

Jahresmedienkonferenz vom 4. April 2019

Thomas Bauer, Präsident des Verwaltungsrats

Zehn Jahre FINMA: dynamischer Finanzplatz – dynamische Behörde

Sehr geehrte Damen
Sehr geehrte Herren

Die FINMA wacht nun seit zehn Jahren als integrierte Aufsichtsbehörde über den Schweizer Finanzmarkt. Das Geschehen an den Finanzmärkten und Finanzplätzen war in dieser Zeit äusserst bewegt und dynamisch. Wir als Behörde können und wollen uns dieser Dynamik nicht entziehen.

Der Start der FINMA fiel mitten in die Finanzkrise. Das war reiner Zufall. Die Gründung der FINMA war zu diesem Zeitpunkt längst beschlossene Sache. Dennoch hat die Finanzkrise die ersten Jahre der FINMA geprägt. Es gab keine Schonfrist: Die FINMA musste vom ersten Tag an weitreichende Entscheide treffen. Nicht einmal zwei Monate nach Betriebsaufnahme galt es, über die Herausgabe der UBS-Kundendaten zu entscheiden und damit umgehend einen Beitrag zur Bewältigung der Krise zu leisten. Dies kam einem Kaltstart gleich und hat ohne Zweifel den Reifeprozess der jungen Behörde beschleunigt. Die FINMA hat sich seither aus meiner Sicht als glaubwürdige, international anerkannte und eben auch dynamische Behörde etabliert. Sie leistet so einen wesentlichen Beitrag zum guten Funktionieren des Schweizer Finanzplatzes.

Insgesamt ziehe ich eine positive Bilanz über die letzten zehn Jahre Finanzmarktaufsicht. Zugleich ist die FINMA immer bereit, sich die Frage zu stellen, ob und wie sie ihre Arbeit noch besser erledigen kann. Unsere Strategie, unsere organisatorische Aufstellung und unsere Herangehensweise ist nicht einzementiert, sondern wird immer wieder hinterfragt im Hinblick auf neue Entwicklungen und im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten. Was hat sich bewährt? Was muss angepasst werden? Eine dynamische Branche wie die Finanzbranche braucht eben auch eine dynamische Behörde.

Lassen Sie mich dies anlässlich der heutigen Standortbestimmung anhand unsere drei Haupttätigkeiten – Aufsicht, Rechtsdurchsetzung und Regulierung – kurz kritisch darlegen.

Aufsicht stetig weiterentwickelt

Die wichtigste Aufgabe der FINMA ist die Aufsicht. Und der wichtigste Grundsatz in der Aufsicht ist die Risikoorientierung. Die FINMA hat die Methode der risikobasierten Aufsicht in allen Aufsichtsbereichen – Banken, Versicherungen, Fondsgesellschaften und Märkte – etabliert. Die Risikoorientierung war und ist die einzig mögliche logische Herangehensweise, um mit den beschränkten Aufsichtsressourcen eine maximale Wirkung zu erzielen. Wir teilen die Institute der Grösse nach in 6 Kategorien ein und verbinden diese quantitative mit einem qualitativen Risikoring, bei dem z.B. die Qualität der

Geldwäschereiprävention berücksichtigt wird. Wir setzen unsere Ressourcen also nicht flächendeckend überall gleich ein, sondern bilden Schwerpunkte dort, wo wir im Rahmen einer strukturierten Beurteilung die grössten Risiken wahrnehmen. Kurz: Je grösser das Risiko oder je problematischer das Verhalten, desto intensiver die Aufsicht.

Ein weiterer wichtiger Teil der risikoorientierten Aufsicht ist das in der Schweiz bewährte System mit den Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA. So können Ressourcen bei Bedarf zielgerichtet abgerufen werden. Dieses System des Prüfwesens hat die FINMA stetig weiterentwickelt und tut dies auch gegenwärtig. In der Vergangenheit wurden viele Themen eher flächendeckend geprüft, ohne dass wir daraus relevante Erkenntnisse gewinnen konnten. Wir sind zum Schluss gelangt, dass uns das bisherige System schlicht zu wenig Hinweise auf Probleme bei Beaufsichtigten gegeben hat. Daher haben wir Systemanpassungen vorgenommen, insbesondere in der Prüfplanung. Die Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA sollen künftig noch gezielter, risikoorientierter und vorausschauender tätig sein. Ziel ist es, den Aufwand und damit die Kosten in diesem Bereich wesentlich zu senken.

Die FINMA hat ihre Aufsichtstätigkeit über die vergangenen Jahre auch selbst immer vorausschauender ausgestaltet, namentlich in den Aufsichtsbereichen, die das Geschäftsverhalten und die Geldwäschereiprävention der Institute betreffen. Denn es wurde uns klar: Eine vorwiegend reaktive Aufsicht liefert langfristig nicht befriedigende Resultate. Wir wollen somit nicht nur dort eingreifen, wo es offensichtliche Missstände gibt, sondern, wo immer möglich, Problemfelder bereits im Voraus erkennen und von den Instituten vorbereitende Massnahmen verlangen. Dies bringt einen klaren Nutzen, auch für die Beaufsichtigten, und erhöht die Sicherheit im Finanzsystem. Sie sehen, die FINMA hat in den vergangenen zehn Jahren ihre Aufsichtstätigkeit kontinuierlich weiterentwickelt.

Enforcement: richterliche Kontrolle wird eingesetzt

Wenn wir nun die Rechtsdurchsetzung – das Enforcement – der FINMA der letzten zehn Jahre Revue passieren lassen, dann schauen wir auf eine reichhaltige, von der FINMA und von den Gerichten geprägte Entwicklung der Praxis zurück. Öffentlich bekannte Meilensteine waren der Abschluss von Verfahren gegen die Credit Suisse zu deren US-Cross-Border-Geschäft und zu deren Geldwäschereibekämpfung oder gegen die UBS ebenfalls wegen deren US-Cross-Border-Geschäfts und wegen nicht autorisierter Handelsaktivitäten des Händlers Adoboli, wegen LIBOR oder Devisenmanipulationen. Nicht zu vergessen sind die Fälle im Zusammenhang mit der Governance bei Unternehmen wie Raiffeisen, KPT, Supra, Assura und Groupe Mutuel. Alle diese Verfahren haben zu klaren Verbesserungen der internen Organisation geführt. Grosse Fälle gab es aber nicht nur bei grossen Unternehmen, sondern auch bei kleineren. So haben wir einige Verfahren wegen unzulänglicher Geldwäschereibekämpfung geführt – sieben im Dunstkreis des malaysischen Staatsfonds 1MDB und vier zum brasilianischen Petrobras-Skandal. Auch die verschiedenen Fälle im Bereich der Marktaufsicht betrafen eher kleinere Institute.

Diese Beispiele zeigen einerseits, dass wir in den vergangenen zehn Jahren die uns anvertrauten Instrumente des Enforcements konsequent angewendet haben. Dies gilt namentlich für das Berufsverbot und die Gewinneinziehung, die der FINMA erst seit 2009 als Sanktionsinstrumente zur Verfügung stehen. Andererseits zeigen die Fälle, dass wir bei den grossen Instituten ebenso einschreiten wie bei den kleinen. Ausschlaggebend war und ist jeweils die aufsichtsrechtliche Relevanz des Einzelfalls.

Auch unsere internen Prozesse haben wir laufend verbessert. Lassen Sie mich namentlich ein Beispiel für die Weiterentwicklung unserer Enforcementpraxis nennen: Seit 2014 wenden wir mehr Ressourcen für Verfahren gegen natürliche Personen auf. Damit wollen wir die präventive Wirkung der Rechtsdurchsetzung verstärken. Begleitet und kontrolliert wird unsere Praxis von den Gerichten. Auch die Rechtsprechung hat sich dabei entwickelt. Gerade 2018 war diesbezüglich ein besonderes Jahr: Die Gerichte haben in einigen gleichgelagerten, gleichzeitig entschiedenen Fällen eine andere Gesetzesauslegung vorgenommen und Beschwerden gegen unsere Verfügungen gutgeheissen. Deshalb zeigt die Statistik eine höhere Erfolgsquote von Beschwerden gegen FINMA-Entscheide. Dies lässt sich vor allem damit erklären, dass wir im Jahr 2014 eine strengere Berufsverbots-Praxis gegen natürliche Personen etabliert haben, die dann aber erst mit einer zeitlichen Verzögerung an die Gerichte gelangt ist. Die Gerichtsentscheide helfen uns in unseren Enforcementsverfahren, da die Gesetzesbestimmungen häufig allgemein formuliert sind und ausgelegt werden müssen. Und die Aussensicht unabhängiger Gerichte ist uns sehr wichtig. Deshalb orientieren uns an der gerichtlichen Richtschnur und passen unsere Praxis den jeweiligen Leitentscheiden umgehend an.

Regulierung: wo möglich Komplexität reduzieren

Lassen Sie mich nun noch kurz auf den dritten Bereich, die Finanzmarktregulierung zu sprechen kommen. Der Begriff "Regulierung" ist in letzter Zeit zu einem Unwort geworden. Regulierung wird als Behinderung der Marktkräfte, ja als Einschränkung der Ertragskraft dargestellt. Die Kritik an der Regulierung wird wieder lauter. Wir haben es hier mit einem zyklischen Phänomen zu tun: Je weiter Krisen zurückliegen, desto lauter wird typischerweise die Kritik wegen vermeintlicher Überregulierung und wegen des angeblichen Übereifers der Behörden. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass es sich bei dieser Regulierungskritik – historisch gesehen – um ein geradezu gesetzmässiges Phänomen handelt. Insbesondere gerät über die Zeit in Vergessenheit, weshalb eine Regulierung ursprünglich eingeführt worden ist und welchen Risiken sie vorbeugen soll. Wir als Behörde dürfen nicht vergessen, sondern wir müssen uns erinnern.

Wichtig ist mir in diesem Zusammenhang ein Punkt: Regulierungsbehörden sind in erster Linie Parlament und Bundesrat. Die FINMA kann und darf nur dann regulieren, wenn das Gesetz dies explizit vorschreibt. Dies ist in einigen klar umrissenen Themenfeldern der Fall. Hier kommen wir dem Auftrag nach und erlassen eine Verordnung. Daneben veröffentlicht die FINMA aber auch Rundschreiben. Diese Rundschreiben halten fest, wie wir das Gesetz anwenden werden. Sie sind also keine eigentliche Regulierung, sondern Gesetzesauslegung. Wir kündigen im Rundschreiben an, wie wir das Gesetz auslegen werden und sorgen so für Transparenz, Gleichbehandlung und Berechenbarkeit. Das unterscheidet die FINMA von anderen Behörden oder von den Gerichten, die ihre Praxis über eine Vielzahl von Einzelfällen entwickeln. Die Rundschreiben werden zudem in einem robusten Anhörungsprozess den Betroffenen zur Stellungnahme unterbreitet, was sehr geschätzt wird. Rundschreiben sind also eine Dienstleistung, keine Gängelung. Dabei muss die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit, und dazu gehört nun einmal die Gesetzesauslegung unabhängig von politischer Einflussnahme ausüben. Nur so bleibt die Aufsicht der FINMA glaubwürdig. Und eine glaubwürdige Aufsicht ist im elementaren Interesse des Finanzplatzes.

Nach der Finanzkrise von 2007/2008 ist die Bankenregulierung verschärft worden, und zwar richtigerweise, denn dort hat es klare Schwachstellen gegeben, übrigens bei allen Banken und nicht nur bei den Grossen, bei denen man die Ursachen der Krise lokalisiert hat. Oberstes Ziel war es, die Finan-

zinststitute zu stärken, um die Volkswirtschaft zu schützen. Dies wurde in erster Linie durch die Stärkung des Eigenkapitals erreicht. Hinzu kamen wichtige Verbesserungen im Liquiditäts- und Risikomanagement, bei der Transparenz und in der Aufsicht.

Nicht nur die Schweiz, sondern alle wichtigen Finanzplätze haben sich auf den Weg gemacht, die Systemstabilität und den Kundenschutz zu verbessern, und zwar entlang gemeinsamer Standards, die u.a. im Programm von Basel III verankert sind. Die Einführung gemeinsamer Standards ermöglicht es den Finanzplätzen, mit gleich langen Spiessen zu konkurrieren und verhindert Wettbewerbsverzerrungen. Auch die Schweiz hat sich diesem Programm angeschlossen. In ganz wenigen Bereichen, etwa beim Kapital für systemrelevante Banken, ist der Gesetzgeber über die neuen internationalen Standards hinausgegangen. Er hat den Finanzplatz damit klar in der oberen Hälfte der wichtigen Länder positioniert. Wir sollten uns davor hüten, diese zusätzlichen Errungenschaften als "Swiss Finish" zu verteufeln oder mit der Behauptung der «Wettbewerbsfeindlichkeit» infrage zu stellen. Das Rad der Geschichte sollte nicht zurückgedreht werden.

Die weltweit gestiegenen regulatorischen Anforderungen brachten aber auch eine grössere Komplexität mit sich. Hier sind wir der Meinung, dass die Regulierungslandschaft noch optimiert werden kann. Wir haben hier nicht Selbstreflexion betrieben, sondern auch sachliche, konstruktive Kritik analysiert. Als dynamische Behörde müssen wir stets offen sein für Verbesserungen. Deshalb haben wir uns vorgenommen, im gesamten Regulierungssystem unnötige Komplexität zu erkennen und abzubauen. Dafür setzen wir uns ein. Als Beispiel kann ich unser Kleinbankenregime nennen. Wir führen hier gegenwärtig einen Pilotbetrieb mit 68 kleinen Banken durch. Diese Institute müssen gut kapitalisiert und gut geführt sein. Sie erhalten im Gegenzug ausgewählte regulatorische Erleichterungen, ohne dass dadurch die Sicherheit und Stabilität des Instituts gefährdet wäre. Erleichterungen gibt es bei der Berechnung von Kennzahlen oder in der Offenlegung.

Auch unabhängig vom Kleinbankenregime prüft die FINMA stets, wo unter Einhaltung ihrer Aufsichtsziele Erleichterungen möglich sind, etwa beim Online-Onboarding, bei der verstärkten Ausrichtung des Prüfwesens auf die Risiken und bei den neuen Technologien. Die Stichworte dazu lauten "Sandbox" und "Fintech-Lizenz". Wo es demgegenüber naturgemäss keine Erleichterungen geben kann, ist in den Bereichen des guten Geschäftsverhaltens und der Geldwäschereiprävention.

Wenn ich nun zusammenfassend auf die vergangenen zehn Jahre FINMA-Regulierung zurückblicke, dann stelle ich fest: Die FINMA hat in einer sehr schwierigen Zeit ihre Arbeit aufgenommen, sie hat ihren Auftrag gut und entsprechend den Vorgaben des Gesetzgebers erfüllt. Sie hat das richtige Mass zwischen Konstanz und Dynamik gefunden und hat einen konstruktiven Dialog mit der Finanzbranche und der Politik etabliert. Ihre Glaubwürdigkeit und ihre Unabhängigkeit bilden einen wichtigen Bestandteil des Gütesiegels unseres Finanzplatzes. Und dass dies so bleibt, dafür werden wir uns in den Jahren, die vor uns liegen, weiterhin mit voller Energie einsetzen.

FINMA: schlanke Behörde

Lassen Sie mich abschliessend noch etwas zu uns als Behörde. Die Fusion der drei Vorgängerbehörden – Privatversicherungsaufsicht, Bankenaufsicht und Geldwäschereikontrollstelle – in eine einzige, integrierte Behörde ist geglückt. Das Set-up der Aufsicht und die Grösse der Behörde sind insgesamt stimmig. Der FINMA-Verwaltungsrat legt u.a. die Grösse der Behörde fest. Die FINMA blieb in den

letzten fünf Jahren gleich gross und zeichnet sich im internationalen Vergleich durch schlanke Strukturen und effiziente Prozesse aus. Wir setzen uns dafür ein, dass das so bleibt. Aufgrund des neuen Finanzinstitutsgesetzes werden wir aber einige neue Aufgaben im Bereich der unabhängigen Vermögensverwalter erhalten. Um diese zusätzlichen Aufgaben wahrnehmen zu können, planen wir einen moderaten Stellenausbau ab 2019.

Auch die FINMA hat einen wichtigen Schritt in Richtung Digitalisierung unternommen. Wir haben 2018 die sogenannte Erhebungs- und Gesuchsplattform eingeführt. Damit können uns nun über 850 beaufsichtigte Institute und ihre Prüfgesellschaften elektronisch Daten übermitteln. Sie stellen auf diesem Weg papierlos Gesuche oder reichen ihre Aufsichtsdaten vollständig elektronisch ein. So wird die Datenübermittlung zwischen den beaufsichtigten Instituten wie auch den Prüfgesellschaften und der FINMA effizienter.

Ich komme zum Schluss: Die FINMA hat sich nach einem turbulenten Einstieg vor zehn Jahren kontinuierlich weiterentwickelt. Im Rahmen dieser Entwicklung konnten wir den Anforderungen an eine glaubwürdige, konsequente Finanzmarktaufsicht gerecht werden. Aber wir werden uns nicht auf den Lorbeeren ausruhen, sondern unseren Auftrag im Auge behalten: unabhängig, dynamisch und im regelmässigen Dialog mit der Wirtschaft und mit der Politik.