

## Jahresmedienkonferenz vom 4. April 2017

Thomas Bauer  
Präsident des Verwaltungsrats

# Die Elefanten erkennen

Sehr verehrte Damen und Herren

Seit einigen Wochen könnte man meinen, es drehe sich alles nur noch um Deregulierung im Finanzbereich. Aussagen der US-Administration und einzelner europäischer Staaten werden in diese Richtung interpretiert. Branchenvertreter und Verbände in ganz Europa nehmen das sogleich für bare Münze und springen auf diesen Zug auf. "Weniger wäre mehr" oder "one in, two out" sind verbreitete Schlagwörter. Solche Konzepte sind nur auf den ersten Blick bestechend, greifen aber in der Sache viel zu kurz. Als FINMA-Präsident muss ich aus der Optik unserer Aufsicht und Regulierung entgegenen: Nicht einfach weniger ist mehr, sondern gezielt ist mehr. Nicht die Quantität, sondern die Qualität ist entscheidend. Diesen Punkt möchte ich in meinem Referat aufnehmen und zugleich die grundsätzliche Position der FINMA zu ihrer Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit erläutern.

Bei unseren Tätigkeiten, also in der Aufsicht und der Regulierung, befolgen wir klar umschriebene Grundsätze. Einer dieser Grundsätze ist die Risikoorientierung unseres Tuns. Dies bedeutet, dass dort, wo grosse Risiken für das System oder die Finanzmarktkunden drohen, die Aufsicht intensiv sein muss und die Regulierung hohe Anforderungen stellen soll. Dies gilt namentlich für die Eigenmittelausstattung. Denn eine starke Kapitalisierung der Institute ist das Fundament eines sicheren und gesunden Finanzplatzes. Machen wir nicht den Fehler und vergessen die Geschichte allzu schnell.

Der Ansatz der FINMA bedeutet nicht, dass wir um jeden Preis und überall absolute Sicherheit fordern oder eine Vollkasko-Aufsicht anstreben. Wir finden, dass dort, wo die Risiken kleiner sind, nicht das gleiche Sicherheitsniveau gelten muss. Fehler geschehen nun einmal. Ein Scheitern kann nie ganz ausgeschlossen werden. Aber was getan werden kann, ist, die wirklich relevanten Risiken zu erkennen, ihnen möglichst frühzeitig zu begegnen und für den schlimmsten Fall gewappnet zu sein. Und das ist ohne Regeln eben nicht zu haben. Andernfalls könnten wir den gesetzlichen Auftrag, die Gläubigerinnen, Anleger und Versicherten zu schützen, nicht erfüllen.

Ein Politiker hat vor einiger Zeit gesagt, die FINMA würde sich um viele Details kümmern, aber den Elefanten nicht vorbeigehen sehen. Mit «Elefanten» sind hier grosse Risiken gemeint, nicht etwa grosse Institute. Ich werde Ihnen im Folgenden darlegen, dass unser ganzes Handeln im Gegensatz zu dieser Meinung eben genau darauf ausgerichtet ist, die Elefanten, also die groben Fehler, die Problemfälle und grossen Risiken zu erkennen und angemessen zu behandeln, sei es in der Regulierung, sei es in der Aufsicht, sei es in Krisensituationen.

## **FINMA reguliert differenziert und prinzipienbasiert**

Zunächst einige Worte zur Regulierung. Die FINMA ist, entgegen einer landläufigen Meinung, in allererster Linie eine Aufsichtsbehörde. Sie wendet also die bestehenden Gesetze und Verordnungen an. Daneben ist sie – wenn auch nur nachgelagert – zuständig für die ausführende Regulierung. Mit unserer Regulierung sorgen wir für Transparenz und Rechtssicherheit, wobei wir uns an den einen wichtigen Grundsatz halten, nämlich das Gebot der sachgerechten Differenzierung.

Wenn ich sage, dass die FINMA, wenn immer möglich, differenziert und risikoorientiert vorgeht, dann bedeutet das, dass wir kleinere Institute nicht einfach genau gleich wie grössere behandeln. Den Vorwurf, alle über denselben Kamm zu scheren, hören wir häufig. Dieser ist aber grundsätzlich falsch und nicht selten der subjektiven Wahrnehmung geschuldet. Ein wichtiges Beispiel für die Differenzierung sind die Eigenkapitalpuffer der Banken: Sie sind abhängig von der Grösse der Bank und damit vom Risiko, das von der Bank ausgeht. Es gibt zahlreiche weitere Beispiele, bei denen der Detaillierungsgrad der Bestimmungen ganz unterschiedlich ausfällt. So müssen sich grosse Institute beispielsweise an präzisere Bestimmungen beim Liquiditätsmanagement halten. Oder kleinere Banken und Versicherungen müssen im Bereich der Corporate Governance weniger strengen Anforderungen gerecht werden, zum Beispiel, was die Zusammensetzung des Verwaltungsrats angeht. Die FINMA schert nicht alle über den gleichen Kamm.

Es gibt aber auch Bestimmungen, die für alle Beaufsichtigten gleichermassen gelten müssen. So kann es beispielsweise nicht angehen, dass kleinere Banken die Geldwäschereibestimmungen bei der Entgegennahme von Geldern weniger streng handhaben. Das mag zuweilen befremdlich anmuten, beispielsweise bei rein inlanderorientierten Banken ohne Kundschaft aus Risikoländern. In diesem Bereich lässt es sich aber nicht differenzieren. Das Interesse, die Reputation des gesamten Finanzplatzes und den Zugang zu den ausländischen Märkten zu erhalten, überwiegt in diesen Fällen klar und duldet keine Ausnahmen.

Es ist also falsch, die Regulierung einfach an der Gesamtseitenzahl aller Paragraphen zu messen. Bei einer rein quantitativen Betrachtung kann sich die Schweiz mit ihren Regelwerken aber sehr wohl sehen lassen. Erstens ist die gesamte FINMA-Regulierung mit ungefähr 1135 Seiten seit 2014 in etwa stabil geblieben. Wir haben seither zwar neue Rundschreiben und Verordnungen erlassen, aber gleichzeitig stellen wir uns im Regulierungsprozess stets die Frage, wo wir Regelungen vereinfachen oder einfach streichen können. Zweitens braucht die Schweiz, was die Anzahl der Regeln angeht, Vergleiche mit dem Ausland keinesfalls zu scheuen. Das Volumen der ausländischen Regulierungen im Finanzbereich ist um ein Vielfaches grösser als in der Schweiz, ich denke da an die EU, an England und die USA. Und in den internationalen Gremien sind es häufig unsere Schweizer Vertreter, also auch die Spezialisten der FINMA, die sich regelmässig für schlanke, prinzipienbasierte Standards und gegen regulatorischen Wildwuchs einsetzen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dies in der Öffentlichkeit und bei den Branchenverbänden nicht sichtbar ist, aber ich habe mich persönlich davon überzeugt, dass dem so ist.

Schliesslich kommt es nicht selten vor, dass die Branche selbst eine Regulierung zugunsten grösserer Klarheit wünscht. Jüngst geschehen im Kontext des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes oder beim Rundschreiben zur Online- und Video-Identifizierung. Und wenn wir es wirklich ernst meinen mit den

neuen Technologien, dann werden wir nicht darum herumkommen, neue, intelligente und pragmatische Spielregeln aufzustellen. Ein solcher Ordnungsrahmen, der Rechtssicherheit schafft, ist erfolgskritisch und muss auch dem Schutzbedürfnis der Kunden und Anleger Rechnung tragen.

Sie sehen, es gibt durchaus gute Gründe für Regulierung. Die pauschale Kritik am explodierenden Umfang der Regulierung ist unzutreffend. Die FINMA konzentriert sich vielmehr aufs Wesentliche und lässt den Beaufsichtigten, wo immer möglich, Spielraum und Eigenverantwortung bei der Umsetzung der prinzipienorientierten Regulierung.

### **FINMA beaufsichtigt differenziert und ressourcenorientiert**

Aber nicht nur in der Regulierung, sondern auch bei ihrer Haupttätigkeit, der Aufsicht, geht die FINMA differenziert vor. Dass muss sie auch, denn die FINMA ist eine schlanke Behörde, die ihre Ressourcen sehr gezielt einsetzen muss. Seit vier Jahren haben wir nun gleich viele Mitarbeitende, dies trotz neuer Aufgaben, zum Beispiel die Neubewilligung von Börsen und Transaktionsregistern sowie die Überwachung von Handelssystemen und der Einhaltung von Handlungspflichten. Die Effizienz der FINMA als Behörde ist und bleibt also ein zentrales Ziel.

Konsequenterweise beaufsichtigen wir die Institute risikoorientiert. Dazu teilen wir systematisch alle Beaufsichtigten in Kategorien ein und zwar nach ihrer Grösse und ihrem Risiko für das System und die Finanzmarktkunden. Neben den statischen Kategorien vergibt die FINMA zudem Ratings, die den aktuellen Zustand eines Instituts abbilden. Zusätzlich vergeben wir Ratings zu Aufsichtsschwerpunkten der Banken im Bereich des Geschäftsverhaltens, beispielsweise für die Geldwäschereibekämpfung. Anhand dieser Beurteilung steuern wir die Aufsichtsintensität und unseren Ressourceneinsatz. Vereinfacht gesagt, gilt: Je grösser das Institut oder je problematischer die Situation bei einem Institut, desto intensiver fällt die Aufsicht aus. In der Aufsicht für eine der kleinsten Banken – wir zählen sie zu den Kategorie-5-Banken – fallen für die FINMA durchschnittlich hundert Stunden Aufwand pro Jahr an. Bei einer Bank der Kategorie 4 sind es bereits über acht Mal so viel. Und bei den inländisch systemrelevanten Instituten, also PostFinance, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank, sind es dreissig Mal so viel – dreitausend Stunden pro Institut und Jahr.

Dies zeigt, dass wir differenziert mit den Beaufsichtigten und effizient mit unseren Ressourcen umgehen. Diese Effizienz möchten wir weiter steigern. So soll zum Beispiel das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Prüfgesellschaften verbessert werden, die für die Aufsichtsprüfungen eingesetzt werden. Wir werden so eingesparte Kapazitäten für neu aufkommende Themen einsetzen. Dazu zählen namentlich Risiken wie Cyberangriffe oder Risiken im Zusammenhang mit der Auslagerung von Geschäftstätigkeiten bei den Beaufsichtigten, dem sogenannten Outsourcing.

### **FINMA will gewappnet sein, wenn etwas schief läuft**

Die klare Ausrichtung auf die Risiken in der Aufsichtstätigkeit bedeutet auch, dass wir nicht alles flächendeckend kontrollieren und normieren – das können und das wollen wir nicht. Zu einer funktionierenden Marktwirtschaft gehört es, dass Institute auch scheitern können sollen. Im Jahr 2016 sind zwölf Banken aus verschiedensten Gründen aus dem Schweizer Markt ausgeschieden. Und das Marktumfeld für die ganze Branche bleibt herausfordernd, nicht zuletzt wegen anhaltend tiefer Zinsen.

Gerät ein Institut tatsächlich einmal in Schwierigkeiten, so muss die FINMA schnell handeln können. Die FINMA-Mitarbeitenden müssen in einem solchen Fall dringenden Gläubigerschutz leisten und entsprechend sorgfältig vorgehen. Für diese Aufgaben haben wir Spezialisten, die schnell, gezielt und, wenn möglich, präventiv eingreifen können. Deshalb hat die FINMA jüngst das gesamte Know-how zum Thema Krisenprävention und -bewältigung in einem eigenen Geschäftsbereich "Recovery und Resolution" gebündelt. Dieser Geschäftsbereich kümmert sich um drei Hauptaufgaben: Erstens arbeitet er an der vorsorglichen Notfallplanung, insbesondere bei den systemrelevanten Banken. Er kümmert sich zweitens ums Krisenmanagement, indem er allfällige Restrukturierungs- und Sanierungsbemühungen begleitet. Drittens führt er im Worst Case das Insolvenzverfahren durch. Die FINMA begleitet also die Beaufsichtigten in allen Phasen, gewissermassen von der Wiege bis zur Bahre. Dies zum Schutz der Gläubiger und des Systems als Ganzes, auch dann, wenn es einmal zu einem unerwünschten Marktaustritt kommt. Abschliessend möchte ich noch festhalten, dass wir uns auch im Versicherungsbereich für ein griffiges Sanierungsrecht einsetzen; hier braucht es klare gesetzliche Grundlagen.

Wie dargelegt, verfolgt die FINMA keine Strategie des "Nullrisikos". Wir können nicht alles verhindern – ebenso wenig, wie die Verkehrspolizei alle Unfälle verhindert. Aber wir können präventiv wirken und dann, wenn trotzdem ein Unfall passiert, den Schaden begrenzen. Für unsere Aufsicht und Regulierung gilt deshalb: Nicht weniger ist mehr, sondern gezielt ist mehr.

Besten Dank.