

«Allen Leuten recht getan . . .» Schweizer Finanzmarktregulierung im Clinch

Von Martin Maurer*

Passt die Schweiz ihre fortschrittliche Finanzmarktregulierung an internationale Empfehlungen an (die andere nicht umsetzen), so büsst sie an Wettbewerbsfähigkeit ein. Der folgende Beitrag zeigt eine interessante Alternative zu diesem Dilemma. (Red.)

Am Bankiertag in Basel hat Bundespräsident Kaspar Villiger die Prinzipien für eine erfolgreiche *Finanzmarktpolitik* vorgestellt. Sie fussen auf berechenbaren Rahmenbedingungen, Wettbewerbsneutralität im Inland, Kosten-Nutzen-Überlegungen und einer eigenständigen Gestaltung der Politik. Die Ausführungen lösten keine grossen Wellen aus. Anders war es hingegen um die Prinzipien für eine erfolgreiche *Finanzmarktregulierung* bestellt, die einige Monate zuvor die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) präsentiert hatte: Sie haben eine erleichterte Amtshilfe, ausführliche Pflichten zur Kundenidentifikation, Aggregation von konzernweiten Reputationsrisiken, konzernweite Informationspflichten, Übernahme von internationalen Empfehlungen etwa des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht oder der Financial Action Task Force zum Inhalt.

Widersprechend statt ergänzend

Die beiden «Sets» sollten sich ergänzen. Aber sie tun es nicht: Berechenbare Rahmenbedingungen beim Schutz der Privatsphäre sind *unvereinbar* mit einer direkten Amtshilfe ohne Rechtsschutz. Wettbewerbsgleichheit im Inland ist nur gegeben, wenn ausländische Behörden und Organe keinen Zugang zu Kundeninformationen haben. Das geltende Recht ist somit Garant des «level playing field» und eine wettbewerbspolitisch *entscheidende* Regelung. Es erfüllt aber die Empfehlungen internationaler Organisationen nicht. Wirkungsorientierung – also die Kosten-Nutzen-Überlegung – erfordert, dass die betriebswirtschaftlichen Kosten der Umsetzung sowie die volkswirtschaftlichen Kosten einer Abwanderung von Geschäften geringer oder höchstens gleich hoch sind wie der Gesamtnutzen einer verbesserten Geschäftsführung und eines geringeren Reputationsrisikos. Internationale Empfehlungen haben *keinen Platz* für Kosten-Nutzen-Überlegungen. Eigenständige Gestaltung der Regulierung ermöglicht die Umsetzung von internationalen Vorgaben mit einem «Swiss Finish».

Der Widerspruch zwischen den Prinzipien der Finanzmarktpolitik und der Finanzmarktregulierung resultiert aus der *Unverträglichkeit* der beiden Ziele «Regulierung durch eine Harmonisierung des internationalen Aufsichtsrechts» und «Marktpolitik zur Stärkung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit». Es gilt auch hier das Gesetz von Tinbergen: Zwei unterschiedliche Ziele können nicht mit einem einzelnen Instrument gleichzeitig erfüllt werden. Daher muss die Politik eine *Zielhierarchie* festlegen. Dies geschieht in der Schweiz (meist) durch einen Kompromiss. Doch auch dieser ist letztlich nur eine Gewichtung der Ziele und keine Auflösung des Widerspruchs.

Zielkonflikt im internationalen Kontext

Selbstverständlich ist der Konflikt zwischen national orientierter Finanzmarktpolitik und international orientierter Finanzmarktregulierung nicht auf die Schweiz beschränkt. Dessen Lösung ist immer auch abhängig vom Vorgehen *anderer Länder*. Drei Situationen sind denkbar:

- Die aufsichtsrechtlichen Vorgaben werden in allen bedeutenden Finanzmärkten zeitgleich und vollumfänglich umgesetzt. Alle nationalen Finanzmarktpolitiken anerkennen das Primat einer international harmonisierten Regulierung. Die Kosten der Anwendung steigen zwar in allen Ländern, doch auf Grund des «level playing field» entstehen keine Wettbewerbsnachteile. Eine Abwanderung von sauberen Geschäften aus strikteren in weniger strikte und damit kostengünstigere Jurisdiktionen wird vermieden. Der Nutzen steigt in allen Ländern, da die Finanzmärkte an Reputation gewinnen und das Ziel, keine Handhabe zur Geldwäsche zu bieten, global erreichen. Die Wirkungsorientierung wäre überall positiv.
- Ein Land setzt die Empfehlungen um, während die anderen Länder ihre volkswirtschaftlichen Interessen über ihre internationalen Verpflichtungen heben. Das erfüllende Land wird in dieser Situation doppelt bestraft. Seinen Finanzinstituten fallen Kosten der Umsetzung an. Ausserdem wandern Geschäfte ab, die vom Standard-Dumping der andern profitieren.
- Kein Land übernimmt die Empfehlungen; jedes Land gibt der nationalen Finanzmarktpolitik den Primat über die international ausgerichtete Finanzmarktregulierung. Es treten keine Änderungen ein.

Das Ergebnis ist offensichtlich: Die *dritte* Situation ist zu erwarten. Jedes Land wird versuchen, andere davon zu überzeugen, die Standards anzuwenden, ohne selbst die nötigen Schritte zu leisten. Internationale Empfehlungen streben aber die *erste* Situation an. Nur fehlt ihnen ein Zwang zur Umsetzung. Ein solches Mittel wäre die *verbindliche Zusage unter Vorbehalt*: Die Standards werden in jedem Land zwar in das nationale Recht übernommen; in Kraft gesetzt werden sie erst, wenn diese Vorarbeit überall geleistet und die Umsetzung unwiderruflich beschlossen worden ist. Und die *zweite* Situation? Sie ist zu erwarten, wenn die politische Macht bzw. deren Ungleichheit berücksichtigt wird. Kann ein Land für sich die Strategie der Nichterfüllung wählen und gleichzeitig die Konkurrenten über politischen Druck zur Umsetzung der internationalen Vorgaben zwingen, geht es als Gewinner hervor. Die Wirkungsorientierung der politischen Stärken ist in dieser Situation sehr gross – grösser als in der ersten Situation –, da sie sich einen Teil des Kuchens der Verlierer abschneiden.

Negative Effekte sind zu erwarten

Die zweite Situation ist eine einfache, aber zutreffende Beschreibung der heutigen Diskussion um Sorgfaltspflicht und Anti-Geldwäscherei. Die

Schweiz passt ihre schon heute strengen Regeln an internationale Empfehlungen an und räumt somit der *Finanzmarktregulierung* Vorrang gegenüber der Wettbewerbsfähigkeit ein. Politisch starke Nationen wie die USA oder Grossbritannien gewichten die nationale Finanzmarktpolitik weiterhin stärker als die Umsetzung der internationalen Standards. Fehlende Pflichten zur Kundenidentifikation bei britischen Trusts und bei «Delaware-Firmen» in den USA widersprechen den von diesen Ländern stark mitgestalteten Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Italien kennt Produkte, für welche die Kundenidentifikation hinfällig wird, und in Frankreich scheint diese nicht annähernd so streng befolgt zu werden wie in der Schweiz. Das «Standard-Dumping» verschafft diesen Ländern zusätzlich den Vorteil des Schutzes vor einem schlechten Ruf: Wo nicht alle Kunden identifiziert werden müssen, können Geldwäscher und Terroristen auch nicht erfasst werden. Das Reputationsrisiko bleibt hinter dem Schleier des *Nichtwissenwollens* verborgen.

Warum tanzt die Schweiz nicht im Reigen der Verweigerer mit? Ihr wird die Möglichkeit, die Umsetzung nicht voranzutreiben, *politisch nicht zugestanden*. Der Erfolg jener Länder, welche die nationalen Interessen über die aufsichtsrechtliche Harmonisierung stellen, ist ja von der Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit anderer Länder abhängig. Könnte die Schweiz aus der Not eine Tugend machen und als Vorreiter die von ihr erarbeiteten Standards international durchsetzen? Nicht einmal mittelgrosse EU-Staaten wären bereit, ihre nationale Finanzmarktpolitik aufzugeben, um auf Druck der Schweiz internationale Empfehlungen umzusetzen.

Gibt es einen Weg zwischen der unilateralen Anpassung und der internationalen Isolation, zumal in beiden Fällen mit weitreichenden volkswirtschaftlichen Einbussen zu rechnen ist? Kein Land ist politisch völlig machtlos. Die Schweiz – und dies muss ein politischer und kein aufsichtsrechtlicher Entscheid sein – muss ein *klares Signal* mit einer verbindlichen Verpflichtung senden: Die neue Geldwäschereiverordnung wird zusammen mit der Sorgfaltspflichtvereinbarung in den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und in die FATF als «best market practice» zurückgeführt, und gleichzeitig wird die Verpflichtung eingegangen, die Texte sofort integral umzusetzen, wenn alle anderen beteiligten Staaten ihre Gesetze ebenfalls umgesetzt haben. Illusorisch? Einen Versuch ist es wert! Wer die politische Macht nicht hat, kann sich den *politischen Respekt erzwingen*.

* Dr. rer. pol. Martin Maurer ist Geschäftsführer des Verbands der Auslandsbanken in der Schweiz.