

Mediengespräch vom 5. April 2023 in Bern

Prof. Dr. Marlene Amstad, Präsidentin Verwaltungsrat FINMA

Referat

(Es gilt das gesprochene Wort)

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlich willkommen bei der FINMA. An der heutigen Mediengespräch steht ein Thema im Mittelpunkt, das uns, Sie und die ganze Schweiz aktuell bewegt: die Ereignisse rund um die Credit Suisse.

Ich möchte Ihnen in den nächsten Minuten Hintergrundinformationen zu drei Themenbereichen geben:

- Erst spreche ich über die **Vorgeschichte der Bank Credit Suisse, aus Sicht der FINMA**. Ich werde in drei Phasen auf die letzten Jahre bis Mitte März 2023 zurückblicken.
- Im zweiten Teil kommentiere ich unsere Erfahrungen mit der **Too-big-to-fail-Regulierung**.
- Schliesslich beleuchte ich die **Instrumente der FINMA**, mit denen wir heute ausgestattet sind, um das Aufsichtsrecht durchzusetzen.

Anschliessend wird unser Direktor Urban Angehrn die Massnahmen vorstellen, die im Falle der Credit Suisse zum Tragen kamen.

1 Vorgeschichte

Die jüngste Geschichte der Credit Suisse lässt sich in drei Phasen unterteilen. Mehrere Jahre vor dem Oktober 2022, dann seit dem Oktober und schliesslich die sich zuspitzende Situation in diesem März.

Die FINMA verfolgt generell einen risikobasierten Ansatz. Das heisst grössere Risiken werden häufiger und vertiefter angegangen. Wir legten daher in unserer Aufsichtstätigkeit einen starken Fokus auf die Credit Suisse. Öffentlich sichtbar wird dies im Rahmen unserer Enforcement-Verfahren.

Die FINMA hat sechs Verfahren gegen die Credit Suisse öffentlich gemacht. Die Probleme, die hinter diesen Verfahren standen, waren vielfältig, betrafen verschiedene Geschäftseinheiten und Themen. Die sechs Verfahren waren jedoch nicht alle Enforcements, die wir gegen Credit Suisse geführt haben – ich werde dies später noch kommentieren.

Die Credit Suisse sorgte in den vergangenen Jahren immer wieder für negative Schlagzeilen. Diese Häufung von Vorfällen und Skandalen haben dem Ansehen der Credit Suisse stark geschadet. Im

Sommer letzten Jahres startete die Bank eine umfassende strategische Neuausrichtung ihrer Investment Bank. Die FINMA hat diesen Schritt begrüsst. Denn er ging in die richtige Richtung – in Richtung Risikoreduktion.

Anfang Oktober 2022, noch vor der Ankündigung der neuen Strategie, begann dann die **zweite Phase** – die eines weiteren massiven Vertrauensverlusts. Die Credit Suisse erlebte einen «Bank Run». Die Bank verzeichnete Abflüsse von Kundengeldern in einem global und historisch einmaligen Ausmass. Die Kundeneinlagen gingen im vierten Quartal 2022 um 138 Milliarden Franken zurück.

Die Einschätzung der Märkte über das Geschäftsmodell und die Zukunft kam ins Wanken. Der Aktienkurs sank von Mitte September bis Anfang Oktober um rund 20%. Und die CDS schossen in die Höhe. Auch wenn alle aufsichtsrechtliche Kennziffern erfüllt waren, traten wir ab diesem Zeitpunkt in noch engeren, täglichen Austausch mit der Bank, und hinterfragten insbesondere die Liquiditätssituation. Gleichzeitig wurde das Lenkungsgremium unter Führung des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD einberufen. Der ständige Ausschuss Finanzkrisen unter Leitung der FINMA, erhöhte die Frequenz seiner Sitzungen. Beide Ausschüsse tagten fortan regelmässig und jeweils zusammen mit der Nationalbank (SNB).

Wie üblich in einer Krisensituation eines Instituts forderte die FINMA von der Credit Suisse, mit Nachdruck sie müsse Notfallmassnahmen aufzeigen, die innert weniger Wochen durchführbar sind. Solche Massnahmen umfassen die Reduktion der Risiken sowie die Stärkung des Kapitals und der Liquidität. Ebenfalls üblich ist, ein Institut aufzufordern, alles zu unternehmen, um auch einen potenziellen Verkauf zu ermöglichen. Es obliegt dabei jeweils der Bank selber, mögliche Käufer zu evaluieren. Es gehört zur üblichen Aufsichtsarbeit, dass Banken solche Massnahmen aufzeigen müssen, und dass der Zeithorizont dafür verkürzt wird, wenn eine Bank in Probleme gerät.

Die FINMA hat die Kompetenz, einem Institut höhere Liquiditätspuffer als die gesetzlich vorgeschriebenen zu verordnen. Das haben wir im Fall Credit Suisse bereits im Sommer 2020 getan. Die Bank selbst hat darüber hinaus zusätzlich Liquidität gehalten. Nur Dank diesen vorsorglichen, zusätzlichen Liquiditätspolster konnte die Credit Suisse den «Bank Run» im Oktober 2022 überstehen.

Mitte März 2023 gab es starke Verwerfungen im US-Bankensektor. Diese verschärften die bereits bestehende Vertrauenskrise in die Credit Suisse rasant. Es begann in den Tagen vor dem 19. März die dritte Phase mit starken Abflüssen von Kundengeldern – diesmal auch in der Schweizer Einheit. Gleichzeitig wurden Gegenparteilimiten gekürzt bzw die Sicherheitsanforderungen stark erhöht. In dieser Zeit blieben die regulatorischen Kapital- und Liquiditätsanforderungen erfüllt. Es wurde aber zunehmend klar, dass die Credit Suisse ernsthafte Liquiditätsprobleme hat und dass für alle Eventualitäten eine Lösung gefunden werden musste.

Die Behörden arbeiteten zusammen mit den beiden Grossbanken unter Hochdruck an einer Lösung. Die FINMA verfolgte von Anfang an das Ziel, so viele Optionen wie möglich offen zu halten. Vier Optionen wurden bis zum Entscheid vorbereitet und verfolgt: die Sanierung, der Notfallplan mit einem Konkurs der Gruppe, eine «Temporary Public Ownership (TPO)» sowie eine Übernahme. Konkret hiess das: Am 19. März lagen auch eine Sanierungsverfügung sowie eine Konkursverfügung mit den jeweiligen Massnahmenplänen zur Unterschrift bereit.

Soweit die Vorgeschichte. Lassen Sie mich hier festhalten. Die FINMA kann in der Regel nicht über ihre Aufsichtshandlungen berichten, wie ich es eben getan habe. Eine Vielzahl unserer Massnahmen – oftmals die schärfsten – können nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Aktiv zu sein, alle verfügbaren Mittel auszuschöpfen, aber öffentlich nicht darüber sprechen zu dürfen, gehört zum Wesen der Aufsicht. In diesem Fall besteht aber ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis, die wichtigsten Fakten darzulegen, Gerüchte und Vermutungen richtig zu stellen. Deshalb sind wir heute hier.

2 Too-big-to-fail-Regulierung

Es wurde in den vergangenen Tagen viel über die Wirksamkeit der Too-big-to-fail-Regulierung diskutiert. Dieser internationale Standard wurde nach der Finanzkrise entwickelt. Die Regulierung beinhaltet zwei Teile: Ein Teil betrifft die Bank, die «lebt» (going concern) und der zweite Teil betrifft eine Bank, die «nicht mehr lebt» (gone concern).

- Beim «going concern» geht es darum sicherzustellen, dass systemrelevante Banken über genügend Kapital verfügen, damit Verluste aus dem laufenden Geschäft gedeckt sind.
- Die Anforderungen des «gone concern»- beziehen sich darauf, dass systemrelevante Banken über genügend Kapital verfügen müssen, damit sie im Fall ernsthafter finanzieller Schwierigkeiten saniert oder liquidiert werden können. Unabhängig vom konkreten Szenario müssen die systemrelevanten Funktionen eines Instituts zu jedem Zeitpunkt erhalten bleiben. Das stellt der Notfallplan sicher.

Die Schweiz ist das erste Land, das sich mit der praktischen Anwendung des zweiten Teils der TBTF-Regulierung auseinandersetzen musste. Ich setze mich stark dafür ein, die Lehren aus den vergangenen Wochen zu ziehen. Das Interesse der Politik, der Öffentlichkeit und bei unseren ausländischen Kollegen in den Aufsichtsbehörden an diesen Erfahrungen ist gross.

Lassen Sie mich drei Punkte zu dieser Diskussion beitragen:

- Erstens: Viele Elemente der Too-big-to-fail -Regulierung wurden im Fall Credit Suisse angewendet. Die Kapital- und Liquiditätspolster haben die Bank lange stabilisiert. Ohne diese Polster wäre Credit Suisse bereits im Herbst 2022 am Ende gewesen. Erstmals wurden bei einer global systemrelevanten Bank die AT1 Puffer genutzt – sie sind ein wesentliches Element in der TBTF-Regulierung.
- Zweitens: das TBTF-Instrument im Fall einer Sanierung oder eines Konkurses ist ein extrem einschneidendes Instrument und daher oft auch als Instrument der letzten Hoffnung ("measure of last resort") bezeichnet. Das Instrument wurde nach der Finanzkrise geschaffen, um die fallenden Dominosteine in einer Krise zu stoppen. Am 19. März waren wir aber in einer anderen Situation. Die Behörden hätten riskiert, mit dem Einsatz einer Resolution eine sich abzeichnende Finanzkrise nicht zu stoppen, sondern vielmehr eine solche Finanzkrise auszulösen. Dies hätte äusserst schädliche Auswirkungen auf die Schweiz und ihr Finanzsystem gehabt. Wir hätten riskiert, den ersten Dominostein anzustossen.

- Drittens: Too-big-to-fail soll verschiedene Optionen eröffnen: Erholung, Sanierung oder Liquidation. Der aktuelle Fall zeigte: Dass das Too-big-to-fail-Element der Resolution nicht gewählt wurde, heisst vor allem eines: aufgrund einer umfassenden Risiko- und Chancenabwägung lag in diesem Fall eine bessere Option vor.

3 Instrumente der Finma

Lassen Sie mich zu den Instrumenten der FINMA zurückkehren. Wie bereits erwähnt haben wir bei der Credit Suisse in den letzten Jahren 6-Enforcements öffentlich gemacht. Das Ende der Credit Suisse wirft jedoch grundsätzliche Fragen auf zum "Werkzeugkasten", der uns als FINMA zur Verfügung steht. Lassen sie mich daher jetzt, die Möglichkeiten und Grenzen unserer Instrumente ganz allgemein unabhängig von Credit Suisse kommentieren.

Das Enforcement ist heute die stärkste Waffe der FINMA – es ist die Durchsetzung des Aufsichtsrechts auf gerichtlichem Wege.

Sie – die breite Öffentlichkeit und Medienschaffende – hören pro Jahr im Schnitt fünf Mal von der FINMA über ein abgeschlossenes Enforcement-Verfahren. Bis zum Abschluss eines Verfahrens werden mehrere Stufen durchlaufen. Daher kann der Abschluss teilweise erst Jahre *nach* dem eigentlichen Vorfall erfolgen. Besonders dann wenn nur schon die «Sicherung des Tatorts» aufwendig ist, was oft bei grossen und global tätigen Finanzinstituten der Fall ist.

Die fünf erwähnten Medienmitteilungen pro Jahr sind aber nur die «öffentlich» sichtbare Spitze des Eisbergs. Insgesamt führt die FINMA im Schnitt 40 Enforcement-Verfahren pro Jahr – grossmehrheitlich nicht-öffentliche.

Doch auch die 40 Enforcement-Verfahren pro Jahr geben noch kein vollständiges Bild über unsere Tätigkeiten. Denn zu einem Enforcement-Verfahren kommt es erst bei sehr gravierenden Fällen oder wenn sich ein Institut unseren auferlegten Massnahmen widersetzt. Das ist selten der Fall.

Im Schnitt führt die FINMA pro Jahr rund 600 Enforcement-*Abklärungen* durch. Allein im vergangenen Jahr lag diese Zahl bei 743 – als rund 20 Prozent mehr als im Schnitt der Vorjahre. Das heisst: 2 bis 3-mal pro Tag werden FINMA-Mitarbeitende bei Instituten vorstellig und klären eine mögliche Verletzung des Aufsichtsrechts ab.

Diese Abklärungen zeigen bei der überwiegenden Mehrzahl der Institute Wirkung. Aufgrund der Abklärungen und Erwartungen der FINMA wird im Schnitt bei über 90% der Fälle der ordnungsgemässe Zustand innerhalb von drei Monaten wieder hergestellt, inklusive Strafanzeigen.

Zusätzlich zu den Enforcements gegen Institute kann die FINMA gegen Personen Berufsverbote aussprechen. Seit 2009 erhielten rund 60 Personen ein Berufsverbot. Davon kamen rund zwei Drittel aus den obersten Chef-Etagen.

Die FINMA hat somit scharfe Instrumente und setzt mit diesen das Aufsichtsrecht konsequent und zügig durch. Dass wir die Einhaltung des Aufsichtsrechts mittels Verfügungen bemühen müssen, ist die

klare Ausnahme. Noch seltener ist, dass die FINMA bei einem Institut mehrmals verfügen muss – wie dies bei der Credit Suisse der Fall gewesen ist.

Alle diese Instrumente sind nicht dazu da, einer Bank eine Strategie aufzuzwingen oder das Vertrauen der Kunden zu gewinnen. Dies ist die Aufgabe der Geschäftsleitungen, der Verwaltungsräte und schlussendlich der Eigentümer.

Der FINMA darf grundsätzlich nicht öffentlich über einzelne Enforcement-Verfahren berichten. Ausgenommen sind einzig Verfahren von besonderem aufsichtsrechtlichem Interesse. Um eine Destabilisierung zu vermeiden ist das auch oft sinnvoll. Auf anonymisierter Basis veröffentlichen wir Zahlen und haben die entsprechenden Statistiken in den vergangenen Jahren konsequent ausgebaut. Der FINMA ist es ein Anliegen, dass wir unsere Arbeit künftig öffentlich sichtbarer machen können – wie es unsere Aufsichts-Kollegen im umliegenden Ausland oft dürfen.

Wie die Ereignisse um die Credit Suisse zeigen, stossen unsere Instrumente in extremen Fällen an ihre Grenzen. Es lohnt sich deshalb, über einen Ausbau nachzudenken. Wir können uns die Instrumente jedoch nicht selbst geben. Der Gesetzgeber entscheidet, mit welchen Mitteln wir das Aufsichtsrecht durchsetzen können. Wir äussern uns normalerweise nicht zu diesem Thema, aber die aktuelle Situation erfordert dies.

Zwei zusätzliche Instrumente stehen zur Diskussion: die Bussenkompetenz und das Senior Manager Regime.

Die FINMA besitzt keine Bussenkompetenz – sie ist damit im Vergleich mit anderen grossen Finanzplätzen eine Ausnahme. Die Verwaltungsbusse ist kein Allerheilmittel, aber sie kann ein wichtiges Signal setzen und abschreckende Wirkung entfalten. Insbesondere, wenn sie mit anderen Instrumenten kombiniert wird. Wir würden dieses Instrument - im Fachjargon «Pekuniäre Verwaltungssanktion gegenüber beaufsichtigten Finanzinstituten» genannt, begrüessen.

Seit rund einem Jahr ist zudem basierend auf Vorarbeiten der FINMA ein zweckmässiger Vorschlag für den Gesetzgeber für ein Senior Manager Regime (SMR) in Arbeit. Derzeit ist der Nachweis einer direkten kausalen Verantwortung gefordert, wenn wir gegen einzelne Führungspersonen vorgehen wollen. Dies stellt eine hohe Hürde dar. Ein Senior Manager Regime kann helfen, die individuellen Verantwortlichkeiten der Führungsorgane klar zuzuordnen. Dies kann auch die Unternehmenskultur eines Instituts stärken, weil diese eng mit der klaren Zuteilung von Verantwortung und einer gesunden Toleranz für Risiken verbunden ist.

In beiden Fällen gilt weiter: die FINMA ist keine Strafbehörde und will auch keine werden.

Die beiden Instrumente Busse und SMR sowie die Möglichkeit der aktiveren Kommunikation von abgeschlossenen Enforcement-Verfahren würde aus Sicht FINMA ihren insgesamt funktionierenden Instrumentenkasten ergänzen und komplementieren.

4 Fazit

Lassen Sie mich zum Schluss meiner Ausführungen festhalten:

- Strategische Fehleinschätzungen der Bank, das Scheitern des Managements oder das Vertrauen der Kundinnen und Kunden und der Investoren zu verlieren sind keine aufsichtsrechtlichen Tatbestände. Aufsicht setzt Regeln. Die Verantwortung für das Handeln liegt beim Institut. Aufsicht kann und soll weder die Eigentümer (Aktionäre) noch den Verwaltungsrat ersetzen.
- Zweitens, viele Elemente der Too-big-to-fail-Bestimmungen wurden im Fall Credit Suisse angewendet. So wurden die Kapital- und Liquiditätspolster der Bank stabilisiert. Ohne diese Polster wäre Credit Suisse bereits im Herbst 2022 in erhebliche Probleme geraten. Die FINMA setzt sich stark dafür ein, dass aus den vergangenen Wochen Lehren für die Too-big-to-fail-Regulierung gezogen werden.
- Drittens, die FINMA kann mit ihren bestehenden Instrumenten in der Mehrzahl der Fälle das Aufsichtsrecht konsequent und zügig durchsetzen. Die FINMA befürwortet dennoch eine Erweiterung und Komplementierung Ihres Instrumentariums: die Möglichkeit, über die Aufsichtstätigkeit öffentlich aktiver zu kommunizieren, die Bussenkompetenz und das Senior Manager Regime.

Nun bitte ich den FINMA-Direktor Urban Angehrn die Elemente des Lösungs-Pakets näher zu erläutern.