

Finance Forum Zürich, 1. Oktober 2024

Stefan Walter, Direktor der FINMA

Best-in-Class-Aufsicht in Zeiten des stetigen Wandels

Schlüsselaussagen.

1. Sowohl bei traditionellen Finanzdienstleistungen als auch bei Innovationen im Fintech-Bereich muss die Finanzmarktaufsicht mit neuen Kompetenzen für eine effektive Frühintervention weiterentwickelt werden.
2. Gerade bei der Aufsicht im Innovationsbereich ist eine verhältnismässige und risikobasierte Aufsicht entscheidend. Die Risiken neuer Geschäftsmodelle und Technologien sind schwieriger abzuschätzen. Die Begleitung durch die FINMA sorgt für eine gute Reputation der Fintech-Branche. Wichtig ist dabei auch, dass die FINMA im Banken- und Nichtbankenbereich die gesetzliche Kompetenz hat, eigene Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, wie dies in der Versicherungsaufsicht bereits der Fall ist.
3. Digitalisierung, Aggregation und Disaggregation, Open Banking und Non-Bank Financial Institutions (NBFIs) sind einige der wichtigsten Veränderungen der letzten Jahre im Bankensektor. Diese bringen nicht nur neue Risiken mit sich, sondern beschleunigen auch die Entwicklung traditioneller Risiken.
4. Um Geschäftsmodelle in diesem schnellen Wandel nachhaltig gegen neue Risiken abzusichern, müssen Institute in eine klare Geschäftsstrategie, eine starke Risikokultur, Governance und ein proaktives Risikomanagement investieren.
5. Die Herausforderungen für die Finanzmarktaufsicht sind die verschwimmenden Grenzen zwischen Banken und Nichtbanken, neuartige Cyber-Angriffe durch künstliche Intelligenz und Quantum Computing, geopolitische Risiken und Misstrauen ausgelöst durch soziale Medien.
6. Die Elemente für eine erfolgreiche Finanzmarktaufsicht in Zeiten des stetigen Wandels sind Frühintervention, technologieutraler Ansatz, das Verstehen von Zusammenhängen, die internationale Zusammenarbeit sowie ein funktionaler Ansatz.

(Es gilt das gesprochene Wort)

"Stabilität durch Wandel." Als ich vom Motto des Finance Forum Zürich 2024 erfahren habe, hatte es sofort meine volle Aufmerksamkeit. Wieso dem so ist, möchte ich Ihnen in den nächsten Minuten gerne aufzeigen.

Sehr geschätzte Damen und Herren. Es freut mich sehr, dass ich heute – im schönen Kongresshaus – zu Ihnen sprechen darf.

Denn...

- Finanzstabilität
- gesundes Wachstum der Finanzbranche
- sowie Innovationen und neue Technologien auf dem Finanzplatz

... sind alles Themen, die mich und meine Kolleginnen und Kollegen bei der FINMA tagtäglich begleiten.

Was erwartet Sie in den nächsten Minuten? Der Titel meiner Impulsrede heisst "Best-in-Class Aufsicht in Zeiten des stetigen Wandels".

Da wir heute von Wandel sprechen, zeige ich Ihnen in einem ersten Schritt auf, was insbesondere den Bankensektor in den letzten Jahren verändert hat. Dabei spielen technologischer Fortschritt und Innovationen eine ganz besondere Rolle. In einem zweiten Schritt beschreibe ich die Risiken, die dieser Wandel nach sich zieht. Und zuletzt erfahren Sie, wie die FINMA mit den neuen Entwicklungen auf dem Finanzplatz umgeht. An diesem Punkt komme ich dann – wie auch schon in früheren Reden von mir – auf die Best-in-Class-Aufsicht zu sprechen.

Denn egal ob es um die Aufsicht von traditionellen Finanzdienstleistungen oder um die neuesten Errungenschaften aus der Fintech-Welt handelt: Wir müssen die Finanzmarktaufsicht stetig weiterentwickeln. Gerade in Zeiten von Veränderungen und Wandel muss die FINMA eine wirksame Aufsicht sicherstellen – durch neue Kompetenzen und deren Umsetzung in der Frühintervention.

Was die Aufsicht im Bereich der Innovation betrifft, betone ich insbesondere die Wichtigkeit einer verhältnismässigen und risikobasierten Aufsicht.

In diesem Zusammenhang möchte ich mit einem Fakt, der mir persönlich sehr wichtig ist, beginnen, oder- anders gesagt - mit einem Mythos aufräumen:

- ➔ Innovation und Aufsicht sind kein Widerspruch!

Im Gegenteil. Denn nur innerhalb einer soliden Regulierung und Aufsicht kann Innovation erfolgreich sein, nachhaltig zum Wachstum des Finanzsektors beitragen und insbesondere einen bestmöglichen Kundenschutz garantieren.

Gerade da, wo Risiken, die durch neue Geschäftsmodelle und Technologien entstehen und noch nicht richtig abschätzbar sind, sehen wir die enge Begleitung durch die FINMA als hilfreich für den guten Ruf einer ganzen Branche.

Und, dass die Risiken in einer Zeit von immer schnellerem Wandel und Innovation nicht weniger werden, können Sie sich, meine Damen und Herren, sicherlich gut vorstellen. Einige der wichtigsten Veränderungen in den letzten Jahren sind aus meiner Sicht die folgenden:

- Digitalisierung:
Die Technologie hat das Bankgeschäft revolutioniert. Prozessautomatisierung, Cloud Computing, Datenanalyse und künstliche Intelligenz haben die Effizienz erhöht, die Kosten gesenkt und das Kundenerlebnis verbessert.
- Aggregation und Disaggregation:
Technologische Fortschritte und regulatorische Änderungen haben zu einer Aggregation aber auch zu einer Disaggregation der Wertschöpfungskette bei Bankdienstleistungen geführt – sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Bankensektors. Auf der einen Seite reduzieren die Banken ihre Dienstleistungen, um sich auf einen bestimmten Bereich ihrer Wertschöpfungskette zu konzentrieren, und auf der anderen Seite treten Non-Banks in den Markt ein und bieten den Kunden ein personalisiertes und meist digitales Erlebnis. Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass traditionelle Geschäftsmodelle und Einnahmequellen in Frage gestellt werden.
- Open Banking:
Die Entwicklung des Bankwesens hat auch zu einer Veränderung des Kundenverhaltens geführt. Heute haben die meisten von uns mehr als nur ein Bankkonto, eine Versicherung oder eine Handelsplattform. Neu ist, dass es im Open-Banking-Konzept unter Einwilligung der Kunden dazu kommt, dass Drittanbieter z. B. mit Fintech-Apps auf Bankdaten sowie auf Daten von anderen Finanzunternehmen zugreifen dürfen und so neue, personalisierte Finanzdienstleistungen ermöglichen.

- NBFIs:
NBFIs steht für Non-Bank Financial Institutions. Diese Institutionen bieten finanzielle Dienstleistungen an, sind jedoch keine traditionellen Banken. Ihr Markenzeichen ist die Kombination aus Digitalisierung und Entflechtung von Bankdienstleistungen. Diese Kombination lässt die Grenzen zwischen traditionellen Banken und dem Non-Bank-Sektor verschwimmen. NBFIs verändern so die traditionelle Bankenbranche, indem sie ihren Kunden eine breite Palette von Finanzdienstleistungen wie Kreditvergabe, Zahlungsverkehr und Vermögensverwaltung anbieten, ohne unbedingt der gleichen regulatorischen Aufsicht wie traditionelle Banken unterstellt zu sein. Das birgt auch Risiken für die Finanzstabilität, weil der NBFIs-Sektor eng mit dem Bankensektor verknüpft ist.

Sie sehen, da ist einiges passiert. Spannend und zum Teil von grossem Nutzen für Kundinnen und Kunden auf der einen Seite. Aber verbunden mit neuen Risiken, die es angebracht zu beaufsichtigen gilt, auf der anderen Seite.

Und was wir dabei auch nicht vergessen dürfen: Die traditionellen Finanzrisiken bleiben nicht nur bestehen, sie können sich durch die Kombination von Digitalisierung, Social Media, künstliche Intelligenz und High-Performance Computing noch schneller entfalten – z. B. zu noch schnelleren Liquiditätsabflüssen führen.

Der technologische Wandel führt auch zunehmend zu einer Veränderung der Geschäftsmodelle von Banken und Non-Banks, wo gebührenbasierte Einnahmen eine grössere Rolle spielen und wodurch nichtfinanzielle Risiken stärker in den Vordergrund rücken. Dazu gehören Cyberrisiken, Geldwäsche- und Sanktionsrisiken, Risiken durch Drittanbieter sowie Reputationsrisiken. Schliesslich besteht das Risiko, dass Geschäftsmodelle viel schneller veralten – entweder durch Untätigkeit oder durch die Verfolgung einer nicht nachhaltigen Strategie.

Um mit diesem raschen Wandel und den damit verbundenen Risiken umgehen zu können, benötigen die Institute insbesondere eine klare Geschäftsstrategie in Verbindung mit einer starken Risikokultur, Governance und einem proaktiven Risikomanagement. Eine starke Compliance und die Sicherung der eigenen Reputation sind essenziell. Nur so können sie ihre Geschäftsmodelle in diesem dynamischen Umfeld nachhaltig absichern.

Wie geht eine Best in Class Aufsicht mit diesen Herausforderungen um? Ich glaube wir müssen uns auf die folgenden Elemente konzentrieren:

Frühintervention:

Um den Herausforderungen zu begegnen, sind eine solide Regulierung und eine Frühintervention wesentliche Instrumente der Krisenprävention. Die besten Regulatoren der Welt haben einen vollen Werkzeugkasten von Instrumenten, der schon in der Phase der Ruhe eingesetzt werden kann. Dazu gehören Kapitalzuschläge basierend auf Stress Tests und Bussen Kompetenz.

Die Aufsichtsbehörden müssen einen stärker auf qualitativ basierte Faktoren ausgerichteten Ansatz verfolgen und sich vermehrt auch auf die Unternehmenskultur, die Unternehmensführung und die Geschäftsmodelle konzentrieren.

In der Regel beginnen die Probleme von Banken und anderen Finanzinstituten genau dort, nämlich bei Schwächen in der Risikokultur, der Governance und den Geschäftsmodellen. Es sind die Geschäftsleitung und der Verwaltungsrat, die verantwortlich sind, Probleme zu korrigieren. Wo dies nicht der Fall ist, kommt die Aufsicht ins Spiel.

Anhand typischer Anzeichen kann die Aufsicht dort die Probleme frühzeitig erkennen. Dann gilt es, rasch zu handeln und gegebenenfalls mit geeigneten Instrumenten einzugreifen. Durch frühzeitiges Eingreifen und gezielte Massnahmen können Probleme früher behoben werden, bevor sie das gesamte Institut, und im Extremfall die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in Anspruch nehmen.

Risikobasierte und proportionale Aufsicht:

Die Aufsicht muss ihre Ressourcen effektiv und risikobasiert einsetzen. Dies bedeutet einen differenzierten Ansatz nach Risiko, Grösse und Systemrelevanz. Dort, wo wir potenzielle Risiken sehen, müssen wir aber auch in die notwendige Tiefe gehen, indem wir unter anderem vermehrt auf eigene Vor-Ort-Kontrollen setzen.

In diesem Zusammenhang möchte ich den Ansatz von "known knowns", "known unknowns" und "unknown unknowns" erwähnen. Dieses Konzept hat sich bewährt und ist sehr relevant für den Umgang mit aufsichtsrechtlichen Risiken. Bei den "known knowns" handelt es sich um Risiken, die bereits sichtbar sind, wie z. B. die Unterschreitung von Mindestkapital- und Liquiditätsanforderungen, und bei denen die Aufsicht im Wesentlichen entscheiden muss, wie angemessen darauf zu reagieren ist. Auf der anderen Seite gibt es die "unknown unknowns". Das sind Risiken, die wir uns im Vorhinein nicht vorstellen können, wie zum Beispiel die Corona-Krise. Hier kann man nur vorbeugen, indem man die Resilienz der Institute und des Systems ganz generell erhöht, z. B. durch ausreichende Kapital- und Liquiditätspuffer.

Es sind aber vor allem die "known unknowns", bei denen die Aufsicht vorbeugend in die Tiefe gehen muss. Known unknowns sind Risiken, von denen wir wissen, dass sie bereits irgendwo unter der Wasserlinie liegen oder sich aufbauen. Wir müssen sie nur mit einem intelligenten Ansatz finden. Ich spreche davon, dass es unter unserer Population von Instituten sicherlich einige gibt, die Klumpenrisiken in ihren Krediten haben, die ihre Kredit- oder versicherungstechnischen Risiken nicht richtig erfassen oder, die gravierende Mängel bei der Erfassung und Kontrolle ihrer Geldwäsche- oder Sanktionsrisiken aufweisen. Auch die Vorbereitung auf Cyber-Risiken dürfte von Institut zu Institut unterschiedlich sein. Es gibt zahlreiche weitere Beispiele aus anderen Risikobereichen.

Um diese "known unknowns" vorab zu identifizieren und zu mindern, muss die Aufsicht ausgehend von Daten und Interaktionen mit dem Institut risikobasierte Filter einsetzen und dort, wo diese gelb aufleuchten, selbst und frühzeitig aktiv werden. Beispielsweise muss die Aufsicht bei Bewertungsrisiken im Kreditgeschäft gegebenenfalls eine Stichprobe von Krediten ziehen können, um festzustellen, ob die Wertberichtigungen konservativ genug sind, um das Ausfallrisiko abzudecken. Bei Instituten, bei denen der risikobasierte Filter möglicherweise erhöhte Geldwäscherisiken signalisiert, muss eine vertiefte Vor-Ort-Prüfung auch eine repräsentative Stichprobe von Kunden erfassen und feststellen, ob beispielsweise die erforderlichen Onboarding-Kontrollen durchgeführt wurden. Ohne eine solche risikobasierte Vor-Ort-Kontrolle bleiben die known unknowns, ja eben, unknown. Und das Risiko für das Finanzinstitut und im Extremfall für das Schweizer Finanzsystem bleibt unnötig hoch.

Vertiefte Vor-Ort-Kontrollen sind bei den wichtigsten Aufsichtsbehörden der Welt Standard. In der Schweiz haben wir das Instrument der Vor-Ort-Kontrollen zwar auch seit einiger Zeit eingeführt, aber im Bankenbereich gibt es gewisse gesetzliche Vorgaben bezüglich Einbezugs der Prüfgesellschaften. Im Gegensatz zum Versicherungsbereich, wo es keine Einschränkungen gibt, schränkt Art. 23 des Bankengesetzes den Ermessenspielraum der Aufsicht ein, vertiefte eigene Vor-Ort-Kontrollen bei den Beaufsichtigten präventiv durchzuführen. Mit dem Wegfall dieser gesetzlichen Hürde kann die Aufsicht dort, wo sie die Risiken als zu hoch einschätzt, selbst vertiefte Kontrollen durchführen – auch wenn noch keine offensichtliche Brandgefahr vorhanden ist. Wo sie weiter auf Wirtschaftsprüfer setzt, muss sie diese direkt mandatieren können, um Interessenskonflikte so weit wie möglich zu vermeiden.

Technologieutraler Ansatz:

Die Aufsicht und die Regulierung ist bei der FINMA technologieunabhängig und wir bevorzugen oder benachteiligen keine Innovation gegenüber einer anderen auf Grund ihrer Technologie. Der Fokus liegt auf den Risiken, die mit den Aktivitäten verbunden sind, unabhängig davon, auf welcher Technologie sie beruhen. Ausschlaggebend ist, dass wir klare Regeln entwickeln, an die sich neue Geschäftsmodelle im Finanzbereich halten müssen.

Verstehen von Zusammenhängen:

Angesichts der Verflechtung des Finanzsystems ist es für die Aufsichtsbehörden von entscheidender Bedeutung, die Beziehungen zwischen Banken untereinander, aber auch zwischen Banken und NBFi, also Nichtbanken, zu verstehen. Dazu gehört auch die Bewertung der potenziellen systemischen Risiken.

Internationale Zusammenarbeit:

Der globale Charakter des Finanzsystems und die neuen Risiken, die ich heute beschrieben habe, erfordern eine verstärkte internationale und sektorübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden. Dazu gehören der Informationsaustausch, koordinierte Regulierungsmassnahmen und die Entwicklung einheitlicher Standards.

Funktionaler Ansatz:

Schliesslich muss die Aufsicht angesichts des hohen Tempos des technologischen Fortschritts in der Lage sein, sich rasch an neue Situationen anzupassen. Die Gesetzgebung braucht Zeit, und die Aufsichtsbehörden - insbesondere im Bereich Fintech - müssen rasch auf neue Entwicklungen reagieren.

Der funktionale Ansatz, der sich mit „same business, same risks, same rules“ zusammenfassen lässt, erlaubt es der FINMA, die bestehenden, prinzipienbasierten Grundsätze auf neue Entwicklungen anzuwenden. Und obwohl uns die bestehende Regulierung viele Instrumente zur Verfügung stellt, und der funktionale Ansatz für zeitnahe Reaktion, Fairness und Konsistenz sorgt, gibt es noch Lücken zu schliessen. In der Schweiz zum Beispiel ist einer dieser verbesserungswürdigen Bereiche die Tatsache, dass Emittenten von Stablecoins nicht von der FINMA beaufsichtigt werden, wenn die Ansprüche der Stablecoin-Inhaber durch eine Bank garantiert werden. Daraus ergeben sich Folgerisiken für Herausgeber und Inhaber der Stablecoins sowie für den Garantiegeber.

Geschätzte Damen und Herren, lassen Sie mich zusammenfassen:

Innovation und technologischer Wandel haben die Art und Weise, wie Finanzdienstleistungen im Banken- und Nichtbankensektor erbracht werden, grundlegend verändert, und dieser Wandel setzt sich fort und beschleunigt sich sogar.

Dies führt zu neuen Risiken, insbesondere nicht-finanzieller Art, die von den Instituten proaktiv verwaltet werden müssen – insbesondere durch eine starke Risikokultur, Governance und Risikomanagement.

Auf der Basis einer starken, aber verhältnismässigen Regulierung müssen wir die qualitative Aufsicht und die Frühintervention vorantreiben.

Dies gilt vor allem dort, wo die Probleme bei Finanzinstituten in der Regel beginnen, nämlich bei Schwächen in der Risikokultur, der Governance und in den Geschäftsmodellen. Risikobasierte Vor-Ort-Kontrollen sind hier ein wichtiges Instrument, um dafür zu sorgen, dass die Aufsicht in die nötige Tiefe geht.

Dafür braucht die FINMA aber auch neue Instrumente, klarere gesetzliche Grundlagen und wohl auch mehr Ressourcen, um bereits früh auf qualitativer und quantitativer Ebene verhältnismässig und so wirksam wie möglich intervenieren zu können.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.