

Referat am Kleinbankensymposium vom 2. Oktober 2017 in Bern

Mark Branson
Direktor

Moderne Rahmenbedingungen für einen heterogenen Finanzplatz

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich möchte Sie herzlich zum heutigen Kleinbankensymposium in Bern begrüssen. Ich danke Ihnen, dass Sie so zahlreich erschienen sind und freue mich auf einen lebhaften Austausch mit Ihnen.

In der Schweiz gibt es zurzeit rund 300 Banken und Effektenhändler. Knapp 260 Institute – also 85 Prozent – sind Klein- und Kleinstbanken in unseren sogenannten Kategorien 4 und 5. Die Bilanzsummen dieser Institute machen jedoch nur knapp 10 Prozent der Bilanzsummen aller Banken und Effektenhändler in der Schweiz aus. Die kleinste Bank der Schweiz ist die Spar- und Leihkasse Leuk im Wallis. Der Personalbestand dieser Bank beträgt gemäss unseren Informationen 0.9 Vollzeitstellen. Bevor sie sich fragen wie da das Vier-Augenprinzip funktionieren kann: In der Bank arbeiten drei Personen im Teilzeitpensum. Die Bilanzsumme dieser Kleinstbank aus Leuk ist etwa 40'000mal kleiner als jene der UBS.

Keine Frage also, der Schweizer Bankenplatz ist sehr heterogen. Das ist gut für den Wettbewerb und es hilft, die unterschiedlichsten Kundenbedürfnisse zu erfüllen. Gleichzeitig ist diese Diversität eine grosse Herausforderung für die Regulierung und für die Aufsicht. Dies, weil das Gebot der Rechtsgleichheit fordert, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Nachfolgend möchte ich vor allem auf den zweiten Aspekt eingehen: auf das Differenzierungsgebot. Dabei möchte ich aufzeigen, wie es in der Finanzmarktregulierung heute um die Differenzierung steht und wo wir noch Potential sehen.

Diversität im Bankensektor als Vorteil für die Schweizer Wirtschaft

Im Frühling dieses Jahres habe ich eine sehr kleine Bank im Kanton Aargau besucht. Nicht, weil diese Bank Probleme hatte, sondern aus Interesse am Geschäftsumfeld, den Herausforderungen und Zukunftsperspektiven der Kleinstbanken. Diese Bank mit 12.5 Vollzeitstellen hat sich auf das lokale Retailgeschäft und persönliche Kundennähe spezialisiert und lebt gut in dieser Nische. Für mich steht diese Bank exemplarisch für viele Kleinbanken in der Schweiz.

Als Kleinbanken bezeichnen wir jene Institute, die in die Kategorien 4 und 5 eingeteilt sind, also in der Regel eine Bilanzsumme von weniger als 1 Milliarde CHF aufweisen. Diese 260 Banken und Effektenhändler sind in der ganzen Schweiz verteilt. Manche sind fokussiert auf Kunden aus wenigen Dörfern, manche sind aber auch sehr international ausgerichtet. Die Population der Kleinbanken ist in sich sehr heterogen. Während in vielen Instituten nur eine Handvoll Mitarbeitende angestellt ist, zählen die

Grössten in der Kategorie 4 bis zu 450 Vollzeitstellen. Angeboten werden Dienstleistungen vom klassischen Retailgeschäft über die Vermögensverwaltung bis hin zu rein virtuellem Banking ohne physische Filialen.

Diese grosse Diversität des Schweizer Bankenplatzes hat viele Vorteile. Die hohe Verfügbarkeit von professionellen Bankdienstleistungen, eine grosse Kundennähe sowie die Kenntnis regionaler Gegebenheiten haben einen hohen Wert für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Die Kleinbanken beleben in diesem Umfeld den Wettbewerb und sie können auch Innovationen austesten und vorantreiben.

Kleinbank zu sein hat aber auch Nachteile. Viele von Ihnen sind erfolgreich in Nischen – regional oder produktmässig. Gleichzeitig beobachten wir aber, dass die Profitabilität von Kleinbanken im Durchschnitt markant tiefer ist, als bei grösseren Instituten. Verschiedene Studien zeigen übereinstimmend, dass grössere Institute von Skaleneffekten profitieren. So kommt [KPMG](#) zum Schluss, dass die Eigenkapitalrendite bei grösseren Privatbanken im Schnitt bis zu 2.5 Prozentpunkte höher liegt als bei kleineren Privatbanken. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Retailbanken. Eine jüngst publizierte Studie des Beratungsunternehmens [IFBC](#) rechnet vor, dass sowohl beim Geschäftserfolg pro Mitarbeiter als auch beim Aufwand-Ertrag-Verhältnis die grösseren Banken aktuell und auch retrospektiv besser abschneiden.

FINMA möchte den Dialog mit Kleinbanken intensivieren

Der FINMA ist es ein Anliegen, dass die Kleinbanken der Schweiz faire Chancen bekommen, um zu wachsen, sich zu entwickeln oder in ihren Nischen profitabel weiterzuarbeiten. Deshalb ist es auch wichtig, dass unnötige Hürden und Kosten für Kleinbanken identifiziert und womöglich abgebaut werden – dazu gleich mehr.

Wir stellen auch fest, dass es für Sie als Kleinbanken schwieriger ist, sich Gehör zu verschaffen. Sie sind generell untervertreten. Demgegenüber haben die grossen Player sowohl in den Verbänden als auch gegenüber der Politik eine starke Stimme. Zudem haben die Grossen möglicherweise einen impliziten Anreiz, die Regulierung in eine Richtung zu bewegen, welche Eintrittsbarrieren hoch hält. Die Grossen beeinflussen auch die Finanzstabilität am stärksten, und so sind sie natürlich präsenter in den Köpfen von uns Aufsehern, insbesondere nach einer Finanzkrise.

Es ist mir deshalb ein Anliegen, den direkten ungefilterten Dialog mit Ihnen zu intensivieren, damit Ihre Anliegen künftig noch besser berücksichtigt werden können. Auch davon mehr später.

Die Krise und die regulatorische Antwort

Wie steht es um die heutige Regulierung? Und, inwieweit wird sie der Diversität unseres Finanzplatzes bereits gerecht? Lassen Sie mich hierfür kurz auf die letzten 10 Jahre zurückblicken. Diese waren nämlich in vielerlei Hinsicht wegweisend für die Regulierung, wie wir sie heute kennen.

Fast genau auf den Tag vor 10 Jahren, am 1. Oktober 2007, gab die UBS den ersten Milliardenabschreiber bekannt. Die Folgen, insbesondere die dramatischen Ereignisse im Herbst 2008, sind bekannt. Die Kosten, welche die Finanz- und Wirtschaftskrise weltweit verursacht hat, sind enorm. Hunderte Milliarden direkte Staatshilfen, Millionen von verlorenen Jobs, Billionen von indirekten Kosten

über tieferes Wirtschaftswachstum, geldpolitische Experimente der Zentralbanken und danach eine stetig steigende Verschuldung, sowohl öffentlich wie privat.

Die Ursachen für die Finanzkrise lassen sich in einem Wort zusammenfassen: Leverage. Viele Finanzhäuser verfügten über wenig Kapital und dafür aber über enorme Volumen an riskanten Aktiven in den Bilanzen.

Die Reaktion der Regulatoren fokussierte denn auch genau auf diesen Schwachpunkt: Die Vorschriften für Eigenkapital- und Liquiditätsquoten wurden erhöht, nach den Vorgaben internationaler Standards gemeinhin bekannt als Basel III. In der Schweiz wurden zudem für systemrelevante Banken zusätzliche Sicherheitspolster eingebaut – absolut zu Recht.

Die grossen Banken weltweit und insbesondere jene in der Schweiz verfügen heute über signifikant bessere Kapital- und Liquiditätspolster. Unser System ist damit wesentlich stabiler geworden. Hier dürfen wir uns keinen Rückschritt erlauben.

Rekalibrierung des Sicherheitsniveaus und steigende Komplexität

Mit Blick auf die Regulierung der letzten Jahre sind meines Erachtens zwei Aspekte wesentlich: Zum einen die **Kalibrierung** des Sicherheitsniveaus – das ist wie erwähnt in erster Linie die Erhöhung der Anforderungen an Eigenmittelausstattung und Liquidität. Die Rekalibrierung dieser Anforderungen war unumgänglich und das erreichte Sicherheitsniveau muss erhalten werden. Zum anderen aber ist die **Komplexität** der Anforderungen stark angestiegen.

Sowohl bei der Kalibrierung als auch bei der Komplexität der Anforderungen ist es zentral, dass nach Grösse und Risiko der Institute differenziert wird.

Das Proportionalitätsprinzip findet denn auch schon heute breit Anwendung. Bei der Rekalibrierung des Sicherheitsniveaus wurde von Anfang an das Proportionalitätsprinzip konsequent umgesetzt. Damit konnte eine übermässige Belastung kleinerer Institute ausgeschlossen werden.

So wurden beispielsweise die Eigenmittelanforderungen in Abhängigkeit der Kategorien festgelegt. Dementsprechend müssen Banken der Kategorie 5 eine Kapitalquote von 10.5% erfüllen, bei Kategorie 4 liegt der Zielwert bei 11.2% und bei Kategorie 3 bei 12%. Die beiden Grossbanken müssen Anforderungen von 14.3% erfüllen, und ergänzend dazu noch einmal 14.3% an verlustabsorbierenden Fremdkapital. Dazu kommen unter anderem ein grossbankenspezifisches Liquiditätsregime und die Pflicht eine mögliche Abwicklung sicherzustellen.

Etwas anders verhält es sich bezüglich der Komplexität der Regulierung. Diese stellt gerade für kleine Institute eine grosse Herausforderung dar. Kleine Institute haben uns vielfach mitgeteilt, sie hätten schlicht zu wenig Leute, um die Kadenz von neuen Regulierungsprojekten zu bewältigen.

Es ist denn auch schwieriger als bei den Kapitalanforderungen, das Proportionalitätsprinzip im Bereich der Komplexität der Regulierung umzusetzen. Es ist so: Die Regulierung ist in gewissen Bereichen sehr komplex, manchmal getrieben von internationalen Standards, manchmal sogar getrieben von übervorsichtigen Branchenvertretern. Sie spiegelt die komplexen Strukturen der grossen Institute, an

welchen sie oft ausgerichtet ist. Für die Kleinbanken hingegen ist die Belastung durch die zunehmende Komplexität eher ein ungewollter Nebeneffekt. Hier zu differenzieren und die Anforderungen für kleinere Player auszudünnen ist eine stete Aufgabe für die FINMA, die wir ernst nehmen. So gibt es bereits heute weitgehende Erleichterungen für Banken der Kategorien 4 und 5. Beispielsweise müssen Kleinbanken in wesentlich geringerem Umfang und geringerer Periodizität Liquiditätskennzahlen ausweisen, haben weniger Offenlegungspflichten, vereinfachte Ansätze zur Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken oder künftig auch Entlastungen im Bereich Outsourcing. Diese Erleichterungen sind insgesamt sicher nicht wertlos, sonst würden sich die Kategorie 3 Banken nicht so dafür interessieren! Eine Studie des Financial Stability Institutes hat im August dieses Jahres der Schweiz attestiert, dass unser Proportionalitäts-Ansatz im internationalen Vergleich schon heute sehr weit entwickelt sei – sowohl konzeptionell als auch im Umfang der Differenzierung.

Trotzdem glauben wir, dass es nötig und möglich ist, das Proportionalitätsprinzip noch konsequenter anzuwenden. Ideal wäre es, ein Kleinbankenregime quasi auf der grünen Wiese aufbauen zu können. Die grüne Wiese muss wohl illusorisch bleiben. Dennoch haben wir versucht, uns von den bestehenden Strukturen zu lösen und neue Lösungen zu entwickeln. Lösungen welche Kleinbanken administrativ entlasten könnten, ohne dass sich deren Risiko erhöht.

Eine zukunftsorientierte Regulierung und Aufsicht für Kleinbanken

Lassen Sie mich nun umreissen, in welchem Rahmen wir uns Anpassungen bei der Regulierung vorstellen können, welches dabei die grundsätzliche Zielrichtung ist und welches schliesslich die Adressaten und die Ansatzpunkte.

Mit den Anpassungen wollen wir zwei Ziele erreichen. Erstens soll die Effizienz der Regulierung und der Aufsicht erhöht und unnötige administrative Belastungen vermieden werden. Zweitens soll die Stabilität und das Sicherheitsniveau auch für Kleinbanken beibehalten bleiben.

Es stellt sich zuerst die Frage, wie die Abgrenzung für Erleichterungen gemacht wird. Hierfür möchten wir uns weiterhin an der Kategorisierung orientieren, wie wir sie heute kennen. Sie hat sich bei der Umsetzung des Proportionalitätsprinzips bewährt. Raum für administrative Entlastungen sehen wir in erster Linie in den Kategorien 4 und 5. Die Risiken, die von einzelnen Banken der Kategorie 4 und 5 für die Stabilität des Finanzplatzes ausgehen, sind überschaubar. Auch haben wir gesehen, dass eine geordnete Abwicklung einer Kleinbank ohne dramatische Ausfälle für Gläubiger oder für das System möglich ist.

Auf der anderen Seite müssen für die systemrelevanten Institute hohe prudenzielle Anforderungen gelten. Und nein, die Kategorie 3 Banken sind aus Sicht der FINMA nicht klein. Dafür spielen sie eine zu grosse Rolle in unserem Retailbankenmarkt und sind im Vermögensverwaltungssektor oder für die regionalen Volkswirtschaften zu wichtig.

Noch ein Wort zur Verhaltensaufsicht: Hier sehen wir kaum Möglichkeit zur Differenzierung. Anders als im prudenziellen Bereich, kennen die Risiken im Bereich des Verhaltens, also z. B. bei der Geldwäschereibekämpfung oder beim Marktverhalten, keine Skaleneffekte. Auch kleine Institute können beispielsweise grosse Geldmengen waschen. Manchmal ist hier das Kontrollumfeld auch weniger ausgebaut. Dabei steht nicht nur die Reputation des betreffenden Instituts auf dem Spiel, sondern

jene des Finanzplatzes. Die Standards im Bereich des Verhaltens sind aus unserer Sicht deshalb nicht verhandelbar und von allen Instituten einzuhalten, unabhängig von deren Grösse.

Drei Ansatzpunkte

Nun aber zu den konkreten Möglichkeiten für Erleichterungen bei Kleinbanken. Wir sehen drei Ansatzpunkte, mit denen das bereits ausgebaute Proportionalitätsprinzip noch stärker akzentuiert werden kann:

Mit dem ersten Ansatz möchten wir das erwähnte Problem der Komplexität der Regulierung entschärfen. Dabei wollen wir die Berechnung von Kennzahlen vereinfachen, um Ihren Aufwand zu reduzieren. Insbesondere bei Kennzahlen, die nicht darauf abzielen, das Risikoprofil eines Instituts abzubilden, sehen wir Potential für Vereinfachungen. So bei der nicht risikogewichteten Leverage Ratio oder der Finanzierungsquote (NSFR). Diese können vereinfacht werden, ohne dass wir Einbussen bei der Aussagekraft haben. Hier sind wir auf Ihre Mithilfe angewiesen. Wir möchten nur Vereinfachungen vorsehen, die auch von Ihnen sinnvoll genutzt werden können.

Mit dem zweiten – etwas radikaleren – Ansatz würden stabile und konservative Kleinbanken von gewissen Anforderungen gänzlich befreit. Konkret stellen wir uns vor, dass gewisse internationale Standard-Kennzahlen gar nicht mehr berechnet, gemeldet und offengelegt werden müssen, wenn einfache Kapitalerfordernisse stark übererfüllt sind. 40% aller Kleinbanken weisen Leverage Ratios von über 10% aus. Damit verfügen sie über ein ausreichendes Sicherheitspolster, um verhältnismässig grosse Verluste absorbieren zu können. Konkret sehen wir eine Befreiung von risikogewichteten Kapitalquoten vor. Für die Aufsicht, braucht dies einen gewissen Mut zur Lücke. Wir wollen das System deshalb zuerst sorgfältig testen und werden mit ein paar Dutzend Kategorie 5 Banken schon 2018 einen Pilotversuch durchführen. Basierend auf den so gewonnenen Erkenntnissen können wir anschliessend das System auf weitere Institute oder Kennzahlen ausweiten. Besonders interessiert uns, ob ein solches Regime bei Ihnen auf Nachfrage stossen würde.

Den dritten Ansatzpunkt sehen wir bei der Aufsicht – konkret beim Prüfwesen. Diese Idee beschäftigt uns schon länger und wir sind mit den Arbeiten schon relativ weit vorangekommen. Ziel ist es, das Prüfwesen effizienter auszugestalten, indem wir es noch stärker auf die Risiken ausrichten. Auch hier werden wir das Proportionalitätsprinzip noch konsequenter anwenden. Bei Instituten der Kategorie 4 und 5 ohne erhöhtes Risiko oder eine problematische Vergangenheit sollen die Prüfgesellschaften die Aufsichtsprüfungen nicht mehr jedes Jahr, sondern nur noch alle 2 oder 3 Jahre durchführen. Die Prüfungen selber werden auch nicht mehr so flächendeckend ausgestaltet. Das klare Ziel: Ihr Geld und Ihre Zeit zu sparen.

Das Kleinbankenregime schafft Raum für Innovation

Die Diversität des Schweizer Finanzplatzes ist ein Trumpf für die gesamte Volkswirtschaft. Dieser Vielfalt gilt es deshalb, Sorge zu tragen. Das aktuelle Umfeld ist herausfordernd. Die Tiefzinsphase, der technologische Wandel, der Paradigmenwechsel im grenzüberschreitenden Geschäft. Die Gewinner in diesem herausfordernden Umfeld werden jene sein, die sich vorwärts orientieren und versuchen, die Zukunft mitzugestalten.

Die FINMA bietet Hand, um unnötigen administrative Aufwand abzubauen, damit die kleineren Player im Markt Chancengleichheit erhalten.

Wie wird es nun weitergehen? Wir haben bereits Einiges in die Ausarbeitung von Ideen hinsichtlich eines Kleinbankenregimes investiert. Bei Ihnen möchten wir heute nun ein erstes Mal die Resonanz dieser Ideen testen. Bei der nachfolgenden Konkretisierung sollen die Kleinbanken eng in die Arbeiten involviert werden. Um den Dialog zu institutionalisieren, möchten wir ein Expertenpanel zum Thema Kleinbanken gründen. Bereits heute bestehen vier themenspezifische Expertenpanels: Eines zu Private Banking, eines zu Retailbanking, eines zum Thema Asset Management und eines zu Fragen rund um den Kapitalmarkt. In diesen Foren diskutieren Entscheidungsträger der Branche und der Aufsicht aktuelle Themen. Ich schätze diesen Austausch sehr. Er ermöglicht uns, Trends zu erfassen und aufkommende Fragen rechtzeitig anzugehen. In den bestehenden Panels sind aber kaum Kleinbanken vertreten. Höchste Zeit also, für Sie ein solches Forum zu schaffen.

Die FINMA ist sehr an einem offenen und lösungsorientierten Dialog interessiert. Wir wollen möglichst konkret von Ihnen hören, wo der Schuh drückt. Wir wollen auch, dass Sie unsere Prioritäten und Aufsichtszielen gut verstehen. Ich freue mich, wenn wir heute den Grundstein dafür legen können.