



## **Medienkonferenz der Eidg. Bankenkommission vom 29. April 2004**

Prof. Jean-Baptiste Zufferey  
Vizepräsident der Eidg. Bankenkommission

### **„Überregulierung“ im Bank- und Finanzsektor**

**Der Vorhalt der „Überregulierung“ ist nicht neu und erschallt immer wieder von Neuem – je nach Lage der Konjunktur. Läuft es in der Wirtschaft rund, ist freier Markt angesagt, häufen sich hingegen Skandale wie Enron, Worldcom oder jüngst Adecco, wird der Ruf nach staatlicher Regulierung laut. Die Eidg. Bankenkommission ist sich dessen bewusst und überlegt sich konjunkturre-sistent, wann was wie reguliert wird.**

In den vergangenen Monaten wurde die Überregulierung im Bank- und Finanzbereich zum allseits beliebten Gesprächsthema, an dem sich die Berufsorganisationen sowie bestimmte Einzelpersonen an vorderster Front beteiligten und das inzwischen auch von den Medien aufgegriffen wurde. Die Überregulierung ist im Übrigen kein Problem, das allein den Bank- und Finanzsektor beschäftigt. Sie scheint heute ein Phänomen zu sein, das den Unternehmen grundsätzlich grosse Sorgen bereitet.

#### **1. Das Problem**

Das Problem der Überregulierung ist gewiss kein neues. Vielmehr taucht es in regelmässigen Abständen immer wieder auf, je nachdem, wie die konjunkturellen und wirtschaftlichen Vorzeichen gerade stehen. Während der Börsenkrise von 2000 bis 2002 oder in Zusammenhang mit den Finanzskandalen rund um Enron, Worldcom, ABB oder Parmalat sprach kein Mensch von Überregulierung. Im Gegenteil. Es wurde ein verstärktes Eingreifen von Seiten des Staates gefordert, um die missbräuchlichen Praktiken zu unterbinden und die Interessen der Anlegergemeinschaft effizienter zu schützen. Jetzt, da sich diese Wogen etwas glätten, scheint für die Bank- und Finanzbranche die Zeit reif, eine Lockerung der Rahmenbedingungen zu fordern, die ihre Entwicklung hemmten. Die Branche hat schwierige Jahre hinter sich und muss die Rentabilität wieder steigern. Um dieses Ziel zu erreichen, greift aber keine Massnahme so rasch wie die Senkung der Kosten, weshalb vorab die Personalkosten reduziert wurden. Zudem seien all die Kosten, die die Branche tragen muss, auch auf die sie betreffende Regulierung zurückzuführen.



Von Überregulierung spricht man immer dann, wenn zahlreiche, allzu rigide und überflüssige Normen sowie ein Aufsichtsapparat mit einschneidenden Sanktionsmöglichkeiten der freien Entwicklung einer Berufsbranche im Wege stehen.

Zunächst sei daran erinnert, dass die Debatte differenziert und nicht allein mit Schlagworten geführt werden darf:

1. Die Behauptung, dass der Bank- und Finanzsektor mehr als alle anderen Branchen reguliert ist, entbehrt jeder Grundlage. Gewiss ist der Sektor zahlreichen Regelungen unterworfen. Verschiedene quantitative Studien haben indes gezeigt, dass das Ausmass seiner Regulierung im Vergleich zu anderen Bereichen wie der Lebensmittelbranche, dem Gesundheitswesen, den Sozialversicherungen, der Raumplanung, dem Bauwesen oder dem Umweltschutz nach wie vor geringer ist. Zudem ist für die Regulierung des Bank- und Finanzsektors ein einziger Gesetzgeber (der Bund) zuständig, was zur Folge hat, dass die einschlägigen Normen verhältnismässig gut aufeinander abgestimmt sind.
2. Ebenso falsch ist die voreilige Behauptung, dass in keinem anderen Land, mit dessen Markt der schweizerische konkurrieren muss, die Bank- und Finanzregulierung ähnlich weit reichend ist. Richtig sind vielmehr folgende Feststellungen: (1) Die Länder der Europäischen Union sind ebenso strengen Normen unterworfen, die zudem in Brüssel im Zuge der von der Kommission vorangetriebenen Harmonisierung laufend erneuert werden. (2) Vergleicht man die Situation in der Schweiz mit derjenigen in den Vereinigten Staaten (dem grössten Markt und dem Land, das oft als Beispiel für den Liberalismus genannt wird), wird einem rasch klar, dass die Regulierung und die Aufsicht in der Schweiz weniger ausgeprägt sind. So ist der Schweizer Emissionsmarkt praktisch keinerlei gesetzlichen Vorschriften unterworfen, die Banken in der Schweiz können nahezu alle erdenklichen Finanzdienstleistungen erbringen (System der Universalbank), die Mitarbeiter überwachter Finanzinstitute unterliegen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – weder einer Prüfung noch einer Bewilligung und für zahlreiche Berufszweige (etwa die Vermögensverwaltung durch Nicht-Banken, die Anlageberatung oder der Vertrieb von Finanzinformationen) gelten keine speziellen Normen. (3) Hinsichtlich ihrer Aufsichtstätigkeit ist die Eidg. Bankenkommission (EBK) eine im Vergleich mit anderen Ländern relativ kleine Behörde, zumal wenn Anzahl und Volumen der Bankgeschäfte berücksichtigt werden, die in der Schweiz und von der Schweiz aus stattfinden. (4) Zur Verhinderung von Geldwäscherei hat die Schweiz die gesetzlichen Vorschriften in den letzten Jahren zugegebenermassen in hohem Masse ausgebaut. Ohne jede Frage erwachsen daraus den Finanzinstituten, für die diese Vorschriften verbindlich sind, erhebliche Kosten. Jüngste Studien, die bei diesen Finanzinstituten durchgeführt wurden, machen jedoch klar, dass auch diese selbst gesetzliche Bestimmungen gerade in diesem Bereich durchaus als notwendig und sinnvoll erachten. Überdies wird der Finanzplatz Schweiz sein Bankgeheimnis nur dann bewahren können, wenn er mit jenen Ländern gleichzieht, die im Kampf gegen die Geldwäscherei und gegen die Finanzierung terroristischer Aktivitäten Vorbildliches leisten.



3. Niemand stellt heute die Notwendigkeit einer angemessenen Regulierung und Aufsicht ernsthaft in Frage. Selbst die betroffenen Berufszweige lehnen eine radikale Deregulierung (race to the bottom) kategorisch ab. Der Bank- und Finanzsektor hat eine beeindruckende Entwicklung hinter sich (Wachstum, Globalisierung, Spezialisierung), die ihrerseits eine stärkere Regulierung nach sich gezogen hat.

## 2. Abgrenzungen

Es wäre falsch, für die Regulierung des Bank- und Finanzsektors ausschliesslich den Gesetzgeber und die Bundesbehörden verantwortlich zu machen. Auch andere Faktoren tragen dazu bei, dass in der Fachwelt ein Gefühl der Überregulierung aufkommt.

1. Dabei ist zunächst der Berufsstand selber zu nennen. Jedes Finanzinstitut kennt zahlreiche interne Regulierungen, die der Organisation der internen Abläufe sowie der Überwachung von Risiken (risk management) dienen und ausserdem den Organen helfen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden.
2. Darüber hinaus sind es die Berufsverbände – allen voran die Schweizerische Bankiervereinigung, die Treuhand-Kammer und die Swiss Funds Association –, die zahlreiche Regeln zur Selbstregulierung erarbeiten. Der Bank- und Finanzsektor kennt folglich den gleichen Normierungs- und Standardisierungsprozess, der auch andere Industriezweige prägt. Nicht vergessen werden darf, dass die genannten Verbände zuweilen beim Gesetzgeber vorstellig werden, um Anpassungen und Lockerungen zu erreichen, die letztlich aber neue Gesetze verkomplizieren und ihre Anwendung erschweren.
3. Ferner ist festzuhalten, dass das Erbringen von Finanzdienstleistungen heute aufgrund der hohen Anforderungen von Seiten der Kunden mit Risiken verbunden ist. Wie andere dienstleistungsorientierte Branchen sieht sich auch der Bank- und Finanzsektor heute mit Forderungen und Ansprüchen aus vertraglicher Haftung konfrontiert. Um sich dagegen zu wappnen, müssen Compliance- und Dokumentationssysteme entwickelt werden, die die Tätigkeit allerdings oft erschweren. An dieser Entwicklung ist die EBK nicht beteiligt.
4. Ähnlich verhält es sich auch bezüglich allen Normierungen in Bereichen wie beispielweise des Steuerrechts, des Wettbewerbsrechts, des Datenschutzes, des Gesellschaftsrechts oder des Konsumentenschutzes (Kleinkredit).



### 3. Massnahmen

Die EBK ist sich der Tragweite von Regulierungsmassnahmen für die Finanzinstitute, die sie beaufsichtigt, bewusst. Vor Ausarbeitung einer neuen Regulierung stellt sie sich daher immer die Frage, ob die Ziele, die ihr vom Gesetzgeber vorgegeben sind – Schutz der Anleger und Schutz des Finanzplatzes –, ein Intervenieren ihrerseits tatsächlich erfordern. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist ihr oftmals Anlass, sich mit einer individuellen Verfügung an die Adresse betroffener Finanzinstitute zu begnügen oder aufgrund der Bagatellklausel auf weitere Schritte zu verzichten. Zudem konsultiert die EBK stets auch die Berufsverbände.

Spezialisten empfehlen immer häufiger die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen. Die EBK fasst in Zukunft solche Analysen ins Auge, um die Auswirkungen geplanter Neuregulierungen messen zu können. In einem Punkt darf man sich indes nichts vormachen: Solche Analysen sind sehr kostspielig und führen keineswegs zu Ergebnissen, die sich verallgemeinern lassen. Sie lassen insbesondere keine Rückschlüsse hinsichtlich der Vorteile einer Regulierungsmassnahme für die einzelnen Unternehmen oder für den Finanzplatz im Allgemeinen zu.

Solche wirtschaftlichen Analysen bestätigen einen Sachverhalt, dessen sich die EBK durchaus bewusst ist: Die Umsetzung von Regulierungen (insbesondere von Neuregulierungen) ist für kleine Finanzinstitute grundsätzlich mit höheren Kosten verbunden als für grosse. Soweit der gesetzliche Rahmen es ihr erlaubt, wendet die EBK daher den Differenzierungsgrundsatz an. Hierzu einige Beispiele: Der genannte Grundsatz bildet auch zentraler Kern von Basel II, da die Finanzinstitute bei der Festlegung der erforderlichen Eigenmittel mehrheitlich vereinfachte Methoden anwenden können. Den Kleinhändlern werden zudem in zahlreichen Punkten Sonderbestimmungen zugestanden. Das Gleiche gilt für Anlagefonds, die institutionellen Anlegern vorbehalten sind. Ferner sieht die neue Geldwäschereiverordnung der EBK vor, dass die Banken bezüglich der Bekämpfung der Geldwäscherei selber mittels interner Weisungen die Kriterien für die Beurteilung von Geschäftsaktivitäten und Kunden mit erhöhten Risiken festlegen. Allerdings liegt es auf der Hand, dass grössere Freiheiten, die bestimmten Berufszweigen eingeräumt werden, eine höhere Verantwortung und gewiss auch höhere Kosten derselben nach sich ziehen.

Alle Formen der Selbstregulierung stellen einen praxisorientierten Lösungsansatz dar und entsprechen der schweizerischen Rechtskultur. Die EBK wird daher wenn immer möglich auf solche Formen zurückgreifen. Im Gegenzug dazu müssen die Berufsverbände garantieren, dass sie gewissenhaft, glaubwürdig und repräsentativ ihre Standards formulieren und die Einhaltung durch ihre Mitglieder kontrollieren.

Die EBK fordert an dieser Stelle alle Akteure aus dem Bank- und Finanzsektor auf, die Qualität ihrer Dienstleistungen und die Professionalität ihrer Tätigkeit kontinuierlich zu verbessern. Regulierung ist eben auch die Folge unzulässiger Praktiken, die einige unter ihnen anwenden. Man denke in diesem Zusammenhang beispielsweise an die gesetzlichen Bestimmungen über Insider-Geschäfte, Kursmanipulationen und



Eidgenössische Bankenkommission  
Commission fédérale des banques  
Commissione federale delle banche  
Swiss Federal Banking Commission

andere missbräuchliche Marktpraktiken oder an den Gesetzesentwurf, im Obligationenrecht verbindlich festzulegen, dass Aktiengesellschaften die Gehälter ihrer Verwaltungsräte und Direktoren offen legen müssen, oder an eine allfällige Bundesaufsicht der Pensionskassen.