



Medienkonferenz vom 19. April 2005

Prof. Jean-Baptiste Zufferey
Vizepräsident der Eidg. Bankenkommission

Pragmatismus, Dialog und Differenzierung zur Verhinderung von Überregulierung

1. Einleitung

Im Anschluss an die Ausführungen des Präsidenten möchte ich Ihnen anhand einiger Beispiele aufzeigen, wie die Bankenkommission bei der Regulierung den Kosten institutioneller Rechnung trägt, wie sie die jeweils verhältnismässigste Lösung anstrebt und wie sie versucht, diese den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen.

Die Beispiele sind höchst aktuell. Sie beziehen sich auf Ereignisse des letzten und des laufenden Jahres. Die dargelegten Grundsätze prägen jedoch die gesamte Tätigkeit der Bankenkommission in ihrem steten Bestreben um möglichst abschliessende Interessenabwägung. Dazu gehört auch das öffentliche Interesse an einer angemessenen Regulierungs- und Aufsichtsdichte für den Finanzplatz Schweiz.

Allgemein unterstreichen diese Beispiele, welche Bedeutung die Bankenkommission dem Dialog mit den Vertretern der betroffenen Finanzintermediäre sowie der Selbstregulierung beimisst. Sie zeigen aber auch, welchen Sachzwängen die Bankenkommission unterliegt und welche Kräfte Ursache sind für neue Vorschriften oder dichtere Regulierung.

2. Vermögensverwalter von institutionellen Kunden

Der Begriff des Vermögensverwalters von institutionellen Kunden ist in der ordnungspolitischen Landschaft der Schweiz erst vor kurzem aufgetaucht. Er bezeichnet bankenunabhängige Vermögensverwalter, die in der Schweiz oder von der Schweiz aus für Rechnung institutioneller Anleger, das heisst vor allem für (schweizerische oder ausländische) Anlagefonds, handeln. Diese sind bisher we-



der einer Regulierung noch einer Aufsicht unterstellt (ausser im Zusammenhang mit der Geldwäschereibekämpfung).

Seit einigen Monaten unterliegen diese Vermögensverwalter dem zunehmenden Druck ausländischer Behörden. Das europäische Anlagefondsrecht verlangt neuerdings, dass die Fonds ausschliesslich von anerkannten und einer angemessenen Aufsicht unterstellten Vermögensverwaltern geführt werden. Den Schweizer Vermögensverwaltern droht so der Verlust von Mandaten oder dass sie bei neu aufgelegten Fonds keine hinzugewinnen. Zudem äusserten gewisse EU-Staaten die Absicht, diese Vorschriften auf alle Fonds (neben jenen, die unter die OGAW-III-Richtlinien fallen) auszudehnen.

Ein erster institutioneller Vermögensverwalter aus der Schweiz (eine Tochtergesellschaft von Capital International Group) hat sich bereits an die Bankenkommission gewandt und von sich aus um eine Bewilligung und die Unterstellung unter die Aufsicht der Bankenkommission ersucht. Dies zeigt, dass das internationale Umfeld eine dominierende Rolle spielt und dass sich die betroffenen Finanzintermediäre nicht über zusätzliche Regulierung beschweren, wenn sie einen wirtschaftlichen Vorteil darin erkennen. Diese Beobachtung macht die Bankenkommission regelmässig in ganz unterschiedlichen Situationen.

Um den Bedürfnissen des Antragstellers gerecht zu werden, hat die Bankenkommission der Capital International kürzlich eine Bewilligung als Effektenhändler erteilt. In den kommenden Monaten werden zweifellos noch weitere institutionelle Vermögensverwalter ähnliche Gesuche einreichen. Die Bankenkommission wird dabei möglichst differenziert vorgehen und die Bewilligungsvoraussetzungen im Rahmen des Börsengesetzes so massgeschneidert wie möglich anwenden. Dieser Effektenhändlerstatus ist jedoch nicht auf die unabhängigen Vermögensverwalter oder die sehr kleinen Vermögensverwaltungsgesellschaften zugeschnitten: Die Börsenverordnung legt Mindestvoraussetzungen fest, von denen die Bankenkommission nicht abweichen kann. Dabei geht es insbesondere um die Eigenmittel, die Rechnungslegung, die interne Organisation sowie um die interne und externe Revision.

Die Schweizerische Bankiervereinigung und andere Berufsverbände haben kürzlich die Idee geäussert, die rechtliche Stellung des institutionellen Vermögensverwalters zu formalisieren und dazu in der Börsenverordnung eine zusätzliche Kategorie von Effektenhändlern zu schaffen. In diesem Fall geht der Wunsch nach einer generell-abstrakten Lösung mit neuen Vorschriften nicht von der Bankenkommission aus. Im Übrigen verursacht diese Kategorie von Vermögensverwaltern auch nicht die grössten Risiken für Anleger und Märkte, so dass eine Regulierung und eine Bewilligungspflicht nicht unbedingt in Einklang mit dem Zweck des Börsengesetzes steht.

Die Bankenkommission will zunächst die Entwicklung dieser neuen Praxis beobachten und mindestens solange mit weiteren Entscheiden zuwarten, bis der Bundesrat seinen Kommentar zum dritten Bericht der Kommission Zimmerli über die Erweiterung der prudentiellen Aufsicht abgegeben hat. Sie zieht es vor, Schritt für Schritt und je nach Bedarf vorzugehen. Eine freiwillige und fallweise Unterstel-



lung genügt. Das könnte aus Gründen der Rechtssicherheit gesetzlich verankert werden.

3. Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen

2003 erarbeitete eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzte Expertenkommission einen Gesetzesentwurf als Ersatz für das bestehende Anlagefondsgesetz. Dabei will der Gesetzgeber den Schweizer Markt mit einer modernen und möglichst flexiblen Regulierung (es gibt zahlreiche neue Produkte) unterstützen, die im Einklang mit den europäischen Normen steht, mit dem Ziel, die Anerkennung der Schweizer Produkte sicherzustellen. In der Vernehmlassung wurde der Entwurf insgesamt gut aufgenommen. Die Botschaft des Bundesrates wird zurzeit erarbeitet.

Die Bankenkommision hat aktiv am Gesetzgebungsprozess teilgenommen. Sie hat sich stets für ein massvolles Gesetz stark gemacht, das den Vollzugsbehörden bedeutende Befugnisse einräumt. Zudem setzte sie sich für die massgebliche Berücksichtigung der Selbstregulierung ein und für die Unterscheidung – je nach Schutzbedarf – zwischen verschiedenen Anlegerkategorien.

Vor allem beim Schutzbedarf wird das neue Gesetz zweifellos die sehr liberale Praxis der Bankenkommision bestätigen, die diese zugunsten von Anlagefonds für institutionelle Anleger entwickelt hat. Bei diesen Schweizer Fonds hat die Anzahl der gewährten Erleichterungen zusehends zugenommen, und bei ausländischen Fonds ist nicht einmal mehr eine Bewilligung erforderlich, wenn sie nach geltender Verordnung nicht öffentlich vertrieben werden. In Zukunft kann diese mehr oder weniger vollständige Ausnahme in Anlehnung an den internationalen Regulierungstrend auf wohlhabende Privatpersonen (High Net Worth Individuals – HNWI) ausgedehnt werden.

Hierbei ist anzumerken, dass die Absicht der Bankenkommision, die Regulierung auf ein Minimum zu beschränken, nicht immer umgesetzt werden kann. So forderten mehrere Berufsverbände im Vernehmlassungsverfahren, dass die Ausnahme für HNWIs formell im Gesetz verankert und nicht dem freien Ermessen des Bundesrates und/oder der Bankenkommision überlassen wird. Ein weiteres Beispiel: Diese hatte vorgeschlagen, die Bewilligungspflicht für ausserhalb von Banken tätige Vertriebsträger von Kollektivanlagen abzuschaffen.

1. Weitere Beispiele

Das vergangene wie auch dieses Jahr gaben der Bankenkommision mehrfach Gelegenheit, ihre Regulierungsgrundsätze anzuwenden:

1. Dialog mit den Berufsverbänden und Förderung der Selbstregulierung: Der Jahresbericht 2004 widerspiegelt die regelmässigen hochrangigen Gespräche der Bankenkommision mit der Schweizerischen Bankiervereinigung, der Swiss Funds Association, der Treuhand-Kammer und der SWX Swiss Ex-



change über mögliche Regulierungsbereiche und Kompromisslösungen. Als Beispiele seien der neue, im Bankengesetz festgelegte Einlegerschutz, die Transparenz bei den Kosten und Kommissionen von Anlagefonds, die Aufsicht über strukturierte Produkte und die Qualitätssicherung bei den Revisionsorganen genannt.

2. Streben nach Verhältnismässigkeit bei allen gesetzgeberischen Massnahmen: Wie die meisten Berufsverbände hat auch die Bankenkommision erhebliche Vorbehalte gegenüber dem Gesetzesentwurf zur Umsetzung der neuen Empfehlungen der FATF zur Bekämpfung der Geldwäscherei angebracht, obwohl diese zweifellos den umzusetzenden Standard darstellen. Die Bankenkommision ist sich der Kosten neuer Vorschriften gerade in einem Wirtschaftsbereich, der diesbezüglich eine Vorreiterrolle einnimmt, wohl bewusst. Sie regt deshalb an, den Gesetzesentwurf einer Expertengruppe vorzulegen, in der die betroffenen Berufsgruppen vertreten sind.
3. Einsatz für eine Gesetzgebung, die günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz schafft: Neben dem künftigen Gesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (siehe oben Ziff. 3) sind auch der Entwurf für das Bucheffektengesetz und das Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte zu erwähnen.
4. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz, soweit dies mit den Gesetzen vereinbar ist, die die Bankenkommision anwendet: So hat diese eine Lockerung der Veröffentlichungspflicht bei ausserbörslichen Abschlüssen mit internationalen Anleihen beschlossen, die dem in London gültigen System entspricht (monatliche Veröffentlichung).
5. Differenzierung (unterschiedliche Regulierung je nach Art der Finanzintermediäre): Die gesamte Arbeit im Rahmen von Basel II ist von diesem Grundsatz geprägt. Ich verweise Sie hierzu auf die Präsentation von Direktor Zuberbühler.