

Regulierung und Wettbewerb

Die Forderung des Finanzsektors nach «gleich langen Spiesen» in der Regulierung, um international konkurrenzfähig zu sein, zielt zwar ins Leere, doch haben ungleich lange Spiesse in der Tat Folgen. **DIRK NIEPELT**

Rund zehn Jahre nach Beginn der Finanzkrise verlangsamt sich der Trend hin zu mehr Regulierung im Finanzbereich, und angesichts lauter werdender Kritik an der Regulierungsdichte zeichnet sich mancherorts sogar schon eine Gegenbewegung ab. Die Schweiz macht hiervon keine Ausnahme. Auch hierzulande stellen hochrangige Bankenvertreter die stärkere Regulierung der Branche zwar nicht grundsätzlich in Frage, doch sie bemängeln das nach ihrer Ansicht übermässig starre Korsett der nationalen Vorschriften und die damit verbundenen hohen Kosten. Um im Wettbewerb mit der internationalen Konkurrenz bestehen zu können, brauche es Erleichterungen und «gleich lange Spiesse», argumentieren sie. Was ist von dieser Kritik zu halten?

Der Zweck der Bankenregulierung besteht darin, die Kosten-Nutzen-Erwägungen des Managements und der Eigentümer von Banken mit den gesellschaftlichen Kosten und Nutzen des Bankgeschäfts in Einklang zu bringen. Der Grundgedanke ist derselbe wie bei der Regulierung im Umweltbereich: Wo das Verschmutzen von Luft keinen Preis hat, dort fliesst nur ein Teil der relevanten Kosten in die Kalkulation von Unternehmen ein, deren Produktion die Luftqualität belastet. Die externen Kosten der Verschmutzung bleiben unberücksichtigt, und in der Folge ergibt sich eine Diskrepanz – ein Wedge – zwischen der betriebswirtschaftlichen und der volkswirtschaftlichen Aufrechnung von Kosten und Nutzen. Dieser Wedge verzerrt die unternehmerischen Anreize und führt zu Entscheidungen, die volkswirtschaftlich betrachtet mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Der Markt versagt.

Externe Kosten internalisieren

Dieselbe Gefahr lauert im Finanzbereich (und in anderen Branchen). Auch Banken erzeugen volkswirtschaftliche Kosten, die sie nicht selbst tragen, z. B. dann, wenn ein Bankzusammenbruch unbeteiligte Dritte mit in den Abgrund reisst, der Steuerzahler geradestehen muss, um einen Zusammenbruch zu verhindern, oder Rettungsaktionen der Zentralbank die Erreichung geldpolitischer Ziele gefährden. Ohne staatliche Eingriffe werden diese externen Kosten vom Management der Banken nicht im vollen Umfang berücksichtigt und fliessen daher nur unzureichend in die Entscheidungsfindung ein. Effiziente Regulierung hingegen korrigiert das Marktversagen, indem sie dazu beiträgt, dass die Unternehmen auch die externen Kosten ihrer Entscheide internalisieren.

Als Instrument zur Internalisierung bieten sich einerseits Lenkungssteuern und andererseits Mengenbegrenzungen an. Beide beziehen sich auf die Aktivitäten, von denen die externen Effekte ausgehen. Während Lenkungssteuern die Kosten dieser Aktivitäten um die veranschlagten externen Kosten erhöhen, legen Mengenbegrenzungen Höchstwerte für die Aktivitäten fest. Derartige Höchstwerte beziehen sich im Regelfall auf die Branche als Ganzes. Handelbare Rechte zur Ausschöpfung der Mengenbegrenzungen gewährleisten dann, dass die Aktivitäten dort eingeschränkt werden, wo dies am effizientesten geschieht. Nur wenn die externen Effekte unternehmensspezifisch anfallen, sollten auch die Mengenbeschränkungen auf der Ebene des einzelnen Finanzinstituts ansetzen. Ob Lenkungssteuern oder Mengenbeschränkungen in der angemessenen Höhe: Im Idealfall leisten die beiden Instrumente genau das Gleiche.

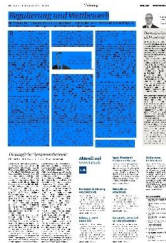


«Gute Regulierung orientiert sich am Ziel der Kostenwahrheit.»

che. Sie konfrontieren die Verursacher mit den Kosten der externen Effekte und setzen das Verursacherprinzip durch. Wedges werden beseitigt, verzerrte Entscheidungen zurechtgerückt und Marktversagen korrigiert.

Was also ist vor diesem Hintergrund von der Kritik an der Bankenregulierung zu halten? Berechtigt ist die Kritik dort, wo Regulierung nicht am Kern des Problems ansetzt und externe Effekte internalisiert, sondern Geschäftsmodelle, Produkte und Produktionsprozesse direkt zu verändern versucht. Denn gute Regulierungsbehörden können zwar die Höhe externer Effekte abschätzen und auf Basis dieser Schätzungen plausible Sätze von Lenkungssteuern oder vergleichbare Mengenbeschränkungen festlegen. Doch das «richtige» Geschäftsmodell oder die «richtigen» Produkt- und Produktionsentscheide kennen sie nicht. Dazu fehlen ihnen die Informationen über all diejenigen Kosten und Nutzen, die sich direkt oder indirekt aufgrund der Unternehmensaktivitäten ergeben.

Selbst wenn diese Informationen zu beschaffen wä-



ren, könnten Regulierungsbehörden sie nicht in nützlicher Frist verarbeiten. Nur der Preisbildungsmechanismus, zusammen mit zielgerichteten Entscheiden aller Marktteilnehmer, kann dieses Informationsproblem bewältigen. Gute Regulierung behält dies im Auge; sie internalisiert externe Effekte an der Quelle und achtet sorgfältig darauf, den Preisbildungsmechanismus nicht zu unterlaufen. Schlechte Regulierung hingegen agiert zu abgehoben. Infolge der komplexen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zieht sie Nebenwirkungen nach sich, deren negative Konsequenzen rasch die beabsichtigten positiven Effekte überwiegen können.

Weitaus weniger berechtigt ist die Kritik an der Bankenregulierung in anderen Bereichen, insbesondere dort, wo sie die Kosten der Regulierung und die verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen zum Gegenstand hat. Dies wird wiederum im Vergleich mit der Regulierung im Umweltbereich deutlich: Wo saubere Luft gesellschaftlich erwünscht ist und daher regulatorische Massnahmen zur Verteuerung der Luftverschmutzung ergriffen werden, dort nimmt man nicht nur in Kauf, dass inländische Produzenten mit hohen Emissionen mehr Kosten tragen müssen, sondern man bezweckt dies. Denn die Verteuerung der Produktion korrigiert, dass vor dem Eingreifen des Regulators die vom Unternehmen verursachten Kosten zum Teil auf die Allgemeinheit abgewälzt wurden.

Dasselbe Argument trifft sinngemäss auf den Finanzsektor zu. Wenn die Gesellschaft in der Schweiz die von Banken nicht internalisierten Kosten des Bankgeschäfts höher veranschlagt als im Ausland, dann ist es folgerichtig, wenn das Bankgeschäft im Inland strikter reguliert und verteuert wird als anderswo. Sinnvolle Lenkungssteuern oder Mengenbeschränkungen treiben die Kosten also nicht unnötig in die Höhe, sondern beseitigen

implizite Subventionen, von denen die betroffenen Unternehmen vor den Regulierungseingriffen profitierten und die die Entscheide des Managements verzerrten.

Gesellschaftliches Interesse geht vor

Die Forderung nach «gleich langen Spiessen» zielt demnach ins Leere. Der Wunsch nach sauberer Luft im Inland wird nicht dadurch aus der Welt geschafft, dass derselbe Wunsch im Ausland weniger stark ausgeprägt ist. Das Bedürfnis nach robusten Finanzmarktstrukturen verschwindet nicht allein deshalb, weil ausländische Bankenplätze glauben, besser gegen Krisen gewappnet zu sein. Forderungen nach symmetrischer Regulierung sind im Grundsatz also unbegründet. Dennoch müssen sich Wähler und Behörden der Konsequenzen ungleicher regulatorischer Rahmenbedingungen bewusst sein. Wenn andernorts externe Kosten niedriger veranschlagt und Unternehmen an der Quelle von externen Effekten weniger stark belastet werden als im Inland, dann ist es folgerichtig, wenn die Unternehmen ihr Geschäft ins Ausland verlagern. Dies als Erpressung zu werten, ist ebenso verfehlt wie der Ruf nach «gleich langen Spiessen».

Gute Regulierung ist ergebnisoffen. Sie strebt keine bestimmten Kreditvolumen, Bilanzlängen oder Kreditkartenzinsen an, sondern sie orientiert sich am Ziel der Kostenwahrheit, beschränkt sich auf die Internalisierung externer Effekte und überlässt es den Marktteilnehmern, die richtigen Schlüsse aus Marktpreisen zu ziehen. Regulierung in diesem Geist handelt im besten gesellschaftlichen Interesse, selbst wenn Einzelinteressen darunter leiden.

Dirk Niepelt ist Direktor des Studienzentrums Gerzensee, Stiftung der Schweizerischen Nationalbank, und Professor für Ökonomie an der Universität Bern.