

Club Zürcher Wirtschaftsjournalisten, 5. Februar 2025

Stefan Walter, Direktor der FINMA

Ein Erfolgsrezept für eine wirksame Bankenaufsicht zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger und für nachhaltiges Wachstum

Schlüsselaussagen

Die vier zentralen Faktoren für eine erfolgreiche Bankenaufsicht sind eine klare Unabhängigkeit der Aufsicht, die notwendigen Kompetenzen für ein frühzeitiges und wirksames Eingreifen, ausreichende Ressourcen zur Abdeckung der Risiken im Bankensystem und eine Aufsicht, die Best Practices anwendet.

Um die nötige Wirkung zu erzielen, braucht es erstens eine Aufsicht, die im Rahmen ihres Mandats und mit den vom Gesetzgeber zugesprochenen Kompetenzen unabhängig und ohne übermässigen Druck von Seiten der Politik oder der Beaufsichtigten handeln kann.

Zweitens braucht sie die nötigen Kompetenzen, um frühzeitig eingreifen zu können und so die Wahrscheinlichkeit und das Ausmass von Problemen bei einzelnen Finanzinstituten oder Gruppen von Finanzinstituten zu begrenzen und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und das Finanzsystem zu schützen. Viele dieser Kompetenzen fehlen heute, und es ist entscheidend, dass die Empfehlungen des TBTF- und des PUK-Berichts so rasch wie möglich umgesetzt werden.

Drittens muss die FINMA die notwendigen Ressourcen in quantitativer und qualitativer Hinsicht aufbringen, damit sie ihre Aufgabe weiterhin wirksam und effizient wahrnehmen kann. Insbesondere kann sich die Aufsicht nicht übermässig auf externe Prüfer abstützen, wenn sie internationalen Best Standards gerecht werden will.

Viertens muss sie Best Practices und Methoden der Aufsicht anwenden und gewillt sein danach vorbeugend und frühzeitig zu handeln, um Missstände bei Beaufsichtigten rasch zu beheben.

Diese vier Elemente gewährleisten die Wirksamkeit der Aufsicht und damit auch die Stabilität und Reputation des Finanzplatzes sowie ein nachhaltiges Wachstum. Auf dieser soliden Basis ist auch die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz langfristig gesichert.

Sehr geehrte Damen und Herren

Es freut mich sehr, heute im Club der Zürcher Wirtschaftsjournalisten dabei zu sein.

Ein Erfolgsrezept für eine wirksame Bankenaufsicht zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger und für nachhaltiges Wachstum, ist der Titel meiner heutigen Rede. Ich werde auf die Frage eingehen, was es braucht, um eine wirksame Bankenaufsicht zu fördern, die die Einlegerinnen und Einleger sowie die Gläubigerinnen und Gläubiger schützt, die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte sichert und ein nachhaltiges Wachstum in der Schweiz gewährleistet. Sie erhalten von mir also ein Rezept, wie eine solche Aufsicht gelingt.

Im Folgenden konzentriere ich mich auf den Bankensektor, weil Banken systemrelevanter sind als andere Finanzinstitute. Der Grund für diese Relevanz: Banken betreiben Fristentransformation, d.h. sie nehmen kurzfristige Einlagen entgegen und investieren diese in längerfristige Kredite und Anlagen. Kommt es zu einem Vertrauensverlust in einzelne Banken oder Bankengruppen, können über Nacht grosse Einlagensummen abfliessen und die verfügbare Liquidität übersteigen, wie wir es im Fall der systemrelevanten Credit Suisse oder bei mittelgrossen Banken in den USA 2023 erlebt haben.

Was also braucht eine Aufsicht, um Vertrauenskrisen möglichst wirksam vorzubeugen und die Stabilität und die Reputation des Bankensektors zu gewährleisten?

Aus meiner über 30-jährigen Erfahrung in der Bankenaufsicht bei der Federal Reserve, dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, der EZB und jetzt bei der FINMA sind vier Elemente entscheidend:

- Erstens: Eine unbestrittene Unabhängigkeit der Aufsicht.
- Zweitens: Die notwendigen Kompetenzen, um frühzeitig und wirksam eingreifen zu können.
- Drittens: Ausreichende Ressourcen, um die Risiken im Bankensystem abdecken zu können.
- Und viertens: Eine Aufsicht, die Best Practices anwendet und gewillt ist, danach vorbeugend zu handeln.

Lassen sie mich diese vier Elemente jeweils vertiefter erläutern.

Unabhängigkeit

Eine Voraussetzung für die Wirksamkeit der Aufsicht ist ihre Unabhängigkeit. Dieses Prinzip wird nicht in Frage gestellt, wenn es um die Unabhängigkeit der Geldpolitik geht. Nach der Inflation der 1970er Jahre ist allgemein anerkannt, dass unabhängige Notenbanken besser in der Lage sind, Preisstabilität zu gewährleisten, die wiederum eine Grundlage für nachhaltiges Wachstum ist.

Gleiches gilt für die Unabhängigkeit der Finanzmarktaufsicht. Die Core Principles of Banking Supervision, der globale Standard für gute Bankenaufsicht, haben als zweiten Grundsatz, ich zitiere:

"Es gibt keine Einmischung des Staates oder der Branche, die die operative Unabhängigkeit der Aufsichtsinstanz gefährdet. Es liegt im alleinigen Ermessen der Aufsichtsinstanz, aufsichtsrechtliche

Massnahmen oder Entscheidungen in Bezug auf die Banken und Bankkonzerne in ihrem Zuständigkeitsbereich zu treffen."

Mit anderen Worten: Die Anwendung der regulatorischen Vorgaben liegt allein in den Händen der Aufsichtsbehörde. Sie ist frei von politischer oder lobbyistischer Einflussnahme und unterliegt der rechtstaatlichen Überprüfung.

Selbstverständlich nimmt die Aufsicht gegenüber der Regierung und dem Gesetzgeber eine grosse Verantwortung wahr. Nach den Basler Grundprinzipien muss die Aufsicht ihre Ziele öffentlich kommunizieren und darlegen, wie effektiv sie diese erreicht hat. Sie erläutert der Regierung und dem Parlament ihre Strategie und ihre Aktivitäten zur Erreichung dieser Ziele und beantwortet Fragen. Sie hat eine transparente Governance, die dazu führt, dass Entscheidungen und Massnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den zu lösenden Problemen stehen. Die Aktivitäten der Aufsicht unterliegen auch den Checks and Balances der Justiz. Wenn sich die Aufsicht nicht im Rahmen ihres gesetzlichen Mandats bewegt, kann sie vor Gericht korrigiert und zur Verantwortung gezogen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch wichtig zu betonen, dass sich das Mandat einer wirksamen und unabhängigen Aufsicht auf den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger konzentriert, ähnlich wie sich die Notenbank, um wirksam zu sein, auf die Preisstabilität konzentriert. Die Aufsicht sollte kein direktes Mandat für Wettbewerbsfähigkeit haben, sondern sich auf Gläubigerschutz und die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte fokussieren. Ein direktes Mandat für Wettbewerbsfähigkeit öffnet Tür und Tor für Zielkonflikte, politische Interventionen oder exzessives Lobbying der Beaufsichtigten. Wenn die Aufsicht ihre Aufgabe, für langfristige Stabilität und Reputation des Banken- und Finanzsektors zu sorgen, effektiv wahrnimmt, sorgt das auch für eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes.

Wir haben gesehen, dass das Pendel der Regulierung und des Drucks auf die Aufsicht von einem Extrem ins andere ausschlagen und somit die Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen verstärken kann. Eine starke und unabhängige Aufsicht sowie Konsistenz in der Regulierung über die Zyklen hinweg schaffen eine Basis für erhöhte Stabilität.

Kompetenzen

Eine wirksame Banken- und Finanzmarktaufsicht muss über die notwendigen Kompetenzen verfügen, um frühzeitig, d.h. in ruhigen Zeiten, eingreifen zu können. Probleme bei Banken und anderen Finanzinstituten beginnen meist mit Schwächen in der Risikokultur und Governance. Dies führt zu schwachen Geschäftsmodellen oder Mängeln im Verhalten und erst später zu Verlusten oder Reputationsschäden mit Auswirkungen auf Liquidität oder Kapitaladäquanz. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Aufsicht über die notwendigen Instrumente verfügt, die in der Going-Concern-Phase eingesetzt werden können. Nur so kann die Aufsicht frühzeitig die Ursachen eines Problems angehen und nicht erst später die Symptome mit deutlich geringerer Wirkung bekämpfen.

Der FINMA fehlen heute wichtige Kompetenzen, die bei anderen international anerkannten Aufsichtsbehörden Standard sind. Um nur ein Beispiel zu nennen, kann sie Boni erst stoppen, wenn

Staatsgelder verwendet werden, um das Institut zu unterstützen. Es bedarf auch eines Senior Manager Regimes, einer Bussenkompetenz für juristische Personen und der Möglichkeit, abgeschlossene Enforcement-Verfahren zu veröffentlichen. Diese Massnahmen haben eine starke präventive Wirkung auf eventuelles Fehlverhalten bei beaufsichtigten Instituten und deren Management.

Die Vorschläge des Bundesrats im TBTF-Bericht und der PUK gehen in die richtige Richtung. Es wird jedoch auf die Umsetzung ankommen, um eine wirklich effektive und effiziente Aufsicht für die Zukunft gewährleisten zu können. Hier ist es wichtig, zwischen "Frühintervention" und "Stabilisierung" zu unterscheiden. In der Frühintervention adressiert die Aufsicht vorbeugend die Ursache eines sich aufbauenden Problems in der going-concern Phase, wohingegen die Stabilisierung auf die Symptome eines Problems viel später reagiert – näher an dem sogenannten "Point-of-non-viability". Wenn also beispielsweise die CDS spreads stark hochspringen oder die Liquidität rausfliesst, reden wir nicht mehr von Frühintervention, sondern sind schon in einer Stabilisierungsphase.

Sollte es dennoch zu einer Schieflage einzelner Banken oder Bankengruppen kommen, benötigt die Aufsicht starke Instrumente, um diese Situation so zu bewältigen, dass das Ausmass und der Schaden für das Finanzsystem und die Volkswirtschaft begrenzt werden können. Dazu gehört die Erstellung von umsetzbaren Stabilisierungs- und Abwicklungsplänen.

Die Aufsicht braucht auch die Kompetenz, in ruhigen Zeiten beim Geschäftsmodell Anpassungen durchzusetzen, wenn dieses im Krisenfall einer Stabilisierung oder Abwicklung im Wege stehen könnte.

Ausreichende Ressourcen

Die Aufsicht muss auch die notwendigen Ressourcen einsetzen, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, um ihre Aufgabe wirksam erfüllen zu können.

Die Aufsicht muss erstens die notwendigen Ressourcen einsetzen, um auf identifizierten Risikoindikatoren reagieren zu können. Sie muss zweitens in der Lage sein, blinde Flecken zu erkennen und zu prüfen. Also dort vorbeugend prüfen, wo noch keine Anzeichen für Probleme identifiziert wurden, aber die Wahrscheinlichkeit besteht, dass welche vorhanden sind.

In diesem Zusammenhang muss die Aufsicht selber Kontrollen vor Ort durchführen können. Sie kann sich nicht übermässig auf externe Prüfer verlassen, bei denen es inhärente Interessenkonflikte gibt. Keine andere angesehene Aufsichtsbehörde muss sich in ähnlicher Weise auf externe Wirtschaftsprüfer verlassen wie die FINMA. So ist es von grosser Bedeutung, dass Art. 23 des Bankengesetzes gestrichen wird, damit die FINMA selber bestimmen kann, wann sie eigene Vor-Ort-Kontrollen einsetzt, wie dies z. B. im Versicherungsbereich bereits möglich ist.

Best Practices der Aufsicht einsetzen und der Wille zu Handeln

Der Finanzmarkt wandelt sich immer schneller. Die Aufsicht muss ihre Praktiken, Methoden und Prozesse im Rahmen einer prinzipienbasierten Regulierung ständig weiterentwickeln, um mit diesem Wandel Schritt zu halten. Sie muss ihre Aufsichtsmethoden in Bereichen wie Governance, Risikokultur

und Geschäftsmodellen weiterentwickeln, um schlechte Praktiken bei den Beaufsichtigten zu identifizieren. Peer Benchmarking spielt dabei eine wichtige Rolle.

Vor allem braucht es eine starke Aufsichtskultur, die gewillt ist, ihre Kompetenzen konsequent und gezielt einzusetzen, um Missstände bei Beaufsichtigten früh zu erkennen und vorbeugend zu beheben. Das ist effizienter, als das Feuer dann zu löschen, wenn es schon lichterloh brennt. Gleichzeitig werden Einlegerinnen und Einleger sowie Kundinnen und Kunden geschützt und die Integrität und Reputation des Finanzplatzes gewahrt.

Schliesslich möchte ich betonen, dass die Aufsicht risikobasiert und verhältnismässig vorgehen muss. Dies gilt insbesondere auch für die erwähnten Kompetenzen, früh- und rechtzeitig einzugreifen. Sie darf vor allem nicht auf den Kleinen herumhacken. Die Aufsicht muss auf die Intensität der Risiken abgestimmt sein und die Erwartungen müssen den Ressourcen und Kapazitäten der kleineren Institute entsprechen. Aus diesen Gründen haben wir auch das Kleinbanken- und das Kleinversichererregime eingeführt.

Konklusion

Eine wirksame Banken- und Finanzmarktaufsicht ist eine wesentliche Grundlage für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger, für die Stabilität des Finanzsystems und für ein nachhaltiges Wachstum. Um die nötige Wirkung zu erzielen, braucht es erstens eine Aufsicht, die im Rahmen ihres Mandats und mit den vom Gesetzgeber zugesprochenen Kompetenzen unabhängig und ohne übermässigen Druck von Seiten der Politik oder der Beaufsichtigten handeln kann.

Zweitens braucht sie die nötigen Kompetenzen, um frühzeitig eingreifen zu können und so die Wahrscheinlichkeit und das Ausmass von Problemen bei einzelnen Finanzinstituten oder Gruppen von Finanzinstituten zu begrenzen und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und das Finanzsystem zu schützen. Viele dieser Kompetenzen fehlen heute, und es ist entscheidend, dass die Empfehlungen des TBTF- und des PUK-Berichts so rasch wie möglich umgesetzt werden.

Drittens braucht es die notwendigen Ressourcen in quantitativer und qualitativer Hinsicht, damit die FINMA ihre Aufgabe weiterhin wirksam und effizient wahrnehmen kann. Insbesondere kann sich die Aufsicht nicht übermässig auf externe Prüfer abstützen, wenn sie internationalen Best Standards gerecht werden will.

Und viertens muss sie auf der Basis von Best Practices und Methoden der Aufsicht frühzeitig handeln, um Missstände bei Beaufsichtigten rasch zu beheben.

Diese vier Elemente gewährleisten die Wirksamkeit der Aufsicht und damit auch die Stabilität und Reputation des Finanzplatzes sowie ein nachhaltiges Wachstum. Auf dieser soliden Basis ist auch die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz langfristig gesichert.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. Ich freue mich auf den weiteren Austausch mit Ihnen.