

Wie soll die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz gesichert werden?

Dr. Christian Rahn, Teilhaber, Rahn & Bodmer, Banquiers, Zürich

Bern, 13. Januar 2005, Mediengespräch

Es gilt das gesprochene Wort.

Die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz ist im Wesentlichen von zwei Faktoren abhängig: Erstens von der Fähigkeit der Banken, qualitativ hoch stehende Produkte und Dienstleistungen anzubieten, die den Anforderungen einer immer anspruchsvolleren und versierteren Kundschaft entsprechen. Ich brauche wohl nicht speziell darauf hinzuweisen, dass der Bankenplatz Schweiz im Bereich « Private Banking » über beträchtliche Trümpfe verfügt.

Diese Dienstleistungen und Produkte – so innovativ und ausgeklügelt sie auch sind - können natürlich nur im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung angeboten werden. Daher ist dieser rechtliche Rahmen der zweite wesentliche Faktor in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit unseres Finanzplatzes.

In diesem Zusammenhang möchte ich zuerst betonen, dass die Rechtssicherheit einen sehr zentralen Wettbewerbsvorteil darstellt.

Niemand wird bestreiten, dass die Schweiz einen sehr hohen Grad an Rechtssicherheit gewährleistet, der kaum übertroffen werden kann. Diese Rechtssicherheit beruht vor allem auf unserem politischen System, das – gestützt auf die Arbeit der beiden Kammern und die Mechanismen der direkten Demokratie – jede Gesetzesänderung in einem äusserst transparenten Verfahren umsetzt, bei dem sämtliche betroffenen Kreise konsultiert werden. Folglich sind die Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung sehr gut vorhersehbar. Es ist ausgeschlossen, dass ein Gesetzestext rein zufällig genehmigt wird. Für Investoren, die ihre rechtlichen Risiken vor allem in turbulenten Zeiten auf ein Minimum reduzieren möchten, stellt diese Tatsache unbestreitbar einen Pluspunkt dar.

Ist die Gesetzgebung jedoch unangemessen – und dies ist der zweite Punkt, den ich betonen möchte – kann daraus auch ein Wettbewerbsnachteil entstehen.

Der extrem langsame Gesetzgebungsprozess in der Schweiz ist in manchen Fällen nicht mit den Erfordernissen des Marktes vereinbar, der eine rasche Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen verlangt, um der Anforderung nach stetiger Innovation im Bereich der Produkte und Dienstleistungen nachzukommen. So sehen sich verschiedene Bereiche des Bankensektors mit unangemessenen Gesetzesbestimmungen konfrontiert.

Nationalrat Filippo Leutenegger hat sich vor kurzem über diese Situation ausgelassen und eine Interpellation mit dem Titel « *Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz* » an den Bundesrat gerichtet. Darin wird diesem unter anderem die Frage gestellt, ob er bereit sei, « *ein (...) Massnahmenbündel zur Finanzplatzförderung rasch einzuleiten.* »

Zitat aus der Begründung des eingereichten Textes: « *Der wachsende internationale Konkurrenzkampf erfordert einen effizienten Gesetzgebungsprozess, so dass das regulatorische und steuerliche Umfeld rasch an neue Erfordernisse angepasst werden kann.* »

Unter diesem Aspekt erweist sich das Schweizer Politsystem als Achillesferse. Kleinere Länder können viel rascher reagieren. »

Die schweizerische Gesetzgebung über die Anlagefonds ist ein gutes Beispiel, um diese Problematik zu illustrieren.

Seit mehreren Jahren ist man sich in Finanzkreisen eigentlich darüber einig, dass das Bundesgesetz über die Anlagefonds (AFG) den Marktbedürfnissen nicht mehr entspricht. So beauftragte das Eidgenössische Finanzdepartement im Februar 2002 eine Expertenkommission mit der umfassenden Prüfung des Gesetzes. Diese schlug in der Folge eine vollständige Revision vor, und der entsprechende Bericht wurde im November 2003 veröffentlicht. Im Frühjahr 2004 schickte der Bundesrat den Entwurf des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen in die Vernehmlassung. Der neue Gesetzestext hat insbesondere zum Ziel, die Palette der von der Schweiz angebotenen Anlagefondsprodukte zu erweitern. Das heutige Anlagefondsgesetz (AFG) ist in der Tat zu restriktiv, da es nur vertragliche Anlagefonds vorsieht. Im Entwurf ist unter anderem die Möglichkeit verankert, Anlagegesellschaften (SICAV), wie sie in Luxemburg sehr verbreitet sind, sowie Kommanditgesellschaften für kollektive Anlagen zu gründen. Gerade diese Anlagevehikel sind gut geeignet, um den schweizerischen « *Private-Equity* »-Markt zu fördern.

Diese Entwicklungen beweisen, dass die Schweiz lobenswerte Schritte unternimmt, um ihre gesetzlichen Rahmenbedingungen wettbewerbsfähiger zu gestalten. Aber wie lange dauert es, bis diese Absichten in die Realität umgesetzt sind?

Im Dezember 2004 bezieht Bundesrat Hans-Rudolf Merz Stellung und erklärt, dass ein grosser Druck vorhanden sei und ein dringender Handlungsbedarf bestehe. Er schlägt vor, dem Parlament im dritten Quartal 2005 einen Bundesgesetzentwurf zur Beratung vorzulegen. So könnte das Gesetz, falls kein Referendum ergriffen wird, bestenfalls 2006 in Kraft treten, d.h. vier Jahre nachdem das Revisionsverfahren eingeleitet wurde ...

Das Grossherzogtum Luxemburg, der grösste Konkurrent der Schweiz im Anlagefondsbereich, hat jedoch bereits im Sommer 2004 Gesetzesbestimmungen verabschiedet, die einerseits die Domizilierung von « *Hedge Funds* » in Luxemburg fördern und andererseits den Ausbau des « *Privat-Equity* »-Geschäfts ermöglichen. Luxemburg wird somit seinen Vorsprung gegenüber der Schweiz beibehalten können und einmal mehr seine Fähigkeit unter Beweis stellen, seine rechtlichen Rahmenbedingungen rasch anzupassen, d.h. mit den Anforderungen des Marktes in Übereinstimmung zu bringen.

Ein weiterer bedeutender Gesetzesentwurf für den Finanzplatz Schweiz hat ebenfalls eine sehr lange Entstehungsgeschichte hinter sich. Es handelt sich um die Ratifikation des Haager Übereinkommens über die Anerkennung ausländischer Trusts von 1985 durch die Schweiz.

Ohne im Detail auf dieses Übereinkommen einzugehen, sollen hier kurz dessen Ziele in Erinnerung gerufen werden: Feststellung von im Ausland rechtsgeschäftlich errichteten Trusts, Zurverfügungstellung der Regeln, aus denen das anwendbare Recht für diese Trusts abgeleitet werden kann sowie Gewährleistung der Anerkennung ihrer Wirkungen. Das Übereinkommen bestimmt jedoch keinesfalls, dass im schweizerischen Recht ein mit dem Trust vergleichbares Rechtsinstitut geschaffen werden muss.

Unsere Vereinigung hat seit langem die Notwendigkeit dieser Ratifikation unterstrichen, da die Trusts im « *Private Banking* » eine sehr wichtige Rolle spielen.

Im Jahre 1999 beauftragte das Bundesamt für Justiz Professor Luc Thévenoz mit der Erstellung einer Studie zu diesem Thema. In dem 2001 publizierten Bericht wird die Frage bis ins kleinste Detail und von allen Seiten ausgeleuchtet. Das Dossier geriet dann jedoch bis im Frühjahr 2003 in Vergessenheit. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Bundesrat durch eine parlamentarische Motion ersucht, « *rasch das Nötige zur baldigen Ratifikation des Haager Übereinkommens über das auf Trusts anzuwendende Recht (...) von 1985 einzuleiten.* » Um nichts zu überstürzen, organisierte das Bundesamt für Justiz zwischen Mitte Dezember 2003 und Ende März 2004 eine informelle Vorkonsultation bei interessierten Wirtschaftskreisen, ausgewählten Behörden und schweizerischen Rechtsfakultäten. Sämtliche konsultierten Parteien befürworteten die Ratifikation.

Auf Grundlage dieser Untersuchung schickte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine formelle Vorlage bei einem erweiterten Kreis von Behörden, politischen Parteien und Verbänden in die Vernehmlassung. Diese Vernehmlassung dauert bis zum 31. Januar 2005 und wird – an einem zurzeit noch unbekanntem Datum – in einer Botschaft des Bundesrates münden, die dann noch vom Parlament behandelt werden muss. Der « *Bundesbeschluss über die Genehmigung des Haager Übereinkommens über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung* » wird somit nicht so schnell in Kraft treten. Es ist zu hoffen, dass dies noch vor 2009 der Fall sein wird, d.h. bevor wir das 10-jährige Jubiläum der Mandatserteilung an Herrn Prof. Thévenoz feiern können.

Während die Schweiz also damit beschäftigt ist, detaillierte Berichte über das Thema zu erstellen, die mehr oder weniger von der Frage betroffenen Kreise mehrfach zu konsultieren und sämtliche möglichen Optionen und Varianten zu prüfen, entwickeln sich die Trust-Aktivitäten in anderen Ländern ohne Rücksicht auf den helvetischen Perfektionismus.

Der dritte Punkt, über den ich in diesem Zusammenhang sprechen möchte, ist die Überregulierung, die den Finanzplatz zu ersticken droht.

Während in einigen Bereichen die Umsetzung der notwendigen Reformen nicht vom Fleck kommt, droht in anderen Bereichen eine eigentliche Regulierungsflut. Ich denke dabei insbesondere an die Bekämpfung der Geldwäscherei. Heutzutage wird wohl niemand in der Schweiz die Notwendigkeit einer wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei in Frage stellen. Dennoch gilt es, ein Übermass an Normen in diesem Bereich zu verhindern.

Bekanntlich wurde 2003 die Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission zur Bekämpfung von Geldwäscherei (GwV EBK) eingeführt. Die entsprechenden Anpassungen waren für die Schweizer Banken mit hohen Aufwendungen und Kosten verbunden. Der Gesetzgeber ging jedoch noch weiter. Im Juni 2003 revidierte die FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) ihre 40 Empfehlungen. Unter anderem ist vorgesehen, Insiderdelikte und Kursmanipulationen neu in die Liste der Vortaten der Geldwäscherei aufzunehmen. Die Schweiz hat sich umgehend daran gemacht, diese neuen Empfehlungen in die schweizerische Gesetzgebung aufzunehmen. Unter der Aufsicht des Eidgenössischen Finanzdepartements wurde eine Arbeitsgruppe zur Erstellung eines entsprechenden Projekts geschaffen. Dieses Vorgehen möchte ich wie folgt kommentieren:

- Die überstürzte Eile bei der Übernahme der Empfehlungen macht keinen Sinn, da die Schweiz im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei bereits über einen Vorsprung verfügt, insbesondere gegenüber verschiedenen EU-Mitgliedstaaten (wie Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Portugal und Schweden), die noch nicht einmal die zweite Geldwäscherei-Richtlinie in ihr internes Recht übernommen haben. Diese Richtlinie

ist weniger streng als die schweizerischen Bestimmungen. Die Schweiz muss aufhören, immer den Musterschüler zu spielen.

- Diese neuen Vorschriften würden zur Überregulierung beitragen, von der insbesondere der schweizerische Bankensektor betroffen ist. Die vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzte Arbeitsgruppe hat keine Kosten-Nutzen-Analyse in Zusammenhang mit der Einführung dieser Gesetzesänderungen durchgeführt. Die neuen Vorschriften werden zu einer erneuten Kostensteigerung führen, die wiederum zum Abbau der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz beitragen wird.
- Es ist im Übrigen erstaunlich, dass sich die Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Finanzdepartements noch nicht weiter mit den praktisch unüberwindlichen Schwierigkeiten befasst hat, welche die Umklassierung des Insiderdeliktes (Art. 161 Strafgesetzbuch) und der Kursmanipulation (Art. 161 bis Strafgesetzbuch) zu Vortaten der Geldwäscherei mit sich bringen würden. Gemäss der Geldwäscherei-Verordnung (GwV EBK) könnten die Banken nämlich gezwungen sein, eine neue Kategorie von Kunden mit erhöhtem Risiko zu schaffen, die TEP's (« *Transaction exposed people* »), d.h. Personen, die theoretisch Insiderdelikte begehen könnten. Die Banken wären in der Folge dazu verpflichtet, die Transaktionen dieser Personen stetig zu überwachen. Eine solche Anforderung ist ganz einfach unrealistisch.

Erlauben Sie mir, als Schlussfolgerung kurz folgende These zu entwickeln: Setzen wir Prioritäten zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz!

Aus den bisherigen Erläuterungen könnte der Eindruck entstehen, dass die Privatbankiers völlig widersprüchliche Ansichten vertreten. Einerseits erklären sie, die Rechtssicherheit stelle einen bedeutenden Vorteil für den Finanzplatz dar, andererseits befürworten sie im Namen der Wettbewerbsfähigkeit eine rasche Anpassung der Gesetze, kritisieren aber wieder, dass der Gesetzgeber überstürzt neue Gesetzesbestimmungen einführen will.

In Wirklichkeit sind diese verschiedenen Äusserungen nicht widersprüchlich. Im Grunde genommen ist es nur eine Frage der Priorität. Bei der Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Finanzplatz wird nichts erreicht, indem man die Behörden und das Parlament mit Gesetzesentwürfen überhäuft, welche das Dispositiv der Bekämpfung der Geldwäscherei weiter ausbauen, das bereits weltweit eines der strengsten ist. Im Gegensatz dazu sollte die dadurch eingesparte Energie dazu genutzt werden, die in bestimmten Bereichen veralteten rechtlichen Rahmenbedingungen den Markterfordernissen anzupassen. Das bedeutet auch, dass es vielleicht nicht immer notwendig ist, sämtliche Optionen bis ins kleinste Detail zu analysieren. Viel nützlicher wären Überlegungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Vorschriften, eine Frage, um die sich niemand wirklich zu kümmern scheint. Was unser Land braucht, ist ein gewisser Pragmatismus bei der Gesetzgebung. Die Festsetzung von Prioritäten und die Befürwortung eines gewissen Pragmatismus stellen unserer Ansicht nach keine Bedrohung für die Rechtssicherheit dar.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.