

Wie teuer ist die Finma?

Mit immer detaillierteren Vorschriften schnürt die Behörde unter Mark Branson den Finanzplatz ein. Die überbordende Regulierung kostet jeden Schweizer viele hundert Franken an höheren Gebühren. Das Angebot schwindet, der Wettbewerb nimmt ab. *Von Beat Gygi und Florian Schwab*

Die Finma? Die Finanzaufsicht? «Das betrifft uns normale Angestellte doch gar nicht.» Das ist eine typische Antwort, wenn man Mitarbeiter eines Unternehmens fragt, wie sie die Arbeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde Finma beurteilen. Viele denken, dass Finanzmärkte und Banken wenig mit ihrem Betriebsalltag zu tun haben und dass die Finma irgendeine Einrichtung weit weg ist – aber die Behörde ist viel näher bei den Leuten, als sie denken. Die Bürger wissen und spüren es allerdings nicht unmittelbar, dass die Finma vielen von ihnen 1000 Franken oder mehr pro Jahr wegnimmt. Die eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde, die seinerzeit aus drei Vorgängerinstanzen zusammengefügt worden war und Anfang 2009, also gerade nach dem Schock der Finanzkrise, ihre Tätigkeit aufnahm, hat sich zu einer teuren Kontrollenrichtung entwickelt.

Dies liegt auch daran, dass die Behörde unter ihrem Direktor Mark Branson und dessen Vorgänger Patrick Raafaub vom Personalbestand und ihren Aufgaben her laufend wächst und auch immer wieder neue Geschäftsräume an wiederholt wechselnden Standorten beansprucht. Kam die Finma im Jahr 2009 noch mit 333 Vollzeitstellen und einem Budget von 84,8 Millionen Franken aus, so waren es 2015 bereits 481 Vollzeitstellen bei Ausgaben von 123,6 Millionen Franken. Viel gravierender sind jedoch die versteckten Kosten, welche die Finma-Tätigkeiten verursachen. Es handelt sich nämlich um eine Verwaltungsstelle mit viel Spielraum, die in Eigenregie weitreichende Entscheidungen und einschneidende Massnahmen treffen kann. Das kann Unternehmen und Konsumenten pro Jahr Kosten in Milliardenhöhe aufbürden, die möglicherweise nicht nötig wären.

Sehr hohe Sicherheitsmargen

Zwischen der Versicherungsbranche und der Finma läuft seit langem die Diskussion über die «richtige» Ausstattung der Versicherer mit Eigenkapital. Der 2011 eingeführte Schweizer Solvenztest (SST) schreibt vor, dass ein Versicherungsunternehmen so viel risikotragendes Kapital haben muss, dass es allen absehbaren finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann, dass es also alle, die von der Firma irgendwann Geld zugute haben, auszahlen kann. Da all diese Zahlen mit Unwägbarkeiten, mit Risiken behaftet sind, lassen sie sich



Verwaltungsstelle mit viel Spielraum: Finma-Chef Mark Branson.

nicht exakt bestimmen – ein Grund, weshalb man mit Sicherheitsmargen arbeiten muss. Vor allem über das Ausmass der Sicherheitsmargen gehen die Meinungen von Finma und Versicherern auseinander. Die Finma will sehr hohe Sicherheitsmargen, die Versicherer halten das für übertrieben und für zu kostspielig.

Sie weisen darauf hin, dass die Konkurrenten in der EU gemäss der EU-Vorgabe Solvabilität II und damit viel weniger streng reguliert werden. Eigentlich gelten der hiesige SST und die Solvenz II der EU als gleichbedeutend, sie wurden gleich aufgebaut, aber seither wurde der EU-Ansatz «weicher» in dem Sinne, dass weniger Kapital verlangt wird, während der Schweizer Ansatz «härter» wurde, unter anderem, weil die niedrigen Schweizer Zinsen die Modelle der Finma prägten. Laut einer Studie der Universität St. Gallen (HSG) müssen Schweizer Versicherer, vor allem Lebensversicherer heute für das gleiche Geschäft andert- bis zweimal so viel Kapital unterlegen wie die EU-Konkurrenten.

Der «Swiss Finish» in der Regulierung läuft darauf hinaus, dass dieser sozusagen eine Verdoppelung des Kapitaleinsatzes verlangt. Und offenbar hat er einen stolzen Preis. Nach Angaben des Swiss-Life-Konzerns, der vor allem im Geschäft mit Lebensversicherungen und mit der zweiten Säule tätig ist, kostet die hohe

Sicherheitsmarge 500 bis 1000 Franken pro Jahr und Versicherten. So viel höher wären nämlich die Erträge, wenn weniger Kapital gebunden wäre, wenn man mehr in Aktien inves-

Kam die Finma 2009 noch mit 333 Vollzeitstellen aus, waren es 2015 bereits 481 Vollzeitstellen.

tieren könnte und weniger gezwungen wäre, schlechtrentierende Staatsobligationen zu halten. Das ist mehr oder weniger das, was die Versicherten von der Finma zu spüren bekommen – auch wenn sie sich der Nähe dieser Behörde nicht bewusst sind.

Obwohl die Schweizer Vorgaben bereits gleichsweise teuer sind, ist die Finma momentan an einer weiteren Verschärfung der Solvenzvorgaben für die Versicherer. In einem Rundschreiben vom Juli werden zahlreiche Änderungen gegenüber bisherigen Erlassen festgehalten, die auf Anfang 2017 umgesetzt werden sollen. Unter anderem soll ein Versicherer beim Berechnen seiner Solvenz so vorgehen, dass er annimmt, das Unternehmen mache keine Neugeschäfte mehr, es sei quasi ein Auslaufmodell. Die Anhörung zu diesem Schreiben unter den Interessierten ist erfolgt, wobei die Finma das Ergebnis noch nicht publiziert hat.

Es ist auch nicht so gewichtig, denn die Behörde kann in Eigenregie über die neuen Regeln entscheiden. Eine Kosten- und Nutzenanalyse, wie sie beispielsweise bei Entwürfen zu neuen Bundesgesetzen oder Verordnungen verlangt wird, muss die Finma für ihre Regeln nicht erstellen, denn ihre Rundschreiben haben strenggenommen keinen Gesetzesrang.

Aus der Bankenbranche hört man ähnliche Kritik. Auch die Banken bemängeln, dass die Eigenmittelunterlegung zu Lasten der Kunden geht, welche es beispielsweise schwieriger haben, zu Finanzierungen ihres Eigenheims zu kommen. Jedoch ist das Bankgeschäft seiner Natur nach viel riskanter als das Versicherungsgeschäft, was vielleicht die im internationalen Vergleich strenge Ausgestaltung der Eigenkapitalvorschriften eher zu rechtfertigen vermag.

Fehlende Kosten-Nutzen-Analyse

Kosten verursacht die Finma aber auch bei den Banken. Beispielsweise definiert die Branson-Behörde die Sorgfaltspflichten bei der Geldwäscherei. Laut Experten kostet die Einhaltung dieser Vorschriften die Banken und Vermögensverwalter jährlich bis zu einer Milliarde Franken (achtmal das Budget der Finma). Pro Kopf der Bevölkerung ergeben sich Kosten für das Meldewesen von bis zu 125 Franken. Zum Vergleich: Das entspricht bei anspruchlosen Bankkunden ungefähr der jährlichen Kontoführungsgebühr.

Dabei hält sich der messbare Nutzen der Meldestelle in Grenzen. Laut deren eigener Statistik standen den 2357 Verdachtsmeldungen im 2016 im zehnjährigen Mittel nur 30 Verurteilungen wegen Geldwäscherei gegenüber. «Die ordentliche Strafverfolgung bringt in absoluten Zahlen rund zehnmal so viele Verurteilun-

gen wegen Geldwäscherei», sagt der Berner Rechtsanwalt Michael Kunz, ein Fachmann für das Finanzmarktrecht. Er hat die langfristige Erfolgsquote der Verdachtsmeldungen analysiert. Für Kunz besteht das Hauptproblem in dem Meldesystem. Er bemängelt die fehlende Kosten-Nutzen-Analyse auf diesem Gebiet.

Obwohl das Meldewesen offenbar nicht sehr effizient ist, hält die Finma die Banken dazu an, noch mehr Verdachtsfälle zu melden. Das bedeutet mehr Personalaufwand und nochmals

Das Rechtspersonal in kleineren Banken macht heute nicht selten 10 Prozent der Personalkosten aus.

höhere Kosten. Geht man von Gesamtkosten für das Meldewesen von einer Milliarde aus, so wird jede «erfolgreiche» Verdachtsmeldung mit rund 3,3 Millionen Franken erkaufte. «Natürlich hat eine strenge Geldwäscherei-Politik auch abschreckende Wirkung auf potenzielle Übeltäter, aber diese ist schwer messbar», so Kunz.

Der Aufwand bei den Banken läuft jedenfalls aus dem Ruder. Vor zehn Jahren gab es noch kaum eine Bank, in welcher mehr als 5 Prozent des Personalaufwands in der Rechtsabteilung anfielen. Der Kostenanteil bei kleineren Instituten lag nach Berechnungen von Urs Birchler von der Universität Zürich damals bei rund 3,6 Prozent. Mittlerweile macht das Rechtspersonal in kleineren Instituten nicht selten 10 Prozent der Personalkosten aus. Alleine im Jahr 2015 nahmen die sogenannten Compliance-Kosten gemäss Einschätzungen der Boston Consulting Group nochmals um zehn Prozent zu. Die Finma-Bestimmungen im grenzüberschreitenden Geschäft, aber

auch, wie erwähnt, bei der Geldwäsche treiben die Regulierungskosten in Bereiche, die sich nur noch die grösseren Banken leisten können, weil sie die Kosten auf mehr Kunden verteilen können. Die wenigsten Kunden sind bereit, den juristischen Wasserkopf ihrer Bank mit vielen hundert Franken im Jahr zu alimentieren, und so ist die Kostenexplosion bei der Regulierung mitverantwortlich für das Bankensterben bei den kleineren Geldhäusern. Im Jahr 2015 ist jede zehnte Privatbank verschwunden, so der düstere Befund einer kürzlich vom Beratungsunternehmen KPMG präsentierten Studie in Zusammenarbeit mit der Universität St. Gallen. «Die Regulierung trägt dazu bei, aber auch das veränderte Kundenverhalten», sagt Christian Hintermann, Partner bei KPMG.

«Ganze Marktsegmente wegereguliert»

Kommt dazu, dass die Finma oftmals mit am Tisch sitzt, wenn neue Finanzmarktgesetze geschrieben werden. «Das derzeit im Parlament diskutierte Finanzdienstleistungs- und Finanzinstitutsgesetz [Fidleg/Finig] ist eine Finma-Geburt», sagt der emeritierte Zürcher Bankenprofessor Martin Janssen. Die Idee zu den Gesetzen sei bei der Finma entstanden, und die Behörde sei auch an der Abfassung der Regulierungskostenabschätzung beteiligt gewesen, die das Finanzdepartement noch unter Eveline Widmer-Schlumpf (BDP) zuhanden des Parlaments ausgearbeitet hat. Martin Janssen, der ein Gegengutachten verfasst hat, ist überzeugt: «Das EFD hat die Kosten mindestens um den Faktor fünf zu klein gerechnet.»

Laut Janssens Einschätzung führen die neuen Bestimmungen dazu, dass die Banken für weniger vermögende Kunden keine Anlageberatung mehr anbieten werden. «Damit reguliert man ganze Marktsegmente einfach weg.» Laut Janssen liegt das Problem beim «Selbstverständnis der Finma». Die Behörde habe keine marktwirtschaftliche Sicht auf den Finanzsektor, sondern eine rein verwaltungstechnische. «Ein Bewusstsein für die von ihr verursachten volkswirtschaftlichen Kosten fehlt weitgehend», so Janssen. Nach seiner Vorstellung müsste die Finma in erster Linie dafür sorgen, dass der Wettbewerb spielt und Transparenz gewährleistet ist. Die detaillierte Verhaltensregelung einzelner Akteure dürfe nur das letzte Mittel sein.

Die Finma hat so viele Kompetenzen und einen derart grossen Entscheidungsspielraum, dass man sagen muss: Die Finma ist eine mächtige Einrichtung zum Schutz der Finanzmärkte und ihrer Funktionen, zur Überwachung der Banken, Versicherungen und Finanzfirmen vielfältigster Art – aber wer überwacht die Finma? Die einzige Lösung besteht in der Verschiebung von einigen Finma-Kompetenzen hin zum Bundesrat – etwas, was die Versicherungswirtschaft zurzeit diskutiert. ○



«Ein Bewusstsein für die Kosten fehlt weitgehend»: Bankenprofessor Janssen.