unabhängige Aufsichtsbehörde. Der IWF anerkennt, dass die EBK in der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktionen unabhängig ist. Zu Recht stellt er aber fest, dass ihr die finanzielle Selbständigkeit fehlt. Administrative Unabhängigkeit und Ressourcenhoheit sind entscheidend für die Qualität der Aufsicht. Damit die Aufsichtsbehörde flexibel auf neue Entwicklungen reagieren kann, muss sie grundsätzlich selbst festlegen können, welche Ressourcen sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Selbstverständlich schliesst dies eine Kontrolle der Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit nicht aus. Die EBK ist daher dem Bundesrat dankbar, dass er auf Initiative des Finanzministers die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Zimmerli nicht nur damit beauftragt hat, einen Entwurf für eine vollständig integrierte Finanzmarktaufsicht zu schaffen, sondern auch damit, diese neue Behörde administrativ und finanziell unabhängig zu gestalten.

Der IWF unterstützt ebenso entschieden die Bestrebungen zur Integration von Banken- und Versicherungsaufsicht in eine einzige, durch weitere Aufgabenbereiche angereicherte Finanzmarktaufsichtsbehörde. Da dieses Vorhaben mehrere Jahre in Anspruch nimmt, empfiehlt uns der IWF als Zwischenschritt, die heute schon praktizierte Zusammenarbeit zwischen der EBK und dem Bundesamt für Privatversicherungen, insbesondere bei der Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten, durch eine formelle gesetzliche Grundlage abzusichern. Diesem Zweck dient unter anderem die hängige Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes, für welche der IWF mit Recht eine beschleunigte Behandlung fordert.

## 2. Sanktionswesen – hinkende Marktaufsicht

Der IWF empfiehlt die Stärkung der Aufsicht durch eine Erweiterung der Sanktionsbefugnisse der EBK. Heute kann die EBK ihr unterstellte Finanzintermediäre rügen, die Entfernung von leitenden Organen anordnen und in Ernstfällen die Bewilligung entziehen. Im Gegensatz zu ausländischen Behörden kann die EBK jedoch keine verwaltungsrechtlichen Bussen aussprechen. Ungenügend sind aber auch die Sanktionsmöglichkeiten zur Ahndung des Marktmissbrauchs, insbesondere gegenüber nicht der EBK unterstellten Unternehmen und Personen.<sup>1</sup> Darin sieht der IWF nicht zu Unrecht einen Mangel, da zur wirksamen Durchset-

---

<sup>1</sup> Siehe Referat von [Franz Stirnimann](#), Vizedirektor des Sekretariates der Eidg. Bankenkommission, anlässlich der Jahresmedienkonferenz vom 25. April 2002.



zung von Aufsichtsregeln ein geeigneter Sanktionenkatalog unabdingbar ist. Vorarbeiten zur Verbesserung des Sanktionswesens sind bereits im Gange. Auch dieses Manko soll spätestens mit der Schaffung der integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde behoben werden.

### **3. Qualitätssicherung der Bankenrevision**

Grosses Gewicht hatten im Rahmen der Konsultationen Fragen zum indirekten Aufsichtssystem. Der IWF anerkennt in seinem Schlussbericht, dass sich das indirekte (dualistische) Aufsichtssystem, das sich auf externe Revisionsstellen abstützt, in der Schweiz bewährt hat. Obwohl die meisten ausländischen Aufseher die Prüfungen in den Banken selbst ausführen, hält der IWF das schweizerische System für adäquat, weil es erlaubt, mehr Ressourcen für die Aufsicht zu mobilisieren. Der IWF bestätigt damit das Urteil der von der EBK eingesetzten Expertenkommission Nobel. Indes hält der IWF die Einführung einer systematischen Qualitätskontrolle sowie häufigere ausserordentliche Revisionen und gemeinsame Vor-Ort-Prüfungen der EBK mit den Revisionsgesellschaften für notwendig. Die Umsetzung dieser Empfehlung wurde bereits angegangen: Die EBK schafft eine eigene Einheit, die sich ausschliesslich der Kontrolle der Revisionsstellen widmet, und wird periodisch bei den beaufsichtigten Instituten ausgewählte Bereiche durch eine zweite Revisionsstelle oder andere Fachspezialisten prüfen lassen (Zweitprüfung)<sup>2</sup>.

### **4. Internationale Amtshilfe**

Bei der Beurteilung der Einhaltung der Standards der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden ("International Organisation of Securities Commissions, IOSCO") sieht der IWF vor allem eine Schwachstelle im Bereich der Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Die Standards der IOSCO verlangen eine Zusammenarbeit mit ausländischen Marktaufsichtsbehörden, die den Austausch von Informationen zur Verfolgung von Börsendelikten und Marktmissbräuchen beinhaltet. Die Schweizer Gesetzesbestimmungen, welche die Voraussetzungen zur Zusammenarbeit der EBK mit ausländischen Börsenaufsichtsbehörden regeln, verhindern jedoch nicht nur einen raschen Informationsaustausch, sondern verunmöglichen ihn in gewissen Fällen sogar. Die Kritik seitens des IWF ist daher berechtigt. Ein internationaler Finanzplatz muss in der Lage sein, auf internationaler Ebene effizient zu kooperieren. Die EBK arbeitet, wie an der Jahresmedienkonferenz im April angekündigt, derzeit intensiv an einem Vorschlag für eine Änderung des entsprechenden Ge-

---

<sup>2</sup> Siehe Referat von [Jean-Pierre Ghelfi](#), Vizepräsident der Eidg. Bankenkommision, an der Jahresmedienkonferenz vom 25. April 2002.



setzungstextes, der dem Eidg. Finanzdepartement noch in diesem Jahr vorgelegt werden soll<sup>3</sup>.

## Fazit

Der Schlussbericht enthält zwei wichtige Botschaften für uns:

- Zum einen bestärkt er uns in unserer täglichen Aufsichtstätigkeit: die Aufsicht über den Finanzplatz Schweiz ist angemessen und kann sich an den internationalen „best practices“ messen lassen. Der Bericht bescheinigt der EBK, dass sie den Herausforderungen, die sich angesichts der Globalisierung und der rasanten Veränderungen in der Finanzwelt stellen, gewachsen ist und über die dazu notwendige Fachkompetenz verfügt.
- Zum anderen aber weist der IWF zu Recht auf die Notwendigkeit hin, unser Aufsichtssystem weiter zu stärken. Die Empfehlungen des IWF sind ernst zuzunehmen, denn eine funktionierende Aufsicht ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für einen stabilen Finanzsektor. Ein optimales Aufsichtssystem, in Stein gemeißelt, gibt es aber nicht. Gute Aufsicht ist vielmehr ein stets neu zu definierender Prozess, der die sich ständig ändernden Marktgegebenheiten und internationale Entwicklungen berücksichtigt. Dies verdeutlichen die verschiedenen hängigen Regulierungsprojekte. Mit den Empfehlungen des IWF erhalten wir eine willkommene Rückenstärkung, um diese Vorhaben mit der notwendigen Priorität umzusetzen.

---

<sup>3</sup> Siehe Referat von [Dr. Kurt Hauri](#), Präsident der Eidg. Bankenkommission, anlässlich der Jahresmedienkonferenz vom 25. April 2002.