



06.017

Finanzmarktaufsichtsgesetz**Loi sur la surveillance
des marchés financiers***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.03.07 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.03.07 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.06.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.06.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Minderheit

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, die Aufsicht über die Pensionskassen und Anlagestiftungen, die Suva und die Postfinance in den Gesetzentwurf zu integrieren, die Aufgaben des Verwaltungsrates (was sind "Geschäfte von grosser Tragweite"?), die Haftungsfragen und die Sanktionen klarer zu definieren. Ferner ist der Marktaufsicht (Finanzmärkte und Börsen) und dem Kundenschutz ein höheres Gewicht beizumessen, indem dieser Fachbereich aufsichtsmässig von der Bankenaufsicht entkoppelt wird und auf der gleichen Ebene wie die Banken- und Versicherungsaufsicht im Gesetz Einzug hält.

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat d'intégrer dans le projet de loi la surveillance des caisses de pension et des fondations de placement, de la SUVA et de Postfinance, et de définir plus clairement les attributions du conseil d'administration (que signifie "affaires de grande portée"?), les questions de responsabilité et les sanctions. Il conviendra en outre d'accorder plus d'importance à la surveillance des marchés (marchés financiers et Bourses) et à la protection des consommateurs, en séparant ces deux domaines, en matière de surveillance, de la

AB 2007 N 63 / BO 2007 N 63

surveillance des banques et en les inscrivant dans la présente loi sur le même plan que la surveillance des banques et des assurances.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: Le but de la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN) est triple. Il y a en effet un but essentiel et deux buts quelque peu secondaires.

Le but essentiel est de regrouper les organes fédéraux de surveillance des banques, des entreprises d'assurance et des autres intermédiaires financiers au sein d'une seule autorité de surveillance et de donner un cadre à cette institution dans une seule loi. Il s'agit de réunir sous un même toit la Commission fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, sous la désignation d'"Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers" (Finma).

Le deuxième but est d'adapter le cadre institutionnel des organes de surveillance, suite à l'évolution des marchés financiers et à leur complexification. Il s'agit donc de modifier quelque peu notre législation en la matière.





Le troisième but – qui est également d'importance, ce que nous n'oublierons pas durant les débats – est de donner plus de poids à cette autorité de surveillance, tant sur la scène nationale qu'internationale, de manière à ce que notre tissu financier gagne en crédibilité. Pour réaliser cet objectif, nous allons organiser la Finma qui sera un établissement de droit public. La LAUFIN sera indépendante sur le plan institutionnel, opérationnel et financier. Cet établissement sera placé sous la haute surveillance de la Confédération.

Ainsi, la loi donne un cadre à l'activité de réglementation de la nouvelle autorité que nous voulons mettre sous toit. Elle fixe les règles en matière de responsabilité, harmonise les instruments de surveillance, et prévoit des sanctions. Elle revêt ainsi la fonction de loi faïtière, puisque les lois spécifiques restent en vigueur: c'est le cas par exemple de la loi sur les banques et de la loi sur la surveillance des assurances.

Pourquoi faut-il cette nouvelle loi? Tout d'abord il est utile de rappeler que le secteur financier est un secteur important de notre économie puisqu'on y trouve approximativement 6 pour cent de la population active. Pour que ce système fonctionne bien, il faut – ce n'est pas le seul élément – une surveillance adéquate de l'ensemble de ce secteur. S'il y a des défaillances dans le système des marchés financiers, par exemple les différentes affaires bancaires qui ont secoué notre pays ces dernières années, il y a des conséquences graves pour les clients, pour l'ensemble de l'économie, ainsi que pour l'image de notre pays. Ceci est un point important.

Il s'agit donc de limiter les risques dans le secteur financier en mettant en place une surveillance efficace. Pour cela, il faut une réglementation et une coordination de l'ensemble des organes de surveillance qu'on connaît déjà aujourd'hui; cette idée a été peu contestée. Il faut également regrouper l'ensemble des compétences actuelles dans le domaine de la surveillance, afin d'avoir une autorité forte et de bénéficier ainsi de synergies. Comme je l'ai dit, ce sera un établissement de droit public car il doit avoir une autorité suffisante pour intervenir dans les marchés financiers, mais en même temps il doit être indépendant pour permettre une grande souplesse d'adaptation à des circonstances qui ne cessent de changer. Pour cela, il faut que cet établissement ait une personnalité juridique, des compétences de réglementation et des compétences d'organisation. Il faudra aussi le doter des moyens nécessaires en termes financiers et humains – on reviendra sur ce point tout à l'heure. Son organisation doit être la plus simple possible et il doit pouvoir agir en toute transparence.

Cependant, cette organisation ne sera pas un électron libre. En effet, tant le Conseil fédéral que les chambres ont leur mot à dire. Les chambres tout d'abord, par la mise en place de la loi dont nous discutons aujourd'hui, et le Conseil fédéral ensuite, par la mise en place des ordonnances, la discussion des objectifs stratégiques, puisque ceux-ci sont approuvés par lui; le Conseil fédéral nommera également le conseil d'administration. Il y aura aussi, bien entendu, la possibilité, pour les assujettis, de faire recours contre les décisions de cette Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers. Donc, on voit ici qu'on a résolu, par le biais de cette loi, le problème d'une indépendance suffisante de cet organisme, pour qu'il puisse s'adapter à des marchés qui changent. Mais en même temps, il doit y avoir un contrôle et ce dernier se fait sous la haute responsabilité du Conseil fédéral.

Le projet que nous traitons aujourd'hui a été longuement discuté puisque, depuis 1998, un groupe de travail a planché sur la question. C'était le groupe dit Zufferey, qui était chargé d'analyser la situation sur le contrôle des marchés. Ensuite, le travail s'est poursuivi dès 2001 dans le cadre de la commission Zimmerli, qui était chargée de faire des propositions d'amélioration du système actuel et de nous proposer justement une nouvelle loi.

Dès le moment où ce travail a été fait, il a ensuite été mis en consultation, bien entendu. Et on doit dire que la consultation a été très largement positive par rapport à l'idée d'une surveillance intégrée des marchés financiers. Des doutes ont été émis durant la consultation par rapport à la lourdeur, je dirai, de l'appareil, voire par rapport aux sanctions, mais je ne crois pas que cela ait porté véritablement sur le fond.

Suite à la consultation, le projet a été modifié pour y intégrer également la lutte contre le blanchiment, ce qui n'était pas prévu initialement.

En commission, nous avons tout d'abord procédé à de nombreuses auditions, de façon à entendre tous les partenaires, tous les spécialistes qui se sont posé la question de savoir s'il était utile de modifier la législation. Il ressort de ces auditions une large approbation par rapport au projet en termes d'efficacité, de synergies, de renforcement de la place financière suisse – renforcement notamment au point de vue international.

Quelques avis se sont exprimés contre ce projet lors de la consultation, estimant qu'il n'était pas nécessaire, ou encore qu'il était beaucoup trop lourd.

La commission est entrée en matière par 14 voix contre 4 et 2 abstentions. Son argument de base était à l'évolution du secteur des marchés financiers, avec une convergence des produits proposés par ceux-ci. Il est nécessaire aujourd'hui d'avoir une coordination, une synergie dans la surveillance des marchés financiers. Le projet de loi et la Finma augmentent l'efficacité de la surveillance et contribuent à un renforcement global de la crédibilité de la place financière suisse.

Lors des débats en commission, une minorité des membres a refusé d'entrer en matière pour des questions



liées aux coûts, estimant que la machine à construire était trop grosse. Mais comme je l'ai déjà mentionné, la commission est entrée en matière sur le projet à une très large majorité.

La commission a également rejeté la proposition de renvoi au Conseil fédéral défendue par la minorité Kaufmann, par 15 voix contre 6 et aucune abstention. Cette proposition voulait charger le Conseil fédéral d'intégrer dans le projet de loi la surveillance des caisses de pension, voire de Postfinance, ou encore d'autres organismes. Elle demandait aussi d'accorder plus d'importance à la surveillance des marchés et à la protection des consommateurs. La majorité de la commission a estimé qu'il s'agissait déjà d'un gros projet, qu'il faudrait mettre sur pied le plus rapidement possible – ce qui allait être lourd; c'est la raison pour laquelle il ne fallait pas aller plus loin encore.

Cependant, la commission a mené un très large débat par rapport à la nécessité d'intégrer ou non les caisses de pension au projet. Elle a résolu la question par le dépôt du postulat 06.3660, "Loi sur la surveillance des marchés financiers. Evolution future", lequel charge le Conseil fédéral d'analyser dans quelle mesure il conviendra à l'avenir d'élargir la surveillance des marchés financiers aux intermédiaires financiers et aux caisses de pension. Mais pour l'instant, restons-en au projet tel qu'il est formulé par le Conseil fédéral.

AB 2007 N 64 / BO 2007 N 64

Il faut bien admettre que si nous avons accepté la proposition de renvoi au Conseil fédéral, et que nous devons intégrer les caisses de pension dans le projet de loi, cela reviendrait quasiment à reprendre le projet depuis le début. Or, je vous l'ai dit, ce projet a mis déjà beaucoup de temps à mûrir, c'est pourquoi il faut véritablement aller de l'avant, mais sans écarter complètement cette question, qui se pose très justement.

En conclusion, la commission considère que le projet qui vous est soumis a été mûrement et longuement réfléchi, qu'il est utile et extrêmement important, car la surveillance doit être à la hauteur de notre place financière. Par ailleurs, la loi, ainsi que l'organisme qui sera mis en place, ont reçu l'appui de l'immense majorité des personnes qui seront concernées.

Vous avez donc tous les arguments pour entrer en matière et rejeter la proposition de renvoi au Conseil fédéral de la minorité Kaufmann.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich möchte gleich anfangs kurz die Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz in Erinnerung rufen: Der Finanzplatz Schweiz hat eine starke internationale Verflechtung. Führend ist die Schweiz insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Sektors zeigen folgende Rahmendaten: Banken, Versicherungen und andere Finanzintermediärinnen erarbeiten rund ein Siebtel des Bruttoinlandproduktes, beschäftigen 6 Prozent der Arbeitskräfte und generieren nach Schätzung des Finanzdepartementes rund 10 Prozent der Steuereinnahmen. Die Finanzintermediation gehört – das ist ganz klar – zu einer der Schlüsselfunktionen der Volkswirtschaft.

Die Schweiz hat damit alles Interesse am guten Funktionieren der Finanzmärkte, und dazu gehört eine wirksame Aufsicht. Das führte denn auch dazu, dass der Bundesrat bereits vor längerer Zeit Vorarbeiten zur Reform der Aufsicht einleitete; er hat verschiedene Expertenkommissionen eingesetzt – ich erinnere an die Arbeiten der Expertengruppe Zufferey, das war bereits im Jahr 2000, an die Berichte der Expertenkommission Zimmerli aus den Jahren 2003, 2004 und 2005. Diese Expertenarbeiten waren die Grundlage des Gesetzentwurfes, der Ihnen jetzt vorliegt. Der Bundesrat hat es aufgrund des Berichtes Zimmerli, der im Februar 2005 vorgelegt wurde, abgelehnt, die Erweiterung der potenziellen Aufsicht auf unabhängige Vermögensverwalter auszudehnen. Er hat nach der Vernehmlassung die Botschaft für die Zusammenfassung der drei Aufsichtsbereiche ausgearbeitet. Ich werde inhaltlich nachher darauf zu sprechen kommen.

Wir sind Erstrat. Ihre Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat umfassende Anhörungen zur Vorlage vorgenommen. Wir haben die betroffenen Branchen angehört, wir haben einen Vertreter der deutschen Bafin, Vertreter der Finanzwissenschaft und als Experten Herrn Professor Zimmerli angehört. Grossmehrheitlich sprachen sie sich für die Schaffung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma) aus, dies insbesondere mit dem Ziel der Stärkung des Finanzplatzes Schweiz und der Vertretung der Schweiz in internationalen Gremien und des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz.

Mit dem neuen Finanzmarktaufsichtsgesetz (Finmag) wird die bestehende staatliche Aufsicht über die Banken, die privaten Versicherungsunternehmungen und weitere Finanzintermediärinnen zusammengefasst. Es sind dies die Eidgenössische Bankenkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen und die 1998 geschaffene Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Sie alle werden neu in der Finma zusammengeführt. Die WAK hat den Aufsichtsbereich der Finma ausführlich diskutiert. Geprüft wurden insbesondere Anträge, die den Aufsichtsbereich ausdehnen wollten. Die Kommission hat schliesslich beschlossen, es beim Entwurf des



Bundesrates zu belassen. Sie hat es insbesondere abgelehnt, den Überwachungsbereich auf die Pensionskassen und Anlagestiftungen, die Postfinance und die Suva auszudehnen. Sie werden darüber im Rahmen des Rückweisungsantrages der Minderheit Kaufmann entscheiden können.

Warum haben wir den Geltungsbereich der Aufsicht nicht ausgedehnt? Zum einen müssten wir zuerst die materiellen Rechtsgrundlagen ändern, wenn wir diese Ausdehnung vornehmen wollten. Zum anderen ist aber insbesondere darauf hinzuweisen, dass im Speziellen die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und deren Aufsicht im Moment einer intensiven politischen Diskussion bedürfen; der Bundesrat hat eine Neuorganisation vorgeschlagen. Es geht nicht an, dass wir im Rahmen der Beratungen zum Finmag den Ergebnissen dieser politischen Diskussion vorgreifen. Wir bitten Sie deshalb, den Rückweisungsantrag abzulehnen. Zugleich hat ja die Kommission mit der Verabschiedung des Postulates 06.3660, "Finanzmarktaufsichtsgesetz. Weiterentwicklung", beschlossen, dass der Geltungsbereich des Finmag generell nochmals überprüft werden kann.

Das Finmag ist ein reines Organisationsgesetz. Die materiellen Rechtsgrundlagen bleiben nach wie vor in den einzelnen Finanzmarktgesetzen. Ich verweise auf die sieben Gesetze, wie sie in der Botschaft bzw. im Gesetzentwurf erwähnt sind. Es sind dies das Pfandbriefgesetz, das Versicherungsvertragsgesetz, das Kollektivanlagengesetz, das Bankengesetz, das Börsengesetz, das Geldwäschereigesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz. Das Finmag beschränkt sich auf die Festlegung der Organe, der Aufsicht und der Aufsichtsinstrumente. Ziel ist es, eine Aufsicht nach dem Grundsatz "same business, same risk, same rules" zu verankern. Es braucht eine wirksame Aufsichtsbehörde. Diese hat justizähnliche Funktionen, und gerade deshalb muss sie eine grosse Unabhängigkeit haben. Ich möchte daran erinnern, dass es die fehlende finanzielle Unabhängigkeit der Bankenkommission war, die 2001 beim Assessment des schweizerischen Finanzsektors durch den IWF beanstandet wurde.

Wie garantieren wir nun diese Unabhängigkeit? Die neue Aufsichtsbehörde ist als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet; sie ist eine organisatorisch verselbstständigte Verwaltungseinheit, und sie ist funktionell, institutionell und finanziell unabhängig. Die Finma verfügt über eigene Organe. Die Kommission hat dabei die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung intensiv diskutiert: Der Verwaltungsrat legt die strategischen Ziele fest und behandelt Geschäfte von grosser Tragweite. Im Organisationsreglement wird dies noch näher zu regeln sein – aber nicht im Gesetz. Die Geschäftsleitung hat die operative Führung inne. Die externe Revisionsstelle der Finma ist die Eidgenössische Finanzkontrolle. Es gibt keine Aufteilung in Fachdepartemente, aber es wurde auch in der Botschaft und in der Diskussion in der Kommission klar betont, dass die Besonderheiten der verschiedenen Aufsichtsbereiche beachtet werden müssen. Diese werden auch in den Leitungsgremien entsprechend vertreten sein. Die Aufsicht erfolgt je nach Regelung in den materiellen Gesetzen direkt durch die Finma oder indirekt via Revisionsgesellschaften, die der Finma über das Ergebnis ihrer Überprüfung Bericht erstatten. Falls man hier Änderungen vornehmen wollte, müsste man das nicht im Finmag machen, sondern eben in den materiellen Basisgesetzen.

Das Personal soll nach Ansicht der Mehrheit der Kommission öffentlich-rechtlich angestellt werden, weil es eine öffentlich-rechtliche Aufsichtsfunktion zu erfüllen hat. Wir werden noch darauf zu sprechen kommen, denn der Bundesrat hat eine privatrechtliche Anstellung vorgeschlagen.

Wie steuert die Politik? Auch diese Frage war Gegenstand einer breiten Diskussion in der Kommission. Die Steuerung erfolgt formell durch das Gesetz und die Verordnungen und im Einzelfall über die Anwendung durch die Justiz. Politisch erfolgt sie durch die strategischen Ziele, die vom Bundesrat zu genehmigen sind. Ferner wählt der Bundesrat den Verwaltungsrat, wobei er nach Meinung der Kommission darauf zu achten hat, dass beide Geschlechter angemessen vertreten sind. Ausserdem hat der Bundesrat ein Mitspracherecht bei der Wahl des CEO. Der Bundesrat genehmigt den

AB 2007 N 65 / BO 2007 N 65

Rechenschaftsbericht der Finma vor der Veröffentlichung und führt institutionalisierte Gespräche mit den Finma-Organen. Das Parlament hat eine indirekte Oberaufsicht. An dieser Gewaltenteilung wollte die Kommission auch nichts ändern.

Die Grundsätze der Regulierung sind folgende: Die Aufsichtsinstrumente werden vereinheitlicht, die Finma finanziert sich durch Gebühren und Abgaben vollumfänglich selbst, wie es bereits heute entsprechend der Fall ist. Die Kommission hat alle Anträge, die öffentliche Hand stärker zu belasten, abgelehnt.

Noch ein Hinweis zur Haftung: Der Bund trägt über das Verantwortlichkeitsgesetz eine Ausfallhaftung. Die Haftung der Finma soll, wie es auch bei vergleichbaren Organen im Ausland der Fall ist, auf wesentliche Amtspflichtverletzungen beschränkt werden.

Zu den Sanktionen: Das Sanktionenregime wird vereinheitlicht und gestrafft. Es wird noch an das neue StGB anzupassen sein; das ist eine Aufgabe, die der Ständerat übernehmen sollte. Neu sind Verwaltungssanktionen



wie das Einziehen von Gewinnen und die Möglichkeit eines Berufsverbotes vorgesehen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Die Kommission hat sich mit 14 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen dafür ausgesprochen. Ich ersuche Sie, mit der Mehrheit der Kommission den Rückweisungsantrag abzulehnen – das Stimmenverhältnis in der Kommission war dazu 15 zu 6. Zu beachten ist, dass jede Rückweisung zu einer massiven Verzögerung der Vorlage führen würde, und das bei einer Vorlage, die das Ansehen des Finanzmarktes stärkt und für die Schweiz volkswirtschaftlich von grosser Bedeutung ist.

Kaufmann Hans (V, ZH): Obwohl die SVP-Fraktion der Schaffung einer Mammutbehörde und einer Überregulierung kritisch gegenübersteht, teilen wir dennoch die Auffassung, dass der Zeitpunkt gekommen ist, die sieben Gesetze, welche bisher der Überwachung des Finanzmarktes dienten, zu überprüfen und allenfalls zu revidieren. Wir stimmen sogar zu, dass man ein neues Dach- bzw. Organisationsgesetz schafft, welches das Ganze etwas zusammenfasst. Auch wir wollen die Qualität der Aufsicht und die Reputation des Finanzplatzes Schweiz stärken. Was uns nun aber vorliegt, entspricht leider nicht unseren hohen Anforderungen. Wir sind der Meinung, der Gesetzentwurf habe zu viele Mängel; deshalb beantragt Ihnen die Minderheit, diese Vorlage zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückzuweisen.

Welches sind diese Mängel? Sie wurden vom Kommissionssprecher aus Zeitgründen nur gerafft dargestellt; darum möchte ich Ihnen diese Mängel etwas detaillierter darstellen. Es geht zuerst wirklich um die Frage, wer überhaupt zum Finanzmarkt gehört und wer den neuen Regeln unterstellt werden soll. Die Kommission hat sich geweigert, diese Frage im Detail zu beraten. Man hat einfach summarisch beschlossen, man beschränke sich auf das, was bis jetzt irgendwie im Gesetz erfasst sei, und lege die drei Überwachungsstellen einfach zusammen. Aber wenn wir die Reputation des Finanzplatzes Schweiz stärken wollen, müssen wir doch sehen: Im Ausland sind heute wesentlich mehr Institutionen und Stellen, die den Finanzmarkt repräsentieren, der Finanzmarktaufsicht unterstellt. Ich habe exemplarisch die Suva und Postfinance erwähnt, nur um darzustellen, dass mit der neuen Regulierung auch Wettbewerbsverzerrungen geschaffen werden. Aber es gibt selbstverständlich auch Pensionskassen, Anlagestiftungen, Devisenhändler, private Vermögensverwalter usw. Ich könnte hier noch eine lange Liste aufzählen.

Ein weiterer Punkt: Die ganze Darstellung, wie die Finanzmarktaufsicht organisiert werden soll, ist für mich etwas chaotisch. Wir müssen doch die Aufsicht klar trennen nach prudentieller Aufsicht, polizeilicher Aufsicht und Marktaufsicht. Unter prudentieller Aufsicht verstehe ich, dass die Aufsicht überprüft, ob die Banken oder Versicherungen finanziell solvent, also zahlungsfähig, sind. Bei der polizeilichen Aufsicht geht es um Geldwäscherei und ähnliche Anliegen, und bei der Marktaufsicht geht es um die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte. Diese Aufteilung ist wichtig, damit man dann auch die Kosten verursachergerecht zuweisen kann, und das kann man mit dem vorliegenden Entwurf nicht tun.

Mich stört, dass man die Geldwäscherei-Kontrollstelle auf ein Niveau anhebt, das von der Bedeutung her nicht zu rechtfertigen ist. Wenn man das schon macht, dann müsste man die Geldwäscherei-Überwachung, die die Banken und Versicherungen betrifft, auch ausgliedern und dort unterstellen. Das Ganze ist also unbefriedigend.

Zur Vermischung von Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsaufgaben: Gerade Sie, die immer auf eine gute Corporate Governance drängen, darauf, dass man Aufsicht und Geschäftsleitung trennt, geben hier dem Verwaltungsrat praktisch Carte blanche. Man kann sich die Aufgaben auswählen und dort, wo man sie selber erfüllen will, exekutiv tätig werden.

Zur internationalen Konglomeratsaufsicht: Das ist ein Thema, das wir fahrlässig behandelt haben. Es besteht z. B. die Situation, dass die grösste Versicherung der Schweiz von Frankreich her überwacht wird usw. Mich frustriert auch ganz besonders, dass unsere Budgethoheit abgeschafft wird. Damit riskieren wir ein finanzielles Eigenleben der Finma, damit beginnt dann vielleicht der Kongresstourismus. Wir bezahlen die Ausbildung; man "schaufelt" Arbeit ab, die man nicht selber machen will. Die Revisionsstellen müssen ja von den Überwachten bezahlt werden. Schliesslich schleicht sich der Staat aus der Verantwortung. Man will überall nicht mehr haftbar sein, alle Intermediäre müssen aber mit drakonischen Strafen rechnen.

Für mich ist die ganze Vorlage unausgereift; deshalb empfehle ich Ihnen, diese an den Bundesrat zurückzuweisen. Der Finanzmarkt Schweiz hat ein besseres Gesetz verdient.

de Buman Dominique (C, FR): Le groupe démocrate-chrétien salue la présentation par le Conseil fédéral de ce projet de loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers. Nous saluons notamment le regroupement des organes de surveillance des banques, des entreprises d'assurance et des autres intermédiaires financiers au sein d'une seule et même autorité.



Nous arrivons, avec cette remarque et cette opinion du groupe démocrate-chrétien, immédiatement à la question du champ d'application de la loi et à la proposition de renvoi de la minorité Kaufmann, cosignée par les commissaires membres du groupe UDC. Fallait-il, oui ou non – et c'est une question que les experts s'étaient posée il y a déjà de nombreuses années –, intégrer les autres agents financiers, comme le représentant de l'UDC vient de l'argumenter? C'est une question qui est délicate, et l'on pense notamment aux institutions comme Postfinance, la SUVA, les caisses de prévoyance, les fonds de placement. Il est vrai que l'idéal serait, à moyen et à long terme, d'avoir un assujettissement total de ces agents financiers. Néanmoins, il faut tenir compte du mode d'élaboration de nos lois; il faut tenir compte aussi du fait qu'en parallèle, il y a d'autres institutions qui sont en train de se réformer.

Pour en venir à la question plus délicate de l'assujettissement des caisses de prévoyance, on sait qu'aujourd'hui, ces caisses dépendent de l'Office fédéral des assurances sociales, alors que les autres assurances dépendent de l'Office fédéral des assurances privées. Or il y a, en matière de caisses de prévoyance, un souci, une préoccupation de caractère social, notamment par rapport à la détermination des taux de conversion. D'autre part, on sait qu'un projet d'amélioration de la surveillance des caisses de prévoyance est actuellement en cours d'élaboration.

Le groupe démocrate-chrétien rejoint dans ce domaine l'avis de la majorité de la commission, c'est-à-dire d'attendre le résultat de cette surveillance, d'attendre un certain nombre d'expériences pour, éventuellement, à terme, intégrer ces autres agents financiers.

Cela me donne l'occasion de vous dire déjà que le groupe démocrate-chrétien appuiera le postulat 06.3660 de la commission, que nous devons traiter à la fin de la discussion par article.

AB 2007 N 66 / BO 2007 N 66

Ce postulat, qui revêt précisément la forme du postulat et non celle de la motion, permettra au Conseil fédéral de faire une étude attentive de l'intégration des autres agents financiers, sans pour autant que l'on prenne une décision précipitée. D'autre part, et c'est aussi l'argument de notre groupe, nous ne voudrions pas procéder à ces études une fois de plus maintenant et mettre en retard l'installation de la Finma, que l'ensemble de la place financière et de l'économie suisses a demandée en urgence.

En ce qui concerne la loi elle-même, il est intéressant de constater qu'elle correspond à un double mouvement que l'on constate dans d'autres lois – je pense en particulier à la promotion de l'image de la Suisse, à la promotion économique du pays. Il y a un mouvement que j'appellerai d'intégration – les différentes instances financières sont ainsi regroupées en une seule –, de la même manière qu'on a pu voir au Parlement une volonté de regroupement des différents organismes chargés de promouvoir l'image de la Suisse. On a également cette même tendance de regroupement dans le domaine culturel, où certains milieux demandent que Pro Helvetia et d'autres institutions qui ont leur propre identité juridique soient rapatriées sous l'autorité de l'Office fédéral de la culture. C'est une première tendance dans laquelle s'inscrit cette loi.

Une deuxième tendance, c'est celle que l'on pourrait appeler de promotion et d'extension de l'image du pays à l'étranger. La Suisse est isolée au milieu de l'Europe politique dont elle n'est pas membre, mais cette Suisse, quelles que soient ses sensibilités, se rend compte de la nécessité d'améliorer les relations du pays et de ses institutions avec l'Europe au sens large du terme. Et l'un des buts du projet de loi qui nous est soumis est aussi d'avoir un interlocuteur financier sur la place internationale.

Troisième élément: le groupe démocrate-chrétien constate avec satisfaction que cette loi, sur le plan systématique, a un caractère subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle maintient les spécificités propres à chaque domaine de surveillance; donc, sur le plan matériel, chaque loi spéciale est maintenue en tant que telle branche par branche, et ce n'est que l'autorité de surveillance des diverses institutions qui est unifiée dans une loi faîtière. J'en viens maintenant à un certain nombre de caractéristiques de la loi. Le groupe démocrate-chrétien salue la forme juridique qui a été choisie, c'est-à-dire l'établissement de droit public autonome et non pas la société anonyme, qu'elle soit d'ailleurs de droit privé ou de droit public. Cela me permet d'entrée de cause de dire qu'en parallèle avec le choix de la forme juridique de la Finma, le groupe démocrate-chrétien est de l'avis de la majorité de la commission pour la détermination du statut du personnel: en effet, ce statut public permet non seulement de garantir l'indépendance des collaborateurs et collaboratrices dans un domaine qui est soumis à des pressions, qu'elles soient nationales ou internationales, mais cela permet aussi de tenir compte de la forme publique de la société.

Le groupe démocrate-chrétien partagera pratiquement toujours l'avis de la majorité de la commission. Je ne vais pas à ce propos entrer dans le détail à l'occasion du débat d'entrée en matière. Je signalerai simplement que nous soutenons la proposition de mettre le siège de l'institution à Berne. Nous partageons aussi l'avis selon lequel il faut doter le conseil d'administration de compétences importantes; contrairement à ce qui a



été dit tout à l'heure par Monsieur Kaufmann, nous partons du principe que si la Finma est une personnalité juridique de droit public, il faut doter ses autorités de pouvoirs élargis, et, dans ce sens-là, l'amendement qui a été apporté de parler des "affaires de grande importance" a l'appui total du groupe démocrate-chrétien.

Une autre question qui a été évoquée au sein de notre groupe et au sein de la commission est la suivante: faut-il donner plus de poids au Parlement dans cette loi? Il y a aux articles 9 et 12 des propositions de minorité qui émanent de membres, soit du groupe socialiste, soit du groupe UDC. Dans les deux cas, il s'agit d'associer le Parlement de plus près à la mise en oeuvre et à la surveillance de cette loi. Le groupe démocrate-chrétien n'est pas de cet avis parce que, d'une part, c'est une loi qui a un caractère hautement technique – on s'en est rendu compte à son examen – et, d'autre part, il faut garder cette haute surveillance qui est relativement distante et qui est conférée au Conseil fédéral, de manière à garantir aux autorités de la Finma leur plus grande indépendance et d'éviter la politisation. Voilà quelques remarques qui sont faites par le groupe démocrate-chrétien à l'occasion du débat d'entrée en matière.

Dernier élément: nous saluons le fait que le projet soit "kostendeckend", c'est-à-dire qu'il couvre ses propres coûts, soit par le biais de taxes, soit par celui d'émoluments. On peut ainsi parler d'une authentique autonomie de l'institution financière et c'est une réponse par rapport à ceux qui craignaient que cette nouvelle institution entraîne des frais importants pour la Confédération.

En résumé, c'est à l'unanimité que le groupe démocrate-chrétien salue ce projet de loi, qu'il entrera en matière et que, dans la plupart des cas, il rejoindra l'avis de la majorité, avec les considérations qui viennent d'être faites.

Wäfler Markus (E, ZH): Zuerst möchte ich mich für meine Absenz entschuldigen; sie war verursacht durch einen störrischen Laptop, der sich nicht davon überzeugen liess, dass er mir mein Blatt ausdrucken sollte.

Die EVP/EDU-Fraktion stimmt für Eintreten auf dieses Finanzmarktaufsichtsgesetz. Wir bitten Sie, diese Vorlage ebenfalls zu unterstützen. Unsere Fraktion begrüsst die Vorlage mit dem Ziel, die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungen und Finanzmarktintermediäre in einem Gesetz zusammenzufassen. Den Einbezug der im Rückweisungsantrag aufgeführten Bereiche würden wir ebenfalls begrüssen. Ich nehme an, dass sich Herr Bundesrat Merz hierzu noch äussern wird.

Wir sind der Meinung, dass es im ureigenen Interesse unseres Landes und des Finanzplatzes Schweiz liegt, im Bereich Finanzmarkt eine effiziente, wirksame und gut funktionierende staatliche Aufsicht zu haben. Dies ist eine wirksame Prävention gegen Missbrauch im Bereich des Finanzmarktes; an Missbrauch auf dem Finanzmarkt Schweiz kann unser Land kein Interesse haben. Transparenz ist zudem auch eine vertrauensbildende Massnahme.

Allerdings sind wir nicht blauäugig; uns ist klar, dass auch ein griffiges Finanzmarktaufsichtsgesetz von schlitzohrigen Akteuren umgangen werden kann, wie das auch beim Strassenverkehrsgesetz der Fall ist. Deshalb verweisen wir hier ausdrücklich auf die ethische Verantwortung der Finanzmarktakteure, welche schlussendlich in einer Situation des weltweiten Wachstums der Schattenwirtschaft massgebend dafür ist, ob sich unser Land als Finanzmarktplattform für illegale Transaktionen verwenden lässt. Hier stehen wir sowohl als Staat wie auch als Wirtschaft in der Verantwortung.

Wir empfehlen Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Der Finanzplatz hat für die schweizerische Volkswirtschaft eine grosse Bedeutung. Banken, Versicherungen und andere Finanzdienstleister beschäftigen rund sechs Prozent unserer Arbeitskräfte; jeder fünfzehnte Franken des BIP wird von ihnen erarbeitet. Daher haben wir alle ein vitales Interesse an einem guten Funktionieren des Schweizer Finanzmarktes und an seinem guten Ruf. Ein guter – auch und vor allem – internationaler Ruf hängt von der Qualität der Aufsicht ab. Die SP-Fraktion begrüsst daher die Schaffung einer Finanzmarktaufsicht und wird auf das Finanzmarktaufsichtsgesetz eintreten. Wir erachten es als richtig, dass dadurch die staatliche Aufsicht über Versicherungen, Banken und weitere Finanzintermediäre unter ein Dach, unter eine gemeinsame Aufsicht, kommt. Wir finden es auch korrekt, dass Pensionskassen, Postfinance und die Suva dieser Aufsicht nicht unterstellt werden. Dazu wird mein Kollege Paul Rechsteiner noch etwas sagen.

Dass die Finma als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert wird, erachten wir als zweckmässig. Wichtig ist ihre Unabhängigkeit, finanziell und in ihrem Funktionieren. Diese

AB 2007 N 67 / BO 2007 N 67

Unabhängigkeit erfordert eine politische Steuerung über die Festlegung der strategischen Ziele und eine Rechenschaftspflicht. Als öffentlich-rechtliche Anstalt, welche staatliche Aufgaben übernimmt, soll sie über öffent-





lich-rechtlich Angestellte verfügen. Hier haben wir einen Dissens zum Entwurf des Bundesrates; wir unterstützen die Mehrheit der WAK.

Die Finma soll sich durch Gebühren und Abgaben selbst finanzieren, so, wie das heute bei den entsprechenden Organen bereits der Fall ist.

Wichtig ist, dass die Finma Sanktionen aussprechen kann, die auch Wirkung zeigen. Das Sanktionengefüge wird mit diesem Gesetz vereinheitlicht, was sehr zu begrüßen ist. Beides, die Vereinheitlichung und die Schärfe der Sanktionen, dient dem Wohl aller Beaufsichtigten, die sich korrekt verhalten, vor allem aber dem bereits beschworenen internationalen Ruf unseres Finanzplatzes. Wer hier, wie Herr Kaufmann, Milde walten lassen will, schießt ein Eigentor.

Die SP-Fraktion möchte mit ein paar Minderheitsanträgen die Vorlage verbessern – dies insbesondere durch einen verstärkten Einbezug des Parlamentes bei der Ablage der Rechenschaft und durch die Verstärkung der Einflussnahme von Frauen auf die Tätigkeit der Finma. Die Minderheitsanträge von Herrn Kaufmann lehnen wir alle ab. Insbesondere tun wir dies bei seinem Rückweisungsantrag. Haftungsfragen und Sanktionen sind aus unserer Sicht ausreichend definiert, der Kreis der Unterstellten ist nicht zu erweitern, und eine Auftrennung bzw. Abtrennung der Marktaufsicht, wie das die Minderheit fordert, widerspricht der Intention dieses Gesetzes. Die SP-Fraktion wird also auf die Vorlage eintreten, versuchen, sie in ihrem Sinne zu verbessern und Aushöhlungen zu verhindern, und sie wird in der Gesamtabstimmung Ja sagen zu dieser notwendigen Gesetzesvorlage.

Rechsteiner Paul (S, SG): Das Finanzmarktaufsichtsgesetz, die integrierte Finanzaufsicht, ist ja ein Produkt der Logik der Allfinanz, die inzwischen ökonomisch bereits wieder überholt ist; die Zusammenlegung all dieser Aufsichtsbehörden im Finanzmarktbereich, für private Versicherungen bis hin zu Banken und Börsen. Man mag das so machen, dagegen kann nichts eingewendet werden, obschon man sich rückblickend dann nachher unter Effizienzgesichtspunkten auch fragen kann, ob diese "Modernisierung" letztlich nicht vor allem einem Modetrend gefolgt ist. Aber grundsätzlich ist aus gewerkschaftlicher Sicht – ich spreche hier namentlich unter diesem Gesichtspunkt – gegen diese Vorlage nichts Prinzipielles einzuwenden.

Etwas einzuwenden wäre gegen diese Vorlage, und deshalb ergreife ich hier noch kurz das Wort, wenn die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wie auch die Suva dieser Gesetzgebung unterstellt würden, wie es der Antrag der Minderheit Kaufmann will. Die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wie auch die Unfallversicherung, wie sie über die Suva erfolgt, die Sozialversicherungen folgen einer anderen Logik als diese Finanzmarktakteure. Es hätte gewaltige Auswirkungen – gewaltige negative Auswirkungen – auf die soziale Sicherheit, wenn die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge der Finanzmarktaufsicht unterstellt würden. Es würden im Rahmen der prudentiellen Aufsicht ganz andere Parameter Gültigkeit beanspruchen als jetzt, da die sozialversicherungsrechtliche Logik für diese Einrichtungen gilt. Die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sorgen nach eigenen Gesichtspunkten für die soziale Sicherheit. Völlig klar und unbestritten ist, dass die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge verbessert werden muss, zum Teil auch strikter ausgestaltet werden muss. Das muss aber bei der beruflichen Vorsorge im Rahmen der Revision der Aufsichtsbestimmungen erfolgen, nach sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten, nicht über die Finanzmarktaufsicht.

Die Versicherten in diesem Land haben ihre Erfahrungen mit der Finanzmarktaufsicht in der Logik des Privatversicherungsrechtes über das Versicherungsvertragsgesetz, über das Bundesamt für Privatversicherungen. Dort gelten für die Betroffenen viel schlechtere Leistungsparameter; das ist die Folge der Anwendung der Privatversicherungsnormen, kommerzieller Normen. Dort spielt die Gewinnerorientierung dieser Einrichtungen eine zentrale Rolle, der Interessenausgleich der Aktionäre und der Destinatäre in der beruflichen Vorsorge. In der beruflichen Vorsorge muss es aber darum gehen, dass die sozialversicherungsrechtlichen Parameter gewahrt werden. Das spricht ganz entscheidend, wie alle Untersuchungen ergeben haben, wie Expertenkommissionen zur Verbesserung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge sagen, für eine Verbesserung der Aufsichtsinstrumente in der beruflichen Vorsorge und gegen die Finanzmarktlogik, die bei einer Unterstellung unter das Finmag Platz greifen würde.

Es ist deshalb richtig, dass die Kommission es abgelehnt hat, die berufliche Vorsorge der Finmag zu unterstellen. Diese Unterstellung hätte – das kann man heute sagen – dieser Vorlage das Genick gebrochen. Das ist unterblieben, weil die Weisheit der Mehrheit dies verhindert hat.

Ich muss Sie in diesem Sinne ersuchen, den Antrag der Minderheit Kaufmann abzulehnen.

Recordon Luc (G, VD): Vous le constatez, nul n'a combattu jusqu'ici l'entrée en matière; le groupe des Verts ne le fera pas non plus. Ce projet est fondé dans son principe: il importe d'améliorer la surveillance sur l'entier des actifs financiers.



Au fond, la volonté – que nous partageons, d'ailleurs – est de dire: "la matière première qu'est l'argent doit réunir les acteurs à surveiller sous un même chapeau", si l'on peut dire cela ainsi. C'est comme si l'on disait que dans le domaine du bois, ceux qui font du bois d'énergie et ceux qui font du bois de construction doivent être, à raison de leur matière première, surveillés ou gouvernés par les mêmes. Là s'arrête la comparaison, car évidemment la matière financière est plus complexe, plus diffuse et ne permet pas une synthèse aussi aisée que si l'on était dans le domaine du bois, par exemple.

Nous avons affaire en effet à un domaine qui se développe très rapidement. En particulier le secteur de tout ce qui est assurance est assez difficile à lier avec tout ce qui est de nature plutôt bancaire et commerciale. C'est la raison pour laquelle nous ne sommes pas arrivés, à ce stade, malgré tous les efforts, à une parfaite unification de l'autorité de surveillance. C'est pourquoi on peut être d'accord jusqu'à un certain point pour dire, avec Monsieur Kaufmann, que le projet n'est pas totalement mûr. Néanmoins, ce n'est pas une raison pour le renvoyer.

Je vous inviterai à ne pas suivre la proposition de renvoi au Conseil fédéral de la minorité Kaufmann. Nous n'avons que trop attendu en effet un premier pas, une première étape qui permet déjà dans une certaine mesure de regrouper de manière à peu près synthétique les principaux éléments des marchés financiers, c'est-à-dire essentiellement les assurances privées et tout le secteur bancaire.

C'est probablement un peu insatisfaisant pour l'esprit, c'est aussi assez helvétique que de procéder ainsi, pas à pas, en restant un tout petit peu au milieu du gué, mais c'est nécessaire si on ne veut pas éternellement repousser cette réforme.

C'est d'ailleurs aussi pour cette raison que je retire ma proposition de minorité à l'article 1 alinéa 1, même s'il semblait pourtant intellectuellement justifié de dire que la gestion de l'actif des caisses de pension devrait être soumise – et c'est un très gros morceau – à l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, la nouvelle Finma. Néanmoins, il nous paraît vain d'essayer de le faire maintenant, face à la très grande réticence de nombreux milieux, aussi bien ceux qui craignent que ce soit le début d'une surveillance du social par les autorités de surveillance des marchés financiers que les autorités en place elles-mêmes, qui estiment qu'elles n'ont pas les moyens de pratiquer cette surveillance étendue à la gestion de l'actif des caisses de pension.

Cependant, puisque vous aurez à traiter – et que vous adopterez, nous l'espérons – ensuite un postulat 06.3660 de la commission visant à l'extension ultérieure des avoirs, je

AB 2007 N 68 / BO 2007 N 68

pense que la distinction entre la surveillance de la gestion des avoirs et la surveillance de l'ensemble des assurances est une notion pertinente et qu'elle devrait être reprise, tout particulièrement pour les assurances sociales.

En conclusion, je vous invite à entrer en matière et à rejeter la proposition subséquente de renvoi au Conseil fédéral de la minorité Kaufmann.

Bührer Gerold (RL, SH): Aus liberaler Sicht mag man sich fragen, ob wir wieder ein neues Gesetz brauchen. Die Vorgespräche und die ausführlichen Hearings mit den betroffenen Branchen haben uns überzeugt, dass diese Neuordnung der Finanzmarktaufsicht nicht zuletzt auch im Eigeninteresse des Finanzplatzes Schweiz angebracht und notwendig ist. Denn – es ist bereits erwähnt worden – für die Bedeutung und den Erfolg des Finanzplatzes ist zwar in erster Linie die Professionalität, die eigenverantwortlich wahrgenommene Kontrolle wichtig, aber darüber hinaus sind mit Blick auf die Politik auch die Rechtsverlässlichkeit, sprich der Schutz der Privatsphäre, und eben eine international anerkannte Finanzmarktaufsicht von Bedeutung.

Ich glaube, wir sind auch nicht einem Alleingang erlegen, denn die internationale Entwicklung geht bereits seit einiger Zeit in die gleiche Richtung, dass man für ähnliche Geschäfte ein Dach in der Finanzmarktaufsicht etabliert. Mit anderen Worten: Wir unterstützen das Kernelement, hier ein Dachgesetz zu etablieren. Schon der Ausdruck "Dachgesetz" sagt es: Die Rechtserlasse für die verschiedenen Akteure, Banken oder Versicherungen, und in Bezug auf die Geldwäscherei bleiben intakt. In Artikel 11 des Gesetzes ist auch vorgesehen, dass die Finma in Fachbereiche aufgeteilt wird. Damit haben wir klar zum Ausdruck gebracht, dass zwar die Synergien genutzt werden müssen, dass kein "Gartenhagdenken" sein darf, dass aber die fachspezifischen Elemente in den Fachbereichen weiterhin zum Zuge kommen müssen.

Wir sind überzeugt, dass das Kriterium der Professionalität, des Gegenseitig-voneinander-Lernens mit der Finanzmarktaufsicht gefördert wird. Es ist nicht so, dass man mit dieser Zusammenfassung den Allfinanz-Traum nochmals aufleben lassen möchte, wie man vielleicht auf den ersten Blick meinen könnte. Der klassische Allfinanz-Traum hatte ein kurzes Dasein und, wie wir alle wissen, ein jähes Ende mit erheblicher Wertvernichtung. Das ist nicht die Auffassung. Aber es ist klar, dass Interdependenzen zwischen Bank- und Versicherungsge-



schäften sowie solchen im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen vorhanden sind: auf der Aktiv- wie auf der Passivseite der Bilanz, im Bereich des Risikomanagements, im Bereich moderner Finanzprodukte. Deswegen ist es sinnvoll, hier das Know-how zusammenzuziehen.

Ein wichtiger Punkt gerade auch mit Bezug auf die internationale Anerkennung ist die institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit dieser Institutionen. Ich kann verstehen, dass man als Parlamentarier in Bezug auf die Budgetaufsicht, auf die Kontrolle die Leine vielleicht eher etwas straff halten möchte; aber in dieser Güterabwägung zwischen der Unabhängigkeit, der hohen fachlichen Akzeptanz dieses Gremiums und dieser Möglichkeit der parlamentarischen Interventionen müssen wir der Unabhängigkeit und der Professionalität den Vorzug geben. Die Rechenschaftspflicht und die Oberaufsicht durch den Bund bleiben ja ausdrücklich im Gesetz gewahrt; es ist von den Kommissionssprechern gesagt worden.

Zum Rückweisungsantrag einige Bemerkungen, damit kein falscher Eindruck im Raum stehen bleibt: Wir treten wie gesagt auf diese Vorlage ein. Wir stimmen diesem Regelwerk zu, weil es in der Summe deutliche Vorteile bringen wird. Es ist mit Recht die Frage gestellt worden, ob andere Finanzmarktanbieter wie die Pensionskassen, die Postfinance, die Suva, die ähnliche Geschäfte tätigen, nicht auch dieser Aufsicht unterstellt werden sollen. Wenn wir den Rückweisungsantrag der Minderheit Kaufmann ablehnen, so nicht, weil wir der Auffassung sind, dieses Problem sei für alle Zeiten gelöst. Aber wir mussten einsehen, dass ein Einbezug dieser Institutionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt erstens die eingeplanten zeitlichen Vorgaben ganz massiv nach hinten schieben würde. Das ist letztlich nicht im Interesse des Finanzplatzes Schweiz. Ein zweiter Punkt, der dagegen spricht, diese Institutionen jetzt zu unterstellen, ist der Umstand, dass vor allem im Bereich des Pensionskassenwesens – Sie wissen es – verschiedene Untersuchungen laufen. Deshalb rät Ihnen unsere Fraktion, das Postulat 06.3660, dessen Annahme, wie Sie gesehen haben, auch der Bundesrat beantragt, unbedingt anzunehmen. Es fordert den Bundesrat auf, die Frage des Einbezugs dieser Institutionen eingehend zu prüfen. Es kann nämlich nicht sein, dass man zwar landauf, landab predigt: "same business, same rules", dann aber, wenn es allenfalls gewisse Interessen betrifft und gewisse politische Gärten touchiert, mit scheinheiligen Argumenten andere Regeln verlangt.

Es ist uns klar, dass diese Institutionen, vor allem die zweite Säule und die Suva, ganz besondere Dimensionen aufweisen, denen man gerecht werden muss. Aber es ist doch nicht zu leugnen, dass sich in Bezug auf das Risikomanagement, die finanzielle Sicherheit und die Solvenz genau die gleichen Aufsichtspflichten stellen. Deswegen, so meinen wir, muss diese Frage in aller Ruhe, aber auch mit aller Entschlossenheit geklärt werden. Deswegen ersuchen wir Sie um Annahme dieses Postulates.

Wichtig erscheint uns in Bezug auf die Unabhängigkeit auch, dass die Finanzmarktaufsicht personalmanagementmässig, also in einem Bereich des Finanzmarktes, in dem der Markt, wie wir wissen, in Bezug auf die Salarierung besondere Entwicklungen genommen hat, die notwendige Flexibilität hat. Wir wollen nicht, dass sich die Finanzmarktaufsicht hier quasi in Organe mit übermässiger Salarierung einreihet, aber wir haben eben zur Kenntnis nehmen müssen, dass eine privatrechtliche Anstellung gerade hier Vorteile bringt. Bei der Revisionsaufsicht hat dieses Parlament auf Antrag des Departementsvorstehers einer privatrechtlichen Ordnung zugestimmt, und unsere Fraktion sieht nicht ein, weshalb hier, in einem ähnlichen Bereich, in dem es auch um eine Aufsichtstätigkeit in Bezug auf den Finanzmarkt geht, eine privatrechtliche Anstellung falsch sein sollte.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen Eintreten auf die Vorlage. Wir empfehlen Ihnen de facto, überall mit der Kommissionsmehrheit zu stimmen – ausgenommen ist wie gesagt Artikel 13 in Bezug auf die Anstellungsverhältnisse –, und wir empfehlen Ihnen vor allem auch, das Postulat, das ich vorher erwähnt habe, anzunehmen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich möchte eingangs der Kommissionssprecherin und dem Kommissionssprecher herzlich danken für die Präsentation des Geschäftes, das sie in Ausführlichkeit und mit sehr viel Detailkenntnis dargelegt haben; mit Kenntnissen, die sich die Kommission im Laufe von vielen Sitzungen erarbeitet hat. Beide haben auf die Bedeutung des Finanzplatzes hingewiesen und dabei teilweise auch mit Zahlen operiert. Eine darf man noch nachschieben: Der schweizerische Finanzplatz verwaltet heute mehr als 4500 Milliarden Franken Vermögen. 4500 Milliarden, das ist eine für die meisten Leute abstrakte Zahl; die meisten wüssten nicht einmal, wie viele Nullen eine solche Zahl hat. Das ist, was im Finanzplatz Schweiz verwaltet wird. Und es ist selbstverständlich, dass ein solch gewaltiger Finanzplatz, der im Bereich der Vermögensverwaltung für Private zu den grössten der Welt gehört, entsprechend beaufsichtigt werden muss. Das gehört zum Label; das gehört zur Reputation; das gehört zum guten Ruf eines Finanzplatzes.

Aber dazu gehört eben auch, dass wir die Aufsicht international entwickeln, dass wir uns auch international Gehör verschaffen. Und eine integrierte Finanzmarktaufsicht ist in der Tat ein Organ, das auch in den Gremien, die sich international mit der Weiterentwicklung der Finanzmarktaufsicht befassen, eine Stimme und ein Gewicht hat. Das sind wesentliche Ziele, die wir mit dem Projekt anstreben.



Ich danke auch den Fraktionssprechenden, die sich im Wesentlichen günstig und zustimmend für diese Vorlage ausgesprochen haben. Nun zuerst ein kurzes Wort zu Herrn Paul Rechsteiner. Er hat – nicht zu Unrecht – die Frage gestellt,

AB 2007 N 69 / BO 2007 N 69

ob man nicht allenfalls, indem man die Allfinanzstrategie, also die Integration von Banken, Versicherungen und Geldwäscherei, zugrunde legt, eine Entwicklung verfolgt, die im Kern schon wieder gestorben ist. Die Frage ist nicht unberechtigt. Auf der Ebene der Unternehmensstrategien zwischen Banken und Versicherungen hat sich das Allfinanzgeschäft in der Tat nicht mehr weiterentwickelt. Aber auf der operativen Stufe, bezogen auf einzelne Produkte von Banken und Versicherungen, gibt es je länger, je mehr die Durchdringung dieses Allfinanzgedankens. Daher gibt es keinen Grund, diese ursprüngliche Philosophie heute wieder infrage zu stellen. Ich komme zum Rückweisungsantrag der Minderheit, der von Herrn Kaufmann vertreten wird. Er hat ganz am Anfang seines Votums von einer Mammutbehörde gesprochen, hat diesen Gedanken dann aber nicht so vertieft, wie er es noch in der Kommissionssitzung getan hat. Ich möchte ihm auch hier erwidern, dass wir in keiner Art und Weise eine anonyme Mammutbehörde anstreben, sondern dass wir uns von der Zusammenlegung der drei heute in sich gut funktionierenden Institute Synergien erhoffen, und diese werden wir auch erzielen. Diese Synergien beginnen im Kleinen, und das Kleine ist die Logistik. Es sind Heizung, Papierankauf, Material und Gebäude. Aber dann geht es natürlich weiter: Auch in Bezug auf die Infrastrukturen, die Verwaltungsverfahren, die Kommunikation, das Personal, die Einschätzung von Risiken, den Austausch von Ideen, die Beurteilung der Aufsichtsfunktionen, die Kommunikation, die Umsetzung und die Darstellung usw. gibt es eine ganze Menge von möglichen Synergien, die – wenn die Finanzmarktaufsicht gut geführt ist – eben gerade nicht zu einer Mammutbehörde, sondern zu einer gut strukturierten, schlanken, effizienten neuen Finanzmarktaufsicht führen. Das muss unser Ziel sein.

Herr Kaufmann hat die Frage nach der Unterstellung aufgeworfen: Welche Finanzintermediäre sollen der Aufsicht unterstellt werden? Diese Frage ist teilweise im Vorfeld des Projektes durch Gutachten beantwortet, aber dann auch in der Kommission wieder diskutiert worden. Es kann heute gesagt werden, dass wir im Wesentlichen die heute bestehenden Finanzintermediäre integrieren wollen und dass damit zunächst einmal keine Ausweitung verbunden ist. Wir haben aber in der Tat auch über die Post gesprochen, welche bedeutende Geldsummen verantwortet. Wir haben über die zweite Säule gesprochen und in diesem Zusammenhang festgestellt, dass im einen wie im anderen Bereich Revisionen unterwegs sind. Sowohl jene des Postgesetzes als auch jene des BVG sind in diesem Sinne bereits unterwegs. Ich verweise in diesem Zusammenhang auch darauf, dass wir mit dem Postulat, das die Kommission dem Rat unterbreitet und das verlangt, dass wir diese Fragen dort nochmals zu prüfen haben, ausdrücklich einverstanden sind.

Wenn Sie heute die Rückweisung beschliessen würden, ergäbe sich daraus eine unerwünschte, unliebsame Verzögerung, nachdem wir bereits erste Hinweise haben, dass die Finanzmarktaufsicht zusammengeführt werden soll. Ich erinnere Sie auch daran, dass der Internationale Währungsfonds gerade am letzten Montag, nachdem er die Prüfung unserer Volkswirtschaft und unserer Finanzsysteme vorgenommen hatte, sich ausdrücklich zugunsten dieses Projektes ausgesprochen hat. Der Währungsfonds hat dieses Projekt studiert, und er sagt, dass das der richtige Weg ist, den wir hier beschreiten werden.

Die Frage, ob man potenzielle Markt- und Funktionsaufsicht immer ganz scharf trennen kann, möchte ich offenlassen. Es gibt Beispiele, an denen man zeigen kann, wie schwierig es ist. Nehmen Sie den neuen Swiss Solvency Test, der im Bundesamt für Privatversicherungen entwickelt wurde und der eben zeigt, dass zum Teil auch neue Arten, neue Philosophien der Überwachung Platz greifen, dass man eben Bank- und Versicherungsprodukte teilweise in ihrem Ineinanderfliessen auch entsprechend beaufsichtigen muss.

Die Frage der Konglomeratsaufsicht beschäftigt mich auch, und zwar in dem Sinne, dass wir natürlich hoffen, dass die schweizerische Finanzmarktaufsicht auch in die Lage versetzt wird, Konglomeratsaufsicht wahrzunehmen. Das ist im Sinne der Stärke des Finanzplatzes und seiner Bedeutung erwünscht. Dazu bedarf es aber, Herr Kaufmann, der internationalen Zusammenarbeit. Da müssen wir zum Teil auch beispielsweise mit der EU zusammenarbeiten. Erste Ergebnisse gibt es. Es gibt im Versicherungsbereich bereits die Möglichkeit, dass die Schweiz dort Konglomeratsaufsicht wahrnehmen kann. Wir müssen an diesem Thema, unabhängig von der heutigen Gesetzgebung, weiterarbeiten.

Sie haben dann die Frage nach den Finanzen gestellt und gesagt, Sie befürchteten hier etwas ein Eigenleben. Da darf ich Sie beruhigen. Zunächst einmal hat der Bundesrat generell für alle ausgelagerten oder auszulagernden Betriebe der Bundesverwaltung und der bundesnahen Organisationen eine Corporate-Governance-Regelung beschlossen und verabschiedet. In dieser Corporate-Governance-Regelung ist ganz klar das Rechnungswesen vorgeschrieben. Nebst diesem Rechnungswesen besteht aber seitens des Bundesrates



auch eine Aufsichtspflicht über die Finma, und Sie als Parlament werden über die Aufsicht und auch über den Bundesrat den Zugriff auf die Finma haben, so das nötig ist. Ferner weise ich Sie darauf hin, dass die Gebührenverordnung durch den Bundesrat zu genehmigen ist und dass letztlich die Finma durch eine Revisionsstelle ihrerseits beaufsichtigt wird. Ich glaube, angesichts des Zusammenwirkens all dieser Massnahmen kann man doch sagen, dass wir das Ganze finanziell von Anfang an im Griff haben werden.

Dass die Finma kostendeckend arbeitet, ist im Sinne der Finanzpolitik unseres Landes zweifellos richtig. Die Finanzintermediäre wissen das auch; es gibt keine Neuheiten, sie sind heute schon in der Lage, die entsprechenden Kosten zu erbringen. Dass man hier untergliedern muss zwischen eigentlichen Aufsichtskosten und allgemeinen Kosten, die zum Beispiel auch mit der Mitwirkung in internationalen Gremien zusammenhängen, ist für mich eine Selbstverständlichkeit. Das ist eine reine Frage des Rechnungswesens und der Darstellung im Rechnungswesen.

Abschliessend weise ich darauf hin, dass wir hier ein Dachgesetz beschliessen; das sehen Sie schon daran, dass wir im Anschluss an die Beratung des eigentlichen Finmag eine ganze Anzahl von Revisionen in bestehenden Gesetzen vornehmen, die im weitesten Sinne mit der Finanzmarktaufsicht zusammenhängen.

Die Frage der Unterstellung weiterer Finanzintermediäre unter das Finmag wird eine Frage bleiben, und zwar unabhängig davon, ob Sie heute das Postulat – was ich hoffe – annehmen. Das ist eine Frage, die man sich permanent stellen muss. Wenn Sie aber heute dieses Gesetz unter diesem Titel an den Bundesrat zurückweisen, dann müssten wir ja im Grunde genommen genau in diesen Bereichen zuerst mit Gesetzesrevisionen kommen. Ich kann Ihnen nur sagen: Wenn Sie das tun, dann verschieben Sie dieses Projekt auf den Sankt-Nimmerleins-Tag – das zum Schaden unseres Finanzplatzes.

Ich bitte Sie deshalb, auf dieses Gesetz einzutreten, den Rückweisungsantrag abzulehnen und anschliessend dieses Gesetz im Sinne der Anträge Ihrer Kommission zu behandeln.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich kann feststellen, dass alle Fraktionen für Eintreten auf die Vorlage sind, und gestatte mir, ganz kurz nochmals zu den Ausführungen von Herrn Kaufmann zum Antrag auf Rückweisung Stellung zu nehmen.

Das grosse Thema, das im Zentrum steht, sind die Aufgabenbereiche. Sie haben gesagt, Herr Kaufmann, das Ausland sei sehr viel weiter. Wir hatten in der Kommission Gelegenheit, die Modelle im Ausland zu prüfen. Wir stellten fest: Es gibt alle Varianten. Man kann also nicht sagen, dass es das stringente Vorbild gibt. Jedes Land hat die Frage aufgrund seiner Gegebenheiten, seiner Erfordernisse geregelt. Bei uns ist klar: Wenn Sie diese Ausdehnung vornehmen wollen, ist es nicht so, wie Herr Rechsteiner gesagt hat, dass man damit dem Gesetz das Genick bricht, aber wir werden

AB 2007 N 70 / BO 2007 N 70

es auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verzögern. Das steht bereits jetzt fest.

Auch klar ist, das hat die Beratung in der Kommission ebenfalls gezeigt: Die Anforderungen an die Aufsicht im Bereich der sozialen Sicherheit – das gilt für die Bereiche BVG und Suva – sind nun einmal anders als die Anforderungen an die rein im Finanzmarkt tätigen Unternehmungen. Ich glaube, es ist besser, wenn wir diese Neuorganisation sorgfältig machen. Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren zur Neuorganisation der BVG-Aufsicht abgeschlossen. Nötig ist jetzt die politische Auswertung, die dann im Rahmen der materiellen Gesetzesberatung zu Schlussfolgerungen führen wird, die wir hier nicht vorwegnehmen können und sollen.

Ich möchte nochmals auf Folgendes hinweisen, Herr Kaufmann: Jede Änderung, die Sie in Bezug auf den Geltungsbereich vornehmen, müssen Sie zuerst in materiellen Gesetzesänderungen vorbereiten. Die Finma ist nur das Dach, eine Organisation.

Dann zur Haftung: Es wurde gesagt, der Staat würde sich seiner Haftung entledigen. Wer haftet hier für unrichtiges Handeln vorerst? Die Beaufsichtigten. Und das soll auch so bleiben. Der Staat hat eine beschränkte Haftung, nämlich für die Amtspflichtverletzung. Ich bin schon erstaunt, wie staatsgläubig Sie hier plötzlich sind. Ich glaube, dass die Haftung im Finmag adäquat geregelt ist.

Dann zur Frage der Abgrenzung der Kompetenzen von Verwaltungsrat und CEO. Wir haben im Gesetzentwurf eine Regelung, die die Unabhängigkeit der Organe VR und CEO abbildet. Wir haben eine Aufgabenteilung vorgenommen, die im Einzelnen den verantwortlichen Organen Organisationsautonomie gewährt.

Zum Budget, das hier ebenfalls kritisiert worden ist: Wir haben eine ganz klare Regelung, und zwar die, dass die Selbstfinanzierung durch die Beaufsichtigten greifen soll. Der Bundesrat hat durch die Genehmigung der Gebührenordnung eine Möglichkeit der Kontrolle. Wir haben damit zwei Sicherungen eingebaut. Ich hoffe natürlich, dass wir einen Riegel gegen allfällige Begehrlichkeiten bei den Spitzenlöhnen verschieben, sodass es hier nicht zur Lohnexplosion kommt. Und in Bezug auf den Kongresstourismus, Herr Kaufmann, haben es



die Beaufsichtigten in der Hand, einen Riegel vorzuschieben, wenn sie finden, er sei zu extensiv. Noch zum Personal: Ich möchte nochmals daran erinnern, dass sich die Kommission mehrheitlich für eine öffentlich-rechtliche Anstellung ausgesprochen hat. Wir sind zum Schluss gekommen, das möchte ich Herrn Bühler sagen, dass die öffentlich-rechtliche Anstellung – wir reden ja nicht von einer Unterstellung unter das Bundespersonalgesetz, sondern von einer öffentlich-rechtlichen Anstellung – genauso viel Flexibilität gibt wie die privatrechtliche; und sie entspricht der Logik der Aufsichtsfunktion, die die Finma hat, viel besser. Zum Schluss: Ich habe mit Interesse festgestellt, Herr Bundesrat Merz, dass Sie gesagt haben, dass es Verhandlungen mit der EU braucht, wenn wir die Konglomeratsaufsicht bei uns haben wollen – und es ist wichtig, dass die Schweiz hier ein Partner bleiben kann. Das zeigt doch ganz klar, dass wir auf ein gutes Einvernehmen und auf ein gutes Klima zwischen der Schweiz und der EU angewiesen sind.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: Permettez-moi de revenir sur quatre points soulevés par Monsieur Kaufmann pour défendre la proposition de la minorité de renvoyer le projet au Conseil fédéral.

Premier point: jusqu'où faut-il aller dans la surveillance? Ne devrait-on pas aller plus loin? Vous avez entendu les diverses interventions des porte-parole des groupes. Vous avez compris qu'il n'y avait pas une idée qui l'emportait par rapport au fait de soumettre les caisses de pension, Postfinance ou d'autres établissements à la surveillance. Ainsi donc, le postulat 06.3660 que vous propose la commission permettra d'approfondir la question suivante: faut-il surveiller les institutions ayant un but social de la même manière que l'ensemble du secteur financier? Je crois que c'est là un vaste débat que nous ne parviendrons pas à terminer aujourd'hui. Il est donc nécessaire d'adopter le postulat et de rejeter la proposition de renvoi.

Deuxième point: le fait que le projet aurait une organisation chaotique – confondant surveillance prudentielle, surveillance des marchés et surveillance de type policier – a été évoqué en commission. Ses membres sont de l'avis que, puisque nous mettons en place une loi-cadre et donc que les lois sectorielles restent valables, on pourra trouver une solution à ce problème d'organisation. Ceci est d'autant plus vrai que, techniquement parlant, il y a une modification proposée par la commission qui demande que la Finma soit organisée en domaines spécialisés, ce qui répond aux soucis de la minorité Kaufmann.

Troisième point: nous aborderons le problème de la bonne gouvernance et du rôle du conseil d'administration à l'article 9. Ce point a également été soulevé par la commission Zimmerli. La commission de notre conseil souhaite un conseil d'administration qui soit fort, car il y va de la crédibilité de la Finma et de la crédibilité générale de nos institutions. Il semble que les choses sont là clairement définies – qui fait quoi? – entre la direction, le conseil d'administration et le rôle de haute surveillance du Conseil fédéral.

Quatrième et dernier point: l'indépendance de cet organisme. Nous avons souhaité qu'il soit un établissement de droit public, ce qui montre bien que nous le voulons extrêmement solide. En même temps, il doit avoir une indépendance pour s'adapter à la modification des marchés financiers, à un monde de plus en plus globalisé. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu qu'il ait une indépendance non seulement en termes de gestion générale, mais aussi sur le plan de la gestion budgétaire.

On rappellera simplement que le Conseil fédéral a pour mission d'assurer la haute surveillance, notamment par le fait que les objectifs stratégiques de la Finma seront définis avec lui. Donc, on voit encore une fois que nous avons tenu compte ici du fait qu'il fallait tout de même éviter un effet, je dirai, "électron libre" de la Finma. Ainsi, les préoccupations que Monsieur Kaufmann a exprimées dans la proposition de la minorité de renvoyer le projet au Conseil fédéral ont été prises en compte lors de la discussion en commission, et elle a corrigé le projet lorsque c'était nécessaire.

Pour le reste, nous nous référons au postulat 06.3660 de la commission, que nous vous demandons de soutenir.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Ich profitiere von Ihrer Präsenz, um eine Durchsage zu machen: Kollege Walter Donzé hat in der Wandelhalle einen 50-Euro-Schein gefunden. Wer einen solchen vermisst, kann sich bei mir melden. (*Heiterkeit*) Um die Emotionen tiefer zu halten: Wenn sich niemand meldet, werden wir das Geld einer gemeinnützigen Institution zukommen lassen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen nun über den Rückweisungsantrag der Minderheit Kaufmann ab.

Abstimmung – Vote





Für den Antrag der Minderheit 44 Stimmen
Dagegen 119 Stimmen

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die Abstimmungsanlage von Herrn Dunant hat nicht funktioniert.

AB 2007 N 71 / BO 2007 N 71

1. Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht 1. Loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....

c. Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006;

....

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Recordon, Genner)

Abs. 1

....

h. Berufsvorsorgegesetz vom 25. Juni 1982, was die Verwaltung des Bilanzvermögens der Pensionskassen betrifft.

Art. 1

Proposition de la majorité

Al. 1

....

c. la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs;

....

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Recordon, Genner)

Al. 1

....

h. la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, en ce qui concerne la gestion de l'actif du bilan des caisses de pension.





Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit Recordon wurde zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Sie trägt den Namen "Finma".

Abs. 3

Sie organisiert sich selbst nach den Grundsätzen einer guten Corporate Governance und wirtschaftlicher Betriebsführung. Sie führt eine eigene Rechnung.

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Elle porte le nom "Finma".

Al. 3

Elle règle elle-même son organisation selon les principes d'un gouvernement d'entreprise de qualité et d'une gestion économique des affaires. Elle tient sa propre comptabilité.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: J'apporte ici une explication qui s'adresse à tout le monde, mais en particulier aux francophones, sur l'alinéa 2 concernant le nom de cette Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers.

En ce qui concerne la loi elle-même, son abréviation en français sera LAUFIN; donc, on suit là la tradition de traduction des abréviations. Mais en ce qui concerne le nom de l'autorité de surveillance, la commission a estimé qu'elle devrait porter le même nom dans les deux langues, à savoir celui de Finma, qui vient de la langue allemande.

Pourquoi cette décision de n'avoir qu'un seul nom? Tout simplement par le fait que déjà aujourd'hui, dans l'utilisation courante, au sein des milieux spécialisés, pour tout le monde, c'est déjà la Finma. Ensuite, il s'agit, par le biais de cette organisation, de promouvoir la place financière suisse et son autorité de surveillance, donc d'avoir un nom qui, en termes de marketing, soit simple et le même tout le temps.

C'est la raison pour laquelle, en se basant sur le fait que, pour une entité, il faut une fonction et un nom, nous avons décidé de proposer le même nom systématiquement pour l'autorité, qui devrait s'appeler Finma, comme c'est indiqué dans le dépliant en page 2 notamment, dans la version française.

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

.... der Finanzmärkte. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes bei.



Art. 5

Proposition de la commission

.... Elle contribue ce faisant à améliorer la réputation et la compétitivité de la place financière suisse.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... zusammenhängen und berücksichtigt dabei insbesondere die Interessen des Finanzplatzes Schweiz.

Antrag der Minderheit

(Fässler, Berberat, Fehr Hans-Jürg, Genner, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 6

Proposition de la majorité

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... de surveillance en tenant particulièrement compte des intérêts de la place financière suisse.

AB 2007 N 72 / BO 2007 N 72

Proposition de la minorité

(Fässler, Berberat, Fehr Hans-Jürg, Genner, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald)

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 9

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....

b. Tragweite, insbesondere über solche, die mit dem Ansehen des Finanzplatzes im Zusammenhang stehen.

....

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Der Bundesrat wählt den Verwaltungsrat. Er achtet dabei auf eine angemessene Vertretung beider Geschlechter. Der Bundesrat bestimmt die Präsidentin

Abs. 4, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Gysin Remo, Rechsteiner Paul)

Abs. 1 Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Abs. 1 Bst. j





j. Er genehmigt den Voranschlag unter Vorbehalt der Zustimmung des Parlamentes.

Antrag der Minderheit

(Kaufmann, Baader Caspar, Favre, Rime, Schibli, Theiler, Walker Felix, Wandfluh, Zuppiger)

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 9

Proposition de la majorité

Al. 1

....

b. il statue sur des affaires de grande portée, en particulier sur celles qui ont trait à la réputation de la place financière;

....

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... du conseil d'administration. Il veille à une représentation équilibrée des deux sexes. Le Conseil fédéral désigne le président et

Al. 4, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Gysin Remo, Rechsteiner Paul)

Al. 1 let. b

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Al. 1 let. j

j. il approuve le budget sous réserve de l'approbation du Parlement.

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Baader Caspar, Favre, Rime, Schibli, Theiler, Walker Felix, Wandfluh, Zuppiger)

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Ich schlage Ihnen vor, die Artikel 6 und 9 gemeinsam zu beraten. Selbstverständlich gebe ich Ihnen dafür genügend Zeit.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Ich spreche jetzt also zu meinem Minderheitsantrag zu Artikel 6: Die Finma ist eine Aufsichtsbehörde, sie übt ihre Funktion zum Wohl der schweizerischen Volkswirtschaft aus. Dabei hat sie selbstverständlich auch internationale Aufgaben zu erfüllen. Dies ist in Absatz 2 in der Version des Bundesrates so enthalten. Die Kommissionsmehrheit verlangt mit ihrem Zusatz eine Privilegierung des Finanzplatzes Schweiz gegenüber anderen Finanzplätzen. Eine Privilegierung mag im Markt eine gute Idee sein und zu Marktvorteilen führen. Bei einer Aufsichtsbehörde bewirkt eine solche Aufgabenverpflichtung jedoch das Gegenteil. Eine Aufsicht darf nicht einmal im Ansatz parteiisch sein, das schadet ihrem Ruf, ihrer internationalen Akzeptanz. Als öffentlich-rechtliches Unternehmen ist die Finma ja per se verpflichtet, der Schweiz keine Nachteile zu bescheren. Der Zusatz ist deshalb unnötig. Ich möchte Sie bitten, ihn abzulehnen.

Ich spreche jetzt zu Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b: Ich unterstütze dort den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer. Die Kommission hat bei Buchstabe b der Formulierung gemäss Bundesrat – "Er (der Verwaltungsrat) entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite" – den Zusatz "insbesondere über solche, die mit dem Ansehen des Finanzplatzes im Zusammenhang stehen" angefügt. Ich möchte Sie bitten, diesen Zusatz zu streichen. Dieser Zusatz ist unklar, denn was heisst das schon? Die Finma muss ja im Zusammenhang mit dem Finanzplatz überhaupt ihre Aufgabentätigkeit wahrnehmen, und es ist schon im Ziel vereinbart, dass sie für das Ansehen des Finanzplatzes einstehen soll. Der Verwaltungsrat wird also sicher nichts tun, was dem



Ansehen des Finanzplatzes schadet. Dieser Zusatz ist zum einen unklar und zum anderen deklaratorisch. Deshalb möchte ich Sie bitten, ihn wieder zu streichen. Es müssen Leute in den Verwaltungsrat gewählt werden, die fachkundig und ihrer Aufgabe gewachsen sind; dass sie nicht dem Ansehen des Finanzplatzes schaden, ist klar. Streichen Sie also hier bitte diese unklare Bestimmung!

Kaufmann Hans (V, ZH): Bei meinem ersten Minderheitsantrag zu Artikel 9 geht es darum, die Budgetkompetenz des Parlamentes zu erhalten. Eigentlich ist damit auch die Frage verbunden, ob ein privatrechtliches oder ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis bestehen soll. Wenn wir die Budgethoheit erhalten, dann wäre unsere Fraktion bereit, privatwirtschaftliche Anstellungsverhältnisse zuzugestehen. Ansonsten behalten wir das als Pfand in der Hand, damit die Löhne nicht explodieren – auch wenn Sie das als unheilige Allianz bezeichnen. Sagen Sie nicht, dass die Kosten nicht steigen würden. Es gibt dazu Untersuchungen, die zeigen, dass sich überall, wo man eine integrierte Finanzmarktaufsicht eingeführt hat, die Kosten innerhalb von fünf Jahren mehr als verdoppelt haben. Sie werden dann sehen, dass sich die Kosten sehr wohl sehr rasch verdoppeln werden, weil wir ja noch einen Anfangsfonds äufnen müssen. Das wird den Finanzintermediären belastet.

Ich bitte Sie, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen. Geben Sie die Budgethoheit nicht weg. Der zweite Minderheitsantrag hat eigentlich nicht unmittelbar etwas mit dem Budget zu tun. Ich bin hier der Ansicht, dass in Sachen personelle Besetzung des Verwaltungsrates die Fachkompetenz und nicht das Geschlecht entscheidend sein soll. Mir ist es egal, ob es alles Frauen sind; sie müssen nur fachlich versiert sein. Auch hier bitte ich Sie, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Bührer Gerold (RL, SH): Worum geht es bei Artikel 6? Artikel 6 auf Ihrer Fahne regelt, dass die Finanzmarktaufsicht die internationalen Aufgaben wahrnimmt, die mit ihrer Aufsichtstätigkeit zusammenhängen. Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen hier vor, dass sie dabei insbesondere auch die

AB 2007 N 73 / BO 2007 N 73

Interessen des Finanzplatzes Schweiz zu berücksichtigen hat. Das hat nichts damit zu tun, wie Kollegin Fäsler darlegen wollte, dass quasi die Finanzmarktaufsicht mehr oder weniger auch noch Geschäftsgehilfin von Finanzinstituten würde. Es geht aber vielmehr darum, dass natürlich die Finanzmarktaufsichtsbehörde in internationalen Gremien sehr wohl auch den Auftrag haben muss – deswegen haben wir das so explizit formuliert –, besondere schweizerische Interessen zu berücksichtigen. Das ist etwas, was weltweit üblich ist. Denn es ist doch klar, dass die Konkurrenzfähigkeit eines Standortes nebst der Professionalität, der Rechtsverlässlichkeit natürlich auch davon abhängt, wie geschickt die Regulierungspolitik und wie geschickt die Aufsichtspolitik betrieben werden. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass sich der zweifellos erfolgreiche Finanzplatz London, losgelöst davon, wer politisch an der Macht ist, immer wieder rühmt, dass man eben in der Lage sei, mit einer guten Regulierungspolitik Wettbewerbsvorteile zugunsten von London zu erlangen. Gerade vor einigen Monaten hat der New-Labour-Finanzminister Gordon Brown in einem Artikel in der "Financial Times" hervorgehoben, dass eben diese Art der Regulierung zunehmend ein Wettbewerbsfaktor sei und dass hier London beispielsweise besser als New York sein müsse.

Also mit anderen Worten: Stimmen Sie hier der Kommissionsmehrheit zu. Wir wollen nichts anderes, als dass eben auch die Finanzmarktaufsicht solche legitimen nationalen Interessen mitberücksichtigt. Anstatt nach Brüssel zu pilgern und die Schweiz schlechtzumachen, ist es, wie wir meinen, auch eine politische Tugend, die nationalen Interessen auch in diesem Zusammenhang zu wahren.

Zu Artikel 9: Worum geht es dort? Auch bei Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b empfehlen wir Ihnen, mit der Kommissionsmehrheit zu stimmen. Der Verwaltungsrat soll dort über "Geschäfte von grosser Tragweite" entscheiden. Ich glaube, dass das so korrekt ist, auch aus Corporate-Governance-Sicht. Wir haben diesen Begriff der grossen Tragweite in diesem Artikel einfach noch redaktionell verdeutlicht.

Zum wichtigeren Punkt in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe j, zur Finanzhoheit: Hier bitten wir Sie ebenfalls, mit der Kommissionsmehrheit zu stimmen. Die Finanzmarktaufsicht ist eine öffentliche Anstalt, und es ist nur richtig so, dass die Finanzhoheit eben bei den zuständigen Gremien, sprich beim Verwaltungsrat, liegt. Es ist nicht so, dass die politische Aufsicht total herausfällt, denn die Oberaufsicht bleibt gewahrt. Mit anderen Worten: Die Finanzmarktaufsicht kann in Bezug auf die Handhabung der Finanzen nicht mir nichts, dir nichts sorglos mit den Geldern umgehen. Ansonsten werden wir über den Arm der Oberaufsicht, da bin ich mir sicher, aktiv werden. Stimmen Sie deswegen mit der Kommissionsmehrheit.

Zum letzten Punkt, zu Artikel 9 Absatz 3: Dort geht es um den Verwaltungsrat, der vom Bundesrat bestellt wird. Auch wir sind der Meinung, dass man den Fächer nicht zu stark falten soll: Es gilt in erster Linie, der



Professionalität den Vorrang zu geben, da sind wir einverstanden. Persönlich kann ich aber mit der Fassung der Kommissionsmehrheit leben. Ich bitte jedoch den Bundesrat, auch hierzu noch Stellung zu beziehen. Es scheint uns vor allem wichtig, dass in diesem Gremium nebst den grossen Unternehmen auch die KMU vertreten sind. Denn wenn wir über Regulierung sprechen, ist es so, dass die kleinen und mittelständischen Anbieter die Kostenfolgen und die Bürokratiefolgen, die es geben wird, natürlich am ehesten und am direktesten zu spüren bekommen. Deswegen sind wir der Auffassung, dass es sehr wohl angemessen wäre, dass auch diese Seite eine Vertretung im Verwaltungsrat erhalte.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Frau Fässler, Sie bekommen acht Minuten Redezeit, weil Sie so vieles zu begründen haben und wir über die beiden Artikel eine gemeinsame Debatte führen.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Ich fürchte, dass ich nur etwa drei davon brauchen werde. Aber das ist ja nicht unbedingt nicht in Ihrem Sinn.

Ein Wort noch zum Seitenhieb von Herrn Bühler wegen des Pilgerns nach Brüssel: Wenn man etwas Falsches häufig wiederholt, wird es deshalb nicht wahrer.

Bei Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe j möchte ich Sie dringend bitten, keine Kompetenzvermischung zu machen, sondern wirklich bei der Mehrheit zu bleiben. Es macht keinen Sinn, auf eine Zustimmung des Parlamentes zum Voranschlag zu warten. Können Sie sich vorstellen, wie hier drin eine Debatte stattfinden soll, zum Beispiel über die Einnahmen der Finma? Das ist schlicht nicht vorstellbar. Selbst wenn wir nur eine nachträgliche Zustimmung beschliessen würden, würde das die Arbeit dieser Anstalt nur blockieren. Das macht wirklich keinen Sinn. Es würde nur den zeitlichen Ablauf verzögern. Es wäre ein echter Systembruch. Warum? Eine Anstalt ist eine Rechtsform, die die Budgethoheit beinhaltet. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, diesem Minderheitsantrag nicht zuzustimmen.

Herrn Kaufmann kann ich insofern Recht geben, als wir selbstverständlich auch nicht wollen, dass die Löhne explodieren. Das geschieht aber, Herr Kaufmann, nicht über die Budgetierung, sondern das ist eine Frage der Anstellungsbedingungen. Und ich möchte schon darum bitten, dass man hier sehr vorsichtig ist und nicht mit dem Ruf nach Internationalität beliebige Löhne auszahlt. Aber das ist etwas, was zu den Anstellungsbedingungen gehört und deshalb nicht im Parlament über das Budget beraten werden soll. Es könnte wahrscheinlich auch gar nicht so beraten werden.

Dann zum Antrag der Minderheit Kaufmann zu Absatz 3: Ich bin froh, dass die Mehrheit dem Antrag Leutenegger Oberholzer zugestimmt hat, nämlich dem Antrag, dass der Bundesrat bei der Wahl in den Verwaltungsrat eine angemessene Vertretung beider Geschlechter zu berücksichtigen hat. Der Bundesrat hält sich nämlich nicht freiwillig an eine solche Forderung. Ich erinnere daran, dass bei der Wahl in die Revisionsaufsicht vor kurzer Zeit vom Bundesrat nur Männer – nur Männer! – gewählt worden sind. Es ist also keine Selbstverständlichkeit, die sich einfach so erfüllt. Sie können hinschauen, wohin Sie wollen: Wenn, dann hat es in solchen Verwaltungsräten allenfalls eine Frau. Und zu sagen, Frauen wären nicht sachkundig, würde wahrscheinlich niemand wagen. Frauen funktionieren mit anderen Netzen. Und wenn man Frauen für gewisse Aufgaben sucht, muss man in diesen anderen Netzen suchen, nicht über jene, die den Männern im Allgemeinen zugänglich sind.

Sie haben gerade einen Flyer zum Projekt Lares auf den Tisch gelegt bekommen. Lares sind offenbar Schutzgeister über Familien, Häuser, Grundstücke, Wege und Plätze – warum also nicht auch über einen Finanzplatz? Auf diesem Flyer, verfasst vom Stadtpräsidenten der Stadt Bern, können Sie lesen, dank der Mitarbeit einer Frauengruppe habe das Projekt "Neuer Bahnhofplatz Bern" nachweislich an Qualität und Benutzerfreundlichkeit gewonnen. Dann folgt der Appell: "Machen Sie es wie wir – beziehen Sie das Fachwissen von Frauen in Ihr Bauvorhaben mit ein." Ich würde bloss "Bauvorhaben" durch "Finanzvorhaben" ersetzen.

Kaufmann Hans (V, ZH): Auch ich kann mich hier kurz fassen. Ich spreche zu den Anträgen der Minderheiten Fässler und Leutenegger Oberholzer.

Zuerst zum Antrag der Minderheit Fässler: Wir unterstützen hier klar die Mehrheit, obwohl ich eigentlich sagen muss, dass auch die Formulierung der Mehrheit das Problem nicht ganz löst. Wir müssen doch sehen, dass wir hier an eine nicht weisungsgebundene öffentlich-rechtliche Institution gewisse Kompetenzen in der Aussenpolitik delegieren. Da ist es natürlich schon zweckmässig, wenn man den Tätigkeitsbereich etwas einengt; das wird hier gemacht. Selbstverständlich ist es so, dass unsere Beamten eigentlich die Interessen der Schweiz vertreten sollten. Aber ich habe da eben auch ein gewisses Misstrauen, und darum ist es mir lieber, wir halten hier klar fest, wen sie zu vertreten haben.

Beim Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer ist es ähnlich. Er ist für uns an und für sich kein Grund, das Kriegsbeil auszugraben. Die Formulierung der Mehrheit geht deklaratorisch etwas weiter, aber mich stört



hier eigentlich

AB 2007 N 74 / BO 2007 N 74

mehr, dass die Aufgaben von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung vermischt werden. Anders gesagt: Der Verwaltungsrat entscheidet selbst, was von grosser Tragweite ist; er ist in der Frage, wo er plötzlich Exekutivaufgaben übernimmt, also eigentlich niemandem Rechenschaft schuldig. Deshalb ist auch die Formulierung der Mehrheit nicht ideal. Trotzdem werden wir bei beiden Bestimmungen den Antrag der Mehrheit unterstützen. Zu meinen eigenen Anträgen sage ich nichts mehr, ich habe sie ja begründet.

de Buman Dominique (C, FR): Au nom du groupe démocrate-chrétien, je m'exprime d'abord sur le paquet des articles 6 et 9, puis sur les propositions de minorité Leutenegger Oberholzer et Kaufmann.

En ce qui concerne les articles 6 et 9, ils sont à juste titre traités conjointement puisqu'il s'agit d'un côté de parler des "intérêts" de la place financière – je prends volontairement les termes utilisés –, et de l'autre de la "réputation" de la place financière. Cette comparaison des deux expressions nous permet de mieux comprendre pourquoi la majorité de la commission a précisé aux deux articles le texte présenté par le Conseil fédéral. Il s'agit donc d'une intention évidemment positive. Il ne s'agit pas d'intérêts qui pourraient être douteux, mais d'intérêts au sens légitime puisqu'il y a le mot "réputation" à l'article 9. Cette explication permet de lever tout doute pour ceux qui n'aimeraient pas cette adjonction décidée par la majorité de la commission.

Et puis, c'est un petit peu comme le pari de Pascal. Lorsque Madame Fässler disait tout à l'heure que ces ajouts de la majorité n'apportaient rien, je lui retourne évidemment la question en lui disant: "Si ça n'ajoute rien et que ça ne gêne pas, pourquoi s'y opposer, dès le moment qu'il y a, de la part de notre commission, la volonté de préciser cette image d'une institution qui a une personnalité de droit public?" Cela me permet aussi de dire que dans le projet du Conseil fédéral, on a précisément voulu donner une grande autonomie d'organisation, de compétence, et donc une indépendance à l'institution. Et qui dit indépendance, dit aussi être sur le front des problèmes qui se posent.

Comme dernier élément d'argumentation sur l'intention de la commission à ces articles 6 et 9 et pour vous demander de soutenir les propositions de la majorité, je vous dirai que ce sont les mêmes que les propositions Schneider qui ont été approuvées par la commission dans la loi sur les bourses. Le fil rouge de toute cette révision législative est de renforcer la place financière suisse, de la rendre plus transparente, plus propre, plus sûre et donc plus attractive, au service de l'économie. Il n'y a pas eu de débat idéologique au sujet des amendements Schneider dans la loi sur les bourses. Si je les évoque maintenant, c'est pour expliquer pourquoi la majorité a précisément voulu compléter les articles 6 et 9.

Je vous demande encore une fois d'appuyer les propositions de la majorité de la commission.

En ce qui concerne les propositions de minorité relatives à l'article 9, je vous demanderai de rejeter résolument la proposition de la minorité Kaufmann à la lettre j qui a trait au budget, et notamment à la compétence qui serait octroyée au Parlement. Cette proposition de minorité n'est pas logique par rapport à tout l'aspect économique du projet qui vise à donner une autonomie à la Finma. Elle se trouve également en contradiction avec la volonté d'avoir une gestion la plus privée qui soit. Si l'on veut vraiment que l'institution soit professionnelle, qu'est-ce qu'on veut venir mettre le nez du Parlement là-dedans, ce d'autant plus que la haute surveillance de la Confédération est quand même garantie expressis verbis dans le texte? Et puis, je crois qu'il y a un autre argument qui est lié aussi au texte même de l'article 15: c'est que l'institution est, comme le disent nos amis alémaniques, "kostendeckend", donc on ne peut pas s'imaginer, à moins de changer la loi, qu'il y ait subitement une inflation des coûts.

J'en viens au dernier argument justifiant mon opposition à cette proposition, c'est qu'il y a, dans le domaine de la surveillance des marchés financiers, dans le domaine des banques, une masse toujours plus importante de réglementations, d'ordonnances, précisément pour assurer la propreté, la crédibilité de la place financière suisse. Alors, il faut faire un choix: si l'on veut que les choses soient douteuses et qu'on commence à se méfier de la Suisse, on devra renoncer à toutes ces réglementations et à ce moment-là, évidemment, ça coûtera moins cher. Je suis moi-même président d'une banque régionale. J'ai pu voir en quinze ans l'évolution du nombre de réglementations que nous recevons de la Commission fédérale des banques ou d'autres instances; je suis partiellement d'accord avec Monsieur Kaufmann: c'est effrayant, mais c'est pour le bien de la place financière, parce qu'il se trouve que les tordus sont tordus et essaient toujours de contourner la volonté de propreté.

Donc, toutes ces raisons font qu'on ne peut pas soutenir la proposition de la minorité Kaufmann.

Une dernière chose, en ce qui concerne la représentation dite équilibrée des sexes, proposition de la majorité à l'alinéa 3; je vous répondrai simplement par de l'humour: je crois que si notre débat n'avait pas lieu aujourd'hui,



mais demain, il n'y a personne qui oserait contester la proposition de la majorité, que je vous demande de suivre!

Recordon Luc (G, VD): Les articles 6 et 9 sont adornés de plusieurs propositions de minorité, qui n'ont pas toutes une importance extrême, il faut bien le dire. Il est bien entendu important de bien définir les tâches de l'autorité, sa composition et le rôle spécifique de son conseil d'administration, ainsi que la distance exacte, même critique, que doit avoir le Parlement à l'égard de cette autorité. Néanmoins, à cet égard – et je rends volontiers cet hommage au Conseil fédéral – le projet tient bien debout.

On parle beaucoup de la place financière suisse, soit pour mettre en exergue ses intérêts, soit pour attirer l'attention sur ses problèmes de réputation: je crois que c'est un tout petit peu de la dentelle. Il s'agit d'ailleurs d'expressions qui ne tendent qu'à préciser le texte et sans lesquelles sans doute l'on peut vivre. Chacun marque là ses intérêts plus particuliers, soit pour la défense des intérêts économiques, soit pour la sauvegarde de notre réputation et de la manière dont la place financière fonctionne.

Vous ne serez pas surpris de savoir que le groupe des Verts incline plutôt à se préoccuper des problèmes de réputation. Pourquoi? Parce que jamais on n'a vu jusqu'ici les autorités de surveillance mésestimer en rien les intérêts de la place financière suisse, alors que – il faut le reconnaître – nous avons dû, par des réformes successives, faire face à des problèmes en termes de réputation – et ce n'est probablement pas fini, malgré tous nos efforts pour les raisons qu'a fort bien expliquées Monsieur de Buman, c'est-à-dire que les gens qui veulent tricher ne cessent d'imaginer de nouveaux moyens. Je dirai que ceux qui voudraient ne pas prendre en considération les intérêts de la place financière suisse sont nettement moins nombreux et moins créatifs! C'est pourquoi je pense qu'à l'article 9 la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer à l'alinéa 1 lettre b tendant à introduire une précision en matière de réputation a davantage sa raison d'être que les propositions de la minorité Kaufmann.

Passé ces deux éléments, je voudrais retenir votre attention avant tout sur la problématique qui a trait à l'intervention du Parlement dans le budget. Je suivrai là également les considérations de Monsieur de Buman, qui vous a dit avec beaucoup de conviction et de justesse que nous devons prendre garde à ne pas déséquilibrer le système. Il y a une logique budgétaire qui fait que cette autorité doit couvrir ses coûts.

Mais ce n'est pas qu'une question de logique budgétaire. C'est aussi une question d'autonomie et d'indépendance. Elle doit garder une distance suffisante à l'égard du Parlement, une capacité d'exercer sa surveillance sans être victime le moins du monde d'influences extérieures, bien ou mal intentionnées, venant même de notre Parlement. L'idée donc de revenir devant le Parlement pour une approbation, même si elle a les apparences d'un comportement de type démocratique, n'est en revanche pas souhaitable pour des

AB 2007 N 75 / BO 2007 N 75

raisons d'autonomie et d'indépendance de cette autorité. C'est fondamental dans ces questions financières vu l'importance des enjeux. Ce n'est faire injure à personne ici de dire que l'un ou l'autre d'entre nous pourrait être un jour le jouet d'influences extérieures malsaines. Nous devons avoir de manière systémique quelque chose qui nous en défende, qui nous en protège le plus possible.

Ainsi donc, je vous invite à rejeter l'ensemble des amendements préconisés ici, sauf la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer.

Madame Genner vous présente maintenant la position des Verts en ce qui concerne la question de l'égalité des sexes, puisque Monsieur Kaufmann propose de ne pas inscrire cette disposition – à la veille du 8 mars, je tiens à le noter.

Genner Ruth (G, ZH): Wir verstehen nicht, dass Sie, Herr Kaufmann, hier bekämpfen, dass die Geschlechter im Gremium, das die Finma leiten soll, gleichgestellt vertreten sein sollen. Wir haben gemäss Verfassung den Anspruch, dass beide Geschlechter gefördert und gleichgestellt werden sollen. Warum stellen Sie hier diesen Minderheitsantrag und sind dagegen, dass wir im Gesetz fordern, dass beide Geschlechter im Verwaltungsrat angemessen vertreten sein sollen?

Wir von der grünen Fraktion wollen, dass dieser Minderheitsantrag abgelehnt wird.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich gehe der Fahne nach und beginne bei Artikel 6 Absatz 2, und zwar mit dem Antrag der Kommissionmehrheit, der besagt, man habe im internationalen Bereich "insbesondere die Interessen des Finanzplatzes Schweiz" zu berücksichtigen. Dieser Antrag kam aus dem Schosse der Kommission, und ich gehe davon aus, dass Sie ihn annehmen werden. Und weil das so ist, möchte ich zuhanden des Amtlichen Bulletins eine Erklärung abgeben.



Ich weiss nämlich nicht, wie man "die Interessen des Finanzplatzes Schweiz" definiert; ich habe hier ein Interpretationsproblem. Versteht man darunter, dass man via dieses Gesetz letztlich Industriepolitik betreiben soll? Dazu muss ich Ihnen sagen: Das geht nicht! Oder versteht man darunter, dass man die Interessen der Finanzmarktaufsicht international einbringen soll? Damit bin ich einverstanden, denn das ist ja justament eines der Ziele dieser Finma: Dass sie stark genug ist, sich in den internationalen Gremien Gehör zu verschaffen. Oder wollen Sie, dass das Amalgam Banken, Versicherungen, Geldwäscherei als Aufsicht über den Finanzplatz gestellt wird? Diese Fragen sind mir nicht ganz klar. Deshalb muss, wenn Sie zustimmen, der Zweitrat diese Frage der Interpretation dessen, was die Interessen des Finanzplatzes Schweiz sind, wohl noch einmal anschauen.

Dies gilt umso mehr, als ja vorstehend bei Artikel 5 gesagt wird: "Sie" – die Finanzmarktaufsicht – "trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes bei." Das ist ein Ziel der Finanzmarktaufsicht. Justament dieses Ziel finden Sie dann – und jetzt komme ich zum nächsten Artikel – in Artikel 9 Absatz 1 Litera b wieder, in dem gesagt wird, der Verwaltungsrat entscheide über Dinge, "die mit dem Ansehen des Finanzplatzes im Zusammenhang stehen". Das ist ein Teil des Ziels gemäss Artikel 5. Daher kann ich hier an sich dem Mehrheitsantrag zustimmen, weil er in Übereinstimmung mit Artikel 5 und damit mit den Zielen steht.

Ich komme zu Artikel 9 Absatz 1 Litera j, zum nächsten Minderheitsantrag: Da bitte ich Sie, nicht zuzustimmen. Ich habe beim Eintreten die Konstruktion der Finanzierung der Finma erklärt und Ihnen gesagt, dass der Bundesrat die Gebührenordnung zu genehmigen hat, dass er ein entsprechendes Rechnungswesen der Finma erwartet, dass er die Aufsicht über die Finma wahrnehmen muss und dass es eine Revisionsstelle gibt, sogar weiter gehend auch eine interne Revision und eine interne Kontrolle. Beides finden Sie auch in Artikel 9. Ich glaube, wir haben hier genügend Sicherungen eingebaut, um zu verhindern, dass dieses System finanziell – ich sage jetzt mal: – zu wuchern beginnt. Oder umgekehrt gefragt: Wie wollen Sie diese Finma, wenn einmal die Rechnung vorliegt, im Detail überprüfen? Das wird ein sehr schwieriges Unterfangen sein, eine Überprüfung, die Sie in anderen bundesnahen Bereichen eben so auch nicht vornehmen müssen. Ich bitte Sie deshalb, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Ich komme zu Artikel 9 Absatz 3, zum letzten Minderheitsantrag: In den Absätzen 2 und 3 geht es um die Zusammensetzung des Verwaltungsrates. Das ist ein schwieriges Thema; wir haben uns erste Gedanken gemacht. Wie bei allen Verwaltungsräten muss man sich die Frage stellen: Welche Persönlichkeiten bringen das grösste Rendement, welche Persönlichkeiten garantieren den Erfolg einer Institution? Da steht der Sachverstand mit Abstand an der Spitze. Nun gibt es natürlich zweifellos auch in diesem Bereich Frauen, die diesen Sachverstand haben. Das haben wir heute schon in der Schweizerischen Nationalbank. Entgegen dem, was behauptet wurde, habe ich dafür gesorgt, dass wir bei der Besetzung des Verwaltungsrates der Nationalbank 50 Prozent Frauen und 50 Prozent Männer haben; es ist gelungen. Es gelingt, wenn man das will. Aber im Vordergrund steht erstens eindeutig, ob jemand fachkundig ist, und zweitens, ob jemand unabhängig von denjenigen ist, die zu beaufsichtigen sind.

Das ist im Bereich der Finanzmarktaufsicht sehr schwierig, weil natürlich letztlich die Finanzintermediäre am ehesten geeignet sind, sich in diesen Verwaltungsrat wählen zu lassen. Dann muss sichergestellt werden, dass sie unabhängig sind oder unabhängig werden von der Institution, in der sie ihr Fachwissen erworben haben. Klar ist auch, dass hier Wissen von Banken, von Versicherungen und von Selbstregulierungsorganisationen einfließen muss. Klar ist auch – ich sage das in Richtung des Gewerbes –, dass eine KMU-Vertretung Einsitz nehmen muss; dies schon deshalb, weil es natürlich unter den Finanzintermediären und selbst unter den Banken durchaus KMU gibt, die ihr Wissen und ihr Know-how eben auch in diese Behörde einzubringen haben.

Ich empfehle Ihnen deshalb, der Minderheit Ihrer Kommission zuzustimmen und die Wahl des Verwaltungsrates nach den jetzt genannten Kriterien dem Bundesrat zu überlassen.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: Aux articles 6 et 9, je m'exprime sur les points concernant la place financière. Le raisonnement de votre commission est le suivant. A travers cette loi, il s'agit d'améliorer la réputation de la place financière. On voit que cet élément d'argumentation commence déjà à l'article 5, qui énonce les buts généraux de la surveillance des marchés financiers. La commission a parlé là de l'amélioration de la réputation et de la compétitivité de la place financière suisse. Comme je l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, nous pensons que le degré de surveillance de la place financière suisse doit être important; il en va de sa crédibilité. Mais nous ne nous sommes pas arrêtés aux buts généraux de cette loi et de cette surveillance. Dans les tâches de la Finma, nous avons voulu préciser ce souci de tenir compte des intérêts de la place financière suisse. Alors, il ne s'agit pas de voir là des intérêts, dirai-je, "mesquins" de cette place



financière, mais de l'intérêt général, à savoir que cette place financière doit être connue à l'étranger, que ses particularités doivent par exemple être expliquées. Cet organisme que nous mettons en place peut avoir là un rôle particulièrement important à jouer.

C'est la raison pour laquelle, à l'alinéa 2 de l'article 6, qui traite des tâches internationales de la Finma, nous avons voulu compléter le texte avec cette sensibilité par rapport à la défense des intérêts généraux de la place financière suisse. Et une surveillance de qualité fait bien entendu partie de ces intérêts généraux.

Dans cette fusée à trois étages, nous avons été plus loin; avec l'article 9 et le rôle du conseil d'administration, nous sommes au troisième étage. Nous avons eu un long débat à l'alinéa 1 lettre b sur le fait que le conseil d'administration devait avoir un rôle à jouer pour statuer sur des affaires de grande portée. Alors, quelle est la définition des "affaires de grande portée"? C'est extrêmement difficile à préciser, mais

AB 2007 N 76 / BO 2007 N 76

c'est un élément de sensibilisation du conseil d'administration. Celui-ci doit avoir un poids important, notamment par rapport à la direction de la Finma.

Dans les grandes affaires, nous avons mis un accent particulier sur ce qui est en relation avec la réputation de la place financière suisse. En ce qui concerne cette réputation, il n'y a donc pas seulement les déclarations générales des premiers articles, mais aussi le travail qui doit être fait par l'ensemble de la Finma et par le conseil d'administration. Ainsi donc, la proposition de la majorité à l'article 6 alinéa 2 a été adoptée par 14 voix contre 8. Elle soutient la modification de la formulation du Conseil fédéral.

A l'article 9, la proposition de la commission est soutenue par 13 voix contre 7.

Je vous demande donc de suivre les propositions de la majorité de la commission sur ces points-là.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich äussere mich zu den beiden Minderheitsanträgen Kaufmann zu Artikel 9.

1. Zur Frage der Budgethoheit: Die Minderheit Kaufmann möchte mit dem Antrag zu Artikel 9 Absatz 1 Litera j festhalten, dass der Voranschlag der Genehmigung des Parlamentes unterliegt. Ich möchte Sie nochmals an die Struktur der Finma erinnern. Die Finma ist eine öffentlich-rechtliche autonome Anstalt; und es ist klar, dass zu den elementaren Aufgaben dieser Organisation bzw. ihres Leitungsgremiums, des Verwaltungsrates, die Genehmigung des Budgets gehört. Wenn wir nun als Parlament dem Verwaltungsrat diese Verantwortung abnehmen, wenn wir also die Budgetverantwortung übernehmen, frage ich mich, wozu wir überhaupt noch einen Verwaltungsrat brauchen. Ich bitte Sie also dringend: Lehnen Sie diesen Minderheitsantrag ab. Wir haben eine saubere Kompetenzabgrenzung zwischen Verwaltungsrat, Bundesrat und der Oberaufsicht durch das Parlament. Ich möchte Sie auch nochmals daran erinnern, dass genau dieser Punkt, nämlich die fehlende Finanzhoheit, Anlass zur Kritik war beim Assessment der Eidgenössischen Bankenkommission durch den IWF im Jahre 2001. Jetzt haben wir die Gelegenheit, diesen Fehler zu korrigieren!

Es wurden Befürchtungen laut, die Kosten würden explodieren. Auch hier sind Sicherungen eingebaut. Zum einen sind Grenzen gesetzt, indem die Beaufsichtigten ja die Gebühren zu tragen haben. Wir haben eine vollständige Eigenfinanzierung. Die müssen sich halt auch wehren. Dann haben wir den Bundesrat, der die Gebührenordnung genehmigen muss; und ich bitte den Bundesrat, hier seinen Aussagen und seinen Corporate-Governance-Grundsätzen nachzuleben und insbesondere auch dafür zu sorgen, dass es nicht zu Lohnexplosionen an der Spitze kommt. Da werden wir nachher noch Gelegenheit haben, eine weitere Sicherung einzubauen, indem wir die öffentlich-rechtliche Anstellung favorisieren.

Ich bitte Sie – die Finma soll nicht den Wirren der Tagespolitik ausgesetzt sein. Ich kann hier nur an das Votum von Herrn Recordon erinnern. Er hat es richtig gesagt. Wir brauchen die Autonomie der Finma, und dazu gehört insbesondere die Budgetautonomie.

Ich bitte Sie mit der Kommissionsmehrheit – die Kommission hat das Begehren von Herrn Kaufmann mit 15 zu 7 Stimmen abgelehnt –, diesen Minderheitsantrag zu verwerfen.

2. Nun zu Absatz 3: Die Kommissionsmehrheit hat einen mutigen Schritt gemacht. So mutig ist er zwar nicht, aber er wäre für uns ein Novum. Sie schlägt Ihnen vor, dass man beim Verwaltungsrat sicherstellen muss, dass beide Geschlechter angemessen vertreten sind. Das ist keine Frauenquote, es könnte genauso gut eine Männerquote sein.

Es ist eine Handlungsanweisung an den Bundesrat, denn der Bundesrat wählt den Verwaltungsrat der Finma. Er bestimmt das Präsidium und hat dazu Leitlinien. Die Kriterien sind, wie Herr Bundesrat Merz gesagt hat, erstens die Fachkundigkeit, zweitens die Unabhängigkeit. Ich bin ausserordentlich glücklich, Herr Bundesrat Merz, dass Sie festgestellt haben, es gebe zweifellos Frauen, die fachkundig seien. Und ich kann Ihnen versichern: Es gibt zweifellos auch Frauen, die unabhängig sind, vielleicht noch viel unabhängiger als die Männer.



Also ist es klar: Am Frauenpotenzial mangelt es nicht. Das Problem ist bloss, dass der Bundesrat sehr häufig seine eigenen Vorgaben missachtet. Sie gestatten mir sicherlich den Hinweis auf den Verwaltungsrat der Revisionsaufsichtsbehörde: Gewählt wurden im Oktober 2006 – also nicht im Steinzeitalter – Hans Peter Walter, Thomas Rufer, Eugen Haltiner, Alfred Stettler und Peter Voser. Meine Frage an Sie: "Cherchez la femme" – wo sind die Frauen? Das zeigt meines Erachtens, dass der Bundesrat einen kleinen Schupf, eine kleine Handlungsanweisung, nötig hat.

Die Kommission will diese Handlungsanweisung mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung im Gesetz verankern. Deshalb bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Art. 6

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 62 Stimmen

Art. 9 Abs. 1 Bst. b – Art. 9 al. 1 let. b

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen

Art. 9 Abs. 1 Bst. j – Art. 9 al. 1 let. j

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 123 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 47 Stimmen

Art. 9 Abs. 3 – Art. 9 al. 3

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 06.017/3849)
Für den Antrag der Mehrheit 104 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*

Art. 7, 8, 10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1a

Die Finma ist in Fachbereiche aufgeteilt. Das Organisationsreglement regelt die Einzelheiten.

Abs. 1

Bundesrat und

Art. 11

Proposition de la commission

Al. 1a

La Finma est structurée en domaines spécialisés. Le règlement d'organisation fixe les modalités.

Al. 1





Le Conseil fédéral et le conseil d'administration veillent à

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2007 N 77 / BO 2007 N 77

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Gysin Remo, Recordon, Rennwald)
.... dem Verwaltungsrat, dem Bundesrat und dem Parlament über das Ergebnis ihrer Prüfung Bericht.

Art. 12

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Gysin Remo, Recordon, Rennwald)
.... le conseil d'administration, le Conseil fédéral et le Parlement sur les résultats de sa révision.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): In Artikel 12 geht es um die Revisionsstelle und darum, wem gegenüber sie Rechenschaft ablegen soll. Wir sind selbstverständlich damit einverstanden, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle diese externe Revisionsstelle ist; und es ist selbstverständlich, dass sie Bericht erstattet. Die Frage ist nun: Wem? Hier geht es ja um eine nachteilende Kontrolle, nicht um eine vorauseilende, wie es das beim Budget gewesen wäre. Ich bin froh, dass wir den Antrag abgelehnt haben, das Budget der Finma in diesem Rat zu beraten.

Hier geht es jetzt um eine nachträgliche Kontrolle. Wenn Sie das Parlament in seiner Funktion stärken wollen, dann bietet sich hier, denke ich, eine gute Möglichkeit dazu. Es geht darum, dass die Revisionsstelle nicht nur dem Bundesrat Bericht erstattet, sondern auch dem Parlament. Wir sind auch bei anderen Organisationen froh, dass wir mittels Berichterstattung direkt informiert werden. Ich denke, dass es sich bewähren kann, wenn wir in der entsprechenden Kommission und allenfalls sogar hier im Rat auch etwas über den Revisionsbericht sagen können. Es kann ja sein, dass in diesem Bericht auch kritische Dinge stehen. Darüber, denke ich, sollte sich das Parlament Gedanken machen können. Ich wäre froh, wenn Sie dem Minderheitsantrag zustimmten, dann würde das Ganze institutionalisiert. Andernfalls müssten wir immer versuchen, über Kommissionen an diesen Bericht zu kommen.

Ich bitte Sie um Zustimmung zu dieser nachteilenden Kontrolle, damit die Rolle des Parlamentes gestärkt wird.

Bührer Gerold (RL, SH): Ich empfehle Ihnen bei Artikel 12 dringend, der Mehrheit zuzustimmen. Worum geht es? Es geht darum, dass nach dem Finanzkontrollgesetz bekanntlich die Eidgenössische Finanzkontrolle als externe Revisionsstelle fungiert und dem Verwaltungsrat und dem Bundesrat Bericht erstattet. Das ist auch nach Corporate-Governance-Grundsätzen richtig. Der Verwaltungsrat, darüber haben wir befunden, steht in der Pflicht; die Oberaufsicht liegt beim Bundesrat. Folglich sind diese Adressaten richtig.

Eine zweite Überlegung: Es bringt auch nichts, wenn sich das Parlament mit einzelnen Revisionsberichten – allenfalls aus dem Gesamtzusammenhang gerissen – zu beschäftigen hätte.

Ein dritter Punkt: Im Rahmen des Geschäftsberichtes ist es ja so, dass auch das Parlament von allfälligen Fehlentwicklungen Kenntnis erhält und folglich das Parlament dann allenfalls im Rahmen der Oberaufsicht oder im Rahmen gesetzgeberischer Folgemaassnahmen absolut aktiv werden kann.

Ein vierter Punkt, der gegen den Antrag der Minderheit spricht, ist natürlich die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und die Wahrung des Schutzes der Sphäre der Beaufsichtigten. Ich glaube, es wäre höchst gefährlich, wenn wir hier Einzelberichte auch noch in diesem Sinne quasi indirekt der Öffentlichkeit zustellen würden. Ich kenne jedenfalls auch von anderen wichtigen Finanzplätzen das System, dass Corporate-Governance-mässig die Aufsichtsorgane, sprich in unserem Fall der Verwaltungsrat, und dann allenfalls die zuständigen Ministerien mit diesen Berichten beliefert werden. Aber wir sollten nicht einzelne Berichte auf die parlamentarische



Schiene legen. Ich glaube, das wäre nicht im legitimen Schutzinteresse der Beaufsichtigten, das es auch zu wahren gilt.

Wir stimmen daher mit der Mehrheit.

Kaufmann Hans (V, ZH): Bei diesem Minderheitsantrag geht es ja um die Frage, wie öffentlich Feststellungen der Finanzkontrolle sein sollen. Nun, was das reine Budget, also die Jahresrechnung, betrifft, frage ich mich wirklich, was wir da jetzt noch sollen. Wir haben ja vorher den Pickel, also die Budgethoheit, abgegeben – was sollen wir jetzt noch Berichte kontrollieren? Ich möchte nicht, dass wir da eine zweite Neat-Aufsichtskommission werden: mitgegangen, mitgefangen; nie was entschieden, aber schlussendlich mitschuldig.

Der zweite Punkt – das hat auch mein Vorredner, Herr Bühler, schon erwähnt -: Es ist natürlich dann eine heikle Sache, wenn in diesem Bericht individuell Firmen erwähnt werden. Nehmen wir z. B. den Fall an, dass die Finma Rückstellungen für Prozessrisiken und ähnliche Sachen macht, was man ja eigentlich bei einer ordnungsgemässen Rechnungslegung machen müsste. Dann sind plötzlich Firmen oder Finanzintermediäre in der Presse, in der Öffentlichkeit, womit sie dann Geschäftsschaden erleiden könnten. Aus diesem Grund – ich bin ja immer sehr für Transparenz – glaube ich, dass es genügt, wenn die Finanzkontrolle und der Bundesrat Einsicht haben. Wenn es dann wirklich Alarmzeichen gibt, kann man immer noch das Parlament alarmieren.

Ich bitte Sie, hier den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

de Buman Dominique (C, FR): Au nom du groupe démocrate-chrétien, je vous demande également de suivre la proposition de la majorité à cet article 12.

J'ai déjà eu l'occasion, lors du débat d'entrée en matière et d'une autre intervention, de parler de la cohérence du projet et de la nécessité de ne pas associer le Parlement aux différentes dispositions. Par contre, il convient de ne pas mélanger le rapport de l'organe de révision avec un rapport d'activité générale dans cette disposition précise. S'il s'agissait d'un rapport d'activité générale, à ce moment-là, on serait au niveau du rapport de gestion, et on pourrait se demander si, oui ou non, il est opportun d'avoir un rapport complémentaire à côté du rapport de gestion. Tel n'est pas le cas, donc je crois qu'il ne faut pas retenir la notion de Parlement dans cet article 12.

Ensuite, je rappelle que la Finma appartient à l'un des cercles des institutions de la Confédération. S'il devait y avoir un problème fondamental, la Commission de gestion avec, le cas échéant, le Contrôle parlementaire de l'administration et les instruments dont il dispose, pourrait procéder à un certain nombre d'investigations pour améliorer ce qui devrait l'être.

Enfin, je crois qu'en l'occurrence, Monsieur Kaufmann a raison: puisqu'on vient de voter que le Parlement n'était pas saisi du budget, on ne peut pas, par parallélisme, demander que l'organe de révision présente son rapport ici.

Je soutiens donc l'argumentation de Monsieur Kaufmann et vous invite à suivre la proposition de la majorité.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich ersuche Sie ebenfalls, der Linie des Bundesrates zu folgen, und zwar mit folgender Begründung: Die Revision wird der der Finma durch die Eidgenössische Finanzkontrolle wahrgenommen, und dabei übt diese eine Doppelfunktion aus: Einerseits wird sie als Revisionsstelle tätig, und damit erstattet sie einen Erläuterungsbericht. Dazu gehört gewöhnlich immer ein Management Letter. Diese Berichterstattung geht an den Verwaltungsrat, und der Bestätigungsbericht zur Jahresrechnung, der ebenfalls zur Revisionstätigkeit gehört, geht an den Bundesrat. Dieser wird von Ihnen im Hinblick auf die Erfüllung der Aufsichtsaufgaben überwacht. Andererseits fungiert die Eidgenössische Finanzkontrolle gemäss Finanzkontrollgesetz auch als Finanzkontrolle. In diesem Sinne leitet sie ihre Prüfungen

AB 2007 N 78 / BO 2007 N 78

zusammen mit den internen Ergebnissen an die Finanzdelegation weiter. Diese ist ein Organ, welches im Parlament eingebettet ist, sodass man sagen kann, unter dieser Doppelfunktion sei Gewähr geboten, dass die Revision ausgiebig wahrgenommen wird.

Ein weiterer Punkt ist genannt worden: Wir sollten verhindern, dass bei schwierigen Entscheidungen, die da und dort von der Finanzmarktaufsicht getroffen werden können – beispielsweise im Hinblick auf zu erwartende Ausgaben oder auf Rückstellungen, die sich aus dem Geschäft der Aufsichtstätigkeit ergeben –, Geschäfts- und Amtsgeheimnisse verletzt werden.

Das alles spricht dafür, dass man das Revisionsregime unterstützt, das Ihnen der Bundesrat vorschlägt.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.



Le président (Bugnon André, premier vice-président): Les rapporteurs interviennent en alternance. Pour l'article 12, Monsieur Favre a la parole.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: Nous avons, à l'article 12, à préciser quel est l'organe de révision. L'organe de révision de la Finma sera le Contrôle fédéral des finances; il n'y a pas eu de discussion dans la commission à ce sujet, c'est logique et tout à fait clair.

Par contre se pose la question des instances qui doivent être informées des résultats de la révision: le conseil d'administration, bien entendu, doit être saisi du rapport du Contrôle fédéral des finances ainsi que, comme nous l'avons dit, le Conseil fédéral, qui exerce la haute surveillance sur la Finma. Faut-il aller plus loin en communiquant cette information à d'autres instances, comme le Parlement? La majorité de la commission y est opposée pour les raisons suivantes: le Contrôle fédéral des finances a des règles en ce qui concerne l'information et il n'y a pas de raison ici de déroger à ces règles. Si nous y dérogeons, nous pourrions alors nous demander si d'autres organes contrôlés doivent aussi voir les rapports de révision les concernant être présentés devant le Parlement – je pense par exemple à la Poste.

En ce qui concerne le rapport de cet organe de révision, il y a un contrôle parlementaire qui est effectué, comme l'a dit Monsieur le conseiller fédéral Merz, par le biais de la Délégation des finances. Or, si c'est nécessaire, s'il y a des questions graves, comme nous l'avons également dit, il y a la possibilité, pour la Commission de gestion, de s'intéresser au fonctionnement de la Finma.

Dernier aspect: ce sont les éléments de confidentialité de ce rapport qui peuvent être soulevés par le Contrôle fédéral des finances. Il n'y a pas de raison que ces éléments arrivent jusqu'à nous. Encore une fois, nous ne pouvons pas déroger aux principes du Contrôle fédéral des finances en matière d'information; celui-ci fonctionne et, s'il y a un problème plus important, les filtres existent: ce sont la Délégation des finances et la Commission de gestion.

C'est la raison pour laquelle la proposition défendue par la minorité Leutenegger Oberholzer a été rejetée en commission, par 13 voix contre 9. Je vous demande de bien vouloir en faire de même.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 61 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 44 Stimmen

Art. 13

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Die Finma stellt ihr Personal öffentlich-rechtlich an.

Abs. 2

Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Vorschriften.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Pelli, Baader Caspar, Bühner, Favre, Gysin Hans Rudolf, Imfeld, Meier-Schatz, Schibli, Schneider, Walker Felix, Walter Hansjörg)

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 13

Proposition de la majorité

Al. 1

La Finma engage son personnel sur la base d'un contrat de droit public.

Al. 2

Le Conseil fédéral élabore les prescriptions requises.

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité



(Pelli, Baader Caspar, Bührer, Favre, Gysin Hans Rudolf, Imfeld, Meier-Schatz, Schibli, Schneider, Walker Felix, Walter Hansjörg)

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Pelli Fulvio (RL, TI): Nach einer langen und sehr ideologisch geprägten Diskussion hat die WAK-NR, entgegen der Meinung des Bundesrates, beschlossen, dass die Finma ihr Personal öffentlich-rechtlich anstellen soll. Die Minderheit, die ich vertrete, ist anderer Meinung und unterstützt für das Anstellungsverhältnis eine privatrechtliche Lösung.

Es ist auch für uns klar, dass die Finma eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist und eine öffentliche Aufgabe ausführt, und zwar die Aufsicht über die im Finanzmarkt tätigen Unternehmen, die eine Bewilligung erhalten haben. Das bedeutet aber nicht, dass das Anstellungsverhältnis demjenigen des Bundespersonals entsprechen muss. Eine öffentliche Anstalt darf auch privatrechtlich organisiert sein, wie der Fall vieler Universitäten oder Kantonalbanken beweist. Die Unabhängigkeit der Finma vom Staat ist in Artikel 4 des Gesetzes ausdrücklich vorgesehen.

Dazu ist es offensichtlich, dass das Personal, das die Finma anzustellen hat, insbesondere aus Revisoren besteht, aus Leuten also, die in der Privatwirtschaft ausgebildet und normalerweise auch dort tätig sind. Es besteht deshalb das Bedürfnis, um der Finma Kompetenz und Erfahrung garantieren zu können, das Arbeitsverhältnis so vorzusehen, dass ein Wechsel von der Privatwirtschaft zur Finma vereinfacht wird.

Ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis erlaubt dazu eine viel flexiblere, unbürokratische Ausgestaltung des Arbeitsvertrages. Das ist für die Minderheit, die ich vertrete, eine viel bessere Lösung.

Da die Finma eine Behörde ist, hat der Bundesrat eine organisatorische Regelung des Anstellungsverhältnisses vorgeschlagen, insbesondere die Reglementierung der Entlohnung und der Nebenleistungen seitens des Verwaltungsrates sowie die Rücksichtnahme auf die Grundsätze der Kaderlohnverordnung des Bundes. Die beiden Regeln sollen garantieren, dass die Finma nach allgemein geltenden Kriterien und nicht je nach Fall und nach freiem Gutdünken ihr Personal anstellt.

Deshalb bitte ich Sie, die Minderheit zu unterstützen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Herr Pelli hat von einer "sehr ideologisch geprägten Diskussion" gesprochen; was er hier mit der Minderheit will, ist nichts anderes als ein ideologisches Vorhaben. Er will die Marktideologie auch auf eine öffentlich-rechtliche Einrichtung wie die Aufsicht im Finanzmarktbereich ausdehnen. Marktideologie ist ja der Vorwand dafür, eigene und pekuniäre Interessen zu vertreten – pekuniäre Interessen, die hier, bei einer öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung, nichts verloren haben.

Die Spatzen pfeifen es gewissermassen von den Dächern, und die ganze Szene weiss es: Mit ein Motiv für die Einleitung dieser Revision ist – so wird gesagt –, dass die

AB 2007 N 79 / BO 2007 N 79

Direktoren und diejenigen, die es in der neuen Institution werden wollen, ihre Saläre erhöhen wollen, schamlos erhöhen wollen. Wir haben es in der Kommission erfahren: Heute verdienen diejenigen, die diese öffentlich-rechtlichen Aufgaben erfüllen – und wir gehen davon aus, dass sie es korrekt machen –, für diese Aufgabe nicht bescheiden: 200 000, 250 000, sogar bis 280 000 Franken. Es ist uns in der Kommission gesagt worden, dass diese Herren ihre Saläre steigern wollen, in Dimensionen von vorerst rund 400 000 Franken; das verlange der Markt. Eine solche Argumentation ist ideologisch in dem Sinne, dass sie egoistische Interessen verbrämt. Wir haben in diesem Land ein grosses Interesse daran, dass der öffentlichen Aufgabenerfüllung auch die öffentlich-rechtliche Anstellung entspricht. Für den, der hoheitliche Aufgaben erfüllt – und bei der Finanzmarktaufsicht geht es um nichts anderes als um hoheitliche Aufgabenerfüllung –, soll auch eine öffentlich-rechtliche Anstellung das Korrelat sein. Erst im Rahmen dieser öffentlich-rechtlichen Anstellung sind auch die Kautele von der Anstellung her gegeben, dass diese Aufgabenerfüllung korrekt erfolgt, ohne Berücksichtigung von privaten Interessen, von Boni-Exzessen. Zu solchen Exzessen würde es kommen, wenn die neue Form der Anstellung privatrechtlich wäre. Das ist im öffentlichen Interesse zu vermeiden.

Das ist im Übrigen nicht nur die Auffassung der Linken, und es war nicht nur bisher die Praxis der eidgenössischen Räte, sondern es ist dies auch die Auffassung von Professor Zimmerli, der als Experte seine Meinung zu diesem Thema abgegeben hat. Es gibt korrekterweise nichts anderes, als die öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung durch eine öffentlich-rechtliche Anstellung abzusichern.

Der Antrag der Minderheit Pelli ist im Übrigen auch widersprüchlich. Es ist in dieser Gesetzgebung vorgesehen, dass eine allfällige Entlassung eines Direktors durch eine Verfügung vorgenommen werden müsste. Eine Ver-



fügung ist mit einem verwaltungsrechtlichen Rekurs anfechtbar – gerichtlich –, und zwar nach den Regeln des öffentlichen Rechtes. Es wäre nun aber vollkommen absurd, wenn zwar der öffentlich-rechtliche Instanzenzug nach wie vor gelten würde, prinzipiell, aber die Anstellung trotzdem privatrechtlich wäre. Das hätte am Schluss nur den egoistischen Sinn – verbrämt durch Marktideologie –, die Saläre dieser Herren ins Unermessliche zu steigern oder in einer Art und Weise zu steigern, wie die Unsitten in gewissen Teilen der Privatwirtschaft Platz gegriffen haben.

Bleiben wir doch bei den bewährten Regeln des öffentlichen Rechtes. Die öffentlich-rechtliche Anstellung ist das Korrelat der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Das muss hier auch bei dieser neuen Behörde gelten.

de Buman Dominique (C, FR): Au nom du groupe démocrate-chrétien, je vous engage également à voter la proposition de la majorité. Je l'avais déjà indiqué lors du débat d'entrée en matière, mais sans entrer dans des considérations plus détaillées.

La première chose qui avait été dite et qu'il convient de répéter, c'est que nous sommes en face d'une institution qui est dotée de la personnalité juridique, mais pas de n'importe laquelle, du statut d'établissement de droit public autonome. Il y a une certaine logique à ce que les personnes qui fonctionnent dans cet établissement public aient un statut en rapport. Il ne s'agit pas du tout de contester qu'une institution publique puisse engager du personnel sous statut privé. Ce qui a été dit tout à l'heure par Monsieur Pelli n'est pas contesté, mais il ne s'agit pas de cela ici. Il s'agit de voir positivement un parallèle et d'essayer de comprendre pourquoi cette majorité s'applique ici. Il ne s'agit pas non plus d'avoir un contrat de l'ancien statut des fonctionnaires. Cela n'est plus un débat d'actualité. D'ailleurs, la plupart des collectivités ont réformé les règlements du personnel mais elles ont maintenu un statut public uniquement pour assurer une meilleure indépendance et une meilleure protection, et non pas pour donner un quelconque oreiller. Là encore, je me réfère à la plupart de nos cantons ou respectivement de nos villes qui ont de tels statuts.

Ensuite, j'aimerais dire, en ce qui concerne le statut public, qu'il permet aussi d'avoir du personnel temporaire et du personnel à temps partiel. J'étais moi-même à la Ville de Fribourg responsable du personnel, nous avions un statut public mais révisé, nous avions des personnes à temps partiel, nous avions aussi des personnes avec des contrats à durée déterminée. Donc, je ne crois pas que l'on puisse mettre cela en opposition.

Le dernier élément est la question des salaires. Il a été dit tout à l'heure qu'il y avait une crainte d'explosion de la masse salariale dans cette institution. Ce qui est en tout cas sûr, c'est que si l'on a un contrat général de droit public, on va plutôt un peu moins loin en termes de salaires que si l'on a un contrat de droit privé.

Ce n'est qu'un argument supplémentaire pour suivre la proposition de la majorité, qui, je m'empresse de le dire, n'a rien à voir avec de vieux débats idéologiques. Je crois que de temps en temps, on doit essayer de s'abstraire de cela et de voir quelle est vraiment la cohérence d'une institution ou ses intérêts, et cela uniquement.

Kaufmann Hans (V, ZH): Nachdem wir jetzt die Budgethoheit abgegeben haben, ist die einzige Möglichkeit, die Kostenexplosion vielleicht doch noch etwas in den Griff zu bekommen, der Mehrheit zuzustimmen; das heisst, für eine öffentlich-rechtliche Anstellung zu stimmen. Was passiert, wenn man privatrechtliche Anstellungsbedingungen offeriert, haben wir bei der Revisionsaufsicht gesehen: Wenn Sie die Löhne für Teilpensen hochrechnen, stellen Sie fest, dass die Spitzenleute schon mehr beziehen als unser vollamtlicher EBK-Vorsteher. Die Kostenexplosion ist also voraussehbar; und ich begreife eigentlich nicht, dass uns die Kommissionssprecherin vorher belehren wollte, dass die Kosten nicht steigen würden, weil der Finanzsektor das alles bezahlen müsste. Es ist ja gerade umgekehrt – weil man die Kosten abwälzen kann und der Finanzsektor sich nicht wehren kann, werden die Kosten steigen. Und das betrifft eben nicht nur grosse Banken, sondern das geht hinunter bis zum Geldwäschereigebiet, bis zu Juwelieren und Ähnlichem, also KMU. Sie müssten das bezahlen, und sie hätten keine Möglichkeit, hier zu intervenieren, wenn die Kosten explodieren würden. Ich bin der Meinung, nachdem wir die Budgethoheit verloren haben, müssen wir die Mehrheit unterstützen.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur Pelli a parlé dans son intervention d'un débat à haute intensité idéologique. Je dirai que, certes, la question des régimes d'emploi de droit privé ou de droit public présente un aspect idéologique, que la tendance est forte d'avoir un privilège nécessaire, absolu, indispensable à la flexibilité par le contrat de droit privé et une véritable protection du travailleur indispensable à l'agent public par le contrat de droit du même nom. Toutefois, dans la pratique, les différences sont quand même plus minces. On peut avoir des statuts de droit privé très protecteurs ou des statuts de droit public peu protecteurs.

Ce qui est clair, néanmoins, c'est qu'ici nous aurons relativement peu de contrôle sur ce qui sera fait, et que nous voulons définir, par une indication générale, une tendance. Celle-ci doit être la même que celle que nous avons discutée précédemment lorsqu'il était question de savoir si le Parlement s'immiscerait dans les pro-



blèmes budgétaires. Il s'agit d'une tendance à ce que les agents de cette autorité financière nouvelle soient protégés le plus possible des influences extérieures. Dans ce contexte, il faut bien admettre – comme l'a dit fort bien Monsieur de Buman, par exemple, tout à l'heure – que le statut de droit public indique une ligne qui est meilleure et va dans le même sens. Cela n'implique pas un manque de souplesse, puisque l'autorité pourra passablement décider de la manière dont elle procédera. En revanche, je crois que nous lui faisons par là montre, si nous choisissons le statut de droit public, de manière beaucoup plus claire, que nous tenons à la protection de ses agents

AB 2007 N 80 / BO 2007 N 80

contre toutes les influences extérieures, qui – je le répète ici – peuvent être assez considérables. Il ne faut pas perdre de vue les enjeux financiers. Si, par exemple, vous imaginez avoir affaire à quelqu'un dans l'autorité qui se montre parfois sévère, la tendance peut être forte de le dénigrer et d'en obtenir peu à peu la démission par des pressions sur son chef, sur ses autorités de surveillance ou ce genre de choses. Il n'est donc pas sans importance du tout que l'on ait un statut protecteur.

C'est pour cette raison qu'en définitive le groupe des Verts se rallie plutôt à la version du droit public qu'à celle du droit privé, non sans toutefois les nuances que je viens d'apporter.

Bührer Gerold (RL, SH): Es ist jetzt im Zusammenhang mit Artikel 13 die Salarierungsfrage jenseits von dem, was auf der Fahne steht, hochgespielt worden. Meines Erachtens müssen wir das jetzt einmal ins richtige, sachliche Licht rücken.

Ich glaube, es ist auf allen Seiten unbestritten, dass es hier um eine öffentliche Aufgabe geht. Es ist zweitens auch unbestritten, dass wir natürlich Finanzdisziplin wollen – obwohl diese Ausgaben nicht mit Steuergeldern bezahlt werden, sondern von den Beaufsichtigten. Das gilt auch für die Politik der Salarierung. Ich habe das auch im Eintretensvotum klargemacht.

Wie heisst es denn jetzt in Artikel 13? Ist es denn so, dass die Finanzmarktaufsicht respektive der Verwaltungsrat horrende Saläre einfach so genehmigen kann, wie dies suggeriert worden ist? Wenn dem so wäre, dann würden wir sicher nicht mit der Minderheit für eine privatrechtliche Variante stimmen. Aber es ist nicht so, es heisst klar: "Der Verwaltungsrat legt Entlohnung, Nebenleistungen und weitere Vertragsbedingungen in einer Verordnung fest." Und jetzt müssen Sie gut zuhören: "Diese bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat." Der Verwaltungsrat ist also nicht über den Wolken, der Bundesrat hat das wie bei anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu genehmigen.

Weiter heisst es in Absatz 3, dass Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes sinngemäss gelte. Was ist das? Es ist die Kaderlohnverordnung. Wenn man jetzt kommt und behauptet, wenn man eine privatrechtliche Anstellung gemäss Minderheit Pelli zulasse, dann könne dieser Verwaltungsrat so à la Bahnhofstrasse einfach nach oben unbeschränkt Saläre festlegen, dann ist das schlicht nicht wahr. Denn ich kann mir nicht vorstellen – Herr Bundesrat Merz wird sich dazu sicher noch äussern –, dass der Bundesrat je Hand zu solchen exorbitanten Salären bieten würde. Das ist Punkt eins; nehmen Sie bitte von dem Gespenst Abschied, es könne dann jenseits der Vernunft salarier werden.

Jetzt kommt aber der zweite Punkt: Wir wollen doch eine Finanzmarktaufsicht, welche vor allem im Bereich Revisions- und Controlling-Fähigkeiten gute Leute hat. Wir wollen doch ein Aufsichtsorgan, das auch unternehmerisch handeln kann, wenn Leute die Anforderungen nicht erfüllen. Das Kriterium der Flexibilität spricht eben für privatrechtliche Anstellungsbedingungen. Wir hatten ja in der Kommission Anhörungen: Es ist dort ein Beispiel erwähnt worden, das aufzeigt, wie starr die Anstellung nach dem Bundespersonalrecht natürlich immer noch ist. Es ging bei einem Fall einer Salarierung von rund 180 000 Franken um eine Arbeitsmarktzulage von sage und schreibe 5000 Franken, die – aus welchen Gründen auch immer – von der Direktion nicht mehr gegeben werden wollte. Das hat einen Rekurs an das Finanzdepartement verursacht, einen fünfzehnteiligen Schriftwechsel wegen dieser 5000 Franken. Dann gab es einen Rekurs an die Eidgenössische Personalkommission in Lausanne, nochmals einen Schriftwechsel, alles wegen 5000 Franken bei einem Salär von 180 000 Franken – am Schluss ist alles abgelehnt worden.

Wollen Sie ein derart starres Personalrecht in einem Bereich, wo Leistungsorientiertheit und Flexibilität wichtig sind? Wir wollen das nicht; ich glaube, wer hier eine gut dotierte Finanzmarktaufsicht will, die unternehmerisch handeln kann, der stimmt mit der Minderheit.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Der Bundesrat sieht vor, für die Revisionsaufsicht und für die Finma die Anstellung des Personals nach privatem Recht vorzunehmen. Er begründet das im Wesentlichen mit drei Argumenten.



1. Es handelt sich in beiden Fällen um Spezialisten. Damit ist eben der Arbeitsmarkt auch ein besonderer, nämlich der Arbeitsmarkt, in dem man die Spezialisten findet, die in der Lage sind, diese anspruchsvollen Aufgaben zur Überwachung von Banken, von Versicherungen vorzunehmen. Wenn das auf hohem Niveau geschehen soll – das muss der Fall sein, damit die hohen Ansprüche der Finanzmarktaufsicht auch befriedigt werden können –, dann braucht es eben gelegentlich Persönlichkeiten, die in ihrem früheren Beruf, aus dem sie dann in die Unabhängigkeit der Finanzmarktposition kommen, teilweise höhere Löhne hatten. Das wird in einzelnen Fällen nicht anders gehen. Um diesen Freiraum zu haben, wollen wir privatrechtlich angestelltes Personal.

2. Es ist klar, dass die Salärfestlegung durch eine Verordnung des Bundesrates geschieht. Es ist also nicht so, dass wir hier die Finma gleichsam in die totale Freiheit entlassen, sondern sie soll sich auch an einer Verordnung orientieren.

3. Es ist natürlich heute schon so, dass es eine Anzahl von Positionen im Bereich von spezialgesetzlichen Anstalten, im Bereich von bundesnahen Unternehmen gibt, welche zum Teil in höheren Gehaltspositionen angesiedelt sind. Es handelt sich um eine Anzahl von vielleicht zwölf bis zwanzig solcher Positionen. Der Bundesrat, zusammen mit der Finanzdelegation, stellt hier immer wieder Quervergleiche an. Wenn solche Positionen neu zu besetzen sind, dann geschieht das nie in ganz freien Räumen, sondern dann wird immer darauf geachtet, dass eine gewisse – ich würde es mal so sagen: – Geografie herrscht. Das ist auch die Absicht des Bundesrates. Es geht also nicht darum, wie es jedoch hier dargestellt wurde, gewissermassen einen Sog nach oben bei den Topkadergehältern zu akzeptieren oder sogar noch zu veranstalten – das will der Bundesrat auch nicht –, sondern es geht darum, mehr Freiheit, mehr Flexibilität im Arbeitsmarkt zu bekommen, ohne den Boden des Rechtes durch die Verordnung zu verlassen.

Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat Ihnen, zusammen mit der Minderheit, diesen Antrag zu Artikel 13 stellt.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Die Kommission beantragt Ihnen, und zwar mit 11 zu 9 Stimmen, das öffentlich-rechtliche Anstellungsstatut zu wählen. Was sind die Gründe für die Kommissionsmehrheit, vom Entwurf des Bundesrates, der die privatrechtliche Anstellung will, abzuweichen? Die Kommission hat sich den Entscheid nicht leichtgemacht, sie hat sehr ausführlich darüber diskutiert. Sie hat vor allem auch die Ausführungen von Professor Zimmerli zur Kenntnis genommen. Die Gründe nun, die zum Mehrheitsentscheid geführt haben, waren folgende:

1. Die Finma erfüllt eine öffentliche Aufgabe. Sie bewegt sich damit nicht etwa als Marktteilnehmerin im Markt, sondern sie reguliert den Markt; das heisst, sie nimmt hoheitliche Aufgaben wahr. Entsprechend dieser Aufgabe, entsprechend der Treuepflicht, die damit dem Staat gegenüber verbunden ist, ist es nur sachgerecht, wenn das Personal auch öffentlich-rechtlich angestellt wird.

2. Es wurde geltend gemacht – jetzt auch wieder von Bundesrat Merz –, die privatrechtliche Anstellung würde mehr Flexibilität erlauben. Ich kann nur auf das hinweisen, was Herr Zimmerli gesagt hat: Man solle endlich zur Kenntnis nehmen, dass auch die öffentlich-rechtliche Anstellung bei einem modernen Personalrecht, wie wir es haben, die nötige Flexibilität gibt. Und ich muss darauf hinweisen: Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Anstellung und nicht um eine Anstellung nach Bundespersonalrecht. Wir haben diese Abwägung in der Kommission vorgenommen und klar entschieden.

3. In Bezug auf die zuständigen Instanzen zeigt sich wieder, welche Vermischung wir hier vornehmen, wenn wir die privatrechtliche Anstellung wählen. Streitigkeiten bei der privatrechtlichen Anstellung müssten vor dem Zivilrichter

AB 2007 N 81 / BO 2007 N 81

ausgetragen werden. Aber wenn es um die Entlassung des Direktors geht, dann wird das wieder mit einer Verfügung vorgenommen werden, und zuständig ist dann für die Beurteilung im Beschwerdefall das Bundesverwaltungsgericht. Hier haben Sie also unterschiedliche Zuständigkeiten.

Dann noch ein Hinweis an Herrn Bühler: Dieses absurde Beispiel, das Sie da erzählt haben, das den öffentlich-rechtlichen Instanzenzug aufzeigt, kann ich sehr gerne mit einem vergleichbaren arbeitsrechtlichen Streit im privaten Sektor ergänzen. Von der Schlichtungsverhandlung bis – je nach Streitwert – hin zum Bundesgericht muss genauso ein Aktenberg produziert werden, wie Sie es jetzt für den öffentlich-rechtlichen Bereich aufgezeigt haben.

Was war dann eigentlich der entscheidende Punkt, weswegen wir uns für die öffentlich-rechtliche Anstellung entschieden haben? Herr Kaufmann, ich habe nicht gesagt, ich hätte keine Befürchtungen, dass die Löhne nach oben gehen würden. Ich habe bereits im vorhergehenden Votum klar gesagt, dass wir mit der Wahl



des Anstellungsverhältnisses hier eben auch ein Mittel haben, um die Kosten im Griff zu behalten. Die Befürchtung der Kommission war ganz klar, dass es eine Lohnexplosion nach oben geben würde; ich bitte die Kommissionsmitglieder, noch einmal die Protokolle nachzulesen. Es wurde ganz klar gesagt, dass bei einem Anstellungsvertrag auf der obersten Kaderstufe, bei der sich das Salär heute zwischen 250 000 und 280 000 Franken bewegt, vorgesehen ist, diesen Rahmen bis 400 000 Franken auszudehnen, und dass dies dann je nach Gegebenheiten noch weiter nach oben gehen könnte.

Wir sind bei der Finma, wie gesagt, nicht in einer Marktstätigkeit, die mit Risiken verbunden ist. Die Finma übt eine aufsichtsrechtliche Tätigkeit aus. Sie wissen alle, wenn Sie jetzt die privatrechtlichen Lohndiskussionen anschauen – ich verweise, jetzt gerade aktuell, auf Novartis –, wie selten der Verwaltungsrat in der Lage ist, Lohnforderungen der CEO zu begegnen. Wir haben bessere Voraussetzungen, wenn der Bundesrat die Löhne im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses festlegen muss, als wenn dies im Verwaltungsrat passiert und der Bundesrat nachher nur noch die Genehmigungskompetenz hat. Wir haben in der Kommission die Absätze 1 und 2 hin zur öffentlich-rechtlichen Anstellung geändert, so, wie Sie es auf der Fahne haben. Die Absätze 3 und 4 bleiben wie bei der bundesrätlichen Lösung.

Ich möchte Sie auch darauf hinweisen, dass wir beim Bund und bei bundesnahen Unternehmungen auch Spezialistinnen und Spezialisten brauchen, die im öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis arbeiten. Zum Teil arbeiten solche hochqualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten in der Verwaltung. Wir haben aber auch autonome Organisationseinheiten, die die öffentlich-rechtliche Anstellung kennen. Ich verweise zum Beispiel auf Swissmedic oder auf das Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum.

Ich bitte Sie, folgen Sie der Kommissionsmehrheit, und geben Sie ein klares Signal in Richtung der öffentlich-rechtlichen Anstellung, die den Aufgaben der Finma besser entspricht!

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 06.017/3851)

Für den Antrag der Minderheit 96 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 73 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Dem Amtsgeheimnis unterstehen auch alle von der Finma Beauftragten (Untersuchungsbeauftragte, Sanierungsbeauftragte, Liquidatoren, Sachwalter, beigezogene Dritte).

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1–3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Sont également soumises au secret de fonction toutes les personnes mandatées par la Finma (chargés d'enquête, délégués à l'assainissement, liquidateurs, gérants, tiers mandatés).

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Gestatten Sie mir, zu Artikel 14 Absatz 4 eine Erklärung abzugeben. In Artikel 14 ist geregelt, wie die Organe und das Personal der Finma dem Amtsgeheimnis unterstehen. In Absatz 4 ist erwähnt, dass dies auch für die von der Finma Beauftragten gilt. Wir haben in der Kommission eine Präzisierung vorgenommen, und das in zweifacher Hinsicht, wie Sie auf der Fahne sehen. Wir haben erstens einmal festgehalten, welches die von der Finma Beauftragten sein können. Diese Präzisierung kommt in der Vorlage des Bundesrates erst in Artikel 19 Absatz 1 vor. Zudem haben wir ergänzt, dass nicht nur Untersuchungsbeauftragte, Sanierungsbeauftragte, Liquidatoren und beigezogene Dritte dem Amtsgeheimnis unterstehen, sondern auch die Sachwalter. Die Sachwalter fehlen in Artikel 19 Absatz 1 in der Vorlage des Bundesrates.

Angenommen – Adopté



Art. 15

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

b. Für die Beaufsichtigten nach dem Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006 (SR 951.31) sind

....

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Kaufmann, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Zuppiger)

Abs. 1

.... Aufsichtsabgabe für die reinen Aufsichtskosten der Finma

Abs. 2 Bst. e

Streichen

Abs. 4 Bst. a

a. die Bemessungsgrundlagen, wobei er pro Aufsichtsbereich nur die reinen Aufsichtskosten ohne allgemeine staatliche Tätigkeiten der Finma berücksichtigt;

Antrag der Minderheit

(Imfeld, Gysin Hans Rudolf, Walker Felix)

Abs. 5

Der Bund entrichtet für die von ihm bestellten Leistungen Abgeltung.

Art. 15

Proposition de la majorité

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

....

b. selon la loi du 23 juin 2006 (RS 951.31) sur les placements collectifs;

....

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

AB 2007 N 82 / BO 2007 N 82

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Zuppiger)

Al. 1

.... financer les coûts strictement induits par la surveillance et non couverts par les émoluments.

Al. 2 let. e

Biffer

Al. 4 let. a

a. les bases de calcul, en tenant uniquement compte, pour chaque domaine de surveillance, des coûts strictement induits par la surveillance et non des activités publiques générales de la Finma;

Proposition de la minorité

(Imfeld, Gysin Hans Rudolf, Walker Felix)

Al. 5

La Confédération verse une indemnité pour les prestations qu'elle a commandées.



Kaufmann Hans (V, ZH): Es geht hier um die leidige Frage der Gebühren, nämlich um die Tatsache, dass die Finanzintermediäre nicht nur für die eigentliche Aufsicht bezahlen müssen, sondern eben auch noch für allgemeine Aufgaben. Das beginnt bei der Ausbildung dieser Spezialisten und geht bis zum Kongresstourismus. Ich bin der Meinung, dass allgemeine Aufgaben, auch polizeiliche Aufgaben, nicht von den Finanzintermediären zu tragen sind, sondern dass das eine Staatsaufgabe ist und entsprechend durch die Bundeskasse zu begleichen ist. Das ist nichts Spezielles. Auch in Österreich, um ein vergleichbares Land anzuführen, werden 5 Millionen Franken aus der Staatskasse für die Finanzmarktaufsicht bezahlt.

Die Gebühren sind für mich sowieso ein bisschen ein Ärgernis, das muss ich Ihnen sagen. Ich habe diesbezüglich schon einige Sachen erlebt. Ich bin auch hier noch nicht ganz glücklich, wie das geregelt ist, dass man hier einfach alles über Gebühren überwälzen kann – Gebühren, die eigentlich gar keine Gebühren mehr sind, sondern Steuern. Ich kenne Beispiele: Übernahmekommission, Swisscom-Aktien-Rückkauf. Wir würden auf dem Laptop "copy/paste" machen; eine Sache von zwei Minuten kostet 20 000 Franken. Ich habe das erlebt in Bezug auf das simple Überspielen einer Diskette im Bereich der Geldwäscherei: Für das Übertragen von Adressen von einer Diskette auf einen Computer wollte man 30 000 Franken verlangen, also missbräuchliche Gebühren. Sie sehen also, es gibt hier ein Problem mit der Kostenüberwälzung über Gebühren.

Das Mindeste, was wir hier machen können, ist eine Aufteilung in Aufsichtsgebühren und allgemeine Gebühren. Sonst bezahlen die Finanzintermediäre für Sachen, von denen sie überhaupt nie profitieren. Was haben wir als KMU, die der Geldwäschereigesetzgebung unterstellt sind, davon, wenn unsere Leute in der Verwaltung an irgendwelche OECD- oder andere Kongresse gehen? Das bringt nichts, kostet aber viel. Deshalb bin ich der Meinung, dass wir uns hier bei der Belastung auf die reine Aufsichtsabgabe beschränken sollten.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Zu Artikel 15 Absatz 5 gibt es einen Antrag der Minderheit Imfeld. Herr Imfeld musste sich krankheitshalber entschuldigen. Ist jemand von den Unterzeichnern des Minderheitsantrages bereit, den Antrag aufrechtzuerhalten? – Das ist nicht der Fall.

Die SP-Fraktion und die FDP-Fraktion teilen mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen werden.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir ersuchen Sie, dem Minderheitsantrag Kaufmann nicht zu folgen, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Tätigkeit der Finma erfolgt vollständig im Interesse der Beaufsichtigten, und sie soll daher logischerweise auch von ihnen finanziert werden. Die Beaufsichtigten ziehen aus sämtlichen Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden letztlich einen konkreten Nutzen. Die Trennung der sogenannten reinen Aufsichtskosten von den sogenannten übrigen Kosten kann somit gar nicht in reiner Weise vorgenommen werden; wir wüssten nicht, welche Kriterien dann im Detail anzuwenden wären. Sämtliche Kosten der Finma werden deshalb in diesem Gesetz übernommen, so, wie sie bisher von den drei Einheiten Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für die Geldwäscherei schon eingezogen und erhoben worden sind. Wir schlagen Ihnen nichts anderes vor, als die bisherige Kostenregelung auf die Finma zu übertragen.

Damit schlagen wir Ihnen eine Lösung vor, wie sie auf anderen – nicht auf allen, aber auf den allermeisten – wichtigen Finanzplätzen auch gilt. Namentlich wird in Deutschland so verfahren, in den USA; auch England sieht diese Lösung vor. In Deutschland hat diese Regelung sogar zu einem Gerichtsverfahren geführt; das deutsche oberste Bundesverwaltungsgericht hat kürzlich erklärt, dass diese Idee der Kostenübernahme geteilt werden könne und dass sie unter Verfassungsgesichtspunkten – unter deutschen Verfassungsgesichtspunkten – vertretbar sei.

Auch wir sind der Meinung, dass wir uns hier auf sicherem Boden bewegen; wir schlagen Ihnen nichts Neues, sondern die Übernahme der bisherigen Regelung vor und ersuchen Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Auch die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen wird.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: La Finma se financera donc selon deux moyens: tout d'abord par des émoluments pour chacune des prestations qui sont proposées et fournies par la Finma et par une taxe annuelle de surveillance pour financer les coûts qui ne sont justement pas couverts par les émoluments.

En commission, nous avons eu une discussion quant au fait que la Finma a en effet des clients que l'on pourrait intituler "clients captifs". On pourrait donc voir la Finma multiplier sans cesse ses activités et ses prestations, développer son infrastructure et facturer le tout à des clients qui ne pourraient strictement rien dire et seulement subir.

L'autre élément, bien entendu, qui a été soulevé, est le fait qu'il peut y avoir des prestations demandées par



la Confédération. C'est ce qui justifie, comme vous l'avez entendu, la prise de position de la minorité qui souhaiterait que véritablement, les coûts soient ceux strictement induits par la surveillance (al. 1). A l'alinéa 4, elle souhaite l'exclusion des activités publiques générales, alors qu'à l'alinéa 5, la minorité Imfeld veut que la Confédération verse une indemnité pour des prestations qu'elle a commandées.

Ce n'est pas là l'avis de la majorité de la commission. En effet, celle-ci aimerait rappeler que nous avons des émoluments qui ont pour but une transparence des coûts, à savoir faire payer les prestations fournies à telle ou telle entreprise. C'est le principe du pollueur-payeur qui est repris ici.

Ensuite, du moment que la Finma a des activités, y compris des activités de formation, de participation à l'étranger à différents colloques ou autres, c'est au bénéfice de l'ensemble du système de surveillance, donc au bénéfice de la place financière et des différents clients de la Finma. Il est donc tout à fait logique qu'il y ait justement un financement par ces différents clients.

Autre argument, celui-ci d'ordre organisationnel: nous avons les émoluments, la taxe de base et il faudrait encore qu'il y ait une comptabilité pour déterminer ce qui doit être financé par la Confédération. C'est extrêmement difficile à définir et en soi extrêmement onéreux sur le plan administratif.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission a suivi le projet du Conseil fédéral et veut donc se limiter au fait que ce soit au client de financer la Finma, "kostenneutral" comme on l'a dit à plusieurs reprises dans ce débat.

Finalement, la commission s'est déterminée respectivement par 14 voix contre 9 aux alinéas 1 et 4, par 16 voix contre 6

AB 2007 N 83 / BO 2007 N 83

et aucune abstention à l'alinéa 2, et par 12 voix contre 5 et 5 abstentions à l'alinéa 5.

Je vous invite à soutenir la version de la majorité.

Abs. 1–4 – Al. 1–4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 108 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

Abs. 5 – Al. 5

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit Imfeld zu Artikel 15 Absatz 5 wurde zurückgezogen.

Sie haben gesehen, dass sich die Berichterstatter vorbildlich abwechseln. Das müssen Sie in Ihren Zeitplan mit einbeziehen.

Art. 16

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Kaufmann, Imfeld, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Zuppiger)

Streichen

Eventualantrag der Minderheit

(Kaufmann, Imfeld, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Zuppiger)

.... Jahresbudgets. Diese werden vom Bund geäufnet.

Art. 16

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Imfeld, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Zuppiger)

Biffer



*Proposition subsidiaire de la minorité*

(Kaufmann, Imfeld, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Zuppiger)

.... activité de surveillance. Celles-ci sont accumulées par la Confédération.

Kaufmann Hans (V, ZH): Jetzt kommt es ganz dick, jetzt wird es echt teuer. Sie sehen hier, dass es nicht darum geht, dass die Finanzintermediäre nur die Aufsicht bezahlen; sie müssen jetzt auch noch Reserven für diese öffentliche Institution vorfinanzieren, und zwar in Höhe eines vollen Jahresumsatzes. Ich frage mich wirklich, wozu ein solches Unternehmen Reserven in Höhe eines Jahresumsatzes braucht – wir sprechen hier rasch von 100 Millionen Franken, wenn dann die Kosten wuchern. Ich bin der Meinung, dass dies, wenn schon ein Anfangskapital bestehen muss, höchstens in Höhe von ein, vielleicht zwei Monatslöhnen sein kann. Dann ist das mit den direkt bezahlten Gebühren zu finanzieren. Wenn Sie diesen Aufbau eines ganzen Jahresumsatzes auf fünf Jahre verteilen, heisst das, dass die Kosten um 20 Prozent pro Jahr steigen.

Ich schlage Ihnen deshalb in meinem Minderheitsantrag vor, das überhaupt zu streichen. Wenn wir hier unterliegen, gibt es einen Eventualantrag meiner Minderheit, wonach die Reserven vom Bund geäufnet werden – wobei ich dann der Meinung bin, ein Jahresumsatz sei einfach übertrieben. Ich sehe nicht ein, wozu man so viele Reserven braucht; ich sehe nicht, was dann mit diesem Geld passieren soll. Eines ist sicher: Wenn das Geld vorhanden ist, dann wird es auch ausgegeben. Das werden dann auch diese Leute merken: Wir haben ja Geld, also können wir uns etwas leisten – und deshalb bin ich der Meinung, wenn schon Reserven, dann auf dem absoluten Minimum.

Ich empfehle Ihnen also, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, und wenn dieser nicht durchkommt, dem Eventualantrag der Minderheit zu folgen.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die SP-Fraktion und die CVP-Fraktion teilen mit, dass sie dem Antrag der Mehrheit folgen werden.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Darf ich ausnahmsweise einmal aus der Botschaft vorlesen und Ihnen damit sagen, was die Idee hinter dieser Reservenbildung ist? Dort haben wir Ihnen mitgeteilt: "Für die mittel- und langfristige Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der Finma ist es wichtig, geschäftsmässig begründete Reserven aus dem Ertrag der Gebühren und Abgaben für unvorhergesehene Risiken und Einnahmeschwankungen, aber auch für geplante Investitionen (z. B. Informatik, Mobiliar) zu bilden. Neben der normalen Geschäftsführung sollte die Finma auch auf unvorhersehbare Ereignisse wie beispielsweise einen Haftungsfall vorbereitet sein. Sie hat demzufolge eine vernünftige, geschäftsmässig begründete Reservpolitik zu betreiben, das heisst, sie sollte über Reserven in der Höhe von durchschnittlich einem Jahresbudget verfügen." Nun soll dieser Aufbau von Reserven ja nicht am Beginn der Tätigkeit dieses Institutes erfolgen, sondern es ist vorgesehen, dass man diese Reserven über einen Zeithorizont von ungefähr zehn Jahren äufnet. Es ist, Herr Kaufmann, nicht von 100 Millionen, sondern von maximal 50 Millionen Franken die Rede. Das würde bedeuten, dass man also, über zehn Jahre verteilt, pro Jahr jeweils eine Reserve in der Grössenordnung von 5 Millionen Franken zu äufnen hat, und das ist gemessen an den Investitionserfordernissen, gemessen an den Spielräumen, die man finanziell braucht, gewiss keine übertriebene Reserve.

Ich bitte Sie deshalb, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Kaufmann Hans (V, ZH): Das tönt ja gut: Von 50 Millionen Franken sei die Rede. Dann wären 50 Millionen ja ein Jahresumsatz. Wenn ich aber heute die Kosten der drei Einheiten zusammenzähle, komme ich schon über diesen Betrag hinaus. Und Sie wollen mir doch nicht versprechen, dass dann die Kosten über zehn Jahre bei 50 Millionen Franken stehenbleiben, oder? Also, 50 Millionen – stimmt diese Zahl?

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir gehen von 50 Millionen Franken aus. Aber wie in allen Fällen, die mit Zahlen, Budgets und Erwartungen zu tun haben, sind die Beträge natürlich den Steigerungen der Teuerung unterworfen, das ist ja selbstverständlich. Der Wert von 50 Millionen heute entspricht in zehn Jahren nicht 50 Millionen Franken. Aber das gilt für den ganzen Finanzhaushalt der Finma, die ja nicht während zehn Jahren ihre Tarife und Gebühren nie mehr anpassen wird.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Herr Bundesrat Merz hat alles gesagt, was es dazu zu sagen gibt. Als Ergänzung noch Folgendes: Die Kommission hat beide Anträge abgelehnt, und zwar den Hauptantrag mit 14 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung und den Eventualantrag mit 12 zu 8 Stimmen.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Auch die FDP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen wird.



Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 57 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 97 Stimmen
Für den Eventualantrag der Minderheit 54 Stimmen

AB 2007 N 84 / BO 2007 N 84

Art. 17, 18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958. Die Verantwortlichkeit der privatrechtlich eingesetzten Prüfungsgesellschaften richtet sich generell nach den Bestimmungen des Aktienrechtes (Art. 752–760 OR).

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19

Proposition de la commission

Al. 1

.... sous réserve de l'alinéa 2. La responsabilité des sociétés d'audit désignées en vertu du droit privé est régie en principe par les dispositions du droit des sociétés anonymes (art. 752–760 CO).

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich möchte zwei Hinweise machen. Zunächst zu Absatz 1: Es ist klar, dass die Firma und ihre Organe und das Personal gemäss Absatz 1 nach dem Verantwortlichkeitsrecht des Bundes haften. Hier haben wir präzisiert, wie sich die Verantwortlichkeit der privatrechtlich eingesetzten Prüfungsgesellschaften zu orientieren hat. Die Haftung richtet sich hier generell nach dem Aktienrecht.

In Absatz 1 fehlen in der Klammer die Sachwalter; ich habe bereits darauf hingewiesen. Ich möchte hiermit den Ständerat bitten, diese Ergänzung vorzunehmen.

Angenommen – Adopté

Art. 20, 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



**Abs. 3**

Hat sie über ein Verfahren informiert, so informiert sie unverzüglich auch über dessen Einstellung. Auf Verlangen des Betroffenen kann davon abgesehen werden.

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald)

Abs. 2

Sie informiert in der Regel über die Eröffnung einzelner Verfahren.

Art. 22**Proposition de la majorité****Al. 1, 2, 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

... informer sans délai lorsque celle-ci est suspendue. A la demande de l'intéressé, une dérogation peut être convenue.

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald)

Al. 2

Elle donne en principe des informations sur l'ouverture de procédures particulières.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer wird von Frau Kiener Nellen vertreten.

Kiener Nellen Margret (S, BE): Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen, die neue Finanzmarktaufsicht zu mehr Information gegenüber der Öffentlichkeit und damit zu mehr Transparenz zu verpflichten. Die Minderheit schlägt Ihnen vor, die Finma zu verpflichten, in der Regel über die Eröffnung einzelner Verfahren zu informieren. Diese klare Grundregel schafft mehr Transparenz, und Transparenz schafft Vertrauen. Genau das ist uns wichtig für ein optimales Funktionieren der Finma, und ebenso wichtig ist es für eine optimale Akzeptanz der Finanzmarktaufsicht sowohl durch die Öffentlichkeit als auch durch die Beaufsichtigten selbst.

Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission wollen ganz im Gegenteil den Grundsatz der Nichtinformation in einer schwerfälligen Bestimmung verankern – eine Bestimmung, welche die Finma nur in besonderen Fällen, nämlich bei Bestehen eines besonderen aufsichtsrechtlichen Bedürfnisses, zur Information über einzelne Verfahren verpflichtet. Der unbestimmte Rechtsbegriff des "besonderen aufsichtsrechtlichen Bedürfnisses" wird in der Fassung des Bundesrates von Absatz 2 in Litera a bis Litera c durch drei Kriterien konkretisiert, wobei Litera b ein rein reaktives Kriterium stipuliert. Dies vermag die Minderheit nicht zu befriedigen. Gerade ein reaktives Informationsverhalten der Finma will die Minderheit mit ihrem klaren Informationsgrundsatz verhindern. Wir wissen aus der Praxis, wie nachteilig es wirken kann, wenn eine Behörde erst im Nachhinein Informationen veröffentlicht, um falsche oder irreführende Informationen zu berichtigen, die vorgängig vielleicht breit ausgeschlachtet wurden.

Die Minderheit findet es eminent wichtig, dass die Finma in der Regel bei Eröffnung eines Verfahrens informiert. Wir erinnern daran, dass dieses Prinzip auch bei der Börse besteht. Wenn ein Verfahren eröffnet wird, tut die Börse dies der Öffentlichkeit kund, und je nach Abschluss des Verfahrens wird dann ebenfalls über dessen Einstellung informiert. Es gibt keinen sachlichen Grund, den Informationsgrundsatz der Finma gerade gegenteilig zur Börse als Nichtinformationsgrundsatz festzulegen; vielmehr drängt sich die Pflicht der Finma zur regelmässigen Information gerade in Analogie zur Börsenaufsicht auf.

Der Antrag der Minderheit lässt der Finma in begründeten Ausnahmefällen die Möglichkeit, nicht zu informieren. Der Antrag ist damit auch kongruent mit der in Absatz 4 grundsätzlich stipulierten Verpflichtung der Finma, den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen Rechnung zu tragen.

Gemäss der Formulierung der Kommissionsminderheit erhält die Finma das Ermessen, in Ausnahmefällen, in welchen die Schutzinteressen der Betroffenen das öffentliche Informationsinteresse wirklich überwiegen, auch einmal nicht zu informieren. Der Minderheitsantrag deckt auch die Eventualität ab, dass die Finma auch dann



nicht über die Eröffnung eines Verfahrens informieren müsste, wenn diese Information die Problemlösung und damit die Zielsetzung des Finmag erschweren würde. Der Antrag ist damit völlig adäquat.

Cette proposition de minorité tend justement aussi à donner plus de poids à la nouvelle autorité de surveillance, pour reprendre les propos du rapporteur de langue française dans son rapport lors du débat d'entrée en matière. La proposition précitée donne au public et à ceux qui font l'objet d'une surveillance la garantie de transparence nécessaire et incite la population à avoir la confiance nécessaire dans ce nouvel et important organe de surveillance.

AB 2007 N 85 / BO 2007 N 85

Mit dem Antrag der Minderheit wählen Sie mehr Öffentlichkeit und damit mehr Transparenz und nützen damit dem Ansehen des Finanzplatzes am meisten.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, unsere Minderheit zu unterstützen.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen wird.

Kaufmann Hans (V, ZH): Unsere Fraktion unterstützt hier klar die Mehrheit. Sie alle wissen, dass allein die Ankündigung der Eröffnung eines Verfahrens gegen ein Finanzinstitut, das ja im Wesentlichen vom Vertrauen lebt, die Reputation und damit auch den geschäftlichen Erfolg gefährden kann. Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass es vorteilhaft für den Finanzplatz Schweiz sein soll, wenn andauernd Verfahrenseröffnungen in der Presse breitgeschlagen werden. Nachher stellt sich dann in der Mehrheit der Fälle heraus, es war nichts, aber der Schaden ist da. Das ist wie ein Rufmord.

Dann müssen wir auch sehen, dass die Ankündigung der Eröffnung eines Verfahrens für Unternehmen, die mit dem betroffenen Unternehmen verbunden sind, eine Warnung sein kann, sodass sie dann noch Beweise auf die Seite bringen können. Auch hier sehe ich eine Problematik. Ich sehe das also nicht als einen Beitrag zur Transparenz an. Ich sehe das eher als ein sehr gefährliches Instrument an, das die Reputation gefährdet und nicht fördert.

Bührer Gerold (RL, SH): Auch wir unterstützen hier den Bundesrat und die Mehrheit. Ich hätte eigentlich auch nicht zu diesem Antrag sprechen wollen, wenn nicht vorher von der Sprecherin der Minderheit der Eindruck erweckt worden wäre, wir wollten die legitimen Ansprüche auf Information zurückdrängen. Lassen Sie mich deshalb klar sagen: Der Öffentlichkeitsanspruch, der Anspruch auch von Marktteilnehmern auf Schutz, der Anspruch auch, dass irreführende Informationen rasch richtiggestellt werden können – all diese Ansprüche sind selbstverständlich auch aus unserer Sicht wichtig und legitim, wir unterstützen sie. Es heisst ja auch in Artikel 22, dass die Öffentlichkeit über die Aufsichtstätigkeit informiert wird; das ist für uns sicher von hoher Bedeutung.

Worum geht es aber? Es geht eben darum, dass es aus zwei Gründen kontraproduktiv, ja sogar wirklich falsch ist, wenn die Aufsichtsbehörde quasi in der Regel über die Eröffnung jedes Verfahrens informieren muss; dies aus zwei Gründen:

1. Sie wissen, dass gerade in diesem Geschäft die Reputation entscheidend ist. Wenn ein Verfahren, das letztendlich nicht immer mit einem Urteil über ein Vergehen enden muss, veröffentlicht werden muss, dann laufen wir wirklich Gefahr, dass wir hier zum Teil enorme geschäftliche Schäden anrichten. In der Güterabwägung zwischen diesem Schutz legitimer geschäftlicher Interessen und dem Anspruch der Öffentlichkeit, in diesem Spannungsfeld, ist die Fassung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit die einzig richtige.

2. Die Minderheit ist meines Erachtens auf dem Holzweg in Bezug auf die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde selbst. Denn wenn die Behörde jedes Verfahren publizieren muss, wird sie wahrscheinlich viel eher Hemmungen haben, da und dort im Zweifelsfall überhaupt ein Verfahren einzuleiten. Denn dann steht auch die Aufsichtsbehörde im Schaufenster der Öffentlichkeit und muss gewärtigen, auch ihrerseits einen Imageschaden zu erleiden.

Zusammengefasst: Die Absicht der Minderheit können wir nachvollziehen. Aber im Endeffekt ist es ein Rohrkrepierer. Das würde nämlich der Griffigkeit der Aufsichtsbehörde eher schaden und darüber hinaus die legitimen Schutzinteressen der Betroffenen übermässig strapazieren.

Aufgrund dieser Überlegungen stimmen wir mit der Mehrheit und dem Bundesrat.

Recordon Luc (G, VD): Sans vouloir rallonger exagérément, je voudrais quand même insister, au nom du groupe des Verts, sur l'importance d'une information proactive. Madame Kiener Nellen a bien souligné que



la disposition était entièrement conçue dans l'esprit d'une information réactive. Or, je crois que cette autorité, comme la plupart de celles qui ont à informer sur des sujets délicats, doivent avoir le courage, et finalement également l'autorité, l'esprit stratégique d'organiser leur information de manière à la maîtriser.

Prenez l'exemple de la Bourse suisse SWX qui est accoutumée maintenant à mettre à disposition régulièrement des informations sur les procédures qu'elle ouvre et qu'elle ferme: ça provoque extrêmement peu de remous, pour ne pas dire aucun, et ça permet, je crois, d'accroître une certaine confiance – cela a été dit par d'autres à cette tribune – dans l'activité de l'autorité, qui informe ainsi de façon sereine et régulière.

Donc, inverser le principe est une bonne chose. Nous l'avons fait aussi: rappelez-vous qu'à une époque, les autorités fédérales avaient pour principe la non-information, le secret et qu'aujourd'hui nous avons inversé le paradigme, en partant du principe de l'information et de l'exception du secret. Je crois que c'est une attitude beaucoup plus détendue, beaucoup plus responsable, je dirai presque beaucoup plus adulte dans le domaine de l'information que cette attitude purement réactive, retenue, pour ne pas dire crispée. Je crois qu'il y a donc ici une bonne occasion de mettre l'autorité que nous créons en concordance avec les conceptions qui prévalent aujourd'hui en matière d'information, et qui font leurs preuves.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Das Prinzip, das in Artikel 22 vorgeschlagen wird, ist das Prinzip der öffentlichen Orientierung, der Berichterstattung zuhanden der Öffentlichkeit. Das scheint mir ganz wichtig, denn es kann nicht darum gehen, dass diese Finma-Tätigkeit irgendwo unter dem Schutzschild gehalten wird. So kann man das mit dem vergleichen, was heute schon an Berichterstattungen aus diesem Bereich erstellt wird. Nehmen Sie den Bericht der Eidgenössischen Bankenkommission als Beispiel: Wenn Sie diesen Bericht lesen, stellen Sie fest, dass dort in der Regel erstens über die Praxis der Eidgenössischen Bankenkommission Bericht erstattet wird, dann zweitens aber auch über Praxisänderungen und drittens über Sonderfälle, also justament darüber, woran die Öffentlichkeit interessiert ist. Ich empfehle Ihnen, diese Berichterstattung der Eidgenössischen Bankenkommission einmal zur Kenntnis zu nehmen. Dann werden Sie feststellen, dass die Öffentlichkeit hier im Detail über die Tätigkeit orientiert wird.

Mit dem Minderheitsantrag sind wir nicht einverstanden, und zwar, weil man – wenn wir jetzt zu einzelnen Fällen kommen – sehen muss, dass die Finma über heikle Informationen verfügt. Deshalb untersteht die Tätigkeit der Finma ja auch dem Amtsgeheimnis. Wenn sie, was gelegentlich der Fall sein mag, bei Bedarf über Verfahren informieren will, wird sie das tun. Die Kriterien dazu finden Sie in Absatz 2 von Artikel 22: Sie informiert, wenn es erstens zum Schutze der Marktteilnehmer erforderlich ist, wenn es zweitens um die Berichtigung von irreführenden oder falschen Informationen geht und wenn es drittens um Informationen zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz geht. Eine generelle Information über einzelne Verfahren kann aber nur oder wird nur zur Behinderung der Tätigkeit der Finma und in schwierigen Fällen sogar noch zu falschen Signalwirkungen führen. Aus diesen Gründen ist übrigens die Finma auch beim Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen worden.

Weil das so ist, empfehle ich Ihnen, der Mehrheit der Kommission zu folgen. Denn die Ergänzung, die Ihnen die Mehrheit der Kommission bei Absatz 3 vorschlägt, wird vom Bundesrat unterstützt.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: L'article 22 traite de la stratégie générale d'information de la Finma vis-à-vis du public.

AB 2007 N 86 / BO 2007 N 86

L'alinéa 1 traite de l'information générale qui est donnée au moins une fois par année sur son activité et sa pratique en matière de surveillance.

L'alinéa 2, alinéa auquel se rattache la proposition de la minorité, traite de l'information sur des procédures particulières. Pour l'information relative à ces procédures particulières, il y a un équilibre à trouver entre la nécessité de communication de la Finma pour que le public soit informé et pour que le secteur financier en connaisse bien le fonctionnement. Il en va, comme je l'ai dit dans mes propos d'entrée en matière, de la crédibilité de cette organisation, de la crédibilité de la place financière et de la crédibilité de nos institutions en général. C'est pour cela qu'on dit à l'alinéa 2 que si elle ne donne aucune information sur des procédures particulières, il y a quand même trois cas dans lesquels il y aura information; ces cas ont été rappelés tout à l'heure par Monsieur le conseiller fédéral Merz. C'est ce qu'il y a dans l'un des plateaux de la balance.

Ce qu'il y a dans l'autre plateau de la balance, c'est la nécessité de préserver tout de même les parties qui sont touchées par l'ouverture d'une procédure. Evidemment que l'ouverture d'une procédure peut être interprétée comme un doute sur le fonctionnement de telle ou telle institution, par exemple une institution bancaire. Il peut y avoir préjudice pour cette institution; c'est la raison pour laquelle la majorité de la commission considère que



cet équilibre a été justement pesé par le Conseil fédéral.

En commission, la majorité a été obtenue par 16 voix contre 9 et aucune abstention. C'est pourquoi la majorité de la commission vous demande de rejeter la proposition de la minorité.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 95 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

Art. 23

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 24

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Abs. 1

.... aus. Die beaufsichtigten Selbstregulierungsorganisationen werden ausschliesslich durch die Finma selbst geprüft.

Art. 24

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Al. 1

.... par l'assujetti. L'audit des organismes d'autorégulation assujettis est effectué exclusivement par la Finma elle-même.

Kaufmann Hans (V, ZH): Hier geht es um die Delegation der Revisionen und Kontrollen. Ich bin der Meinung, dass wir vor allem im Bereich der Geldwäscherei-Kontrollstelle die Selbstregulierungsorganisationen zwingend durch die Geldwäscherei-Kontrollstelle selber überwachen lassen und nicht nochmals eine externe Prüfgesellschaft einschalten sollten, sonst haben wir bis zum Endkunden – das kann also der Juwelier usw. sein, der dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist – eine riesige Kaskade von Prüfgesellschaften. Es beginnt eben mit der Kontrollstelle, diese delegiert an eine Zwischengesellschaft, die wiederum die Selbstregulierungsorganisation kontrolliert, die wiederum Prüfgesellschaften einsetzt, und all das muss dann die Gesellschaft oder der Finanzintermediär am Ende der Kette bezahlen. Es ist ja die ureigenste Aufgabe der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, diese Selbstregulierungsorganisationen zu überwachen, und das soll sie selber machen. Deshalb habe ich hier diese Ergänzung angeführt, das sollte kein grosses Politikum sein. Deshalb bitte ich Sie, hier meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Ich begründe das wie folgt:

Das Anliegen von Herrn Kaufmann, dass man diese Kontrollen nach Möglichkeit mit eigenen Kräften vornehmen soll, teilen wir vollkommen. Das muss auch das Prinzip sein. Die Finma muss aber in Einzelfällen die Freiheit haben, bei einer Prüfung der Selbstregulierungsorganisationen auch aussenstehende Prüfgesellschaften beizuziehen. Das ist eine Frage der Ressourcen.

Aber viel wichtiger ist ein zweiter Punkt, er ist entscheidend: Bei der Prüfung von Selbstregulierungsorganisationen von Anwälten und Notaren ist der Beizug einer Prüfgesellschaft zur Wahrung des Berufsgeheimnisses



von Anwälten und Notaren ohnehin zwingend erforderlich. Daher würde der Minderheitsantrag Kaufmann die Prüftätigkeit gerade in diesem Bereich verunmöglichen. Er ist zwar gut gemeint, aber die Folgen wären fatal. Ich ersuche Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die CVP-Fraktion und die FDP-Fraktion teilen mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen werden.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Die wesentlichen Punkte hat Herr Bundesrat Merz erwähnt. Ich möchte nur noch darauf hinweisen, dass sich eine weitere Unklarheit ergibt: Was wäre mit der Börse? Sie ist ja auch eine Selbstregulierungsorganisation. Darauf wurde auch in der Kommission hingewiesen. Wäre sie auch davon betroffen? Hier haben wir ebenfalls eine externe Prüfungsgesellschaft, also auch das System der indirekten Prüfung. Es bestehen also verschiedene Widersprüche, die mit dem Antrag der Minderheit Kaufmann aufbrechen würden.

Herr Kaufmann, wenn Sie das wirklich so haben wollten, dann müsste das in den materiellen Gesetzen so verankert werden und nicht hier im Organisationsgesetz, das das Abbild von materiellen Regulierungen ist. Der Antrag, der zum Minderheitsantrag wurde, wurde in der Kommission mit 14 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 39 Stimmen

Art. 25–27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 28

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2007 N 87 / BO 2007 N 87

Abs. 2

Die Finma und die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde erteilen einander alle Auskünfte und Unterlagen, die sie für die Durchsetzung der jeweiligen Gesetzgebung benötigen. Sie koordinieren ihre Aufsichtstätigkeiten, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Art. 28

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... de révision se communiquent mutuellement toutes les informations et tous les documents nécessaires à la mise en oeuvre de la législation applicable. Elles coordonnent leurs activités de surveillance afin d'éviter les doubles contrôles.

Angenommen – Adopté

Art. 29

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit





(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul)

Abs. 3

Das Berufsgeheimnis im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 bleibt vorbehalten.

Art. 29

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul)

Al. 3

Le secret professionnel, au sens du Code pénal suisse du 21 décembre 1937, est réservé.

Recordon Luc (G, VD): Il s'agit ici du secret professionnel. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'offrir une échappatoire facile à ceux qui voudraient éviter de livrer à l'autorité des informations utiles. Mais dois-je rappeler ici que le secret professionnel a de plus en plus tendance à être écorné par des exigences des politiques publiques? Or, c'est un élément essentiel d'une société à vocation libérale et responsable que de permettre que, dans certains domaines – la médecine, le domaine religieux et le droit, mais dans les strictes limites de la profession d'avocat –, l'on reconnaisse une limite à ce qui peut être exigé, au bénéfice de la relation de confiance privilégiée qui doit être conférée aux rapports essentiels qui se nouent entre le patient et le médecin, entre l'avocat et son client, mais aussi entre l'ecclésiastique et celui qui vient se confesser, dans quelque religion que ce soit d'ailleurs.

Je vous prie donc, ici comme ailleurs, d'introduire une réserve expresse du secret professionnel, non qu'on puisse penser qu'elle ne soit de toute façon valable, mais parce que, justement, nous sommes actuellement dans une période de relatif affaiblissement de ce secret professionnel et de méconnaissance de son importance. Je voudrais donc vous rendre sensibles au fait que tout intérêt public, toute recherche de vérité, dans le domaine financier comme ailleurs, ne supposent pas de sacrifier toujours la relation de confiance essentielle qui se noue entre le médecin et son patient, entre l'avocat et son client, entre l'ecclésiastique et le fidèle qui vient le trouver.

Ici particulièrement, c'est un enjeu délicat. Je prétends que, lorsque nous aurons affaire à des procès en matière financière qui mettent des gens en cause, il sera nécessaire que l'avocat puisse avoir la garantie que son client se confie à lui sans que lui-même risque d'avoir à révéler ce qui a été dit ou à livrer des documents qui ont été remis. C'est bien sûr un certain affaiblissement de l'autorité, mais c'est une nécessité si l'on veut sauvegarder des valeurs essentielles dans une société libérale. C'est pire encore si c'est chez un médecin que se trouvent des éléments qui pourraient, dans tel procès financier – ce sera évidemment plus rare, mais c'est possible –, être d'une certaine utilité à l'autorité. Là encore, le secret professionnel, je suis navré de le dire à ceux qui ne veulent pas d'exception, doit primer.

Bien entendu, pour quiconque croirait que ça permet toute exception et une interprétation extensive, il est clair que je n'entends pas, avec cet amendement, permettre que n'importe quel conseiller juridique, ou n'importe quel avocat agissant comme pur conseiller juridique, puisse se retrancher là-dedans. Pour le cas de l'avocat: c'est l'avocat exerçant strictement en sa qualité d'avocat.

Notre décision a plus de portée que cette seule loi; je vous le dis à cause de la tendance générale à l'affaiblissement du secret professionnel. Cela se voit dans de nombreux cas qui sont examinés au Parlement. C'est chaque fois traité en disant: "Ah oui, mais dans ce cas-là, on peut peut-être un peu affaiblir le secret professionnel." A force d'affaiblissements successifs, c'est une valeur sociale essentielle qui disparaît.

Je vous prie instamment d'inscrire la mention du secret professionnel à cet article.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die SP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Minderheit unterstützen wird.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir ersuchen Sie, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Unter das Berufsgeheimnis nach Artikel 321 des Strafgesetzbuches fallen unter anderem auch die Revisoren. Mit einer solchen Bestimmung wird die Aufsichtstätigkeit der Finma vollständig verunmöglicht, da die Finma die für die Aufsicht erforderlichen Informationen gar nicht mehr erhalten würde. Ein solcher Vorbehalt steht in völligem Widerspruch zum Grundsatz der Mitwirkungspflicht nach Absatz 1 dieses Artikels.



Was im Übrigen das Anwaltsgeheimnis betrifft, so ist dieses gestützt auf das Geldwäschereigesetz geschützt. Die Selbstregulierungsorganisationen der Anwälte werden nicht von der Kontrollstelle geprüft, sondern von einer Revisionsstelle; ich habe das vorhin schon gesagt. In den übrigen Aufsichtsbereichen könnte dieser Vorbehalt zu Missbräuchen führen, die die Aufsichtstätigkeit der Finma erheblich behindern könnten. Wir reden hier anscheinend von etwas Einfachem. Ich muss Sie aber dringend bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen; er würde nämlich die Tätigkeit der Finma schlicht verunmöglichen.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le conseiller fédéral, comment vous sortez-vous de votre contradiction? D'un côté, vous nous dites que cette proposition est totalement contraire au système de la loi et qu'elle va bloquer l'autorité et, de l'autre, que, grâce à la loi sur le blanchiment d'argent, le secret de l'avocat, par exemple – ou tout autre secret professionnel, je l'espère –, est protégé. Alors, de deux choses l'une: ou bien le secret professionnel est protégé et ce n'est pas gênant de suivre ma proposition ou, alors – ce que je crains en vous entendant maintenant – vous avez l'intention d'en faire totalement bon marché dans cette affaire.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich habe es vorhin gesagt: Es bezieht sich auf die Finanzintermediäre, insofern sie Anwälte und Notare sind. Dort bezieht sich das auf das Berufsgeheimnis.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich habe den Antrag der Minderheit mitunterzeichnet, aber ich habe, Herr Recordon, inzwischen auch meine Bedenken.

Ich möchte auf Folgendes hinweisen:

1. Die Minderheit macht einen generellen Vorbehalt in Bezug auf das Berufsgeheimnis gemäss Artikel 321 StGB. Es ist in

AB 2007 N 88 / BO 2007 N 88

der Tat so, wie Herr Bundesrat Merz gesagt hat: Unter Artikel 321 haben wir einen ganzen Katalog, es sind nicht nur Rechtsanwälte, Verteidiger und Notare, sondern u. a. auch Revisorinnen und Revisoren erfasst. Ich habe auch meine Zweifel, ob man, wenn man diesen Vorbehalt so anbringt, die Tätigkeit der Finma bzw. die Meldepflicht, welche Voraussetzung ist für die Tätigkeit, nicht ganz massiv beeinträchtigen würde.

2. Herr Recordon, Sie haben vorhin eine Frage an Herrn Bundesrat Merz gestellt. Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass das kein Widerspruch ist. In Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes gibt es keinen generellen Vorbehalt für all die Leute, die gemäss Artikel 321 StGB dem Berufsgeheimnis unterliegen. Es gibt eine Ausnahme für die Anwältinnen und Anwälte und jetzt für die Notarinnen und Notare, soweit ihre Tätigkeit dem Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB untersteht. Diese unterstehen nicht der Meldepflicht. Wir haben dazu eine ganz ausführliche Darstellung in der Botschaft zum Geldwäschereigesetz, welche Tätigkeiten dann unterstehen und welche nicht. Es wurde ganz klar differenziert, dass die Tätigkeiten der Anwältinnen und Anwälte oder der Notarinnen und Notare nicht generell der Meldepflicht unterstehen, sondern nur die, welche ganz spezifisch mit der Tätigkeit z. B. der Vermögensverwaltung oder der Anlage von Geldern im Zusammenhang stehen.

Ich glaube, die Art, wie der Antrag jetzt präsentiert wird, ist relativ grobschlächtig. Damit schafft der Antrag neue Abgrenzungsprobleme, die wir in der Kommission nicht genügend ausführlich diskutiert haben.

Ich möchte Sie trotzdem mit der Kommission bitten, den Antrag abzulehnen. Er wurde in der Kommission mit 9 gegen 14 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, weil er viele neue Abgrenzungsprobleme schafft und die Tätigkeit der Finma ganz grundsätzlich infrage stellen könnte.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 91 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 46 Stimmen

Art. 30–34

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2007 • Dritte Sitzung • 07.03.07 • 08h00 • 06.017
Conseil national • Session de printemps 2007 • Troisième séance • 07.03.07 • 08h00 • 06.017



*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr
La séance est levée à 12 h 55*

AB 2007 N 89 / BO 2007 N 89