

Jahresmedienkonferenz vom 27. März 2018

Thomas Bauer Präsident des Verwaltungsrats

"Unabhängig" bedeutet nicht "unkontrolliert"

Sehr geehrte Damen
Sehr geehrte Herren

Die FINMA ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde. Dass sie unabhängig ist, ist gut so. So kann sie ihre Aufgaben frei von Sachzwängen und objektiv wahrnehmen. Die Unabhängigkeit trägt zentral zu einer wirksamen und glaubwürdigen Aufsicht zum Wohl der Finanzmarktkunden und zur Stabilität des Finanzsystems bei.

Ab und an ist in der Zeitung zu lesen, dass die FINMA mit der Regulierung überborde oder gar eigenmächtig reguliere, also ihren gesetzlichen Auftrag überschreite. Die Behörde sei zu mächtig geworden. Es stellt sich also die Frage, wer eigentlich die Kontrolleure kontrolliert. Gemeint sind wir – die FINMA – und es ist mir ein wichtiges Anliegen, Ihnen aufzuzeigen, wie weitreichend die Tätigkeit der FINMA im staatlichen Gefüge eingebettet ist. Denn: "Unabhängig" bedeutet nicht "unkontrolliert". Dies gilt sowohl für die Haupttätigkeit der FINMA – die Aufsicht – wie auch für die nachgeordnete Regulierung, zu der die FINMA von Gesetzes wegen befugt und verpflichtet ist.

Die FINMA übt ihre Aufsichtstätigkeit tatsächlich unabhängig aus. Dies bedeutet, dass weder das Parlament noch der Bundesrat bei der Beaufsichtigung der Finanzinstitute und der Märkte das Recht haben, der FINMA Weisungen zu erteilen. Dafür gibt es ordnungspolitisch gute Gründe. Die FINMA ist als rechtsdurchsetzende Behörde die erste Instanz. Sie ist also mit einem Gericht vergleichbar. Niemand zweifelt an, dass eine solche Institution in der Lage sein muss, Entscheide in jedem Einzelfall frei von sachfremden Elementen zu treffen. Logisch ist folglich auch, dass dies auch dort gilt, wo die FINMA ihre Praxis in Form von Rundschreiben festhält. Damit schafft die FINMA die Grundlage für die einheitliche Anwendung des Gesetzes in allen künftigen Einzelfällen. Darum ist die FINMA unabhängig.

Natürlich kommt der FINMA bei der Ausübung ihrer Aufgaben auch ein Ermessensspielraum zu. Denn die Gesetze in der Schweiz sind grösstenteils prinzipienbasiert formuliert. Sie legen die Grundsätze fest, welche die FINMA in der Realität technisch umzusetzen hat. Dabei hat sie einen gewissen technischen Ermessensspielraum und lässt sich von den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien leiten. Dazu zählen die Verhältnismässigkeit ihrer Handlungen, die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot. "Unabhängig" ist also sicher nicht gleichbedeutend mit "unkontrolliert". Ich möchte Ihnen heute die drei Ebenen der Kontrolle erläutern.

Der Verwaltungsrat hat eine Kontrollfunktion

Die FINMA verfügt über einen Verwaltungsrat mit einem breiten Aufgabenspektrum. Eine zentrale Aufgabe meiner VR-Kolleginnen und -Kollegen und meinerseits als vollamtlichem Präsidenten ist es, die Geschäftsleitung zu überwachen. Der Verwaltungsrat entscheidet zudem über das Budget und die strategische Stossrichtung der FINMA. Gerade hier stellt er wichtige Weichen für die Zukunft. Der Verwaltungsrat trägt alle wichtigen Entscheide vorbehaltlos mit, die von der FINMA zu fällen sind, so etwa bei der Neuausrichtung des Prüfwesens, beim Kleinbankenregime oder bei der Ausgestaltung eines starken SST. Das VR-Kollegium und ich sind also die erste wichtige Kontrollinstanz, die das Handeln der FINMA überwacht.

Dies gilt ganz besonders auch für die Regulierung, eine der wichtigsten Aufgaben des Verwaltungsrates. Der grösste Teil der Finanzmarktregulierung ist vom Gesetzgeber, das heisst vom Parlament, prinzipienbasiert in Gesetzen oder bundesrätlichen Verordnungen festgeschrieben worden. Die FINMA reguliert nur auf untergeordneter Stufe. Mithilfe von Rundschreiben legen wir als technische Behörde offen, wie wir den gesetzlichen Handlungsspielraum auslegen, wie wir unsere Aufsichtspraxis in den Einzelheiten festlegen und was wir von den Beaufsichtigten erwarten, wenn diese die Gesetze umsetzen. Auf diese Weise wird das Handeln der FINMA für die betroffenen Institute transparent, berechenbar und für alle gleich. Dabei ist unsere Philosophie klar: Der Verwaltungsrat will strenge prudenzielle Regeln, insbesondere eine solide Kapitalisierung der Institute. So ist die FINMA beispielsweise klar nicht bereit, das Versicherungssolvenzregime zu lockern und damit den Versicherungerschutz zu verwässern. Neben den Kapitalregeln ist die FINMA in vielen Bereichen aber sehr liberal aufgestellt. Zum Beispiel ist die FINMA offen für Innovation. So haben wir unnötige Hürden in der Regulierung abgebaut und mit einem Rundschreiben die Online- und Video-Identifizierung von Kunden ermöglicht – ein von der Branche allgemein geschätzter Schritt. Zudem legen wir viel Wert auf den Grundsatz der Proportionalität. Die Intensität von Aufsicht und Regulierung soll auf die Grösse eines Unternehmens und die Risiken des jeweiligen Geschäftsmodells ausgerichtet sein.

Prinzipienbasiert – proportional – differenziert: Im Verwaltungsrat sind wir diesen Grundsätzen vorbehaltlos verpflichtet. Wir sind uns der Tragweite unserer Aufgaben und unserer Entscheide sehr bewusst. Wir verfügen als Gremium über das notwendige Fachwissen und haben einen robusten Prozess etabliert, in welchem dem Austausch mit der Branche eine grosse Bedeutung zukommt.

Die FINMA ist institutionell zweckmässig eingebunden

Aber nicht nur der Verwaltungsrat als Organ der FINMA kontrolliert das Handeln dieser Behörde. Die FINMA ist auch institutionell sinnvoll im rechtsstaatlichen Gefüge eingebunden. Verschiedene Prozesse und Instanzen wirken als Gegengewicht zur Unabhängigkeit der FINMA. Die weitreichendste Mitsprachemöglichkeit haben das Parlament und der Bundesrat und zwar über den gesetzgeberischen Prozess. Sie entscheiden nicht nur über die Grundsätze, sondern auch über den Detaillierungsgrad von Gesetzen und Verordnungen und somit darüber, welcher Ermessensradius der der FINMA zusteht. Auf diese Weise können die politischen Instanzen mit Anpassungen an den Gesetzen und Verordnungen den Aktionsradius der FINMA steuern und beeinflussen.

Der Bundesrat verfügt über weitere spezifische Instrumente zur Steuerung der FINMA. So genehmigt er die alle vier Jahre festgelegten strategischen Ziele der FINMA. Diese umfassen die vom Verwaltungsrat beschlossene Stossrichtung und die Handlungsschwerpunkte der Behörde. Weiter wählt der

Bundesrat den Präsidenten und die Mitglieder des Verwaltungsrats und genehmigt die Wahl des Direktors.

Neben der bundesrätlichen Kontrolle untersteht die FINMA zudem der parlamentarischen Oberaufsicht. Zuständig sind hier die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von National- und Ständerat. Wiederholt erteilte die FINMA in der Vergangenheit diesen Kommissionen über ihre Funktionsweise, ihr Vorgehen und ihre Tätigkeit Auskunft. Mit den GPK findet ein institutionalisierter jährlicher Austausch statt, wobei jeweils auch aktuelle Themen aus der Aufsicht besprochen werden. So interessierten sich die GPK in der Vergangenheit beispielsweise für den Fall HSBC oder für den LIBOR. Die parlamentarische Oberaufsicht hat die Aufgabe, zu überwachen, ob die Finanzmarktaufsichtsbehörde korrekt funktioniert und ob sie ihre Mittel auftragsgemäss einsetzt. Und "last but not least" prüft die Eidgenössische Finanzkontrolle die Rechnungslegung und den Umgang der FINMA mit ihren finanziellen Ressourcen. Sie sehen, bereits heute bestehen diverse und weitreichende Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme auf die FINMA, damit die Unabhängigkeit nicht zur Übermacht wird.

FINMA-Entscheide können gerichtlich überprüft werden

Wie zuvor geschildert, operiert die FINMA als erste Instanz bei der Durchsetzung des Finanzmarktrechts. Wie wird nun verhindert, dass die FINMA dabei abhebt und unverhältnismässig stark eingreift, die gesetzlichen Grenzen überschreitet und willkürliche Entscheide fällt? Auch dieser Gefahr wird mit einem wirksamen Kontrollmechanismus entgegengetreten. Denn – und das ist die dritte Ebene, meine Damen und Herren, – alle Einzelfallentscheide der FINMA können vor Gericht angefochten werden. Damit besteht eine rechtsstaatliche und richterliche Kontrolle über die Entscheide der Behörde. Diese stellt sicher, dass wir unseren Ermessensspielraum in vertretbarem Rahmen ausüben.

Die Gerichte schaffen mit ihren Entscheiden Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das ist wichtig, denn die Durchsetzung von Aufsichtsrecht ist keine Schwarz-Weiss-Angelegenheit, umso mehr als die Bestimmungen, wie bereits erwähnt, grösstenteils prinzipienbasiert ausgestaltet sind und entsprechend ausgelegt werden müssen. Die Gerichte haben hier das letzte Wort. Sie geben mit ihren Entscheiden die notwendige Orientierung, wie Gesetzestexte künftig zu interpretieren sind. Den Gerichten kommt eine wichtige Funktion zu. Auch wir als Aufsichtsbehörde sind dankbar für die Klarheit, die aufgrund von Gerichtsentscheiden geschaffen wird.

Betroffene rufen in der Praxis regelmässig das Bundesverwaltungsgericht und auch das Bundesgericht zu FINMA-Entscheiden an. Das ist ihr gutes Recht und ein normaler Vorgang in einem Rechtsstaat. Die Statistiken zu den Gerichtsentscheiden zeigen immerhin: Weit über achtzig Prozent der Beschwerden bleiben ohne Erfolg. Aber auch die anderen Entscheide, in denen wir korrigiert werden, sind wichtig und helfen uns, unsere Arbeit noch besser zu machen.

Die FINMA möchte eine wirksame Aufsicht betreiben. Um diesem Ziel gerecht zu werden, müssen wir den Ermessensspielraum zum Teil breit auslegen. So ging die FINMA beispielsweise in den letzten Jahren in verschiedenen Bereichen des Finanzmarkts entschieden gegen Fehlverhalten vor und fällte insbesondere Entscheide gegen natürliche Personen, die direkt für schwere Verstösse gegen das Aufsichtsrecht verantwortlich waren. Die entsprechenden Massnahmen, namentlich das Berufsverbot, existieren erst seit 2009, und die FINMA setzt diese seit 2014 systematisch bei schweren Verstössen gegen Aufsichtsrecht ein. Vor allem seitens natürlicher Personen beobachten wir in jüngster Zeit eine erhöhte Bereitschaft, Beschwerde gegen FINMA-Verfügungen zu erheben. Wir sind aber überzeugt,

dass unser Vorgehen bei schweren Verstössen ein wichtiges Element für eine griffige Aufsicht ist und eine präventive Wirkung entfaltet. Dies halten auch unsere Leitlinien zum Enforcement und die vom Bundesrat genehmigten strategischen Ziele so fest. Die Gerichte helfen uns dabei, die Praxis richtig zu kalibrieren.

Dieses Vorgehen und manchmal auch das Ausloten der gesetzlichen Möglichkeiten erhöht zwangsläufig das Risiko für Niederlagen vor Gericht. Aber: Die Überprüfung durch die Gerichte und auch die eine oder andere Niederlage der FINMA in einem Verfahren beweisen, dass die Kontrollen existieren und funktionieren. Zudem ist für uns vollkommen klar, dass wir uns nach den Gerichtsurteilen richten. Beunruhigen würde es mich, wenn die FINMA ihre Instrumente nicht ausschöpfen würde oder könnte.

Fazit

Lassen Sie mich zusammenfassend festhalten, dass das in den letzten Monaten zuweilen gezeichnete Bild einer ausser Kontrolle geratenen staatlichen Behörde nicht zutrifft und aufgrund der vielschichtigen Kontrollmechanismen nicht zutreffen kann. Es gibt interne Kontrollmechanismen. Dafür stehe ich als Präsident dieser Behörde mit meinen Kolleginnen und Kollegen des Verwaltungsrates ein. Es gibt aber auch zahlreiche funktionierende und weitreichende externe Kontrollmechanismen. Die parlamentarische Oberaufsicht und die richterliche Kontrolle gewährleisten die rechtsstaatliche Einbindung der FINMA. Die Unabhängigkeit der FINMA ist kein Selbstzweck, bringt aber klare Vorteile für den Finanzplatz, die auf anderem Weg nicht zu erzielen sind: Eine glaubwürdige Aufsichtsbehörde gewährleistet eine effektiven Individual- und Systemschutz, damit der Finanzsektor seine wichtige volkswirtschaftliche Funktion ohne negative Auswirkungen auf Kosten Dritter wahrnehmen kann. Diese Vorteile sollten nicht leichtfertig und ohne Not aufs Spiel gesetzt werden. Denn wie ich aufgezeigt habe: "Unabhängig" bedeutet nicht "unkontrolliert".

Besten Dank.