

Überregulierung auf dem Finanzplatz Schweiz? – Aufsicht und Regulierung durch die Eidgenössische Bankenkommision

(Artikel publiziert im Kantonalbankenorgan „Aspekte“, Ausgabe 2/04)

Urs Zulauf, Leiter Rechtsdienst Eidg. Bankenkommision

Die Eidg. Bankenkommision (EBK) beaufsichtigt als unabhängige Bundesbehörde mit heute rund 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Schweizer Banken, Anlagefonds und Börsen. Sie untersucht in enger Zusammenarbeit mit den Strafbehörden Insidergeschäfte an der Börse und beurteilt als zweite Instanz, ob die gesetzlichen Regeln für öffentliche Übernahmeangebote respektiert werden. Sie wacht darüber, dass die Banken das Geldwäschereigesetz beachten. Die EBK hat den gesetzlichen Auftrag, Einleger und Gläubiger von Banken zu schützen, ebenso Anleger in Wertpapieren und Anlagefonds. Sie alle haben (zu Recht) ein hohes Vertrauen in die Banken, Effekthändler und Fondsleitungen. Die Tätigkeit der EBK soll dazu dienen, dieses hohe Gut zu wahren.

Die EBK kann ihre mitunter schwierige Aufgabe nicht ohne ausreichende und griffige Instrumente wahrnehmen. So hat sie Einblick in alle für ihre Aufsicht nötigen Unterlagen der Banken, ihr gegenüber gilt kein Bankgeheimnis. Sie hat aber nur dann Interesse an Kundendaten von Banken, wenn diese ausnahmsweise für die Beurteilung der wesentlichen Risiken einer Bank notwendig sind. Wenn nötig ist die EBK befugt, auch sehr eingreifende Massnahmen anzuordnen. Sie kann die Entfernung der obersten Bankorgane verlangen, wenn sie aufgrund eines sorgfältigen Verfahrens zum Schluss kommt, diese seien nicht vertrauenswürdig. Im schlimmsten Fall kann sie zum Schutz der Einleger und Gläubiger die Schliessung einer Bank anordnen. Seit Juni dieses Jahres tritt sie bei Banken und Effekthändlern überdies an die Stelle des Konkursrichters.

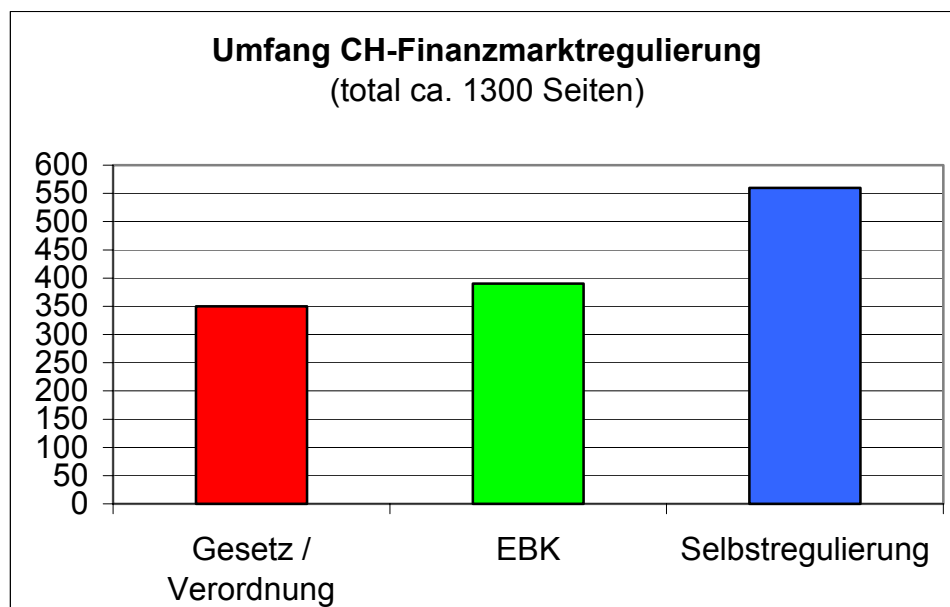
Fusion Banken- und Versicherungsaufsicht zur „Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA)?“

Grossbritannien, Deutschland, Österreich, Skandinavien und andere Länder haben eine einzige Behörde mit der „integrierten“ Finanzmarktaufsicht betraut. Nach mehrjährigen Vorarbeiten zu einem „Finanzmarktaufsichtsgesetz“ (FINMAG) wird in den nächsten Monaten ein Entscheid des Bundesrates erwartet, ob er dies der Bundesversammlung auch für die Schweiz vorschlagen will.

Diese Befugnisse gehen weit und verlangen nach Kontrolle. So kann gegen alle Entscheide der EBK Beschwerde ans Bundesgericht erhoben werden. Im internationalen Vergleich sind

die Kompetenzen der EBK allerdings nicht ungewöhnlich, eher im Gegenteil. Anders als in der Schweiz verhängen die Finanzmarktaufsichtsbehörden der EU auch Bussen und zwar sowohl gegen beaufsichtigte Institute, als auch gegen Individuen. In den USA haben diese Bussen in den letzten Jahren exorbitante Höhen von hunderten Millionen Dollar erreicht. Auch gehen die Aufgaben der ausländischen Behörden erheblich weiter als in der Schweiz, wo die Regeln (zu Recht) weitgehend auch auf Selbstregulierung beruhen.

Die Aufsicht der EBK stützt sich auf ein Regelwerk von Gesetzen, Verordnungen, Rundschreiben und Selbstregulierungen. Die Beaufsichtigten beanspruchen zu Recht, die Regeln zu kennen, nach denen sich die Aufsicht abwickelt. Das ganze, die schweizerischen Banken, Börsen ohne Emittenten, Effekthändler und Anlagefonds direkt betreffende Aufsichtsregelwerk auf allen Regelungsstufen umfasst heute rund 1300 Seiten. Beachtlich ist der hohe Anteil von Selbstregulierung (vgl. Diagramm).



Das ist viel, aber im Vergleich wiederum mit dem Ausland bescheiden. So hat die fortschrittliche und in einem mit der Schweiz vergleichbaren liberalen Finanzplatzumfeld tätige britische Aufsichtsbehörde seit 2000 ein Regelhandbuch von 36 Bänden mit je hunderten von Seiten aufgebaut.

Zur Zeit werden in der Schweiz rund 30 Regulierungen, die den Finanzplatz mehr oder weniger direkt betreffen, auf allen Stufen überarbeitet oder sollen neu geschaffen werden. Das lässt aufhorchen und hat vor allem bei den Banken verständliches Unbehagen und den Vorwurf der „Überregulierung“ ausgelöst. Eine nähere Betrachtung ergibt jedoch ein differenziertes Bild. So umfassen die 30 Regulierungen nur etwa halb so viele Themenbereiche. Viele der Regulierungsprojekte betreffen die Banken gar nicht (z.B. das

Versicherungsaufsichtsgesetz), nicht mehr als andere kotierten Gesellschaften (z.B. die Transparenz über Entschädigungen an Organe börsenkotierter Unternehmen), oder bringen ihnen jedenfalls keine zusätzliche Umsetzungskosten (z.B. Regelung nachrichtenloser Vermögen). Einige Vorlagen werden vom Finanzplatz zu Recht als Verbesserung der Rahmenbedingungen und der internationalen Wettbewerbsstellung verlangt (Gesetze über kollektive Kapitalanlagen beziehungsweise Bucheffekten).

Es gilt somit hier wie anderswo: allgemeine Schlagworte auf abstrakter Ebene bringen wenig. Die Diskussion muss konkret, das heisst hier anhand konkreter Regulierungsvorhaben geführt werden. Dabei ist zu beachten: als führender Finanzplatz braucht die Schweiz eine nach internationalen Standards glaubwürdige Aufsicht und Regulierung, sonst ist die internationale Tätigkeit der Schweizer Banken gefährdet.