

Jahresmedienkonferenz vom 5. April 2022

Prof. Dr. Marlene Amstad, Präsidentin des Verwaltungsrats

Stabilität als Fundament für Innovation und Nachhaltigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir alle stehen im Bann der bedrückenden Nachrichten über den Ukraine-Konflikt. Bis vor Kurzem war es für uns alle wohl fast undenkbar, was nun seit Wochen traurige Realität ist: Krieg in Europa. Das beschäftigt uns menschlich. Uns als Aufsichtsbehörde aber auch in unserer Tätigkeit. Wie wir als Aufsicht auf die aktuellen Ereignisse reagieren und welche Instrumente wir dazu einsetzen, wird Urban Angehrn, unser Direktor, gleich nachfolgend ausführen. In diesem ersten Teil der heutigen Jahresmedienkonferenz möchte ich nun die Gelegenheit nutzen, um anhand unseres heute publizierten Jahresberichts verschiedene Schlaglichter auf drei zentrale strategische Stossrichtungen der FINMA zu legen. Die Themen Stabilität, Innovation und Nachhaltigkeit. Lassen sie mich mit dem Fundament erfolgreicher Aufsichtstätigkeit beginnen, mit dem Thema Stabilität.

Stabilität als Fundament

Der Nutzen von Regulierung und Aufsicht ist nicht immer einfach aufzuzeigen. Die vergangenen beiden Jahre führten deren grosse Bedeutung aber vor Augen. Zwei Krisen haben die Welt und auch die Finanzwelt stark herausgefordert und tun es weiterhin: die Pandemie und nun der Krieg in der Ukraine. Dazu kamen prominente Einzelereignisse von grosser Tragweite für einzelne Institute wie Archegos und Greensill. Und solche Krisensituationen sind die Momente, in denen der Nutzen starker Kapitalisierung und ausreichender Liquidität für die Stabilität der Institute deutlich vor Augen geführt wird.

Insgesamt dürfen wir aufgrund der Erfahrungen aus den erwähnten Beispielen feststellen, dass es um die Stabilität der Institute am Schweizer Finanzplatz gut bestellt ist. Die notwendigen Puffer, die «Airbags», waren vorhanden und es gilt, wo notwendig, die Puffer auch wieder vollständig aufzubauen. Dafür setzt die sich die FINMA seit der globalen Finanzkrise von 2008 konsequent ein.

Wir dürfen also festhalten, dass die bestehende Regulierung ihre stabilisierende Wirkung entfaltet. Gleichzeitig müssen wir daran erinnern, dass einige wichtige Elemente des Massnahmenpakets, das nach der globalen Finanzkrise 2008 geschnürt wurde, noch nicht umgesetzt sind. Die letzten Schritte des Basel-III-Massnahmenpakets wurden im Kern bereits im Dezember 2017 verabschiedet – somit vor mehr als vier Jahren. Vollständig umgesetzt sind sie jedoch auch heute weder international noch in der Schweiz. Für die Schweiz sollen die entsprechenden Anpassungen in der Eigenmittelverordnung in diesem Jahr in die Vernehmlassung geschickt werden. Es wird dabei vor allem um die verbesserte Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken, Marktrisiken und operationellen Risiken gehen sowie um eine Untergrenze (Output-Floor) für die Mindesteigenmittel von Banken mit Modellansätzen. Auch

erwähnen möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich die verbesserten Liquiditätsbestimmungen für systemrelevante Banken im Zusammenhang mit der Too-Big-To-Fail Problematik, die Mitte 2022 in Kraft treten sollen. Was sich bereits in der globalen Finanzkrise gezeigt hat, bewahrheitete sich in der Pandemie vor allem im März 2020 erneut: Cash is King. Banken brauchen neben soliden Kapitalpuffern auch solide Liquiditätspuffer.

Es ist zentral, die finalen Basel-III-Reformen nun sauber und zügig abzuschliessen. Finalisieren wir endlich das Fundament, das die Stabilität der Institute und des Finanzmarktes nachhaltig stärkt. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, wie gut wir daran tun, uns nicht nur auf schönes Wetter, sondern auch auf unvorhergesehene Krisensituationen vorzubereiten.

Der Einsatz für stabile Finanzakteure ist und bleibt Kernpriorität für die FINMA. Stabile Institute und Märkte sind das Fundament unseres Finanzplatzes. Je stabiler dieses Fundament, desto mehr können wir uns erlauben, Zukunftsthemen anzugehen. So etwa die Innovation. Damit komme ich zu meinem zweiten Thema.

Innovation in Branche und Aufsicht

Innovation betrifft einerseits, wie die FINMA mit der zunehmenden Digitalisierung der Branche umgeht und andererseits, wie sich die FINMA selbst digitalisiert. Bei der Digitalisierung der Branche erachten wir es als unsere Aufgabe, den Prozess konstruktiv und risikobewusst zu begleiten. Und genau das tun wir seit Längerem. Die FINMA war früh mit innovativen Geschäftsmodellen konfrontiert. Bereits ab 2014 häuften sich Anfragen zu Crowdfunding und Bitcoin. Danach folgten etwa die Fintech-Bewilligung und der FINMA-Fintech-Desk – übrigens einer der ersten Behörden-Desks zu diesem Thema weltweit. Weiter wurde mit den Wegleitungen zu ICO und Stablecoins frühzeitig ein hohes Mass an Klarheit über die Rechtslage geschaffen.

Die FINMA erreichte auch im letzten Jahr verschiedene Meilensteine. So bewilligte die FINMA den ersten Kryptofonds nach schweizerischem Recht. Weiter erteilte sie erstmals eine Bewilligung für Infrastrukturen, die den Handel und Abwicklung von digitalisierten Effekten in Form von Token ermöglichen. Diese erlaubt den multilateralen Handel von Effekten, die auf einer DLT-Infrastruktur gehalten und transferiert werden. Hervorzuheben ist auch der Abschluss der Schweizerischen DLT-Gesetzgebung. DLT-Handelssysteme unterscheiden sich von herkömmlichen Börsen insbesondere durch zwei Eigenschaften: Erstens dürfen sie auch Endkundinnen und -kunden als Teilnehmende zulassen. Zweitens dürfen sie neben Handel zusätzlich auch Abwicklungs- und Verwahrungsdienstleistungen anbieten. Diese Kombination von bisher nicht vereinbaren Tätigkeiten schafft Raum für innovative neue Geschäftsmodelle. Konsequenterweise führt sie aber auch zu vielfältigen Anforderungen an die Gesuchstellenden. Daher hat die FINMA auch hier begleitend eine Wegleitung veröffentlicht.

Rückblickend wurde somit bereits vieles erreicht. Vorausschauend sehen wir drei Entwicklungen im Bereich Innovation: Neue Finanzmarktteilnehmer, neue Assets, und – wahrscheinlich am anspruchsvollsten – neue Infrastrukturen. Kurz zu den neuen Finanzmarktteilnehmern: International ist dabei viel von BigTech die Rede. Die Schweiz ist davon bisher nur indirekt betroffen, da diese Firmen bisher höchstens grenzüberschreitend im Schweizer Finanzmarkt tätig sind. Für die FINMA stehen hier gegenwärtig die beaufsichtigten Institute im Vordergrund, die vermehrt Dienstleistungen im Kryptobereich anbieten. Diese Angebote weisen dabei eine zunehmende Komplexität und Vielfalt auf. Stellvertretend dafür sehen Sie hier eine Aufstellung der Virtual Asset Service Providers (VASP) im Schweizer

Finanzmarkt. Diese bieten eine ganze Palette an Dienstleistungen, vom Wechsel von Fiat-zu-Krypto und Krypto-zu-Krypto, über Transaktionen und Verwahrung von virtuellen Vermögenswerten bis hin zu ICO-Dienstleistungen. Bei den neuen Finanzmarktteilnehmern legt die FINMA ein besonderes Augenmerk auf die geldwäschereirechtlichen Vorgaben. Die FINMA hat deshalb ihre Erwartungen für die Prüfung von Instituten, die im Kryptobereich tätig sind, präzisiert und Module zu den Virtual Assets (VA) und Virtual Asset Service Providers (VASP) erweitert.

Erhöhte Geldwäschereirisiken gibt es auch bei den neuen Assets. Darunter sind vor allem Krypto-Assets zu verstehen, die auf DLT basieren. Solche Assets erlauben es, grosse Summen innert Sekunden, weitgehend anonym und ortsungebunden zu verschieben. Die Volumen von Krypto-Assets haben sich bei hoher Volatilität innert nur eines Jahres weltweit rund verfünffacht. Das Financial Stability Board (FSB) beurteilt Krypto-Assets derzeit nicht als systemrelevant, empfiehlt aber die Entwicklung weiter eng zu beobachten. Beides trifft auch auf die neuen Infrastrukturen zu. Dazu gehört «Decentralized Finance» kurz «DeFi», als Sammelbegriff für DLT-basierte Geschäftsmodelle. Hier werden klassische Finanzintermediäre durch «smart contracts» ersetzt. Für die Aufsichtsbehörden weltweit ergibt sich dadurch eine Reihe von neuen Herausforderungen.

Wie begegnen wir dieser dreifachen Herausforderung durch neue Finanzmarktteilnehmer, Assets und Infrastrukturen? Wo immer möglich wendet die FINMA konsequent das Prinzip «Same risk, same rule» an. Dieses Prinzip geniesst weiten Konsens. Wo Regulierung notwendig ist, soll das Rad nicht neu erfunden werden. Im Hinblick auf «DeFi» ist zudem das elementare Prinzip der klaren Verantwortlichkeit besonders wichtig. Diese ist Grundlage zum Schutz der Finanzmarktkunden und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Ohne klare Verantwortlichkeiten gibt es deshalb kaum echte Innovation im Finanzmarkt. Dezentrale Dienstleistungen anzubieten und gleichzeitig jederzeit zweifelsfrei die Verantwortlichen zu identifizieren, wird eine Herausforderung.

Mit der Digitalisierung gehen aber nicht nur Chancen und neue Möglichkeiten, sondern auch Risiken einher. Die FINMA bezeichnet Cyber-Risiken seit drei Jahren als eines der Hauptrisiken für den Finanzplatz. Die FINMA hat im Mai 2020 die Bestimmungen zur Meldepflicht für Cyber-Attacken präzisiert. Seitdem sind bereits rund hundert Meldungen eingegangen. Ungefähr die Hälfte der Meldungen betrafen Banken. Die FINMA hat auch die Vor-Ort-Kontrollen zum Thema IT und Umgang mit Cyber-Risiken 2021 intensiviert und drei Mal so viele Kontrollen durchgeführt wie 2019.

Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung des Finanzmarkts, können Aufsichtsbehörden ihrem Mandat nur gerecht werden, wenn sie selbst digitaler werden. Die Herausforderungen und Chancen sind gross und die FINMA beschäftigt sich intensiv damit. Eine der häufigsten Fragen zur Digitalisierung der FINMA ist: Kommt der RoboCop? Nein! Technologie kann die Effizienz und Effektivität der Menschen erhöhen, den Menschen aber nicht ersetzen. So werden die Vor-Ort-Kontrollen sicherlich auch weiterhin von FINMA-Mitarbeitenden aus Fleisch und Blut durchgeführt. Aber der Entscheid, wo unsere Mitarbeitenden genau hinschauen, wird wohl zunehmend von Technologie unterstützt. Es gilt die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen, die wichtigen Schlüssentscheide aber dem Menschen zu überlassen.

Die Rolle der FINMA in Nachhaltigkeit

Neben Stabilität und Digitalisierung ist Nachhaltigkeit das Thema der Stunde. Der Klimawandel ist bei vielen Beaufsichtigten innerhalb kurzer Zeit zu einer Priorität geworden. Lassen Sie mich daher zum Schluss noch ein paar strategische Gedanken zum Thema Nachhaltigkeit anführen.

Zunächst ist vieles noch offen und wird national wie international diskutiert. Weitgehend klar ist bereits jetzt, dass das Klimarisiko ein Risikotreiber, keine neue Risikokategorie ist. Im Finanzmarkt wirken sich die Folgen des Klimawandels und die Massnahmen zum Klimaschutz in den klassischen Risikokategorien wie Kredit-, Markt-, Versicherungs-, oder operationelle Risiken aus. Dies erlaubt den Finanzinstituten, prinzipiell auf dem bestehenden Risikomanagement aufzubauen, zwingt sie aber auch, punktuell ihr Instrumentarium zu erweitern. In Bezug auf diese klimabezogenen finanziellen Risiken hat die FINMA ihre übliche Erwartung, nämlich, dass die beaufsichtigten Institute diese Risiken angemessen bewirtschaften. Ihrerseits integriert die FINMA die Klimarisiken in ihre Aufsichtspraxis. Sie orientiert sich an den internationalen «Best Practices» und verpflichtete sich daher auch zur Umsetzung der relevanten Empfehlungen des «Network for Greening the Financial System».

Die FINMA hat im Thema Nachhaltigkeit entlang ihrem Mandat vor allem zwei Rollen: Stabilität und Missbrauchsschutz. Dabei kann die Stabilität einerseits direkt betroffen sein. Dies, wenn beispielweise klimabedingte Naturkatastrophen und deren Folgekosten zunehmen und dadurch die Schadenquote steigt. Besonders offensichtlich ist dies im Versicherungsbereich. Andererseits ist die Stabilität auch indirekt betroffen – durch sogenannte Transitionsrisiken. So können Vermögenswerte in gewissen Sektoren illiquider oder volatiler werden. Beides erhöht die Bewertungsrisiken in den Bilanzen von Finanzinstituten. Die Auswirkungen des Klimawandels können daher längerfristig bedeutende finanzielle Risiken für Beaufsichtigte mit sich bringen. Neben der angemessenen Bewirtschaftung dieser Risiken erwartet die FINMA auch eine entsprechende Offenlegung der wesentlichen Klimarisiken. Die FINMA hat bereits letztes Jahr Transparenzpflichten zu Klimarisiken für grosse Banken und Versicherungsunternehmen in Kraft gesetzt.

Die zweite Rolle der FINMA ist der Missbrauchsschutz – in diesem Kontext vor allem die Prävention von Greenwashing. Im Prinzip sind unsere Anforderungen hier einfach: «Es muss drinstecken, was draufsteht». Transparenz ist im Missbrauchsschutz zentral. Dies hat die FINMA Ende 2021 in einer Aufsichtsmitteilung zur Prävention und Bekämpfung von Greenwashing im Fonds-Bereich und am Point of Sale hervorgehoben. Die aufsichtsrechtliche Handhabe der FINMA ist beim Greenwashing jedoch beschränkt. Im Bereich kollektiver Kapitalanlagen etwa nur bei offensichtlicher Täuschung. Die FINMA musste hier vereinzelt bereits aktiv werden. Lassen Sie mich daher das Thema schliessen mit der Bemerkung, dass die potenziellen Legacy-Fälle der Zukunft heute entstehen. Es ist im Interesse von Aufsicht wie Branche, Nachhaltigkeit auch nachhaltig anzugehen.

Gerüstet für die Zukunft

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Erfahrung aus der jüngsten Vergangenheit hat gezeigt, dass der Schweizer Finanzplatz auf einem soliden und stabilen Fundament steht. Damit meine ich einerseits die finanzielle und operative Stabilität der Beaufsichtigten, andererseits aber auch die Stabilität im Sinne der Berechenbarkeit der Rahmenbedingungen, die mit den prinzipienbasierten Regeln und der Regelanwendung durch die FINMA gegeben sind. Die letzten Arbeiten an diesem Fundament sauber und zügig abzuschliessen, ist zentral. Darauf aufbauend sehe ich die Schweiz gut positioniert,

um die Chancen zu nutzen, welche die Digitalisierung und das spürbare allgemeine Bestreben zu mehr Nachhaltigkeit bieten. Die Schweiz hat alles, was es braucht für einen stabilen, nachhaltigen, innovativen und damit nachhaltig wettbewerbsfähigen Finanzplatz.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. Nun wird Urban Angehrn ausführen, wie wir als Aufsicht auf die aktuellen Ereignisse rund um den Ukraine-Konflikt reagieren und welche Instrumente wir dazu einsetzen.