

Jahresmedienkonferenz vom 7. April 2016

Thomas Bauer
Präsident des Verwaltungsrats

Regulierung muss intelligent ausgestaltet sein

Sehr verehrte Damen und Herren

Ich bin nun seit acht Monaten Mitglied dieses Verwaltungsrats und seit rund hundert Tagen dessen Präsident. Sie können also sagen, ich hätte meine „Lehre“ absolviert. Diese erste Zeit bei der FINMA habe ich damit verbracht, intern und extern zahlreiche Personen zu treffen, viel zu lesen, viele Fragen zu stellen und vor allem ausgiebig zuzuhören. Finanzmarktaufsicht ist keine triviale Aufgabe – im Gegenteil. Mir einen Überblick über komplexe Fragestellungen zu verschaffen und mit den damit verbundenen Herausforderungen angemessen umzugehen, kenne ich jedoch aufgrund früherer beruflicher Erfahrungen – einerseits als Insolvenzspezialist, andererseits als langjähriger Richter. Letztlich geht es jeweils darum, Entscheide zu treffen, teils auch unpopuläre. Ein Richter kann es nicht allen recht machen, genauso wenig eine Aufsichtsbehörde. Zentral für beide Funktionen ist aber, dass man seine Entscheide gut abstützt und begründen kann. Ich bin zuversichtlich, dass dies – wie in der Vergangenheit – auch als Präsident des Verwaltungsrats der FINMA gelingen wird.

Die FINMA ist gut aufgestellt

Nun, was habe ich bei der FINMA angetroffen? – Ich habe eine Behörde kennengelernt, die solide Aufsichtsarbeit leistet und gut funktioniert. Die FINMA ist im Vergleich mit Aufsichtsbehörden im Ausland schlank aufgestellt. Dennoch erfüllen wir unser Mandat. Ich habe festgestellt: Die FINMA geht sorgfältig mit ihren Ressourcen um. Sie geht dort in die Tiefe und ergreift Massnahmen, wo die grössten Risiken für die Finanzmarktkunden und das Funktionieren der Märkte bestehen. Die FINMA entfaltet Wirkung – sei es in der laufenden Aufsicht, sei es in der Rechtsdurchsetzung: Es gelingt ihr, den Marktteilnehmern die richtigen Signale zu senden.

Die FINMA kann als technische Behörde ihren Auftrag unabhängig erfüllen. Diese Unabhängigkeit ist ausgesprochen wichtig. Die FINMA geniesst deshalb Ansehen, weil sie sich im richtigen Mass von der Branche, aber auch von politischen Einflüssen abgrenzt. Auf internationaler Ebene ist die FINMA als Partner anerkannt, weil sie sich für adäquate internationale Aufsichtsstandards einsetzt. Es ist mir ein Anliegen, dass weltweit die gleichen seriösen Standards gelten. Mit unserer Arbeit in internationalen Gremien leistet die FINMA einen wichtigen Einsatz für die Belange des Schweizer Finanzplatzes.

Und die Belegschaft der FINMA ist motiviert und qualifiziert. Das vorhandene Fachwissen überzeugt. Die Motivation, sich für öffentliche Interessen einzusetzen, ist spürbar. Und dabei ist die Aufgabe eines Aufsehers wahrlich kein Zuckerschlecken. Vielmehr begegnen die Mitarbeitenden in ihrer Aufsichtstätigkeit nicht selten Widerständen und müssen mit herausfordernden Situationen umgehen.

Mein Fazit: Die FINMA mag eine relativ junge Behörde sein. Sie ist jedoch eine gereifte, gefestigte Organisation mit klar erkennbaren Konturen. Es gibt deshalb keinerlei Grund, die FINMA ganz oder teilweise neu zu erfinden.

Ich war in meiner bisherigen beruflichen Tätigkeit drei Prinzipien verpflichtet, und ich werde diesen auch weiterhin treu bleiben: dem Pragmatismus, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Klarheit. Diese Prinzipien sind nicht einfach gegeben, sondern in der täglichen Arbeit stets aufs Neue eine Herausforderung. Ich werde deshalb mein Augenmerk speziell darauf richten. Ziel meiner Arbeit wird es in erster Linie sein, dafür zu sorgen, dass die Stärken der Behörde erhalten und gefördert werden. Dazu braucht es – im Verwaltungsrat und auch gegenüber der Geschäftsleitung – die Bereitschaft, kritische Fragen zu stellen und Verbesserungsvorschläge sorgfältig zu prüfen. Übergeordnetes Ziel ist es, dass die FINMA ihre wichtigen Schutzaufgaben weiterhin glaubwürdig, erfolgreich, zielorientiert und berechenbar erledigen kann.

Regulierung ist kein Unwort

Gegenwärtig wird viel über das richtige Mass an Regulierung debattiert. Regulierung ist eine der gesetzlichen Aufgaben des FINMA-Verwaltungsrates. Ich möchte Ihnen daher im zweiten Teil meine Überlegungen dazu darlegen.

Vorab halte ich fest: Die FINMA ist vor allem Aufsichtsbehörde und nicht Regulierungsbehörde. Dies ist teilweise zu wenig bekannt. Wenn wir regulieren, so tun wir dies in nicht weniger als 85 Prozent der Fälle ausdrücklich im Auftrag des Gesetzgebers. Bevor etwas reguliert wird, hören wir zudem im Rahmen einer Anhörung die betroffenen Marktteilnehmer an und nehmen allfällige Anregungen ernst.

Aber ohne Regeln geht es nicht. Gerade ein so komplexes und fragiles Gefüge wie der Finanzplatz braucht Leitplanken. Insbesondere, weil es hier um Gesellschaften geht, die mit den Ersparnissen und Versicherungsvermögen der Bürgerinnen und Bürger umgehen. Abgesehen davon ist es mir wichtig, dass man bestehende Regulierung laufend analysiert und, wo notwendig, verbessert und entschlackt. Im Versicherungsbereich haben wir vergangenes Jahr verschiedene Rundschreiben angepasst und den Gesamtumfang dabei um ungefähr ein Drittel reduziert.

Ich wehre mich aber dagegen, Regulierung als Unwort zu sehen: Nur ein regulierter Finanzplatz verdient das Vertrauen der Anleger, nur ein regulierter Finanzplatz kann funktionieren und nur ein regulierter Finanzplatz bleibt wettbewerbsfähig, verglichen mit ausländischen Finanzplätzen. Über das richtige Mass lässt sich im Einzelfall streiten. Ich bin der Meinung, dass wir in der Schweiz in den vergangenen Jahren die richtige Stossrichtung eingeschlagen haben. Die Schweiz verfügt über eine intelligent ausgestaltete Finanzmarktregulierung. Intelligent in dreierlei Hinsicht: Erstens sind die regulatorischen Anforderungen an die finanzielle Stabilität hoch. Zweitens sind die übrigen Bestimmungen sehr prinzipienbasiert. Das heisst, wir formulieren die Anforderungen, lassen aber die Institute, wo immer möglich, selbst bestimmen, wie die Umsetzung der Anforderungen genau ausgestaltet sein soll. Und drittens ist es uns bisher in den meisten Fällen gelungen, unsere Finanzmarktregulierung von der Europäischen Union als gleichwertig anerkennen zu lassen.

Starke Kapitalanforderungen für die Schweiz unerlässlich

Bei den Anforderungen an die finanzielle Stabilität darf es keine Abstriche geben. Dies betrifft namentlich die Kapitalanforderungen an die Banken, insbesondere an die systemrelevanten, und die Solvenz von Versicherungsunternehmen. Es geht in erster Linie um den Schutz der Kundenansprüche. Zudem ist die Solidität der Unternehmen für einen bedeutenden Finanzplatz in einer kleinen Volkswirtschaft zentral. Eine starke Kapitaldecke ist eine wichtige Grundlage dafür, dass der Finanzplatz Schweiz auch in Zukunft weltweit grösster Vermögensverwaltungsstandort bleibt.

Eine starke Kapitalisierung verringert die Krisenanfälligkeit, erhöht das Vertrauen in die Finanzinstitute und trägt auf diese Weise zur Stabilität des Finanzplatzes bei. Jenen Stimmen, die nach einer Herabsetzung des Sicherheitsniveaus rufen, gilt es eine klare Absage zu erteilen.

Ein prinzipienbasierter Ansatz hat Vorteile

Die zweite grosse Qualität der schweizerischen Regulierung liegt im prinzipienbasierten Ansatz. Das schliesst nicht aus, dass im einen oder anderen Bereich auch einmal sehr detaillierte Regelungen gefragt sind. Die Schweiz verfügt aber nach wie vor über eine sehr liberale und prinzipienbasierte Regulierung. Wer etwas anderes behauptet, dem sei die Lektüre ausländischer Regelwerke nahegelegt. Nehmen Sie beispielsweise den Dodd-Frank Act: Allein dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen in der US-Bankenregulierung haben einen Umfang von insgesamt über zweitausend Seiten. Es umfasst mehr als die gesamte Schweizer Finanzmarktregulierung für Banken, Börsen und Versicherer sowie jene zur Bekämpfung der Geldwäscherei zusammen – und zwar alle Gesetze, Verordnungen und Rundschreiben miteingerechnet!

Intelligent ausgestaltete Regulierung ist mehr als die Verbindlichkeitserklärung von Checklisten. Der prinzipienbasierte Regulierungsansatz hat im Finanzbereich klare Vorzüge, die es zu verteidigen gilt. Sie schafft Gestaltungsfreiheiten. Neue Ideen können ausprobiert werden, ohne dass die Regulierung jedes Mal wieder angepasst werden muss. Wichtig ist immer, dass das Ziel der Regulierung klar formuliert und erreichbar ist.

Bemerkenswerterweise wird der prinzipienbasierte Charakter der Regulierung von zwei Seiten infrage gestellt: Zum einen – und das hat mich persönlich überrascht – von den Beaufsichtigten selbst. Einige beklagen sich zwar gerne über die Regulierungsdichte und verwenden Begriffe wie „Regulierungstsunami“ oder „Regulierungsmoloch FINMA“. In den Anhörungen vernehmen wir aber häufig den Wunsch nach noch detaillierteren Regeln. Zum anderen stellen die internationalen Gremien und Behörden den prinzipienbasierten Ansatz infrage, wenn die Schweiz mit ihnen über die Äquivalenz ihrer Regulierung verhandelt. Im Ausland liegt eine prinzipienbasierte Regulierung nicht im Trend. Das Beispiel USA habe ich erwähnt. Der Blick in die EU zeigt das gleiche Bild. Der Trend zur detailverliebten Regulierung ist ungebrochen. Nichtsdestotrotz haben wir vergangenes Jahr zwei Äquivalenzverfahren erfolgreich durchlaufen: jenes zur Versicherungsaufsicht und jenes zur Aufsicht über zentrale Gegenparteien. Dies beweist, dass unsere Regulierungsphilosophie auch im Ausland Anerkennung finden kann.

Innovation ermöglichen

Ein weiteres Kriterium für eine intelligent ausgestaltete Regulierung ist, dass sie Innovation ermöglicht. Lassen Sie mich ein Beispiel geben: Die FINMA hat in den vergangenen Monaten im Bereich Fintech wichtige Grundlagenarbeit geleistet. Wir haben unsere eigene Regulierung auf unnötige Hürden für digitale Finanzdienstleistungen hin überprüft, in kurzer Zeit die Video- und Online-Identifizierung für die Aufnahme von Kundenbeziehungen ermöglicht und Vorschläge zu neuen Bewilligungsformen für innovative Geschäftsmodelle und Technologien präsentiert.

Intelligente Regulierung ist permanente Herausforderung

Der Verwaltungsrat der FINMA orientiert sich bei Anpassungen von Verordnungen oder Rundschreiben an einfachen Prinzipien: Wir streben danach, die Regeln pragmatisch, prinzipienbasiert und problembezogen auszugestalten. Eine intelligent ausgestaltete Regulierung – ob vom Gesetzgeber oder von der FINMA – vernachlässigt die jeweiligen Schutzziele nicht. Gleichzeitig schafft sie aber auch keine Hürden, die den wirtschaftlichen Wettbewerb und künftige Entwicklungen unnötig beeinträchtigen. Dies ist eine echte und permanente Herausforderung, der wir uns gerne stellen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.