



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2017 • Sechste Sitzung • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620
Conseil des Etats • Session d'automne 2017 • Sixième séance • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620



17.3620

Postulat Germann Hannes. Transparenz über Regulierungskosten durch Finma-Rundschreiben

Postulat Germann Hannes. Faire la lumière sur les conséquences financières des circulaires publiées par la FINMA

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.17

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Germann Hannes (V, SH): Die Finanzmarktaufsicht reguliert und reguliert, und niemand weiss so richtig, was das eigentlich kostet. Neben den Verordnungen sind die sogenannten Rundschreiben das wichtigste Regulierungsinstrument der Aufsichtsbehörde. Davon macht die Finma regen Gebrauch: In den letzten zwölf Monaten – hören Sie gut zu – wurden neun Rundschreiben publiziert beziehungsweise überarbeitet. Nicht weniger als elf weitere Rundschreiben sollen in den nächsten Monaten revidiert werden, und das allein im Bankenbereich.

Die Finanzinstitute und insbesondere die kleinen und mittleren unter ihnen leiden unter den häufigen Regeländerungen und den immer weiter steigenden Anforderungen. Im Backoffice und in den Compliance-Abteilungen muss zusätzliches Personal angestellt werden. Selbst die Bankdirektoren verwenden immer mehr Zeit für Rechts- und Compliance-Fragen. Der Direktor einer mittelgrossen, im Retail Banking tätigen Bank sagte mir neulich, dass er rund 60 bis 70 Prozent seines Pensums für solche Themen aufwendet. Ebenso viel Zeit und Aufwand kostet es die Versicherer. Diese werden bezüglich Umgang mit Outsourcing und Business Continuity Management speziell geregelt. Beides sind normale Geschäftsentscheide, die in vielen Industrien vorkommen und gewisse Risiken mit sich bringen. Die Umsetzung der Rundschreiben ist auch hier sehr kosten- und zeitintensiv.

Genug ist genug! Wir müssen jetzt einmal genauer hinschauen. Es gibt Rundschreiben, die sich in einer Dauerüberarbeitung befinden. Das Rundschreiben "Offenlegung der Banken" wurde zuletzt 2015 totalrevidiert und Ende 2016, also ein Jahr später, schon wieder geändert; und dazwischen musste es ja angepasst und umgesetzt werden. Es ist mittlerweile auf stolze 101 Seiten, inklusive Anhang, angewachsen. Die nächsten Anpassungen sind in zwei Schritten bis 2018 geplant. Da die Offenlegungsanforderungen von der Finma laufend angepasst und erweitert werden, wird es immer schwieriger, sich darin zurechtzufinden. Damit wird die Vergleichbarkeit erschwert, und die Kosten für die Banken werden ohne allgemeinen Nutzen in die Höhe getrieben. Überhaupt sind die Offenlegungsanforderungen mittlerweile

AB 2017 S 669 / BO 2017 E 669

so komplex geworden, dass sie teilweise nur noch von wenigen Spezialisten verstanden werden.

Gemäss Artikel 7 Absatz 2 Litera a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes – ich war damals Präsident der WAK, als dieses Gesetz geschaffen wurde – hat die Finma die Kosten zu berücksichtigen, die sie durch ihre Regulierungen bei den Beaufsichtigten auslöst. Es sind also die Kosten zu berücksichtigen. Daneben sind es natürlich auch die Auswirkungen auf den Wettbewerb, auch das gehört zum Thema, auf die Innovationsfähigkeit und auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Diese expliziten Aufträge hat die Finma auch.

Sie legt darüber keinerlei Rechenschaft ab. Entsprechend gibt es heute keine verlässlichen Schätzungen, wie hoch die effektiven Kosten solcher Kreisschreiben sind. Deshalb fordert das Postulat den Bundesrat auf, in einem Bericht zu zeigen, welche Kosten bei den Betroffenen durch die Kreisschreiben verursacht werden. Umso mehr habe ich gestaunt, dass der Bundesrat dann das Postulat ablehnt und die Fragen mit der Motion Landolt



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2017 • Sechste Sitzung • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620
Conseil des Etats • Session d'automne 2017 • Sixième séance • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620



17.3317, "Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht", behandeln will. Wenn Sie die Motion Landolt lesen, sehen Sie, dass diese die Frage nach den Verantwortlichkeiten von Finma und Bundesrat stellt. Konkret geht es dort um eine Unterscheidung zwischen Regulierung und Aufsicht. Das ist zweifellos auch eine sehr wichtige Frage, und ich freue mich auf die Diskussion darüber. Allerdings ist diese Unterscheidung eine politische beziehungsweise rechtliche Frage. Mein Postulat betrifft dagegen die durch die Regulierung verursachten Kosten. Wir wollen endlich einmal wissen, was diese Kreisschreiben kosten, und wir möchten es rasch wissen. Denn zahlreiche tiefgreifende Revisionen stehen vor der Tür. Sie betreffen Liquidität, Marktrisiken, Eigenmittel, Zinsrisiken, Kreditrisiken, Rechnungslegung, Prüfwesen und natürlich wieder die Offenlegung.

Die Kosteneffizienz wird entscheidend sein, sonst nimmt nicht nur der Finanzplatz, sondern auch der Werkplatz Schaden. Wir brauchen Transparenz, und wir brauchen Fakten. Es gibt keinen Grund, eine Kostenanalyse abzulehnen. Und genau eine solche will dieses Postulat; darum bitte ich Sie um Zustimmung.

Ich mache ansonsten nur noch eine Bemerkung zur Finanzmarktaufsicht: Ich erlebe sie auch persönlich, und sie macht einen professionellen, einen guten Job. Das ist unbestritten. Sie hat auf der einen Seite ihre Aufgaben und muss diese erfüllen. Aber auf der anderen Seite steht sie natürlich auch in der Pflicht, die Beaufsichtigten eben nicht in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu behindern.

In diesem Sinne danke ich, wenn Sie hier ein Zeichen setzen für die notwendige Transparenz, basierend auf Fakten. Wir können dann auch die Diskussion über die Motion Landolt 17.3317 führen, wenn sie es denn je bis zu uns in den Ständerat schafft in den nächsten zwei oder drei Jahren.

Levrat Christian (S, FR): Je vous propose de rejeter le postulat Germann, même si j'en comprends les motifs. Ce qui, de prime abord, semble relever du bon sens me paraît poser des questions auxquelles nous devons répondre. On demande d'évaluer les coûts des circulaires publiées par la FINMA. Or, dans la plupart des cas, ces circulaires servent à codifier une pratique. Elles permettent aux banques d'anticiper les contrôles de la FINMA, de disposer de critères clairs suivant lesquels l'autorité de surveillance agit. Elles permettent aussi une unification et une harmonisation des activités de la FINMA. Une grande partie des coûts générés ou des coûts qu'on souhaiterait imputer aux frais engendrés par la publication des circulaires n'a en fait rien à voir avec les circulaires mêmes puisqu'il s'agit simplement de codifier et de clarifier une pratique qui est celle de l'autorité de surveillance, soit de la FINMA.

Je pense que les plaintes qu'on entend, et que j'entends aussi, d'un certain nombre de milieux bancaires ne sont dirigées pas tellement contre les circulaires mais plutôt contre l'activité générale de surveillance de la FINMA. Cela m'amène à mon deuxième point. J'ai de la peine à me débarrasser du sentiment que toute une série d'interventions parlementaires ont pour but de manifester une volonté d'affaiblir ou d'intimider la FINMA, c'est-à-dire d'affaiblir le contrôle qu'elle effectue. Cela manifeste une certaine tension entre le contrôleur et les contrôlés, ce qui, ma foi, est dans l'ordre des choses. Mais, comme Parlement, nous devrions prendre garde à ne pas être trop perméable aux pressions de ces milieux bancaires. Il fut un temps pas si éloigné où nous considérions que la FINMA devait renforcer ses contrôles, aussi bien sur les banques "too big to fail" que sur d'autres banques, cantonales en particulier. Je vous rappelle le débat que nous avons tenu dans notre conseil sur la loi "USA" et celui que nous avons eu en 2008 lorsqu'il a fallu sauver UBS. Rappelez-vous les reproches que nous avions adressés à la FINMA à l'époque – certains députés sont d'ailleurs parmi les cosignataires du postulat Germann. Ces reproches avaient pour but d'inciter la FINMA à en faire davantage, à être plus stricte, plus clairvoyante dans les contrôles qu'elle fait.

J'ai le sentiment que, puisque le Conseil fédéral propose d'accepter la motion Landolt 17.3317, "Marchés financiers. Répartir clairement les responsabilités entre pilotage politique et surveillance", il est nécessaire de ne pas multiplier les interventions parlementaires qui ont, au final, comme but d'affaiblir une autorité de contrôle que nous avons nous-mêmes souhaité renforcer, et qu'il convient de continuer dans cette voie.

Enfin, j'ai sursauté en lisant dans le développement du postulat Germann la phrase suivante: "Nicht selten entsteht der Eindruck, dass ohne ausreichende gesetzliche Grundlage reguliert wird." On parle ici d'une autorité de surveillance. Il s'agit d'une autorité de surveillance que nous avons installée et cette autorité de surveillance peut faire l'objet, si lors de ses contrôles des banques considèrent être traitées injustement, de procédures administratives pour permettre aux banques de se défendre. En l'espèce, le fait de simplement inscrire dans le développement d'un postulat que la FINMA agit de manière illicite – c'est cela que vous dites, Monsieur Germann –, me paraît être, pardonnez-moi l'expression, un peu fort de café. Si la FINMA agit illicitemment, charge aux banques de se défendre et de le démontrer! Si vous ne faites pas cette démonstration, il s'agit d'accusations que vous ne pouvez pas laisser figurer telles quelles dans le développement d'un postulat.

Par conséquent, pour ne pas affaiblir la FINMA et ne pas participer à cette manœuvre d'intimidation à son



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2017 • Sechste Sitzung • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620
Conseil des Etats • Session d'automne 2017 • Sixième séance • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620



encontre, pour ne pas dénaturer les circulaires qui servent surtout à guider la pratique, et parce qu'il n'est pas possible de retenir que la FINMA agit sans base légale – ou alors il faudrait en apporter les preuves –, je vous invite à rejeter ce postulat.

Eberle Roland (V, TG): Ich werde dieses Postulat unterstützen, allerdings nicht aus der von Christian Levrat genannten Motivation, irgendetwas zu schwächen. Ich lege meine Interessen offen: Ich bin im Verwaltungsrat einer grösseren Versicherungsgesellschaft im Krankenversicherungsbereich und stelle fest dass das, was wir dort an Eingriffen erleben, nicht alles nur transparent ist. Das Hauptproblem, das ich sehe, ist die indirekte Wirkung. Man schöpft nicht alle Rechtstitel aus; das könnte man ja, aber man fürchtet die Retorsion. Das ist ja auch keine gute Situation im Verhältnis von Aufsichtsbehörde zu Beaufsichtigtem.

Ich würde mir von einem solchen Postulat schon erhoffen, dass über die Ursache und die Wirkung dieser Ausweitung, im konkreten Fall auf die Versicherungswirtschaft, Klarheit und Transparenz geschaffen würde. Es würde sich lohnen, hier eine grundsätzliche Debatte zu führen. Eine Aufsicht, die selber nicht mehr beaufsichtigt ist, birgt natürlich wirtschaftlich gesehen auch ein gewisses Gefahrenpotenzial.

Ich will nicht die Aufsicht schwächen, aber ich möchte, dass man diesen Aspekt diskutieren kann. Die Finma ist ein relativ neues Instrument. Die Ausweitung auf die Versicherungswirtschaft ist noch neuer. Eigentlich wäre ich dankbar, wenn wir in einer sachlichen Debatte über den Erfolg dieses Modells debattieren und daraus allfällige Massnahmen ableiten könnten.

AB 2017 S 670 / BO 2017 E 670

Germann Hannes (V, SH): Ich gebe einfach noch einmal eine kurze Antwort auf die Intervention von Christian Levrat: Ich will die Finma nicht schwächen. Sie ist auch nicht schwach. Man kann sie auch nicht schwächen. Sie ist von uns so installiert worden, dass sie nach eigenem Ermessen regulieren kann. Das tut sie im Rahmen des Gesetzes. Niemand kann aber hier eine Einsprache machen.

Wenn pro Jahr zehn Rundschreiben kursieren, dann übersteigt das einfach die Möglichkeiten. Herr Levrat, Sie dürfen gerne nach der Sitzung in das Rundschreiben 2017/01 hineinschauen. Ich habe es hier vor mir liegen. Wenn ich Ihnen von diesen 105 Randziffern einige vorlesen würde, dann würde Ihnen wahrscheinlich schwindlig werden. Da müssen alle Banken ran. Da müssen Risikoausschüsse überprüft oder neu geschaffen werden. Weil es um Corporate Governance bei den Banken geht, um das Risikomanagement und interne Kontrollen, zieht das alles Folgen nach sich. Das Geschäftsorganisationsreglement muss angepasst werden, vielleicht müssen sogar die Statuten an der Generalversammlung angepasst werden; es müssen möglicherweise im Board, im Verwaltungsrat, Änderungen gemacht werden; es müssen Ausschüsse geschaffen werden – und das allein aufgrund eines einzigen Rundschreibens.

Vielleicht haben schon nicht alle Rundschreiben so grosse Auswirkungen. Die Banken können aber sehr wohl quantifizieren, wie viel Zeit sie dafür aufwenden. Das wissen sie. Das würde mich interessieren. Es wäre vielleicht auch für die Finma selber wertvoll, einmal zu erfahren, wie das auf der anderen Seite ankommt und was es bewirkt. Wie will man gemäss Gesetz Kosten beachten können, wenn man gar keine Ahnung hat, welche Kosten man verursacht? Das will dieses Postulat.

Ich bitte Sie darum, es anzunehmen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich möchte zuerst zur Begründung dieses Postulates kurz Stellung nehmen. Herr Germann schreibt: "Nicht selten entsteht der Eindruck, dass ohne ausreichende gesetzliche Grundlage reguliert wird." Das ist schon ein relativ schwerwiegender Vorwurf an eine Aufsichtsbehörde, und dem möchte ich entgegentreten. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Finma sich an die gesetzlichen Vorgaben hält, vielleicht diese etwas intensiv interpretiert. Das ist ja durchaus möglich. Aber ich würde dem Vorwurf widersprechen, dass die Finma keine gesetzliche Grundlage für die Regulierung hat.

Jetzt komme ich zum Postulat an und für sich: Es verlangt ja einen Bericht, der aufzeigt, welche Regulierungskosten durch diese Kreisschreiben entstehen. Das ist wahrscheinlich keine exakte Wissenschaft, die wir in einem Bericht darlegen könnten. Denn der Bericht müsste ja dann aufzeigen, welches Kreisschreiben bei wem welche Regulierungskosten verursacht. Und am Schluss haben wir wohl ein Resultat, das nicht sehr viel aussagt. Das ist die Gefahr bei dieser Forderung.

Wir verweisen daher auf die Motion Landolt 17.3317, "Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht". Sie verlangt, dass wir grundsätzlich das Verhältnis zwischen der Gesetzgebung und der Finma, also der Gesetzesausführung, einmal untersuchen und das genauer anschauen. Ich glaube, das ist der Weg, der eher zum Ziel führt, denn dann kommen wir auch auf die Fragen, die Sie jetzt aufgeworfen haben. Wir sind durchaus der Meinung – daher ist der Bundesrat der Ansicht, die Motion Landolt sei anzu-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2017 • Sechste Sitzung • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620
Conseil des Etats • Session d'automne 2017 • Sixième séance • 19.09.17 • 08h15 • 17.3620



nehmen –, dass wir nach dieser Phase, in der die Finma aktiv war, jetzt einmal eine Standortbestimmung mit der Finma zusammen machen. Was haben wir erreicht? Was ist zu tun? Wo stellen sich allenfalls Kompetenz-abgrenzungsfragen? Wer hat was zu machen? Hat der Gesetzgeber zu wenig Aufsichtsrechte gegenüber der Finma?

All diese Fragen stehen ja permanent im Raum. Wir sind durchaus der Meinung, dass wir diesen Fragen nachgehen wollen, auch mit der Finma zusammen, denn eine Standortbestimmung nach dieser Phase der Regulierung ist durchaus angebracht. Das möchten wir mit der Motion Landolt aufnehmen. Ich denke, dass wir dann auch auf die Grundfragen, die das Postulat Germann stellt, stossen werden, weil wir dann eine gesamthafte Auslegeordnung machen und machen müssen. Im Übrigen kann man doch auch der Finma zugutehalten, dass sie genau das Anliegen, das Herr Germann angesprochen hat, auch aufnimmt. Sie ist daran, ein Konzept zu entwickeln für ein "Small Banking", sie will also kleinere Banken risikoorientierter behandeln, um auch Kosten zu senken. Damit ist das Anliegen in diesen Bereichen jetzt auch bei der Finma angekommen. Ich würde Ihnen vorschlagen, auf diesen Bericht zu verzichten, weil ich nicht glaube, dass er Ihnen sehr viele Anhaltspunkte bieten würde. Wir können hier keine wissenschaftliche Genauigkeit bieten. Wir würden sehr vieles einfach abschätzen müssen. Das kann nicht befriedigen.

Hingegen denke ich, dass mit der Annahme der Motion Landolt, die verlangt, dass eine Gesamtanalyse, eine Standortbestimmung erarbeitet wird und dass aufgezeigt wird, wo wir stehen und was allenfalls verbessert werden muss, auch Ihre Anliegen und die der Branche aufgenommen werden. Wir sind ständig in Kontakt mit der Branche. Das, was Herr Germann sagt, hören wir auch von der Branche. Wir sind mit der Finma zusammen der Ansicht, dass wir eine Standortanalyse machen sollten: Was läuft gut? Was kann allenfalls verbessert werden? Wer hat welche Kompetenzen? Das ist der zielführendere Weg. Ich empfehle Ihnen also Ablehnung des Postulates Germann.

Abschliessend möchte ich doch noch festhalten, dass die Finma insbesondere auch im Ausland einen ausgezeichneten Ruf hat. Wenn der Schweizer Finanzplatz heute stabilisiert ist und internationale Anerkennung geniesst, dann ist das nicht zuletzt der Fall wegen einer konsequenten Aufsicht, die alles überwacht. Wir müssen uns bei allfälliger Kritik an die Adresse der Finma auch bewusst sein, dass eine Aufsicht nicht beliebt sein darf. Sonst ist sie wahrscheinlich fehl am Platz. Eine Aufsicht muss kritisch sein, gerade in einem sensiblen Bereich wie der Bankenaufsicht. Das muss sie auch in Zukunft sein. Die Motion Landolt gibt Gelegenheit zu einer generellen Auslegeordnung und Standortbestimmung. Mit dem Postulat Germann erreichen Sie das nicht. Ich bitte Sie noch einmal, das Postulat abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 30 Stimmen

Dagegen ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)