



Originalversion

Medienkonferenz vom 27. März 2007

Summary Daniel Zuberbühler
Direktor der Eidg. Bankenkommission

Risikoorientierte Aufsicht – Konsequenzen für unsere Ansprechpartner

Zu den Trends und aktuellen Diskussionsthemen von Finanzmarktregulierung und -überwachung gehört der Begriff der risikoorientierten Überwachung. Der Entwurf zum Finanzmarktaufsichtsgesetz hat ihm sogar Gesetzesrang eingeräumt.¹ Der Grundsatz der Risikoorientierung gilt aber bereits heute mit den „Richtlinien für die Finanzmarktregulierung“, die das Eidg. Finanzdepartement im September 2005 erlassenen hat.² Von der EBK wurde er schon früher angewendet, sowohl in den von ihr selbst erlassenen Verordnungen und Rundschreiben als auch vor allem in ihrer laufenden Überwachungstätigkeit. Die EBK entwickelt den risikoorientierten Ansatz ständig weiter und setzt ihn immer systematischer und konsequenter um. Der jüngste Schritt betrifft die risikoorientierte Überwachung der kleinen und mittleren Banken und Effektenhändler aufgrund des EBK-eigenen Frühwarn- und Ratingsystems.

Was ist risikoorientierte Regulierung und Überwachung?

Finanzmarktaufsicht bezweckt den Schutz des Finanzsystems und der Konsumenten von Finanzdienstleistungen – im Aufgabenbereich der EBK vor allem der Gläubiger und Anleger – vor volkswirtschaftlich und gesellschaftlich unerwünschten finanziellen und reputationellen Risiken. Sie kann und soll aber nicht alle Risiken im Sinne einer Null-Risiko-Toleranz ausschliessen, weil dies die Geschäftstätigkeit lähmen sowie angemessene Erträge und jegliche Innovation verhindern würde. Die Ressourcen von Finanzintermediären und Aufsichtsbehörden zur Risikokontrolle werden immer begrenzt sein und sollen es auch bleiben. Die beschränkten Ressourcen müssen demzufolge im Sinne eines optimalen Verhältnisses von Kosten und Nutzen gezielt dort eingesetzt werden, wo die grössten Risiken nach Schadenshöhe und Eintretenswahrscheinlichkeit zu erwarten sind und wo erhöhte Schutzbedürftigkeit für das Finanzsystem, Gläubiger

¹ vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG

² vgl. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=de>



und Anleger besteht. Der Verzicht auf eine flächendeckende und gleichförmige Kontrolle bedingt Mut zur Lücke und Akzeptanz von kleineren Unfällen.

Risikoorientierte Ansätze sind bereits in vielen Aufsichtsbereichen umgesetzt. Am augenfälligsten zeigt sich dies im unterschiedlichen Aufsichtsansatz über Gross- bzw. kleine und mittlere Banken.

Massgeschneiderte, intensive Aufsicht über die Grossbanken

1998 – dem Jahr der Fusion zwischen Bankgesellschaft und Bankverein zur UBS und dem Jahr von LTCM – hat die EBK die Bankenaufsicht organisatorisch zweigeteilt. Die Überwachung der beiden schweizerischen Grossbankkonzerne UBS und Credit Suisse Group wurde aus der Abteilung Banken und Effekthändler ausgegliedert und einer neuen Abteilung Grossbanken übertragen. Diese baute die Überwachung der beiden Grossbanken systematisch aus. Obwohl auf alle Institute in der Schweiz grundsätzlich dieselbe Regulierung Anwendung findet, unterscheidet sich die Grossbankenaufsicht in ihrer Intensität und Methodik stark von der Überwachung der übrigen der EBK-Aufsicht unterstellten Banken und Effekthändler.

Die Fokussierung der EBK-Grossbankenaufsicht beruht wiederum auf wirtschaftlichen Fakten und Risikoüberlegungen. UBS und CSG sind global tätig und gehören im Investment Banking und in der Vermögensverwaltung (Private Banking und Asset Management) zu den grössten Instituten der Welt. Das schweizerische Bankensystem weist im internationalen Vergleich einen extrem hohen Konzentrationsgrad auf. Der Marktanteil der beiden Grossbanken beträgt in den meisten Sparten 50 Prozent oder mehr, ebenso ihr Anteil am Personalbestand, am Eigenkapital und am Reingewinn des gesamten schweizerischen Bankensystems. Ihre Tätigkeit erfolgt überwiegend im Ausland. Über das Investment Banking sind sie engstens mit dem globalen Finanzsystem, den wichtigsten Finanzmärkten sowie den übrigen grossen Marktteilnehmern verflochten. Die Komplexität des Investment Banking-Geschäfts, das vor allem aus den USA und London geführt wird, wäre ohne die intensive Zusammenarbeit mit der Federal Reserve Bank of New York und der UK Financial Services Authority für die EBK nicht zu überschauen.

Unbestritten ist, dass die Insolvenz einer Grossbank für das schweizerische Finanzsystem und für die gesamte Volkswirtschaft verheerende Folgen hätte, gegenüber denen das traumatische Ereignis des Swissair-Grounding geradezu harmlos erschiene. Es ist diese immense Schadenshöhe und nicht die – aus heutiger Warte kleine – Eintretenswahrscheinlichkeit, welche eine intensive Überwachung der Grossbanken rechtfertigt. Unser Auftrag ist es, gemeinsam mit der für die Systemstabilität zuständigen Schweizerischen Nationalbank dafür zu sorgen, dass ein solcher Super-Gau nicht eintritt.

Risikoorientierte Überwachung der kleinen und mittleren Banken

Auch unterhalb der massgeschneidert beaufsichtigten Sonderklasse der Grossbanken besteht eine grosse Vielfalt von Instituten. Sie unterscheiden sich erheblich nach Grösse, Geschäftstätigkeit, Zusammensetzung der Eigner, Komplexität der Organisation und



Produkte, internationaler oder lokaler Ausrichtung. Die EBK verfolgt auch hier einen differenzierten Ansatz bei der Überwachung dieser heterogenen Population und behandelte bedeutende Institute (v.a. nach Grösse und Auslandsbezug) oder solche, bei denen sich erhöhte Risiken abzeichnen, mit erster Priorität und höherer Intensität.

Das neue Frühwarn- und Ratingsystem der EBK erlaubt nun aber ab dem Geschäftsjahr 2006 eine systematischere und damit noch konsequentere Ausrichtung der Überwachungstätigkeit der Abteilung Banken und Effekthändler auf die Risiken der bewilligten Institute. Das Instrument des Frühwarn- und Ratingsystems und die Vorgehensweise werden auf der EBK-Webseite ausführlich beschrieben.³ Im Ansatz funktioniert es ähnlich wie interne Ratingsysteme für die Kreditrisiken von Banken, mit welchen die Bonität der einzelnen Schuldner bestimmt wird. Jede Bank wird bei uns aufgrund quantitativer Daten und qualitativer Elemente, welche auch eine subjektive Würdigung des zuständigen Linienüberwachers enthalten, einer Überwachungsklasse zugewiesen, aus der sich die Überwachungsintensität ableitet.

Beschränkte Kommunikation von Aufsichts-Ratings und Überwachungsklassen

Dem einzelnen beaufsichtigten Institut und seiner Prüfgesellschaft wird sowohl die Einteilung in die Überwachungsklasse als auch das institutsbezogene Rating mitgeteilt. Beide kennen damit die Einschätzung einer unabhängigen Instanz und können sie mit der eigenen Beurteilung vergleichen. Für das Institut wird auch transparent, warum sich die Aufsicht mehr oder weniger intensiv mit ihm befasst. Diese Information dient jedoch nur aufsichtsinternen Zwecken und beruht auf teilweise vertraulichen, dem Amtsgeheimnis unterliegenden Angaben. Sie wird also, ganz im Einklang mit der Praxis ausländischer Aufsichtsbehörden, weder von der EBK veröffentlicht, noch darf sie das einzelne Institut – z.B. für Marketing-Zwecke – publizieren oder gegenüber Dritten verwenden.

Das neue Frühwarn- und Ratingsystem für kleine und mittlere Banken und Effekthändler ist keine Wunderwaffe zur Vermeidung jeglicher Verluste und Pannen, sondern ein blosses Hilfsmittel zur möglichst objektiven und effizienten Allokation beschränkter Aufsichtsressourcen auf die wesentlichsten Risiken. Es beruht auf Datenreihen der Vergangenheit, welche die Zukunft nicht vorhersagen können, Einschätzungen von Menschen, die sich irren können, und modellbedingten Vereinfachungen. Dieser Grenzen, die jeder Aufsichtstätigkeit inne wohnen, sind wir uns bewusst und bleiben deshalb aufmerksam, wie es sich für einen Wachhund gehört.

³ vgl. auch Jahresbericht 2006