

Die Finanzmarktstrategie des Bundesrates: Eine Übersicht

Die Finanzmarktkrise hat dazu geführt, dass vieles, was einmal galt, heute nicht mehr gilt. Die Finanzmarktakteure weltweit müssen sich umorientieren. Der Schweizer Finanzplatz muss sich diesem Prozess ebenfalls unterziehen, will er in Zukunft wettbewerbsfähig bleiben. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Bundesrat am 16. Dezember 2009 den Bericht «Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz». In diesem Bericht werden die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken für den Finanzplatz Schweiz identifiziert. Gestützt darauf wurden die Ziele und die strategischen Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik festgelegt.



Catherine Chammartin
Internationale Steuerpolitik, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Bern



Dr. David S. Gerber
Sektion Finanzmarktpolitik, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Bern

Wucht und Ausmass einer beispiellosen Krise

Ende Sommer 2007 machten sich die ersten Anzeichen der Finanzmarktkrise bemerkbar. Verschiedene Banken mussten Fonds liquidieren, die in amerikanische Subprime-Hypotheken investiert hatten. Die Europäische Zentralbank sah sich am 9. August 2007 veranlasst, innerhalb eines Tages 95 Mrd. Euro in den Interbankenmarkt zu pumpen. Weitere Nationalbanken folgten in einer koordinierten Aktion mit dem Ziel, den Geldmarkt zu stabilisieren. Dieser Zwischenfall war nur der Anfang einer weltweiten Finanzmarktkrise. Bekannte Bankinstitute – wie zum Beispiel die US-Investmentbank Lehman Brothers – mussten liquidiert werden. Die Staaten sahen sich genötigt, durch Garantien für Kreditverpflichtungen, Rekapitalisierungen, Asset-Swaps, Käufe sowie finanzielle Unterstützungsmassnahmen ihre Finanzinstitute zu stützen und als die Finanzmarktkrise auf die Realwirtschaft übergriff, umfangreiche Konjunkturpakete zu schnüren. In der Schweiz bekamen hauptsächlich die beiden stark am amerikanischen Markt engagierten Grossbanken die Turbulenzen zu spüren; die UBS verzeichnete im Zusammenhang mit der Finanzkrise in den Jahren 2007 bis heute Abschreibungen in der Höhe von 57,3 Mrd. US-Dollar, die Credit Suisse von 20,3 Mrd. US-Dollar. Entsprechende private Rekapitalisierungen wurden notwendig, bevor dann im Herbst 2008 das Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems verabschiedet wurde.¹ Im Vergleich zu anderen bedeutenden Finanzstandorten mit einem ähnlich hohen Wertschöpfungsanteil des Finanzsektors hielt sich das finanzielle Engagement des Bundes und der Schweizerischen Nationalbank in Grenzen. Hinzu kommt, dass der Bund sein Engagement als Kapitalgeber der UBS bereits nach 10 Monaten mit einem satten Gewinn von 1,2 Mrd. Franken beenden konnte.

Steuerhinterziehungen mit neuer Amtshilfepolitik bekämpfen

Die im Zuge der Finanzkrise lancierten Rettungs- und Konjunkturprogramme ver-

grösserten in vielen Ländern die bereits bestehende Staatsverschuldung zusätzlich. Die leeren Staatskassen veranlassten zahlreiche Regierungen, ihren Kampf gegen Steuerdelinquenten zu intensivieren. Der Druck auf Staaten, die den in Art. 26 des OECD-Musterabkommens festgelegten internationalen Standard der Amtshilfe im Steuerbereich nicht oder nicht umfassend umsetzten, nahm enorm zu. Inzwischen sind die meisten Staaten – darunter auch die Schweiz – zum OECD-Standard übergegangen. Die am 13. März 2009 vom Bundesrat beschlossene neue Amtshilfepolitik wird über die Revision beziehungsweise den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen umgesetzt. Mit Übernahme des OECD-Standards verpflichtet sich die Schweiz, im Einzelfall auf konkrete und begründete Anfrage hin ihren Partnerstaaten Informationen für steuerliche Zwecke zu liefern, und zwar unabhängig vom Vorliegen eines Steuerdelikts.

Die Finanzmarktkrise und ihre Folgen haben weltweit zu einer Neuverteilung der Karten geführt. Dies hat die Behörden und die Akteure des Schweizer Finanzplatzes gezwungen, ihre Strategie zu überdenken und an die neuen Entwicklungen anzupassen. Im September 2009 publizierte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Bericht «Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz»². Inhaltlich befasst sich dieser Bericht mit der Bedeutung und Struktur des Finanzsektors, den Ursachen der Finanzkrise sowie den Auswirkungen der Finanzkrise auf den Finanzsektor. Am 16. Dezember 2009 verabschiedete der Bundesrat unter dem Titel «Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz»³ einen eigentlichen Strategiebericht. Es handelt sich dabei insofern um einen Meilenstein, als der Bundesrat zum ersten Mal eine gesamtheitliche Strategie für den Finanzplatz verabschiedet und der Öffentlichkeit bekannt gemacht hat.

Strategie für die Finanzmarktpolitik – ein Gebot der Zeit

Der Finanzsektor ist eine tragende Säule der Schweizer Wirtschaft. Er erfüllt im Rahmen der Gesamtwirtschaft eine wichtige Transmissionsfunktion, indem er für die



Bild: Keystone

Der Schweizer Finanzplatz muss sich in einem schnell wachsenden Umfeld behaupten. In diesem Prozess sind sowohl die Behörden wie auch der Finanzsektor gefordert.

möglichst optimale Allokation des Produktionsfaktors Kapital sorgt. Durch eine effiziente Kapital- und Risikoallokation sowie eine ausreichende Kreditversorgung schafft die Finanzbranche eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Volkswirtschaft ihr Wachstumspotenzial ausschöpfen kann. Der Anteil des Finanzsektors an der gesamtschweizerischen Wertschöpfung hat sich in den letzten 15 Jahren stetig erhöht. Sein Beitrag zum Bruttoinlandprodukt (BIP) stieg von knapp 7% im Jahr 1990 auf 11% des BIP im Jahr 2008.

Obwohl es sich beim Finanzsektor um einen wichtigen Teil der Schweizer Wirtschaft handelt, soll keine Industriepolitik betrieben werden. Bund und Kantone sind dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verpflichtet (Art. 94 Abs. 1 BV). Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und sorgen für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft (Art. 94 Abs. 2 und 3 BV). Die Entwicklung von Geschäftsfeldern, die Förderung von Talenten durch gezielte Weiterbildung, der Einsatz effizienter Technologien, die Schaffung von Innovationen etc. sind dagegen Aufgabe der Branche. Für die Schweiz als rohstoffarmes Land ist ein prosperierender auf den Export von Dienstleistungen ausgerichteter Finanzsektor eine wichtige Stütze für den Wohlstand und die Beschäftigung. Umso wichtiger ist deshalb, dass die Finanzbranche und der Staat ihre jeweiligen Rollen in gegenseitiger Abstimmung wahrnehmen. Der Bericht wurde durch eine im Mai 2009 gebildete Arbeitsgruppe begleitet, die sich aus Behördenvertretern und Vertretern des Finanzsektors zusammensetzte und vom Direktor der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) geleitet wurde.

Ziele der Finanzmarktpolitik

Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen orientieren sich Bundesrat sowie die weiteren Akteure an vier Zielsetzungen:

- *Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für die Volkswirtschaft:* Der Finanzsektor muss die Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft fördern, indem er die Bedürfnisse der Kunden nach Finanzdienstleistungen bestmöglich erfüllt. Zu dieser gesamtwirtschaftlichen Funktion gehören auch effiziente Finanzinfrastrukturen, die etwa einen einwandfreien Zahlungsverkehr oder Wertschriftenhandel ermöglichen.
- *Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für eine wertschöpfungsstarke Finanzbranche:* Die Aufgabe des Bundes konzentriert sich auf die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, während es Aufgabe des Privatsektors ist, die entsprechenden Geschäftsbereiche zu entwickeln.
- *Sicherstellung einer hohen Systemstabilität und Funktionsfähigkeit:* Die Leistungsfähigkeit und die Stabilität des Finanzsektors sind wichtige Voraussetzungen für eine funktionstüchtige Volkswirtschaft und damit für die Schaffung von Wohlstand. Der Schutz der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems ist ein Kernziel der Aufsichtstätigkeit. Finanzbeziehungsweise Systemstabilität liegt dann vor, wenn die Finanzmärkte und deren Akteure – Banken, Versicherungen, Börsen etc. – ihre Allokationsfunktion auch im Fall von Schocks oder in Krisensituationen zufriedenstellend erfüllen.
- *Erhaltung der Integrität und Reputation des Finanzplatzes:* Integrität und Sorge um den guten Ruf müssen für alle Akteure einen zwingenden Entscheidungsgrundsatz darstellen. Ausserdem stellt Integrität heute ein zentrales Erfordernis für den Finanzplatz und dessen internationale Akzeptanz dar. Die Schweiz orientiert sich bei der Sicherstellung der Integrität an den international anerkannten Standards im prudenziellen Bereich, im Bereich der Bekämpfung des Missbrauchs des Finanzsektors zu kriminellen Zwecken und im Steuerbereich. Dadurch werden mögliche Reputationsrisiken minimiert.

Diese Ziele stellen quasi die Leitlinien dar, innerhalb derer die Zukunft des Schweizer Finanzplatzes liegt. Sie können zuweilen in einem Zielkonflikt miteinander stehen. Daher ist wirtschaftspolitisch immer eine Optimierung, nie aber eine Maximierung isolierter Zielgrössen anzustreben. Wer Rahmenbedingungen schafft, muss deshalb Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellen.

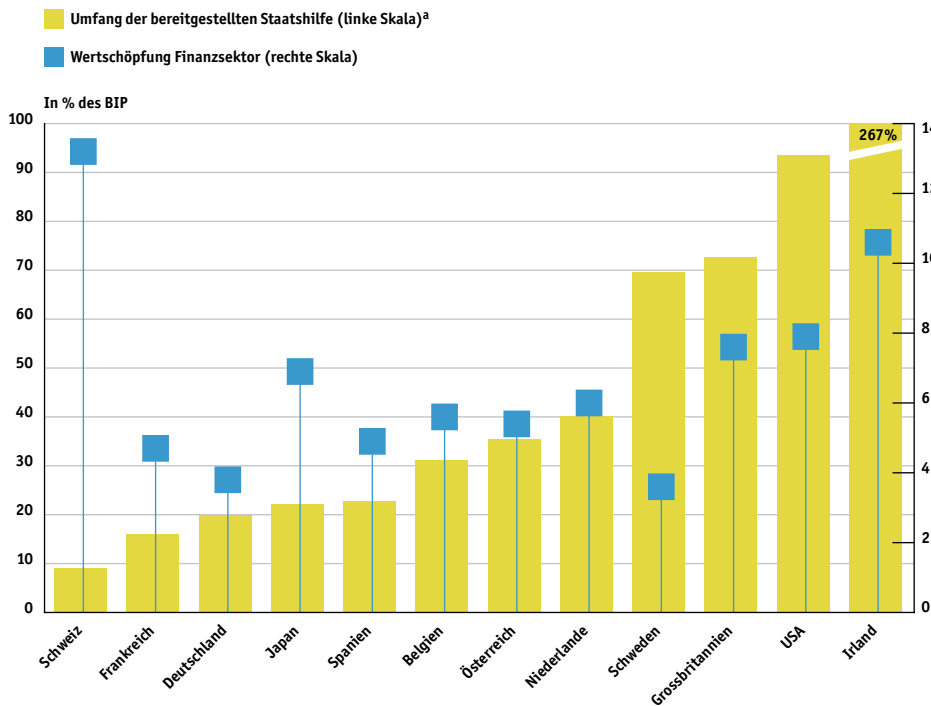
1 Das Massnahmenpaket beinhaltete drei Teile: Massnahmen, um die UBS zu stabilisieren, eine Verbesserung des Einlegerschutzes und weitere Massnahmen mit Bezug auf die laufende Aktienrechtsreform (Entschädigungssysteme), strengere Eigenmittelvorschriften für die beiden Grossbanken und eine grundlegende Überprüfung des Einlagensicherungssystems. Vgl. www.efd.admin.ch, Rubrik «Dokumentation», «Zahlen und Fakten», «Faktenblätter», «Wirtschaft, Währung, Finanzplatz», «Stärkung des Finanzsystems Schweiz – Massnahmenpaket UBS».

2 Vgl. www.efd.admin.ch, Rubrik «Dokumentation», «Zahlen und Fakten», «Berichte».

3 Vgl. www.efd.admin.ch, Rubrik «Dokumentation», «Zahlen und Fakten», «Berichte».

Grafik 1

Staatshilfe zur Krisenbewältigung im Finanzsektor, Juni 2009



a Die Staatseingriffe umfassen Garantien für Kreditverpflichtungen, Rekapitalisierungen, Asset-Swaps und Käufe sowie finanzielle Unterstützungsmassnahmen. Der Umfang enthält angekündigte, aber nicht notwendigerweise in Anspruch genommene Staatshilfe. Die Zahlen widerspiegeln deshalb eine Obergrenze.

Quelle: IWF, OECD / Die Volkswirtschaft

Rahmenbedingungen für die Entfaltung des Finanzsektors. Dazu gehören auch eine gut funktionierende Finanzmarktinfrastruktur, der Schutz der Privatsphäre und ein steuerlich attraktives Umfeld für die gesamte Volkswirtschaft.

Der Staat ist zudem für einen regulatorischen Rahmen besorgt, der dem Finanzsektor hinreichend Entfaltungsspielraum lässt und gleichzeitig Gläubiger, Anleger und weitere Kunden angemessen schützt. Die Finanzmarktregulierung soll marktnah, effizient und effektiv sein sowie sich an den international anerkannten Standards ausrichten. Um die Eigenheiten des Schweizer Finanzplatzes angemessen berücksichtigen zu können, behält sich die Schweiz das Recht vor, in bestimmten Fällen von der international anerkannten Regulierung abzuweichen. Eine über die internationalen Vorgaben hinausgehende verschärfte Regulierung ist da anzustreben, wo dies aus strukturellen Gründen oder auf Grund von Wettbewerbsvorteilen sinnvoll und notwendig ist. Die zuständigen Behörden und die Finanzmarktaufsicht (Finma) sind dafür besorgt, dass im Rahmen der aktuellen und zukünftigen Regulierungsprojekte dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit ausreichend Rechnung getragen wird.

Mit Bezug auf die steuerlichen Rahmenbedingungen will die Schweiz auch in Zukunft eine wettbewerbsfähige Besteuerung von Unternehmen und Personen sicherstellen. Die Schweizer Steuerpolitik soll im Grundsatz keine Branchenpolitik sein, sondern sich auf die ganze Volkswirtschaft ausrichten. Volkswirtschaftlich schädliche Steuern sind möglichst zu vermeiden. Im Vordergrund stehen hier die Prüfung der Verrechnungssteuer und der Stempelabgaben, wobei die Abschaffung nur dann in Frage kommt, wenn die Gegenfinanzierung zufrieden stellend gelöst werden kann.

Strategische Stossrichtungen für die Schweizer Finanzmarktpolitik

Mit vier strategischen Hauptstossrichtungen sollen die beschriebenen Ziele der Finanzmarktpolitik erreicht werden. Diese sind: Die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors, die Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts, die Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen sowie die Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes.

Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors

Der Wettbewerb zwischen den Finanzplätzen nimmt zu. Damit der Schweizer Finanzplatz seine Position als einer der weltweit führenden Finanzplätze sichern und weiter ausbauen kann, muss er wettbewerbsfähig bleiben. Der dem Staat zur Verfügung stehende Handlungsspielraum, um dieses Ziel zu erreichen, liegt in der Festlegung der Rahmenbedingungen – vor allem in der Finanzmarktaufsicht und -regulierung sowie in der Ausgestaltung der Besteuerung.

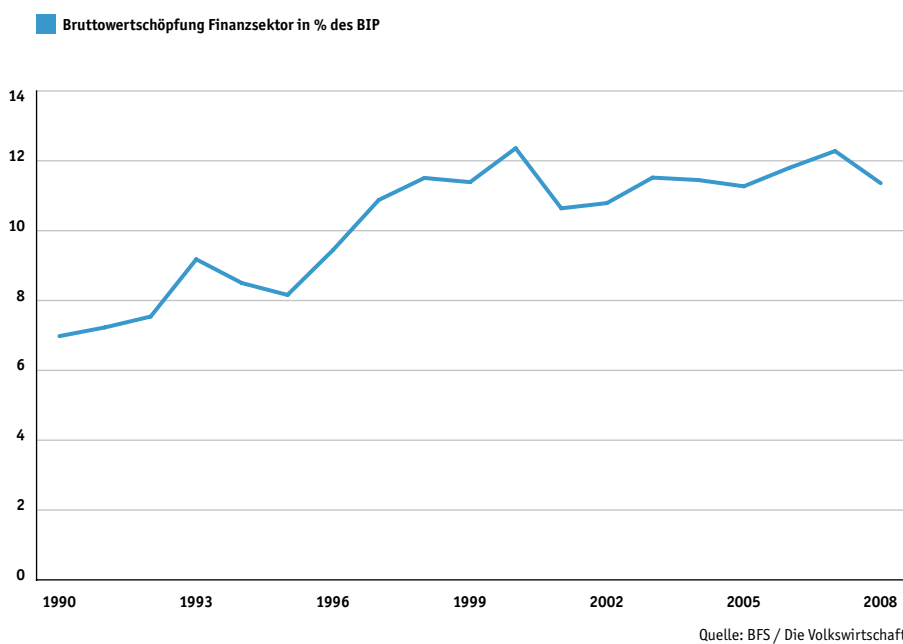
Eine solide und stabilitätsorientierte Geld- und Haushaltspolitik, eine hohe Qualität des Bildungswesens sowie offene und flexible Arbeitsmärkte bilden wichtige generelle

Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts

Den protektionistischen Tendenzen zahlreicher Staaten ist eine Absage zu erteilen. Der Schweizer Finanzplatz gewährt ausländischen Finanzplatzakteuren weitgehend Zugang zum Schweizer Markt. Künftig sollen aber auch Schweizer Anbieter ihre Dienstleistungen und Produkte frei exportieren können. Der Bundesrat verstärkt deshalb seine Bemühungen um Marktzutritt. Dies soll einerseits durch ein proaktives Engagement der Schweiz im Rahmen der bilateralen und multilateralen Aussenwirtschaftspolitik gegen Diskriminierungen von Marktteilnehmern erfolgen. Andererseits sollen bi- und multilaterale Abkommen mit den wichtigsten Partnerländern abgeschlossen werden.

Grafik 2

Anteil des Finanzsektors innerhalb der Gesamtwirtschaft, 1990–2008



Verbesserung der Krisenresistenz des Finanzsektors und des Umgangs mit systemrelevanten Finanzunternehmen

Es sind Massnahmen zu prüfen, wie verhindert werden kann, dass systemrelevante Unternehmen in Schwierigkeiten geraten. Zudem sind Möglichkeiten zu eruieren, wie mit grossen Finanzinstituten im Krisenfall umgegangen werden kann. Dabei ist dem so genannten *Moral-Hazard* wirksam zu begegnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass grosse Finanzinstitute nicht nur ein Risiko darstellen, sondern auch volkswirtschaftlich bedeutende Finanzdienstleistungen anbieten und massgeblich zur internationalen Bedeutung des Finanzsektors beitragen. Der Bundesrat hat am 4. November 2009 eine Expertenkommission ernannt, die sich mit den volkswirtschaftlichen Risiken von Grossunternehmen auseinandersetzt. Die Ergebnisse der Arbeiten dieser Expertenkommission werden im Herbst 2010 vorliegen.

Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes

Integrität schafft bei den Marktteilnehmern Vertrauen und ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Akzeptanz des Schweizer Finanzplatzes im In- und Ausland. Integrität ist durch die Verantwortung der Marktteilnehmer und durch Regulierung sicherzustellen. Die Schweiz nimmt weiterhin aktiv an den internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung der Finanzmarktkriminalität teil. Im Steuerbereich will der Bundesrat die Interessen der Staaten, die ihre Steuergesetzgebung durchsetzen wollen, mit den

langfristigen Interessen der Schweiz in Einklang bringen. Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass die Zukunft des Schweizer Finanzplatzes auf versteuerten Kundengeldern beruhen muss, und hat dabei seine Bereitschaft signalisiert, die bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen bilateraler Verhandlungen auszubauen. Voraussetzung ist jedoch, dass dies einhergeht mit einem verbesserten Marktzugang, mit der Regularisierung bestehender Konti im Verhältnis zum Fiskus des betroffenen Staates ohne Repatriierungspflicht und mit einem Weiterbestehen des Schutzes der Privatsphäre. Im Gegenzug sollen die Einführung einer Abgeltungssteuer mit wichtigen Nachbarländern sowie weitere Massnahmen, welche die Steuerehrlichkeit von Bankkunden fördern (z.B. Einführung einer Selbstdeklaration), geprüft werden.

Ein Plan ist nur so gut wie seine Umsetzung

Die strategischen Stossrichtungen münden in einer Vielzahl von Massnahmen, die in die Zuständigkeit verschiedener Departemente und Behörden fallen. Zwecks Umsetzung der strategischen Stossrichtungen hat der Bundesrat die Bildung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA Finanzmarktpolitik) bestehend aus den Departementen EFD, EDA, EVD und EJPD sowie Vertretern der Finma und der SNB beschlossen. Zusätzlich verstärkt seit dem 1. März 2010 ein neues Staatssekretariat, das sich auf die Geschäfte des EFD zu internationalen Finanzfragen und die Finanzmarktpolitik konzentriert, die bilateralen und multilateralen Arbeiten massgeblich. Der bisher mit dem Finanzsektor geführte Dialog soll in Zukunft in der Form eines «Forums Finanzplatz» weitergeführt und intensiviert werden.

Der Schweizer Finanzplatz muss sich in einem schnell wandelnden Umfeld behaupten. Nebst den Entwicklungen auf den nationalen Märkten spielen die Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten und auf konkurrierenden Finanzplätzen eine überragende Rolle. In diesem Prozess der Anpassung an ein neues, sich stetig weiterentwickelndes Umfeld sind sowohl die Behörden wie auch der Finanzsektor gefordert. Das Ziel dabei muss sein, die Voraussetzungen zu schaffen, dass den grossen künftigen Herausforderungen wirksam und aus einer Position der Stärke heraus begegnet werden kann. Dies ist im Interesse der ganzen Wirtschaft und der Schweizer Bevölkerung. ■