

Jahresmedienkonferenz vom 31. März 2009

Dr. Patrick Raaflaub
Direktor

100 Tage FINMA – die Herausforderungen und ein Ausblick

Seit nunmehr drei Monaten bin ich als Direktor der FINMA tätig. Als „neues Gesicht“ auf dem Podium werde ich aber keine zusätzlichen Anmerkungen zu den Berichten des Jahres 2008 oder zu den jüngsten Ereignissen machen. Stattdessen möchte ich eine Einschätzung der Herausforderungen darlegen, denen sich die FINMA in den kommenden Monaten aus meiner Sicht zu stellen hat. Ausserdem möchte ich Ihnen einen Ausblick geben, wie die FINMA dies angehen will und wie wir unsere Aufsichtstätigkeit weiterentwickeln werden.

Eine der Herausforderungen für unsere neue Behörde steht tatsächlich nicht mehr an: die „Positionierung“ der FINMA. Die FINMA ist fulminant gestartet und der „Brand“ FINMA in dieser kurzen Zeit erstaunlich bekannt geworden. Eigentlich etwas Gutes, würde jeder Brand Manager sagen. Aber nicht zu jedem Preis, meine ich, gründet diese Bekanntheit doch vor allem auf den Kontroversen, die unsere Entscheide der letzten Monate in Politik, Medien und der breiteren Öffentlichkeit ausgelöst haben. Beide, sowohl die Bewilligung des UBS-Bonustopfes 2008 als auch die als Schutzmassnahmen unter Umgehung des Amtshilfeverfahrens angeordnete Auslieferung von UBS-Kundendaten gehören sicher nicht zu den alltäglichen Aufgaben einer Aufsichtsbehörde.

Die Krise als Auslöserin von neuen Risiken

Die Bewältigung der Finanzmarktkrise war für die Aufsichtsbehörden das dominante Thema der letzten Monate. Die Aufsichtstätigkeit wurde stark intensiviert, unsere Überwachungsfrequenz teilweise dramatisch erhöht. Das waren unsere unmittelbaren Massnahmen aufgrund der Krise. Doch die Krise ist noch lange nicht vorüber.

Deshalb müssen wir uns die Frage stellen: Welche Risiken sehen wir in Zukunft auf den Finanzsektor zukommen? Als Aufsichtsbehörde ist es unsere Pflicht, eine pessimistische Sicht auf die Zukunft zu haben, um auch für negative Entwicklungen gewappnet zu sein. Für die unmittelbare Zukunft sehen wir dabei folgende Gefahren und Konsequenzen:

1. Die Krise hat viele Institute in ihrer Substanz geschwächt. Die Märkte haben sich zwar etwas beruhigt, sind jedoch nach wie vor labil. Neue Schocks könnten zu weiteren Wertverlusten führen und dabei sogar solvenzbedrohend wirken.

2. Die Rezession entfaltet ihre volle Wirkung. Der Wirtschaftsabschwung führt zu vermehrten Kreditausfällen und somit zu notwendigen Abschreibungen für die Banken, die Schadenlast der Versicherer steigt an.
3. Das Umfeld (wirtschaftlich wie auch politisch) stellt den Erfolg von bewährten Geschäftsbereichen oder gar ganzen Geschäftsmodellen in Frage: Die Gewinnmargen schrumpfen; das Tiefzinsumfeld bringt die Versicherungen unter Druck. Dies zwingt die Unternehmen zu Anpassungen in ihrer Strategie, beispielsweise im Offshore-Banking, bei den Fonds oder bei strukturierten Produkten in der gegenwärtigen Form.
4. Eine De-Globalisierungswelle als Krisenreaktion im Zusammenspiel mit der Verstaatlichung von grossen Banken in einigen Ländern erschwert in Krisenzeiten die internationale Zusammenarbeit: Unterstützungsmassnahmen von staatlicher Seite führen im Finanzsektor zu nationaler Interessenpolitik und Abschottungstendenzen. Konkret zwingt das Dogma „wer zahlt, befiehlt“ die Politik zur Einflussnahme, und dieser Einfluss ist immer national ausgerichtet.

Die FINMA verbessert ihre Aufsichtstätigkeit weiter

Auf diese Herausforderungen gilt es für die FINMA, Antworten zu finden. Den Lehren, die wir aus den Erfahrungen der Finanzmarktkrise gewinnen können, kommt hier eine wichtige Rolle zu. Daneben bietet die Fusion zur FINMA, trotz der mit dem Fusionsprozess verbundenen Zusatzbelastung für viele Mitarbeitende, gerade für die Aufsichtstätigkeit eine zusätzliche Chance. Sie ermöglicht uns, Lehren und spezifische Erkenntnisse aus der Aufsichtstätigkeit im Versicherungsbereich auf den Bankenbereich zu übertragen und umgekehrt.

Im Moment sind wir in sektorübergreifenden Teams damit beschäftigt, Vorschläge zur Schärfung des Aufsichtsinstrumentariums auszuarbeiten. Wir suchen die Ergänzung von bewährten Instrumenten mit neuen Erkenntnissen. Ausserdem vergleichen wir die bisherigen Aufsichtsansätze über alle Bereiche hinweg, um mit den wirksamsten Elementen eine „Best Practice“ zu gestalten. Wir werden dem Bundesrat im Herbst im Rahmen der Strategiediskussion die ausgearbeiteten Vorschläge vorlegen. Bereits heute kann ich Ihnen aufzeigen, in welche Richtung die Reise geht:

Ein erstes Ziel ist es, den Horizont der Aufsichtsbehörde zu weiten. Die FINMA muss ihre Diagnose-technik verfeinern. Der Fokus auf das Einzelinstitut muss erweitert werden mit einer Sichtweise, die international unter dem Namen „makroprudentielle Aufsichtselemente“ gefordert wird. Das verlangt eine Gesamtbetrachtung, die über die Einzelinstitutsbetrachtung hinaus geht. Damit soll die Lücke zwischen der makroökonomischen Einschätzung beispielsweise einer Nationalbank und dem Risikoprofil eines einzelnen Institutes geschlossen werden. Hierfür werden wir die ökonomische Analysekompetenz innerhalb der FINMA ausbauen und so die Zusammenarbeit insbesondere mit der Nationalbank, internationalen Gremien sowie den ausländischen Aufsichtsbehörden vertiefen. Eine griffige Aufsicht ist vorausschauend und versucht Entwicklungen früh zu erkennen. Die FINMA muss eigene Annahmen formulieren können und die Beaufsichtigten mit diesen konfrontieren.

Das bedeutet zweitens, dass wir zukünftig hartnäckiger und kritischer nachfragen werden. Wir werden zudem noch mehr als bisher Stresstests durchführen. Damit schaffen wir eine wichtige Ergänzung zur bisherigen Prüfpraxis, die primär auf die korrekte Anwendung und Einhaltung von Kontrollsystemen fokussierte.

Der dritte Punkt betrifft die Regulierung: Wir wollen die bereits eingeleiteten oder sich bei internationalen Standard Setters abzeichnenden regulatorischen Vorhaben rasch und effizient umsetzen. Diese Vorhaben beinhalten u.a. die massive Erhöhung der Eigenmittelanforderungen, wobei die Schweiz hier, wie bereits ausgeführt, Pionierarbeiten leistete. Daneben werden wir strengere Anforderungen an das Liquiditätsmanagement der Beaufsichtigten stellen. Hinsichtlich Rechnungslegungsvorschriften werden wir der jetzigen prozyklischen Wirkung entgegenwirken. Und schliesslich werden wir als Reaktion auf die Exzesse in der jüngsten Vergangenheit und basierend auf den Empfehlungen des Financial Stability Forums, ein Rundschreiben zu den Vergütungssystemen im Schweizer Finanzsektor erlassen.

Viertens setzt die FINMA den vom BPV eingeschlagenen Kurs fort, das Konzept der integrierten Versicherungsaufsicht umzusetzen. Diese verbindet neue mit bestehenden Aufsichtsinstrumenten. Der Schweizer Solvenztest SST, als quantitatives und risikobasiertes Element, wird mit qualitativen Kontrollen und traditionellen Instrumenten wie z. B. Solvabilität I sowie dem Gebundenen Vermögen zu einem effektiven Instrumentenkasten der Aufsicht gemacht. Monica Mächler hat dies in ihrem Referat bereits ausgeführt.

Der fünfte und letzte Punkt betrifft die Überprüfung der aktuellen Organisation und der Prozesse parallel zu den betrieblichen Integrationsarbeiten. Es geht hierbei nicht um Reorganisation um jeden Preis. Es geht darum, angesichts der genannten Herausforderungen die richtigen organisatorischen Massnahmen zu treffen, um effizient die Kernaufgaben: Bewilligen, Beaufsichtigen, Sanktionieren sowie Regulieren wahrzunehmen.

Aber, können wir überhaupt all diesen Ansprüchen gerecht werden? Häufig wird bei der Beantwortung dieser Frage allzu schnell auf die Diskussion der ungenügenden personellen Ressourcen gelenkt. Ich meine wir können die Herausforderungen annehmen. Dabei soll eine Stärkung der Aufsicht aber nicht allein durch eine personelle Aufstockung der FINMA erfolgen. Vielmehr soll die Früherkennung von Risiken einen noch gezielteren Einsatz der Ressourcen ermöglichen. Zudem müssen wir uns auf unsere spezifischen Stärken als Aufsichtsbehörde stützen. Und hier sind einige zentrale Punkte zu nennen:

- Wir können uns im Gegensatz zu den Beaufsichtigten vollständig auf die Risiken, auf das negative Ergebnis konzentrieren: Ein gewisser Pessimismus ist für Aufseher eine Tugend;
- Wir müssen und dürfen uns dem „Herdentrieb“ der Märkte entziehen: zum Beispiel indem wir Szenarien für Stresstests definieren, die als „irrational“ gelten;
- Wir haben ein langes Gedächtnis und können eine langfristige Optik einnehmen als viele Beaufsichtigte aber auch als die Politik;

und etwas operativer ausserdem:

- Wir verfügen über vertrauliche Informationen aus verschiedenen Instituten. Wir können diese wie niemand sonst quervergleichen und daraus Erkenntnisse gewinnen.

Nutzt die FINMA diese Stärken konsequent, füllt sie zudem die identifizierten Lücken, dann wird sie für die eingangs skizzierten Herausforderungen vorbereitet sein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.