

Jahresmedienkonferenz vom 31. März 2009

Dr. Eugen Haltiner
Präsident des Verwaltungsrates

Abschied von der Vergangenheit

Aufsichtsmandat und öffentliche Meinung

FINMA als integrierte Finanzmarktaufsicht ist seit 1. Januar aktiv – und bereits nach wenigen Wochen, ohne besonderes Werbebudget, bei einem breiten Publikum bekannt. Ursache waren natürlich die verursachten Schlagzeilen. „Missglückter Start“ war eine davon, noch eine der wohlwollenden, im Zusammenhang mit den in den ersten Monaten zu treffenden schwierigen Entscheidungen, die von Teilen der Öffentlichkeit, Politik und Medien kritisiert wurden.

Der Massstab unserer Entscheide aber ist nicht die öffentliche Meinung. Eine Aufsichtsbehörde ist ausschliesslich ihrem Mandat verpflichtet. Dies bedingt, Entscheide ohne sachfremde Einflüsse und unabhängig zu fällen – unabhängig von den Interessen einzelner Beaufchtigten oder deren Exponenten, aber auch unabhängig von Emotionen oder gar Pressionen. Das Mandat der FINMA heisst, die Gläubiger, die Investoren und Versicherten sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu schützen. Dies ist und bleibt das oberste Ziel. Den besten Schutz gewährt ein stabiles Finanzsystem, das Vertrauen schafft. Vertrauen und Stabilität aber wurden durch die Finanzkrise massiv gefährdet. So ging viel Vertrauen als Folge verfehlter Geschäftsstrategien und mangelnder Risikokontrolle bei einzelnen Beaufchtigten verloren. Die Stabilität des Finanzsystems liess sich nur mittels ausserordentlicher Massnahmen aufrechterhalten. Damit stellt sich die Frage, ob die Aufsicht ihren Auftrag und die zu erreichenden Ziele erfüllt hat.

Aus unserer Sicht heisst die Antwort auf diese Frage „ja“ – mit einem Vorbehalt. „Ja“ deshalb, weil wir nach Ausbruch der Krise unabhängig, zeit- und sachgerecht entschieden haben. Auch im Rückblick und bei einer selbstkritischen Würdigung würde FINMA in allen Teilen wieder gleich handeln, also gleich entscheiden. Mit vereinten Kräften seitens der Politik, der Schweizerischen Nationalbank und der Finanzmarktaufsicht ist es bisher gelungen, unser Finanzsystem gezielt zu stabilisieren und weit Schlimmeres zu verhindern. So zeigten die im vergangenen Herbst getroffenen Massnahmen Wirkung und ordnen sich in die internationalen Bemühungen ein. Sie unterschieden sich von Letzteren aber durch ihre umsichtige Vorbereitung und rasche Umsetzung. Auch die Herausgabe einer beschränkten Anzahl von Kundendaten an die U.S. Justizbehörde im Februar diente einzig der Entschärfung eines über Monate eskalierenden Konfliktes mit bei unkontrolliertem Verlauf wahrscheinlich verheerenden Folgen für das Finanzsystem und letztlich die schweizerische Volkswirtschaft. Diesen Entscheid traf der Verwaltungsrat FINMA abgestützt auf das Bankengesetz, das der Aufsichtsbehörde ermöglicht,

bei Insolvenzgefahr oder ernsthaften Liquiditätsproblemen einer Beaufsichtigten Schutzmassnahmen zu ergreifen. Dieser Eingriff wurde (leider) notwendig, da sich alle anderen Handlungsoptionen zur Abwendung einer Strafklage zerschlugen. Der Entscheid von FINMA war gut vorbereitet, erfolgte so spät wie möglich und vermochte die reale und unmittelbare Gefahr einer existenzbedrohenden Krise zu bannen. Ein weiteres Zuwarten hätte die Stabilität massiv gefährdet und war deshalb nicht zu verantworten.

Ein Vorbehalt bezüglich Auftragserfüllung, wie erwähnt, bleibt anzumerken. So waren die Aufsichtsbehörden nicht in der Lage, sich abzeichnende Hinweise in früheren Jahren auf die Ursachen der erlebten Verwerfungen klar zu erkennen. Wären diese erkannt worden, bleiben zudem noch Zweifel, ob sie die Kraft, das Instrumentarium und die (politische) Unterstützung gehabt hätten, mittels Eingriffen rechtzeitig eine Umkehr zu bewirken. Weder die nationalen Behörden noch die internationalen Gremien verfügten über die Weitsicht, die Unabhängigkeit und die Kompetenzen diesen Fehlentwicklungen entgegenzutreten – ein Unvermögen mit Konsequenzen, das weitreichende Korrekturen auslösen wird. Diese Vergangenheit darf sich nicht wiederholen.

Die Folgen der Finanzkrise, aber auch viele andere Vorkommnisse verursachten seit Mitte 2007 eine extreme Belastung für die vormalige EBK, das BPV und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Wir legen dazu Rechenschaft ab in unseren Jahresberichten 2008 und mit den heutigen Ausführungen, welche Ihnen insbesondere das bisher Unternommene sowie die auf internationaler Ebene bestehenden Absichten für die präventive Sicherung des Finanzsystems aufzeigen sollen. Zudem wollen wir Ihnen die im bestehenden Gesetzesrahmen geplante Weiterentwicklung unserer Aufsichtsorganisation darlegen.

FINMA – ein gelungener Start ...

Mit dem vollständigen Inkrafttreten des FINMAG fand auch das Projekt FINMA seinen offiziellen Abschluss. Die externen Projektausgaben betragen rund CHF 8.5 Mio., wovon CHF 4.7 Mio. Investitionsgüter betreffen. Insgesamt wurden von den beteiligten Behörden über 4'000 Personentage für das Projekt aufgewendet. Der Einsatz lohnte sich, konnte doch der Betrieb mit neuer Führungsorganisation und inklusive neuer Telefonie und IT-Infrastruktur anfangs Jahr ohne grössere Unterbrüche aufgenommen werden. Im zweiten Quartal 2009 wird die FINMA zudem an einen gemeinsamen Standort an der Einsteinstrasse in Bern umziehen.

Die FINMA ist auf leistungsfähige Mitarbeitende mit hoher Fachkompetenz angewiesen. Der Gesetzgeber gestand der FINMA ein eigenes Personalstatut zu. Entsprechend erhielt die ganze Belegschaft auch neue Arbeitsverträge. Der Verwaltungsrat regelte das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis in einer Verordnung, die er auf eine im Vergleich zur Bundesverwaltung stärkere Leistungsorientierung bei gleichzeitiger Flexibilität im Bereich der Entlohnung ausrichtete. Die heutige Personalsituation präsentiert sich dergestalt, dass 285 Vollzeitstellen besetzt und mehr als 50 Stellen noch vakant sind.

Für die FINMA wurde gesetzlich eine Führungsstruktur gewählt, die den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung im Grundsatz als Kollektivorgane ausgestaltet. Nebst der Oberleitung verantwortet der Verwaltungsrat gemäss dem FINMAG die Geschäfte von grosser Tragweite in allen Fachbereichen, auch erlässt er die Behördenverordnungen und Rundschreiben. Die dem Verwaltungsrat zugewiesenen Aufgaben bedingen somit, dass die Verwaltungsratsmitglieder aufgrund ihrer praktischen oder

wissenschaftlichen Tätigkeit mindestens mit einem der Fachbereiche eng vertraut sein müssen. Je nach Inhalt der Geschäfte von grosser Tragweite ist der Einbezug einer soliden, auch internationalen Berufspraxis unerlässlich. Damit verbunden wurde öffentlich die Frage bezüglich zu grosser Nähe zum Finanzsektor gestellt. Die bisher gewonnenen Erfahrungen lehren, dass es diese Nähe braucht. Der geschickte Verbund von Lehre und Praxis ist eine der Stärken dieses Organs. Allfällige Interessenkonflikte werden offengelegt und gemäss Gesetz und den Reglementen entschieden. Mit dem Ziel einer effizienten und transparenten Arbeitsorganisation bildete der Verwaltungsrat aus dem Kreise seiner Mitglieder Ausschüsse (Nominations- und Entschädigungsausschuss, Strategieausschuss, Prüfungsausschuss und Übernahmeausschuss). Die Ausschüsse haben die Aufgabe, den Verwaltungsrat im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Verwaltungsratsbeschlüssen und der Überwachung der Geschäftsleitung zu unterstützen. Zur Vorbereitung von Regulierungsgeschäften bestimmte der Verwaltungsrat aus seinen Reihen zudem Fachreferate, die gegenüber dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung beratend tätig sind. Sodann unterhält der Verwaltungsrat im Rahmen seiner Verantwortung für die strategische Ausrichtung der FINMA auf oberster Führungsebene institutionalisierte Kontakte zu massgebenden Personen, Behörden und Organisationen im In- und Ausland, um Entwicklungen und Belange von übergeordneter Bedeutung zu erörtern. Die Aussenkontakte des Verwaltungsrates sind ein wichtiges Instrument zur Erfüllung der strategischen Aufgaben.

... und viel anstehende Arbeit

Die Situation an den Finanzmärkten bewirkte, dass sich Verwaltungsrat und operative FINMA in einem unüblichen Ausmass mit den Verhältnissen systemisch bedeutender Banken und Versicherungsunternehmen auseinandersetzen müssen. Zahlreiche Entscheidungen sind komplex und verlangen eine sorgfältige Meinungsbildung – entsprechend hoch ist das geleistete Arbeitspensum. Zudem stehen die Auseinandersetzung mit den Folgerungen und Lehren aus der Finanzmarktkrise an, welche sowohl die Weiterentwicklung der Aufsichtstätigkeit als auch der Regulierung betreffen. Eine Vielzahl internationaler Initiativen ist aufzunehmen und mitzugestalten. Ein Mitgestalten ist hier nur möglich, wenn die Aufsichtsbehörde in den internationalen Gremien direkt vertreten ist. Dabei gilt es, unsere Stellung nicht nur zu halten, sondern dort, wo sich Möglichkeiten ergeben, noch weiter auszubauen. Global tätigen Unternehmen des Finanzsektors ist mit einer international eng vernetzten Aufsicht zu entsprechen. Gerade für die Schweiz mit seinem bedeutenden Finanzsektor ist dies besonders wichtig. Derzeit ist die FINMA in gegen 50 internationalen Arbeitsgruppen vertreten und stellt auch leitende Funktionen.

Schliesslich sind die Entwicklungen im Bereich der Kollektivkapitalanlagen und der übrigen Banken und Versicherungen, die ebenso vom Einbruch der Finanzmärkte betroffen sind, eng zu verfolgen. Auch sind organisatorische Änderungen und die Weiterentwicklung der Geschäftsmodelle der Börsen zu begleiten. Weiterer Handlungsbedarf besteht in der Marktaufsicht. So schlägt die im vergangenen Jahr eingesetzte Expertenkommission Börsendelikte und Marktmissbrauch unter anderem eine Revision der Insiderstrafnorm, die Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten bei marktmissbräuchlichem Verhalten sowie wesentliche und seitens Aufsichtsbehörde mit Ungeduld erwartete Vereinfachungen im Verfahrensbereich vor. Die Marktaufsicht würde damit an Kraft gewinnen.

Die FINMA stellt sich den Anforderungen eines sich weiter dynamisch verändernden Marktumfeldes und setzt alles daran, auch hohe Erwartungen erfüllen zu können. Der schweizerische Regulierungsrahmen, auch die Funktion der Selbstregulierung haben sich grundsätzlich bewährt. Deren Weiterentwicklung, verbunden mit einer weiteren Stärkung der Aufsicht, aber ist dort zu ermöglichen, wo insbe-

sondere im internationalen Vergleich für unseren Finanzplatz und dessen Reputation noch schädliche Lücken zu schliessen sind.