

Kleinbankensymposium vom 14. Mai 2024

Stefan Walter, Direktor der FINMA

FINMA – Best-in-Class-Aufsicht für die Zukunft sichern

Guten Morgen. Als neuer Direktor der FINMA ist es mir eine Freude, hier am Kleinbankensymposium meinen ersten öffentlichen Auftritt vor Ihnen, sehr verehrte Damen und Herren, absolvieren zu dürfen.

Kleinere und mittelgrosse Banken sind ein essenzieller Pfeiler des Schweizer Finanzplatzes:

So ist für die hiesige Wirtschaft das Einlagen- und Kreditgeschäft sehr wichtig.

Aber auch die internationale Vermögensverwaltung wird von kleineren Instituten angeboten und schafft Mehrwert.

Die kleineren Banken leisten also einen wichtigen Beitrag im Schweizer Wirtschaftsgeflecht – und dies in der Regel, ohne negative Schlagzeilen zu generieren.

Drei Phasen der Krise

Ein sehr wichtiger Teil unserer Aufsichtstätigkeit besteht darin, Krisen vorzubeugen, also so weit wie möglich zu verhindern.

Sollten sie dennoch stattfinden, müssen wir sie effektiv managen können. Aus der Perspektive der Aufsicht gibt es drei entscheidende Phasen der Vorbereitung und Intervention.

Diese gelten unabhängig davon, ob ein Institut gross oder klein ist.

Erstens die Phase der Ruhe.

Das ist der Normalbetrieb der Institute und des Systems. Die FINMA beaufsichtigt die Institute laufend und schreitet bei Bedarf frühzeitig ein.

Zweitens, die Phase der Instabilität:

Hier baut sich eine Krise auf und die Instabilitäten nehmen zu. In dieser Phase überwacht die FINMA, dass die Institute ihre vorbereiteten Mittel zur Stabilisierung einsetzen.

Und schliesslich gibt es die Phase der Schadensbegrenzung.

Die Krise ist also an ihrem Höhepunkt, ohne Aussicht auf Stabilisierung. Die FINMA sorgt dafür, dass ein Institut abgewickelt wird und geordnet aus dem Markt austritt.

Schon nur die kurze Auflistung dieser drei Phasen macht es deutlich:

Den erheblich grössten Handlungsspielraum haben Sie und wir in der ersten Phase.

Daher ist meine zentrale Botschaft: Am Ende entscheidet sich die Stabilität des Finanzplatzes am Anfang – in der Phase der Ruhe und Frühintervention.

Lassen Sie mich meine Gedanken zu diesen drei Phasen etwas ausführen.

Phase der Ruhe: Handlungsfähigkeit und Optionen aufbauen

In der ersten Phase, der Phase der Ruhe herrscht Normalbetrieb und Stabilität auf dem Finanzplatz. Ziel der Aufsicht muss es deshalb sein, diese Phase aufrecht zu erhalten.

Aber leider können wir die nächste Krise nicht voraussagen, denn die Wirtschaft und das Finanzsystem wandeln sich ständig.

Die Quellen und Übertragungswege von Stress im System sind hochkomplex.

Besser also, wir sorgen vorab für ein resilientes Finanzsystem, in dem die Aufsicht darauf hinarbeiten, die Wahrscheinlichkeit und das Ausmass einer Krise so weit wie möglich zu minimieren. Was wir anstreben müssen – und für was ich mich in den nächsten Monaten und Jahren mit grossem persönlichen Engagement einsetzen werde – ist eine Best-in-Class-Aufsicht..

Das bedeutet, dass wir eine volle Palette von Instrumenten und Kompetenzen haben und diese beim ersten Auftreten von Problemen effektiv und effizient einsetzen.

Das ist der Weg, um vorbeugend, frühzeitig und präventiv gegen Krisen zu wirken

und damit zu verhindern, dass Probleme und Missstände so gravierend werden, dass sie die Stabilität eines Institutes oder des gesamten Finanzplatzes Schweiz gefährden.

Mit anderen Worten muss die FINMA schon vor der Phase der Instabilität eingreifen können.

Dies gilt ganz besonders bei systemrelevanten Banken, bei denen sich exzessive und unverhältnismässige Risiken manifestieren können.

Andere grosse Bankaufsichtsbehörden wie die Federal Reserve, die Europäische Notenbank, und die Bank of England – aber auch kleinere wie in Singapur – haben bereits die Kompetenzen, alle ihre aufsichtlichen Massnahmen früh, also im Normalbetrieb, einzusetzen.

Der FINMA fehlen viele dieser Möglichkeiten früh zu handeln.

Zum Beispiel fehlt der FINMA die gesetzliche Kompetenz, Ausschüttungen und Vergütungen einzuschränken, wenn vorausschauende Stresstests eine potenzielle Kapitalücke offenlegen.

Wir brauchen auch ein Senior Manager Regime, die Möglichkeit, Bussen zu verhängen sowie mehr Transparenz über Verfahren zu schaffen.

Daher werden wir uns aktiv einbringen, wenn es um die Weiterentwicklung der Instrumente für eine wirksame Frühintervention geht.

Es wird manchmal eingewendet, dass frühe Eingriffsmöglichkeiten der FINMA einen exzessiven Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen würden.

Oder dass weitergehende Massnahmen erst dann ergriffen werden sollen, wenn das Institut in die Stabilisierungsphase kommt.

Es gilt dem aber zu entgegnen: Erstens kommt ein Eingreifen in dieser Phase oft zu spät, da es beispielsweise schon einen starken Liquiditätsabfluss gegeben hat, oder gar einen Bank-Run.

Weiter muss betont werden, dass Banken anders sind als andere Firmen, eben weil sie systemrelevant sein können.

Sie bedürfen daher einer besonderen Regulierung.

Daher gibt es ja eben jetzt schon relativ starke staatliche Interventionen, zum Beispiel mit der Einlagensicherung.

Je besser die Aufsicht greift, umso weniger braucht es letztlich weitere marktverzerrende Eingriffe.

Die FINMA wird die vorhandenen und neuen Instrumente und Kompetenzen in einer Best-in-Class Art und Weise einsetzen.

In der FINMA erlebe ich ein hochprofessionelles, motiviertes, innovatives, und kollaboratives Team.

Durch die Lehren aus der letzten Krise, sowohl in der Schweiz als auch global, werden wir uns weiterentwickeln und verbessern.

Wie erwähnt wird dabei der Fokus auf die vorbeugende Aufsicht und damit Frühintervention zentral sein.

Es ist unsere Aufgabe, Risiken zu erkennen und in der Aufsicht proaktiv zu handeln, um Missstände so schnell wie möglich zu beheben.

Dies werden wir in Zukunft noch stärker tun.

So werden wir unsere Aufsichtstätigkeit und Instrumente verstärken, um Schwächen in der Risikokultur, der Corporate Governance und bei Geschäftsmodellen frühzeitig und noch gezielter identifizieren zu können.

Die Krisen der jüngeren Vergangenheit, insbesondere die der Credit Suisse und anderer Banken, die in Schwierigkeiten gerieten, haben gezeigt, dass die wesentlichen Probleme typischerweise mit einer unzureichenden Risikokultur beginnen.

Diese führt zu einer dysfunktionalen Corporate Governance und resultiert letztlich in einem nicht tragfähigen Geschäftsmodell.

Erst später treten Kapital- und Liquiditätsprobleme auf.

Zu diesem späteren Zeitpunkt ist ein korrigierendes Eingreifen in der Regel aber schwieriger.

Genau deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass die FINMA die notwendigen Kompetenzen und Fähigkeiten hat, um frühzeitig einzugreifen und Missstände beheben zu können.

Weiter müssen wir – zusammen mit der SNB und natürlich den Instituten selbst – dafür sorgen, dass Finanzinstitute gegen finanzielle und nicht finanzielle Schocks resilient sind.

Wir müssen sicherstellen, dass sie über ausreichend Kapital und Liquidität verfügen.

Diese Sicherheitspuffer müssen die Risiken zu einem sehr hohen Masse abdecken.

Ausserdem werden wir unsere Instrumente in dem Bereich Stresstests weiterentwickeln.

Diese zeigen, ob die Kapitalpuffer in schwierigen ökonomischen Szenarien ausreichend sind.

Zudem hinterfragen wir in einem laufenden und intensiven Kapitalplanungsdialo die Annahmen zur Geschäftsentwicklung des Finanzinstituts. Wir beurteilen kritisch die Entwicklung der Kapitalisierung, inklusive der geplanten Ausschüttungen.

Letztlich müssen wir auch einen Fokus auf die nichtfinanziellen Risiken legen.

Diese nehmen zu und können ein Finanzinstitut auch arg in Schieflage bringen.

Für diese Risiken brauchen die Finanzinstitute ein gutes Risikomanagement und geeignete Prozesse.

So zum Beispiel, um Cyberangriffe abzuwehren oder den Ausfall eines kritischen Serviceproviders zu überstehen.

Aber auch das Geschäftsverhalten muss einwandfrei sein, insbesondere im Hinblick auf das Vermeiden von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche, Marktmissbrauch und Sanktionen.

Auch in diesen Bereichen wird unsere Aufsicht weiterhin genau hinschauen.

Phase der Instabilität: Krise selbst überwinden

Um auf unsere drei Phasen zurückzukommen: In der zweiten Phase, der Phase der Instabilität bewegen wir uns in einem Umfeld grosser Unsicherheiten oder einer sich anbahnenden Krise.

In dieser Phase geht es bei der Best-in-Class Aufsicht darum, im Voraus dafür zu sorgen, dass ein Institut über effektive Mittel und Möglichkeiten verfügt, um sich selbst aus einer Krise zu befreien.

Das gilt für alle Banken, welche Turbulenzen erfahren.

Bei den systemrelevanten Banken gelingt dies über glaubwürdige und umsetzbare Stabilisierungspläne der Institute.

Diese helfen dem Finanzinstitut, in einer Krise die Liquiditäts- und Kapitalsituation zu stärken.

Wir werden diese Pläne in Zukunft noch stärker vorbeugend auf deren Annahmen, Umsetzbarkeit und Wirksamkeit unter Stresssituationen testen.

Die Stabilisierungspläne müssen realistisch und ausführbar sein.

Es ist für den Erfolg eines Stabilisierungsplans daher essenziell, dass dieser in der ersten Phase, der Phase der Ruhe, richtig vorbereitet wurde.

Das Senior Management der Bank ist in der Pflicht, sich mit der Stabilisierungsplanung in der Phase der Ruhe auseinanderzusetzen.

Phase der Schadensbegrenzung

In der dritten Phase, jener der Schadensbegrenzung geht es darum, den Zusammenbruch eines Instituts zu begleiten, die Berechtigten zu schützen und den Schaden zu minimieren.

Das Ziel einer Best-in-Class Aufsicht muss es sein, dass die Abwicklung des Instituts, also die Resolution, eine realisierbare Option bleibt. Im Falle der UBS gäbe es im Notfall nämlich keine Alternative mehr, wie eine Übernahme durch eine andere Bank.

Grundsätzlich müssen wir also alles daransetzen, dass die UBS abwicklungsfähig ist.

Die CS-Krise hat insbesondere die Verwundbarkeit der Stammhäuser schonungslos aufgezeigt.

Wir werden folglich einen besonderen Fokus auf dieser Einheit legen.

Im Fall der UBS setzen wir uns für eine volle Kapitalisierung der Beteiligungen dieser Einheit ein.

Wir werden weiter die Abwicklungspläne der systemrelevanten Institute stärken und darauf einwirken, dass diese unter verschiedenen Szenarien umsetzbar sind.

Vor allem werden wir bei der UBS das Geschäftsmodell und die Struktur der kombinierten Bank im Voraus auf dessen Abwickelbarkeit prüfen.

In diesem Zusammenhang müssen wir die Kompetenz haben, Geschäftsaktivitäten, Praktiken oder Verflechtungen zu verhindern, die einer effektiven Abwicklung des Instituts im Wege stehen könnten.

Ausserdem gibt es eine Verknüpfung zwischen Abwickelbarkeit und Kapitalpuffer auf Gruppenebene:

Je schwieriger es ist, eine Bank abzuwickeln, desto höher sollen die Puffer zur Vorsorge sein.

Wir werden uns dies genau anschauen.

Auch hier gilt: Es ist zentral, dass die Abwickelbarkeit in der Phase der Ruhe vorbereitet wird.

Fazit: Vorbereitung und Resilienz sind alles

Meine Erläuterungen der Phasen der Vorbereitung und Intervention zeigen es:

Die Wirksamkeit der FINMA muss zeitlich vorverlagert werden.

Ein frühzeitiges Eingreifen verhindert, dass die Aufsicht und im Extremfall der Staat später viel stärker eingreifen muss.

Wir müssen in der Phase der Ruhe investieren.

Das Spiel wird am Anfang gewonnen.

Da sind die Banken, die Aufsichtsbehörden, der Bundesrat und das Parlament gefordert.

Vor allem müssen wir dafür sorgen, dass die Massnahmen im TBTF-Bericht wirksam und so schnell wie möglich umgesetzt werden.

Auch ist klar, dass systemrelevante und grosse Banken eine stärkere Regulierung und Aufsicht benötigen als die kleinen Banken, die heute hier vertreten sind.

Genau aus diesem Grund haben wir proportional ausgestaltete Anforderungen.

Dies soll auch so bleiben.

Denn die Probleme der Grossen sollen nicht zu einer Überregulieren der Kleinen führen.

In diesem Geist funktioniert das Kleinbankenregime:

Einfache, konservative Regeln ermöglichen eine geringere Aufsicht und Intervention.

Es bedeutet weniger Implementierungskosten für kleinere Banken.

Ich kann Ihnen zusagen, dass wir weiterhin an der Proportionalität in der Aufsicht festhalten.

Daher gilt weiterhin: Die Aufsicht folgt dem Risiko.

Lassen Sie mich zusammenfassend festhalten: Die FINMA braucht die Kompetenzen, um in der Phase der Ruhe früh eingreifen zu können.

Wir übernehmen dann die Verantwortung, diese zusätzlichen Kompetenzen konsequent und gezielt einzusetzen.

In diesem Rahmen ist es meine Vision für die FINMA, in der Schweiz eine Best-in-Class-Aufsicht für die Zukunft zu sichern, aufbauend auf den Lehren der CS-Krise und anderen globalen Entwicklungen.

Und schliesslich: Wir werden transparent sein.

Wir werden proaktiver kommunizieren, wo wir neue Risiken sehen, was wir machen, um diesen vorzubeugen, und wie wir abgeschnitten haben.

Wir werden auch proaktiv kommunizieren, wenn es neuen Regulierungsbedarf gibt, um den Risiken in einem sich ständig wandelnden Finanzsystems gerecht zu werden.

Als Direktor der FINMA bin ich überzeugt:

Am Ende entscheidet sich die Resilienz des Finanzplatzes der Schweiz am Anfang – in der Phase der Ruhe und der Frühintervention.

Vielen Dank.