



17.3976

**Motion WAK-NR.
Gewaltentrennung
in der Finanzmarktregulierung**

**Motion CER-CN.
Séparation des pouvoirs
dans le cadre de la réglementation
des marchés financiers**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.18

16.466

**Parlamentarische Initiative
Heer Alfred.
Die Finma muss wieder
der Politik unterstellt werden**

**Initiative parlementaire
Heer Alfred.
Soumettre à nouveau la FINMA
au politique**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

17.3976

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Pardini, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Pardini, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)
Rejeter la motion





16.466

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Dettling, Flückiger Sylvia, Landolt, Martullo, Matter, Page, Rime, Walter)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Dettling, Flückiger Sylvia, Landolt, Martullo, Matter, Page, Rime, Walter)

Ne pas donner suite à l'initiative.

Le président (de Buman Dominique, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission concernant l'initiative parlementaire.

Lüscher Christian (RL, GE), pour la commission: Réunie le 13 novembre 2017, la Commission de l'économie et des redevances de notre conseil a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire Heer Alfred, "Soumettre à nouveau la FINMA au politique", qui avait été déposée le 29 septembre 2016. Cette initiative parlementaire vise à modifier la loi sur la surveillance des marchés financiers de sorte que la FINMA n'ait plus le statut d'établissement de droit public et soit incorporée dans l'administration fédérale.

Par 16 voix contre 9, la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative; la proposition de la minorité Dettling vise à y donner suite.

Que demande l'auteur de l'initiative? Il demande que la loi soit modifiée de sorte que la FINMA n'ait plus le statut d'établissement de droit public et, comme je le disais, soit incorporée dans l'administration fédérale. A l'appui de sa proposition, il indique que le caractère économique et la conformité au droit de l'action de la FINMA doivent être soumis au contrôle de l'autorité politique, indiquant que rien ne peut justifier l'indépendance dont jouit actuellement la FINMA dans son domaine d'activité.

L'auteur relève encore que les décisions de la FINMA ont, à son avis, un caractère plus politique que juridique la plupart du temps et que les établissements financiers suisses, étant confrontés aujourd'hui à une rude concurrence dans laquelle d'autres Etats interprètent certaines dispositions – comme les directives de l'OCDE – de manière différente, il convient d'une certaine façon de remettre la FINMA au pas. Il importe, par conséquent, nous dit l'auteur de l'initiative, que le Conseil fédéral, en tant qu'autorité d'exécution suprême de notre pays et négociateur dans les enceintes internationales, puisse influencer les décisions de la FINMA.

Les membres de la commission partagent en partie les préoccupations de l'auteur. Ils sont d'ailleurs unanimes à penser que l'activité législative est du ressort du Parlement et que la FINMA doit uniquement surveiller les marchés financiers.

La majorité de la commission considère qu'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique est le mieux à même d'exécuter cette mission. Cette indépendance juridique est d'ailleurs le fait de la plupart des organes de surveillance des marchés financiers comparables à l'étranger. De plus, la majorité de la commission estime que la délimitation des compétences des différents organes devrait être clarifiée en apportant des précisions à la loi et non pas en modifiant le statut juridique de la FINMA.

Pour toutes ces raisons, la commission propose, par 16 voix contre 9, de ne pas donner suite à l'initiative.

Une minorité de la commission estime toutefois qu'il serait judicieux d'intégrer la FINMA dans l'administration fédérale, car le Conseil fédéral pourrait dès lors influencer sur l'élaboration et la mise en oeuvre des dispositions d'exécution, alors que la haute surveillance, telle qu'il l'exerce aujourd'hui, lui permet seulement d'émettre des recommandations.

Sensible à la demande de l'auteur de l'initiative, à savoir que la répartition des compétences soit clarifiée, la commission a décidé, par 18 voix contre 7, de déposer la motion 17.3976, "Séparation des pouvoirs dans le cadre de la réglementation des marchés financiers", qui vise à préciser que la réglementation, dans le domaine des marchés financiers, est du ressort exclusif du Parlement et du Conseil fédéral, la FINMA devant se concentrer sur sa mission principale, à savoir la surveillance, notamment par l'adoption de circulaires. Ces



dernières doivent permettre d'expliciter la pratique actuelle et, ainsi, d'apporter une sécurité juridique aux organes et institutions soumis à la surveillance.

Le fait qu'une motion de teneur semblable – la motion Landolt 17.3317, "Marchés financiers. Répartir clairement les responsabilités entre pilotage politique et surveillance" – ait été déposée et que le Conseil fédéral ait recommandé son adoption montre qu'il s'agit bien de la voie à suivre.

Une minorité de la commission considère, quant à elle, que la mise en oeuvre de la motion aurait pour résultat de

AB 2018 N 204 / BO 2018 N 204

restreindre dans une grande mesure les activités de la FINMA et d'affaiblir ainsi la surveillance exercée sur les marchés financiers. En outre, la minorité souligne que la FINMA dispose des compétences spécifiques nécessaires pour préciser les lois et ordonnances en vigueur et les mettre en oeuvre rapidement. Toujours selon la minorité, la répartition des compétences entre les organes de surveillance et le Parlement pourrait tout à fait être introduite dans les dispositions de la loi sur les services financiers et de la loi sur les établissements financiers qui sont actuellement examinées par le Parlement.

Comme je le disais, cet avis reste minoritaire, et la commission propose, par 17 voix contre 8, d'adopter la motion qu'elle a rédigée.

Landolt Martin (BD, GL), für die Kommission: Als Ausgangspunkt für die heutige Diskussion ist die parlamentarische Initiative Heer 16.466, "Die Finma muss wieder der Politik unterstellt werden", zu betrachten, welche die Finma in die Bundesverwaltung integrieren will; dies als Reaktion auf Vorwürfe, die Finma reguliere zu stark und erlasse via Rundschreiben faktisch Gesetze.

Ich kann vorwegnehmen, dass die Kommission dieser parlamentarischen Initiative keine Folge gibt. Die Mehrheit der Kommission teilt aber die Stossrichtung zumindest teilweise, so auch das Unbehagen, welches die parlamentarische Initiative thematisiert.

Die Mehrheit empfiehlt Ihnen deshalb die Annahme der Kommissionsmotion 17.3976, "Gewaltentrennung in der Finanzmarktregulierung". Die Motion will eine gesetzliche Trennung von Regulierung und Aufsichtstätigkeit. Erstere soll von Parlament und Bundesrat wahrgenommen werden, während die Finma sich auf die Aufsichtstätigkeit konzentrieren soll.

Eine Kommissionsminderheit teilt weder diese Absicht noch das damit verbundene Unbehagen. Sie befürchtet, dass das Rad der Geschichte zurückgedreht und die Finma massgeblich geschwächt würde. Die Motion sei ein Angriff auf die Unabhängigkeit der Finma. Es wurde betont, dass die Finma eine Garantin dafür sei, dass sich der Schweizer Finanzplatz konform verhalte.

Dies wird auch von der Kommissionsmehrheit durchaus so beurteilt. Namentlich die Unabhängigkeit der Finma und ihre Bedeutung für die Aufsicht der Banken werden nicht infrage gestellt. Die Kommissionsmehrheit möchte genau diese Aufsichtstätigkeit stärken, indem sie klarer von der Regulierungstätigkeit getrennt wird.

Es mag sein, dass die Finma im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit auch Verfügungen erlassen muss und somit auch erlassen können muss. Aber es ist aus Sicht der Kommissionsmehrheit nicht erwünscht, dass die Finma faktisch eine gesetzgeberische Tätigkeit wahrnimmt und damit die Regulierung strategisch gestaltet. Das ist eine Frage der Governance und hat nichts damit zu tun, ob man mit den Regulierungen zufrieden oder unzufrieden ist bzw. ob man gerne mehr oder weniger davon möchte.

Thematisiert und kritisiert wurde auch die Tatsache, dass, gemäss einem Bericht des EFD, das Departement von der Finma bei der Erarbeitung von Positionen im Sinne der Schweizer Interessenwahrung nicht systematisch und nur vereinzelt einbezogen wird. Auch hier erhofft sich die Kommissionsmehrheit eine Verbesserung über eine klarere Aufgabentrennung.

Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen somit, diese Motion anzunehmen und anschliessend der parlamentarischen Initiative Heer keine Folge zu geben. Wir erteilen damit vorerst dem Bundesrat den Auftrag, gesetzliche Anpassungen vorzulegen. Wir werden genügend Zeit haben, um die Inhalte und die Details dieser Anpassungen mit der nötigen Sorgfalt beurteilen zu können.

Heer Alfred (V, ZH): Zuerst möchte ich mich bei der WAK-NR bedanken, dass sie mich empfangen hat und sieht, dass ein Handlungsbedarf besteht. Bei meiner parlamentarischen Initiative 16.466 geht es auch darum, dass ich das Primat der Politik wieder in den Vordergrund stellen möchte. Die Finanzmarktregulierung und die Finanzaufsicht sind eine hochpolitische Angelegenheit. Sie ersehen das alleine aus der Tatsache, dass beispielsweise die OECD oder auch die EU sogenannte graue Listen verabschieden über Dinge, die nicht umgesetzt sind oder bei denen wir nicht "compliant" sind mit den internationalen Regulationen. Es ist aber so, dass es EU-Länder gibt, die sich selber nicht daran halten. Man sieht deshalb, dass das nicht nur eine



rechtliche Frage, sondern auch eine politische Frage ist. Deshalb wäre es aus meiner Sicht eigentlich wichtig, dass die Aufsicht auch die politische Oberaufsicht beinhaltet, was heute nicht der Fall ist.

Die Kommissionssprecher haben es ausgeführt: Ein weiterer Punkt sind die Rundschreiben der Finma. Wir haben Gesetze – wir haben ein Bankengesetz, wir haben ein Obligationenrecht –, wir stellen aber immer wieder fest, dass es Rundschreiben gibt, welche weiter gehen als das, was wir hier im Saal beschlossen haben. Aus Sicht eines Rechtsstaates und aus Sicht der Gewaltentrennung muss man klar festhalten, dass das Parlament für die Gesetzgebung zuständig ist und nicht die Finma. Hier hat die Finma in der Vergangenheit leider übertrieben. Ich bin deshalb glücklich, kann ich sagen, dass sich die WAK-NR mit dieser Thematik befasst und eine Motion ausgearbeitet hat mit dem Titel "Gewaltentrennung in der Finanzmarktregulierung". Dies zeigt eigentlich auch, dass man doch der Meinung ist, dass man die Finma nicht abschaffen will, dass die Finma beaufsichtigen muss und beaufsichtigen soll. Es geht nicht darum, dass wir schwarze Schafe im Finanzbereich schützen wollen. Wir möchten aber verhindern, dass die Gesetzgebung durch eine Behörde anstatt durch das Parlament gemacht wird.

Deshalb bitte ich Sie, diese Motion zu unterstützen. Ich bin auch gerne bereit, im Sinne eines Kompromisses meine parlamentarische Initiative zurückzuziehen, damit wir mit dieser Motion die Diskussion um die Finma möglichst geeint fortführen können.

Le président (de Buman Dominique, président): Monsieur Heer a retiré son initiative. Il n'est dès lors plus nécessaire que Monsieur Dettling défende sa proposition de minorité.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Bundesrat, wissen Sie, was der Minderheit Sorgen macht? Das ist diese Flut von Angriffen auf die Finma. Ich habe manchmal den Eindruck, Sie haben vergessen, dass wir erst vor rund zehn Jahren eine Finanzmarktkrise grössten Ausmasses hatten. Diese hat den Wirtschaftsstandort geschwächt, sie hat zu Wachstumsverlusten geführt. Wir mussten eine Bank vor der Insolvenz retten. Wir sollten uns wieder besinnen, welche Vorteile eine starke Finanzmarktaufsicht für den Standort Schweiz und vor allem für den Finanzplatz selber hat.

Wir haben eine Flut von Vorstössen. Jüngst haben Sie eine Motion Landolt (17.3317) angenommen, die eine Überprüfung der Finma verlangt. Sie ist wenigstens differenziert und verlangt eine erneute Auslegeordnung. Und bereits heute kommt wieder eine Motion, und zwar eine Motion, die die Gewaltentrennung in der Finanzmarktregulierung so vornehmen will, dass ausschliesslich der Bundesrat und das Parlament Regulierungskompetenzen haben. Das ist eigentlich bereits heute so. Wir haben ein Gesetz, das ganz klar regelt – ich verweise hier auf Artikel 7 des Finanzmarktgesetzes –, dass zum einen die Verordnungen nur dann erlassen werden dürfen, wenn sie in der Finanzmarktgesetzgebung eine Grundlage haben, und zum andern die Rundschreiben nur dann herausgegeben werden sollen, wenn sie im Hinblick auf das Aufsichtsziel notwendig sind. Diese Präzisierung wurde vom Gesetzgeber sehr wohl bereits bedacht – und der Gesetzgeber sind wir.

Dann kommt dazu, dass wir bereits unzählige Berichte zur Politik und Praxis der Finma vorliegen haben. Etwas vom Umfassendsten, was gemacht wurde, ist der Bericht aufgrund des Postulates Graber Konrad 12.4095. Ich habe ihn gestern Abend nochmals zur Hand genommen und gelesen, was gerade in Bezug auf diese Frage drinsteht. Es ist der Bericht "Die Finma und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit". Hier ist ausführlich beschrieben, welche Regulierungskompetenzen die Finma hat, wie die Abgrenzung gegenüber dem Bundesrat, der Bundesverwaltung und dem Parlament ist. Es

AB 2018 N 205 / BO 2018 N 205

ist darin auch ganz klar festgehalten, welche Rangordnungen einzuhalten sind.

Die Motion der WAK ist deshalb fachlich falsch. Sie unterstellt gleichsam, dass die Finma über den Hag fressen würde. Ich bin deshalb sehr froh, Herr Bundesrat, dass Sie die Motion zusammen mit der SP-Fraktion und mit der Kommissionsminderheit ablehnen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Vorschlag der WAK, wenn Sie die Kompetenz für solche technischen Regulierungen in die Bundesverwaltung integrieren wollen, zu einer Aufblähung der Verwaltung führt. Das führt auch zu mehr Kosten. Es ist darauf hinzuweisen, dass heute die von der Finma Beaufsichtigten die Aufsichtskosten vollständig selber tragen. Wir haben also hier gar keine Lust, die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler mehr zu belasten, abgesehen davon, dass es technisch falsch wäre, die Regulierungskompetenz in die Bundesverwaltung zu verlagern.

Zum zweiten Vorstoss, zur parlamentarischen Initiative Heer: Davon ist schon gar nicht zu sprechen; eine Integration der Finma in die Verwaltung wäre vollends der falsche Weg, weil dann die Aufsicht nicht mehr unabhängig wäre. Genau die Anforderungen, wie sie auch international gestellt werden, könnten dann nicht mehr



erfüllt werden. Bedenken Sie eines – der Bundesrat hat das in seiner Stellungnahme zur Motion geschrieben -: Die rigorose Trennung von Aufsicht und technischer Regulierung müsste dann nicht nur bei der Finma erfolgen, sondern auch im Bereich der Geldwäschereiorganisationen und, nicht zu vergessen, bei der Börse. Sie müssen sich mal vorstellen, dass wir alle technischen Ausführungsbestimmungen zur Börse im Parlament genehmigen müssten. Wir wären dazu weder zeitlich noch technisch, vom Fachwissen her, in der Lage.

Deswegen unsere Schlussfolgerung: Diese Motion ist gefährlich, denn sie schwächt die Aufsicht. Daran haben wir überhaupt kein Interesse. Ich bitte Sie, beachten Sie einmal Folgendes: Was ist eigentlich das Ziel des Sperrfeuers gegen die Finanzmarktaufsicht? Wir haben zig Motionen, ich erspare Ihnen jetzt die Aufzählung, und wir haben Eingaben an die GPK. Von daher haben Sie ja noch die Möglichkeit, das in der GPK zu untersuchen. Ich habe schwer den Verdacht, dass die bürgerliche Mehrheit ein Ziel hat: Sie wollen die Finma ausschalten, die Aufsicht schwächen. Ich glaube, das will weder jemand, der ernsthaft ein Interesse am Finanzmarkt hat, noch wollen wir das von der Minderheit der WAK.

Ich bitte Sie deshalb: Stärken Sie die Finma, lehnen Sie die Motion ab, und denken Sie daran, dass alles, was die Finma schwächt, zur Gefahr für die Steuerzahlerinnen und -zahler wird, zur Gefahr für den Finanzplatz selber. Sie wissen es: Der Finanzmarkt ist in der Schweiz im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt, zu unserer Wirtschaftskraft, sehr gross. Auch deshalb braucht es eine Regulierung und eine gute Aufsicht. Umso wichtiger ist es, dass wir weder der parlamentarischen Initiative Heer – sie ist ja inzwischen zurückgezogen worden – Folge geben noch diese Motion unterstützen.

Stärken Sie der Finma den Rücken! Das ist nämlich das, was es braucht.

Maurer Ueli, Bundesrat: Das Thema Finma ist definitiv im Parlament und auch im Bundesrat angekommen. Insgesamt etwa zehn Vorstösse sind hängig, wurden angenommen oder abgelehnt. Das heisst, es ist ganz offensichtlich ein Thema, mit dem sich die Politik befassen muss. Der Bundesrat teilt grundsätzlich diese Auffassung, dass es eine klare Trennung braucht zwischen gesetzlichen Vorgaben und Regulierung einerseits, das ist die Aufgabe der Politik, und der Aufsicht andererseits, das ist die Aufgabe der Finma. Diese Trennung muss klar sein.

Wir haben das auch bereits signalisiert, indem wir bereit waren, die Motion Landolt entgegenzunehmen, die Sie auch angenommen haben. Die Motion Landolt geht in eine ähnliche Richtung wie die Motion Ihrer WAK, die Sie heute beraten. Die Motion Landolt fordert eine Auslegeordnung und eine Aufzeigung der Trennlinien, die zu beachten sind. Hier ist der Bundesrat gleicher Ansicht und im Übrigen auch die Finma. Auch die Finma teilt unsere Beurteilung, dass nach zehn Jahren eine Standortbestimmung notwendig ist und man sich einmal Rechenschaft über diese Aufgabe geben soll. Diesen Auftrag haben wir bereits mit der Motion Landolt. Sie ist im Ständerat noch nicht behandelt worden; ich gehe aber davon aus, dass sie dort angenommen wird.

Gleichzeitig hat der Ständerat ein Postulat Germann (17.3620) angenommen, das uns auffordert, einen Bericht vorzulegen über die Kosten, die durch die Regulierung der Finma entstehen. Diesen Bericht werden wir Ihnen zustellen. Dann haben Sie auch eine Auslegeordnung der Kosten, die durch die Aufsichtstätigkeit entstehen. Das kann dann eine weitere Grundlage sein, um den Bericht aufgrund der Motion Landolt zu beurteilen. Ich denke also, die notwendigen Vorkehrungen und die politischen Aufträge sind bereits erteilt.

Wenn wir die heute zu behandelnde Motion der WAK noch betrachten: Unserer Meinung nach geht sie in der Interpretation weiter als die angenommene Motion Landolt. Wenn wir die Linie wieder einmal definieren, was Regulierung ist und was Aufsichtstätigkeit ist, dann gibt es hier vielleicht nicht gerade eine Grauzone, aber die Finma hat in ihren Rundschreiben doch fachtechnische Weisungen aufzustellen. Die Regulierung liegt bei der Politik, aber wir haben das Fachpersonal in der Verwaltung nicht, das dann die fachtechnischen Details ausarbeiten könnte, und wir möchten dieses Personal auch nicht anstellen. Diese Arbeit muss weiterhin eine Aufgabe der Finma bleiben.

Mit der Interpretation der Motion der WAK ist aus unserer Sicht diese Trennlinie nicht ganz scharf gezogen. Wir würden die Motion so interpretieren, dass wir damit auch fachtechnische Aufgaben in der Verwaltung zu lösen hätten, und das kann nicht unsere Aufgabe sein. Sondern die Aufgabe der Politik, der Verwaltung, ist es, Gesetze und Verordnungen klar zu regeln, die Regulierung klar vorzunehmen. Wie das dann umgesetzt wird, das sind fachtechnische Detailfragen, für die weiterhin durch die Finma Lösungen erarbeitet werden sollen. Wir stehen hier laufend in Kontakt. Die Arbeit mit der Finma ist sehr konstruktiv und positiv.

Wir sind auch laufend im Gespräch mit der Branche, mit all den Kontrollierten und Beaufsichtigten, die sich mit der Finma auseinandersetzen. Ich gehe davon aus, dass wir inzwischen die Anliegen und Sorgen der Branche sehr gut kennen und im Gespräch mit der Finma bei der Erfüllung der Motion Landolt eine Lösung finden werden. Der Bericht zur Kostenfolgeabschätzung, den wir auch in Vorbereitung haben, wird zusätzliche Erkenntnisse über die Details dieser Regulierung geben.



Gefordert wird ja insbesondere auch von der Branche eine risikobasiertere Kontrolle. Es sind eher kleinere Banken oder kleinere Dienstleister, die sich über zu hohe Kosten und zu enge Regulierungen beklagen. In diesem Zusammenhang hat die Finma bereits reagiert und ein Konzept für kleinere Banken entwickelt, die sie weniger intensiv beaufsichtigen will. Diesen Pfad verfolgen wir gemeinsam weiter. Ich gehe davon aus, dass wir auch deren Anliegen mit dem Antrag auf Annahme der Motion Landolt eigentlich entgegengenommen haben. Wir arbeiten daran, und die Kostenfolgeabschätzung werden Sie entsprechend erhalten.

Ich bitte Sie, diese Motion nicht anzunehmen, weil sie genau in diesem Bereich der fachtechnischen Auflagen Unklarheiten schafft. Wir möchten eigentlich genau die Klarheit schaffen, die auch Sie fordern. Wir können regulieren, wir können Vorgaben machen, wir können uns auch international ausrichten, aber die Verwaltung ist nicht in der Lage, fachtechnische Spezifikationen vorzunehmen. Das soll weiterhin die Aufgabe der Finma sein. Mit den angenommenen Motionen haben wir unseren Auftrag bereits erhalten.

Ich bitte Sie also, der Minderheit Ihrer Kommission zu folgen und die Motion nicht anzunehmen. Herrn Heer danke ich für den Rückzug der parlamentarischen Initiative 16.466, "Die Finma muss wieder der Politik unterstellt werden". Sie ging noch einen Schritt weiter, und dies hätten wir auch nicht akzeptiert.

Le président (de Buman Dominique, président): Je profite de l'occasion pour adresser tous mes vœux à Madame Leutenegger Oberholzer pour son anniversaire. (*Applaudissements*)

AB 2018 N 206 / BO 2018 N 206

16.466

Zurückgezogen – Retiré

17.3976

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 17.3976/16591)

Für Annahme der Motion ... 126 Stimmen

Dagegen ... 52 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Le président (de Buman Dominique, président): J'adresse également mes meilleurs vœux à notre huissière, Madame Chantal Schaller, à l'occasion de son anniversaire. (*Applaudissements*)