

Jahresmedienkonferenz vom 26. März 2013

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat
Präsidentin des Verwaltungsrats

Aufsicht ist keine exakte Wissenschaft, eher eine Kunst

Sehr geehrte Damen und Herren, in unserem Jahresbericht 2012 kommen die grossen Veränderungen zur Sprache, denen die Finanzbranche seit Beginn der Krise unterworfen ist. Der Bericht zeichnet kein strahlendes Bild. Vielmehr geht er auf die Schwierigkeiten des globalen wirtschaftlichen Umfelds ein und weist darauf hin, dass sich die Akteure auf dem Finanzplatz – manchmal unter Schmerzen – den gegenwärtigen Entwicklungen anpassen müssen. Die Herausforderungen sind gross, und am Horizont zeichnet sich noch immer keine Aufhellung ab, auch wenn gewisse Negativschlagzeilen zur Zeit von den Frontseiten der Zeitungen oder aus den Nachrichten verschwunden sind.

Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen fordern natürlich auch die Finanzmarktaufsicht heraus. Die Konjunktorentwicklung auf globaler Ebene wirkt sich nicht nur auf die Finanzintermediäre, sondern auch auf die FINMA aus. Wir sind deshalb bestrebt, unsere Tätigkeit den Veränderungen des allgemeinen Umfelds anzupassen und uns angemessene Ziele zu setzen. Vor diesem Hintergrund hat die FINMA ihre strategischen Ziele aus der ersten Strategieperiode überdacht, und der Verwaltungsrat hat für den Zeitraum von 2013 bis 2016 neue Ziele verabschiedet. Diese neuen Ziele, die im vergangenen November vom Bundesrat genehmigt wurden, sind veröffentlicht worden und auf unserer Website abrufbar. Ich möchte Ihnen eines dieser fünf strategischen Ziele mit einigen Beispielen kurz näherbringen: Es geht um das Ziel, das wir mit dem Stichwort „Geschäftsverhalten“ (Business Conduct) überschrieben haben.

Fairness und Integrität im Geschäftsverhalten

Dieses strategische Ziel wurde wie folgt formuliert: „Zur Stärkung der Reputation des Finanzplatzes und zur Förderung von fairem Geschäftsverhalten und der Integrität der Finanzmarktakteure führt die FINMA Bewilligungsverfahren konsequent, schafft Transparenz über die unterschiedlichen Überwachungsintensitäten und setzt sich ein für international anerkannte Vorschriften im Kunden- und Anlegerschutz.“

Diese Zielformulierung weicht von den klassischeren Formulierungen ab, die direkt auf den Individualschutz der Finanzmarktkunden abzielen. Die FINMA hat ihr Ziel zum Geschäftsverhalten bewusst so formuliert, denn sie ist aus der Perspektive der prudenziellen Aufsicht für den Kundenschutz zuständig. Mit anderen Worten: Wir suchen in unserem eigenen Instrumentarium nach geeigneten Mitteln, um den Kundenschutz zu verbessern. Dazu gehört es, die Solvenz der beaufsichtigten Institute zu überwachen und deren Risikomanagement zu kontrollieren. Indem wir eine angemessene Kundeninformation und Transparenz auf globaler Ebene fördern, streben wir die Integrität der Finanzmärkte und den kollektiven Kundenschutz an.

Wir handeln weder in der Funktion eines Zivilrichters noch in jener eines Banken- oder Versicherungs-Ombudsmans. Wir sind eine Aufsichtsbehörde. Im Unterschied zum Richter befinden wir daher auch nicht über einzelne Rechtsstreitigkeiten bzw. über Einzelfälle, wir sprechen geschädigten Kunden auch keinen Schadenersatz zu. Und im Unterschied zum Ombudsman prüfen wir weder Einzelanfragen, noch suchen wir einvernehmliche Lösungen bei umstrittenen Transaktionen.

Das Beispiel der Retrozessionen

Ein aktuelles Beispiel verdeutlicht diesen zentralen Unterschied: Im Oktober 2012 hat das Bundesgericht ein wichtiges Urteil zu Retrozessionen veröffentlicht. Dieses präzisiert, dass alle Retrozessionen, die ein Finanzintermediär erhält, unabhängig von ihrer Quelle (also auch konzerninterne Bestandespflegekommissionen) den Kunden mit Vermögensverwaltungsmandat zurückzuerstatten sind. Das Urteil bezog sich auf einen konkreten Fall, doch es betrifft selbstverständlich alle im Markt tätigen Finanzintermediäre, darunter auch die Banken.

Die systematische Anwendung des Zivilrechts durch die unterstellten Institute bildet ein wesentliches Element der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Die verschiedenen Gesetze, die unseren Aufsichtsbereich regeln, verlangen ausdrücklich, dass die beaufsichtigten Institute diese Anforderung erfüllen und sich entsprechend organisieren.

Daher hat die FINMA im November in einer Mitteilung von allen Banken verlangt, dass sie die nötigen organisatorischen Massnahmen ergreifen und ihre Kunden informieren, um den Bundesgerichtsentcheid systematisch umzusetzen. Die Institute wurden aufgefordert, ihre Kunden zu benachrichtigen, eine Kontaktstelle für sie vorzusehen und ihnen auf Anfrage gegebenenfalls den Betrag zurückzuerstatten, den sie in Form von Retrozessionen erhalten haben.

Diese Massnahme ist bei den Adressaten der Mitteilung natürlich nicht auf grosse Begeisterung gestossen, das ist mir bewusst. Aber sie ist Ausdruck dessen, wie wir unseren gesetzlichen Auftrag zum Schutz der Anleger verstehen und ausüben. Sobald die Kunden im Kollektiv betroffen sind, werden wir aktiv und wenden die Instrumente an, die uns im Rahmen der prudenziellen Aufsicht zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund haben wir den Banken auch einen Fragebogen zu den getroffenen Massnahmen zugestellt. Deren Umsetzung durch die Institute können wir auf diese Weise überprüfen.

Mit dem FIDLEG zu einem besseren Kundenschutz

Was wollen wir in Bezug auf das Geschäftsverhalten der Finanzinstitute zusätzlich unternehmen oder verbessern? Es ist ein offenes Geheimnis: Der Schutz der Anleger, ein gesetzlicher Auftrag der FINMA, ist in der Schweiz weder kohärent noch ausreichend. Die internationalen Standards entwickeln sich laufend weiter. Das kann den Zugang zu ausländischen Märkten erschweren oder gar verunmöglichen. Ausserdem besteht das Risiko, unerwünschte Marktteilnehmer anzuziehen.

Im Februar 2012 haben wir in Sachen Kundenschutz ein Positionspapier veröffentlicht. Dessen Fokus lag auf dem Vertrieb von Finanzprodukten am Verkaufspunkt, das heisst auf dem Ort und Zeitpunkt des Treffens zwischen dem künftigen Kunden und den Vertreibern verschiedenster Produkte. Der Bundesrat hat diese Initiative aufgegriffen und beschlossen, den einheitlichen Schutz von Kunden,

Anlegern und Versicherten in ein künftiges Finanzdienstleistungsgesetz zu integrieren. Dieses sogenannte FIDLEG soll die Transparenz verbessern und die bedeutende Asymmetrie zwischen den Kunden und den Finanzdienstleistern verringern.

Die FINMA kann dieses Vorhaben nur begrüßen. Wir unterstützen die geplante Stossrichtung, insbesondere die Vereinheitlichung der Regeln mit dem Ziel, nicht nur den Kundenschutz zu verbessern, sondern auch identische „Spielregeln“ für vergleichbare Aktivitäten einzuführen. Die Ungleichheit zwischen den verschiedenen Akteuren dürfte damit verringert und der Wettbewerb verstärkt werden.

Das FIDLEG dürfte ausserdem dazu beitragen, die Reputation der Schweiz im Bereich des Kundenschutzes zu verbessern. Und es gewährleistet, dass wir den entsprechenden internationalen Normen mit Augenmass Rechnung tragen, ohne diese sklavisch zu kopieren. Daraus könnte letztlich auch ein besserer Marktzugang resultieren. Die FINMA sitzt bei der Erarbeitung des FIDLEG aber nicht im „driving seat“. Letztlich entscheidet der Bundesrat und anschliessend das Parlament über das entsprechende Schutzniveau.

Die Rolle der Aufsicht

Unsere Forderungen in Sachen korrektes Geschäftsverhalten gehen jedoch weiter: Wie ich Ihnen dargelegt habe, kommt unsere Strategie auch in unserer täglichen Aufsichtsarbeit zum Tragen. Obwohl dieser Aspekt manchmal vergessen geht, liegt es ganz klar auch im Interesse der Kunden, Gläubiger und Versicherten, dass die Institute stabil und vor allem mit genügend Kapital ausgestattet sind und dass sie ihre Risiken korrekt bewirtschaften. Dies alles, wenn immer möglich, verbunden mit einem wirtschaftlich nachhaltigen Erfolg. Das Festschreiben und Überwachen von Kapitalanforderungen und eines angemessenen Risikomanagements gehören zu den traditionellen Aufgabengebieten von Aufsicht und Regulierung.

Zudem ist es wichtig, einem Antragsteller und seinen künftigen Tätigkeiten bereits ganz zu Beginn, wenn dieser das Bewilligungsgesuch einreicht, besonders viel Aufmerksamkeit zu schenken, auch unter dem Blickwinkel des Kundenschutzes. Hier ist insbesondere die Gewährsfrage von essenzieller Bedeutung. Sowohl die Geschäftsleitung als auch das Institut als Ganzes müssen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Dabei kann es vorkommen, dass Bewilligungen verweigert werden, selbstverständlich stets unter strikter Einhaltung der Gesetzesbestimmungen. Die Erteilung einer Bewilligung entspricht einer Art Gütesiegel. Deshalb ist es sehr wichtig, den Missbrauch der Bewilligung als Qualitätsmerkmal wo immer möglich zu verhindern. Bei einigen beaufsichtigten Instituten (im Wesentlichen bei Banken und Versicherungen) prüft die Behörde deshalb regelmässig, ob diese die Bewilligungsvoraussetzungen dauerhaft erfüllen. Hier hat das Gütesiegel also durchaus eine langfristige Wirkung.

In diesem Zusammenhang liegt eine Schwierigkeit darin, dass gewisse Bewilligungsformen lediglich einer Registrierung entsprechen, die keine umfassende prudenzielle Aufsicht, sondern höchstens eine rein formelle Überwachung, zur Folge haben. Wir werden daher in Zukunft noch stärker transparent machen, welche der verschiedenen gesetzlich festgelegten Autorisierungsformen und damit verbundenen Aufsichtsintensitäten im jeweiligen Fall vorliegt. Dabei geht es uns auch um unsere Glaubwürdigkeit und in einem übergeordneten Sinn um die Qualität und die Reputation des Finanzplatzes. Ein

Finanzplatz, dessen zentrales Anliegen die Qualität ist, liegt nicht nur im Interesse der Kunden, sondern auch im Interesse der beaufsichtigten Institute.

Schliesslich bleibt es zentral, dass ein Institut im Falle seines Scheiterns so liquidiert werden kann, dass der Schaden so klein wie möglich bleibt. Dies ist ebenfalls eines unserer Ziele. In dieser Hinsicht haben wir einige Fortschritte erzielt. Herr Raaflaub wird darauf zurückkommen. Die Aufsicht ist keine Vollkaskoversicherung.

Aufsicht – zu streng oder zu wenig durchsetzungsstark?

Die Aufsicht ist keine exakte Wissenschaft, eher eine Kunst – wir erleben es täglich, sei es auf Ebene der Mitarbeitenden, der Geschäftsleitung oder des Verwaltungsrates.

2012 hatten wir alle Hände voll zu tun. Dabei wurde uns im gleichen Atemzug vorgeworfen, wir seien zu wenig durchsetzungsstark oder wir seien zu streng, wir würden zu viel, zu schlecht oder aber zu wenig regulieren. Diese widersprüchliche Kritik zeigt vermutlich, dass wir weder auf dem komplett falschen noch auf dem komplett richtigen Weg sind. Sie spornt uns auf jeden Fall an, unsere eigene Beurteilung der Risiken und unser Aufsichtsmodell immer wieder zu hinterfragen. Und sie erlaubt es uns, Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen.

Es bleibt noch viel zu tun, und die Herausforderungen sind gross, doch wir setzen unsere Arbeit fort.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.