

## **Jahresmedienkonferenz vom 23. März 2010**

Dr. Patrick Raaflaub  
Direktor

### **Standortvorteil Stabilität – Ergänzung des gesetzlichen Rahmens erforderlich**

Im Folgenden möchte ich mich auf zwei thematische Schwerpunkte konzentrieren – die Too-Big-to-Fail-Thematik sowie die anstehende Inkraftsetzung des Schweizer Solvenztests SST im Versicherungsbereich. Diesen beiden sehr unterschiedlich gelagerten Themen sind ein Grundanliegen und eine Kernaufgabe der Finanzmarktaufsicht gemeinsam, nämlich die Gewährleistung der Stabilität des schweizerischen Finanzsektors.

Die Aufsichtstätigkeit und Aufsichtsinstrumente der Finanzmarktaufsicht werden stark durch das Gesetz bestimmt. Bei den Banken stehen dem Gesetzgeber im Rahmen der Too-Big-to-Fail-Thematik noch entscheidende Weichenstellungen bevor. Im Versicherungsbereich hat das Parlament mit dem seit 2006 in Kraft gesetzten Versicherungsaufsichtsgesetz bereits einen entscheidenden Schritt für die Stabilität des Systems getan. Wir stehen heute kurz vor der definitiven Inkraftsetzung des vor fast fünf Jahren eingeführten Schweizer Solvenztests SST. Sie ist für den 1. Januar 2011 vorgesehen. Der Zeitpunkt der Einführung eines modernen, ganzheitlichen und risikobasierten Solvenzsystems bei Versicherungsunternehmen könnte nicht besser sein.

#### **Versicherungen: Schweizer Solvenztest als Zeichen der Stärke für den Finanzplatz**

Nach den Erfahrungen der Finanzkrise suchen die Kunden von Versicherungsunternehmen Stabilität und Transparenz über Risiken. Die Bedeutung einer nachhaltig starken Bilanz des Vertragspartners ist ins Zentrum des Bewusstseins gerückt. Es liegt daher im Interesse eines Versicherungsunternehmens, hier die hohen Erwartungen der Kunden zu erfüllen und somit über einen Wettbewerbsvorteil zu verfügen. Der Vorsprung, den die Schweiz beispielsweise gegenüber der EU mit ihrem risikobasierten Solvenzsystem hat, ist kein Standortnachteil, sondern im Gegenteil ein Standortvorteil. Eine gute Kapitalisierung bedeutet nicht nur Sicherheit für die Kunden des Versicherungsunternehmens, sondern liegt auch im Interesse der Versicherungsunternehmen selbst. Deshalb ist die FINMA nicht bereit, auf Stimmen einzugehen, die einen Aufschub des SST fordern.

Der SST ist ein risikobasiertes Solvenzsystem – ähnlich dem voraussichtlich 2012 in Kraft tretenden Solvency II der EU. Das heisst, dass die Kapitalausstattung eines Unternehmens hinsichtlich der tatsächlich eingegangenen Risiken bestimmt wird. Durch die Inkraftsetzung des SST auf den 1. Januar 2011 werden wir über ein modernes Solvenzüberwachungsinstrument verfügen, das es erlaubt, die Solidität der Versicherungsunternehmen in einer Gesamtbilanzsicht und mit marktnahen Bewertungen zu beurteilen. Damit sind, im Gegensatz zum alten Solvency-I-Regime, alle relevanten mikroprudenziellen Risiken ganzheitlich erfasst. Ein Solvenzsystem, das die Risiken realistisch abbildet, gibt Versicherungskunden Sicherheit. Und wir wollen mit dem neuen System grösstmögliche Sicherheit schaffen.

Der SST wird 2011 nach einer langen Einführungs- und Übergangszeit voll implementiert. In Zusammenarbeit mit der Branche fanden erste Feldtests bereits in den Jahren 2004 und 2005 statt. Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen traten per 1. Januar 2006 in Kraft. In Kenntnis der definitiven Bestimmungen haben die Versicherungsunternehmen bis 2011 Zeit, das heisst fünf Jahre, um ihre Risiken zu reduzieren oder entsprechend Kapital aufzubauen.

Für das Berichtsjahr 2009 evaluierte die FINMA etwa 140 SST-Berichte, in denen die Versicherungsunternehmen ihre Grundannahmen, Methodik und Resultate der Berechnungen aufzeigten. Bei den Lebensversicherungsgesellschaften hat der SST 2009 eine deutlich schlechtere Solvenzsituation aufgezeigt als der SST 2008. Dieses Resultat ist aufgrund der Zinssituation für die Branche der Lebensversicherer nicht überraschend. Der SST gibt uns aber nun die Möglichkeit, rechtzeitig das Kapitalmanagement eines Versicherungsunternehmens zu beeinflussen und aufgrund der Risiken entsprechende Kapitalanforderungen zu stellen.

Aufgabe der FINMA ist der Schutz der Versicherten vor den Insolvenz-Risiken von Versicherungsunternehmen. Mit dem Schweizer Solvenzttest verfügt sie dazu über ein griffiges Instrument.

### **„Too Big to Fail“ von systemrelevanten Banken – Vorstellungen der FINMA**

Ziel ist ein konkurrenzfähiger und qualitativ hochwertiger schweizerischer Finanzsektor, auch mit global erfolgreichen Banken, der auf Stabilität und Nachhaltigkeit beruht. Wir sind überzeugt, dass sowohl Kunden wie Investoren diese Erwartungen mit uns teilen. Erhöhte Stabilität wird aller Voraussicht nach höhere Kosten verursachen. Höhere Kosten aber sind unserer Ansicht nach vertretbar, denn Stabilität ist ein ganz zentraler Standortvorteil für ein weltweit führendes Vermögensverwaltungszentrum wie es die Schweiz ist und weiterhin sein will.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein grundlegendes Problem zu lösen: Heute besteht ein faktischer Zwang des Staates, eine systemrelevante Bank, sei es durch eine finanzielle Unterstützung oder durch Realakte, zu retten. Dies führt dazu, dass eine zentrale Lenkungsfunktion des Marktes ausser Kraft gesetzt wird. Dieser Sachverhalt verzerrt den Wettbewerb. Er ist nicht akzeptabel und wird in der Schweiz noch besonders akzentuiert durch das Verhältnis der Bilanzsumme der beiden Grossbanken zum Bruttoinlandprodukt des Landes. Im Extremfall kann ein Rettungszwang die Finanzkraft des Staates überfordern und damit verheerende Folgen für die Schweizer Volkswirtschaft nach sich ziehen. Dies gilt es zu verhindern.

Massnahmen müssen ergriffen werden, um das nationale und internationale Finanzsystem sowie die Schweizer Volkswirtschaft vor den Folgen der Insolvenz von systemrelevanten Banken zu schützen und den Zwang staatlicher Beihilfen möglichst zu vermeiden.

Wir haben geprüft, ob die heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen ausreichen und sind zum Schluss gekommen, dass sie dies nicht tun. Dabei ist zu differenzieren:

- Die FINMA hat bereits eine gesetzliche Grundlage, um im Bereich Eigenmittel und Liquidität die Anforderungen für systemrelevante Banken zu erhöhen. Eine Erhöhung der Eigenmittel hat bereits ihre Vorgängerorganisation EBK im November 2008 veranlasst. Für die Liquidität wird die entsprechende Anpassung in den nächsten Wochen folgen.
- Gut begründet wird heute jedoch erwartet, dass erhöhte Anforderungen nicht nur (wie derzeit im Bereich Eigenmittel und Liquidität) möglich, sondern von Gesetzes wegen zwingend sein sollen.
- Zudem bedürfen die gesetzlichen Grundlagen für Massnahmen in den Bereichen Konzernstrukturen und konzerninterne Kapitaltransaktionen einer Verstärkung.
- Schliesslich scheint es angesichts der Risiken für den Staat angebracht, auf Gesetzesstufe Kriterien zu nennen, welche die Systemrelevanz einer Bank bestimmen.

Die Erfahrungen der Krise haben in aller Deutlichkeit gezeigt, dass international tätige Grossbanken derart stark verflochten sind, dass Krisensituationen nur sehr schwer bewältigt werden können. Hier wollen wir ansetzen und die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Krisenbewältigung verbessern, sei es durch die Unternehmen selbst oder aber durch behördliche Intervention. Dies kann Eingriffe in die Struktur der Gruppe oder strengere Regelungen bezüglich konzerninterner Kapitalflüsse bedingen.

- Die Verstärkung der gesetzlichen Grundlage im Bankengesetz ist rasch auszuarbeiten. Einzelheiten müssten vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die Vorstellungen der FINMA gehen in Abstimmung mit der SNB in folgende Richtung: Die Systemrelevanz einer Bank definiert sich nicht nur aufgrund ihrer Grösse, sondern auch aufgrund von systemrelevanten Funktionen und deren mangelnder Substituierbarkeit sowie dem Grad der nationalen und internationalen Verflechtung.
- Die zusätzlichen Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität sollten einerseits zwingend und andererseits progressiv an das Mass der Systemrelevanz angepasst sein.
- In Bezug auf die Organisation und das Krisenmanagement von systemrelevanten Finanzinstituten sollte ein klarer gesetzlicher Rahmen geschaffen werden für Massnahmen in den Bereichen der Corporate Governance, der erleichterten Abtrennung oder Aufteilung von Konzerneinheiten in Krisensituationen sowie der Beschränkung von Kapitalflüssen und Eventualverpflichtungen innerhalb eines Konzerns.

Die FINMA setzt sich im Rahmen ihrer Mitarbeit in der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen dafür ein, dass die Arbeiten in diesem Sinn vorangetrieben werden, sodass dem Bundesrat rasch gesetzgeberische Lösungen unterbreitet werden können. Wenn die Schweiz die Too-Big-to-Fail-Thematik ernsthaft angehen will, wird es nicht ohne einschneidende Änderungen gehen. Bundesrat und Parlament stehen hier in der Verantwortung.