



Sturmfest: Bankenexperte Prof. Martin Janssen auf dem Dach des Hotel «Savoy» am Zürcher Paradeplatz, fotografiert von Christian Schnur.

So hat der Finanzplatz eine Zukunft

Wie kann die Schweiz ihren Bankensektor wieder zur Blüte führen? Erstens: Das Bankkundengeheimnis muss verteidigt werden. Zweitens: Die Weissgeldstrategie ist sofort zu beerdigen. Drittens: Der Staat muss die Kantonalbanken privatisieren. *Ein Essay des Bankenexperten Martin Janssen*

Seit dem Frühjahr 2007 wissen wir, dass der Bankenplatz Schweiz nicht so im Gleichgewicht ist, wie viele geglaubt haben. Unser Bankenplatz hat insbesondere nicht die Flexibilität, die einem Kleinstaat angemessen wäre, damit er ohne übermässigen Schaden an seiner Souveränität und an seiner Wirtschaft auf die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen der Umwelt reagieren könnte.

Die Krise, die uns in allen Medien begegnet, betrifft nicht das inländische Kredit- und Firmengeschäft oder den Zahlungsverkehr, sondern den exportorientierten Teil des Anlagegeschäfts. Die Lage, in der dieser Bereich des Finanzplatzes steckt, hat mit Fehlern der Marktteilnehmer zu tun, mit der Bankenkrise der westlichen Welt, mit der Struktur-, Schulden-, Euro- und Rechtskrise der Europäischen Union, mit dem Verhalten der USA und nicht zuletzt mit Eigenheiten der schweizerischen Politik.

Seit dem Ausbruch der Finanzkrise hat die Schweiz, gerade bei den systemisch relevanten Banken, viel verändert. Verglichen mit anderen Ländern stehen wir gut da. Aber es ist offensichtlich, dass wir weit weg sind von einer krisenfesten Struktur des Bankenplatzes. Die Schweiz muss rasch, aber überlegt politische, regulatorische und bankinterne Massnahmen treffen, um die Anforderungen der Zukunft zu meistern. Diese Massnahmen müssen gemäss Bundesverfassung im Rahmen einer freiheitlichen Marktordnung mit Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerb getroffen werden.

Im Vordergrund der Überlegungen stehen die Rolle des Staates als Eigentümer von Banken, die Bedeutung des Bankgeheimnisses für die Anlageberatung, der automatische Informationsaustausch und der Steuerstreit mit den USA.

Die Rolle des Staates

Im Unterschied zum Tourismus, zur verarbeitenden Industrie und zu anderen Exportsektoren verkaufen Banken im exportorientierten Anlagegeschäft vor allem auch die Stabilität und Rechtssicherheit der Schweiz als Bestandteil ihrer Dienstleistung. Stabilität und Rechtssicherheit müssen von den Banken nicht eingekauft werden, sondern werden von der schweizerischen Bevölkerung unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Zudem haben die grössten Marktteilnehmer – die Grossbanken, Postfinance und die Kantonalbanken – implizite oder explizite Staatsgarantien. Dieser Umstand ist mit vielen Konsequenzen verbunden. Eine Konsequenz besteht darin, dass diese Institute ihr Fremdkapital zu günstigeren Konditionen beschaffen können, als wenn sie keine Staatsgarantie hätten. Rechnet man mit einem Zinsabschlag von 0,3 Prozent pro

Jahr zwischen dem, was eine Bank mit und ohne Garantie des Staates bezahlen muss, ergibt das allein bei den beiden Grossbanken, die zusammen rund 2000 Milliarden Franken Fremdkapital haben, einen Betrag von 6 Milliarden Franken pro Jahr, der in Form von nicht bezahlten Versicherungsprämien an die beiden Grossbanken fliesst.

Aus Sicht des Steuerzahlers stellen sich drei Fragen: Werden mittels solcher impliziter Zahlungen die richtigen Anreize gesetzt, damit die Banken sich so verhalten, wie der Steuerzahler das will? Aus welchem Grund unterstützt der Steuerzahler die Banken mit

Die Grösse der Banken wird mit einem Verzicht auf Marktwirtschaft erkaufte.

solchen Beträgen, zumal die Grossbanken überwiegend in ausländischem Besitz sind und diese Beträge praktisch vollständig als Boni an Mitarbeiter auch im Ausland verteilt werden? Wird die Schweiz nicht genau wegen solcher impliziter und expliziter staatlicher Garantien im politischen Streit, zum Beispiel jetzt mit den USA, verletzlicher?

Es geht nicht darum, die Banken sozialistisch in Gemeinbesitz zu überführen, im Gegenteil! Es geht darum, dass dieser Zustand aus der Sicht einer freiheitlichen Marktordnung mit Eigentumsгарantie, Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerb hinterfragt werden muss. Aus dieser Sicht müsste die Eidgenossenschaft die Versicherungsprämien in Rechnung stellen (und andere Steuern um den gleichen Betrag kürzen). Die Konsequenzen bei den Grossbanken wären: Sie würden kleiner und sicherer. Neid-Initiativen wie die 1:12-Initiative oder die Erbschaftssteuer hätten im Volk keine Chance mehr. Die *too big to fail*-Problematik würde inert weniger Jahre deutlich entschärft oder verschwände sogar ganz. Dann würden auch die Versicherungsprämien wieder kleiner. Analog dazu verlören die Kantonalbanken ihre Staatsgarantie. Sie würden sich zu zwei oder drei grösseren gesamtschweizerisch tätigen Grossbanken zusammenschliessen.

Klar, unsere grossen Banken würden im internationalen Wettbewerb geschwächt, wenn wirklich eine freiheitliche Marktordnung mit Eigentumsгарantie, Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerb auch im Finanzplatz zum Tragen käme. Aber als kleines Land, dessen Grossbanken – relativ betrachtet – fünf- bis zehnmal grösser sind als in anderen vergleichbaren Ländern, muss man sich der Risiken einer nichtmarktwirtschaftlichen Ordnung, gerade auch für den Werkplatz Schweiz, genau bewusst sein. Die Grösse der Banken wird mit einem Verzicht auf Marktwirtschaft erkaufte, der sich für einen Kleinstaat zum untragbaren Risiko auswachsen kann. Untragbar deshalb,

weil Firmen, die zu gross sind, den Kleinstaat im Krisenfall mit in den Abgrund reissen.

Bankgeheimnis als Produktionsfaktor

Versetzt man sich gedanklich in die Beziehungen, die eine Person zu ihrem Arzt, zu ihrem Anwalt, zu ihrem Beichtvater oder zu ihrer Bank hat, fällt auf, dass diese Beziehungen oft über ein ganzes Leben dauern. Und es ist ja nicht so, dass das nur für einen Arzt, einen Anwalt, einen Beichtvater oder eine Bank gilt. Nein, es gilt überall dort, wo das Persönliche ein wichtiges Element der Dienstleistung ist. Und darum ist das Bankgeheimnis etwas Essenzielles für das Bankwesen. Wer das Bankgeheimnis abschaffen möchte, zerstört einen wichtigen Teil der Bankdienstleistung. Auch wenn das Bankgeheimnis nicht als Teil der Dienstleistung erfunden wurde.

Der Produktionsstandort Schweiz und die einzelnen Banken haben ein herausragendes Interesse, das Bankgeheimnis zu verteidigen. Dabei geht es nicht um Steuerhinterziehung; es geht um Dienstleistungsqualität. Steuerhinterziehung ist auch bezüglich des Bankgeheimnisses etwas Übles, weil das Argument «Steuerhinterziehung» im wirtschaftlichen und politischen Wettbewerb um die weltweiten Anlagegelder immer wieder gegen die Schweiz verwendet wird. So wird ein zentraler Produktionsfaktor unserer Banken und damit der Standort Schweiz beschädigt. Solange Bundesrat und Bankiervereinigung sich nicht vehementer für das Bankgeheimnis und dessen sachliche Rehabilitierung einsetzen, gefährden sie bedeutende Standortvorteile.

Dass es beim Kampf ausländischer und inländischer Gruppen gegen das schweizerische

Bankgeheimnis nicht um die Moral geht, zeigen die Situationen in Delaware, Miami, auf den Kanalinseln oder bei englischen Trusts deutlich. Und in Deutschland ist die Steuerhinterziehung, nach allem, was man weiss, etwa doppelt so umfangreich wie in der Schweiz. Und das, obwohl die Strafbestimmungen dafür in Deutschland etwa gleich scharf sind wie bei uns für Totschlag. Auf der Website des deutschen Parlaments kann man zudem über Anhörungen im Oktober 2012 lesen, dass Deutschland das Geldwäschegesetz auch neunzehn Jahre nach seinem Inkrafttreten nicht umgesetzt habe, dass Deutschland die EU-Geldwäscherichtlinie verletze und die EU über die Umsetzung täusche. Roberto Scarpinato, leitender Oberstaatsanwalt im Anti-Mafia-Pool in Palermo, bezeichnete Deutschland noch im Oktober 2012 gar als «eines der gefragtesten Geldwäsche-Länder».

Das Bankgeheimnis hat die Devisenbewirtschaftung und die Kapitalverkehrskontrollen in der Weltwirtschaftskrise, den Zweiten Weltkrieg und die Holocaust-Diskussion unbeschadet überstanden. Noch am 19. März 2008 sagte Bundesrat Merz in Richtung EU: «An diesem Bankgeheimnis werdet ihr euch noch die Zähne ausbeissen.» Erst der Verstoß der UBS gegen amerikanisches Recht hat dem Bankgeheimnis einen dauerhaften Schaden zugefügt. Der Bundesrat sah sich im Februar 2009 gezwungen, UBS-Kundendaten im Notrecht an die USA zu überstellen. Am 12. März 2009, weniger als ein Jahr nach dem denkwürdigen Satz vom Zähneausbeissen, wird die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung durch die Übernahme von Artikel 26 des «OECD-Musterabkommens zur Vermeidung von Doppelbesteuerung»



Dammbruch: Finanzministerin Widmer-Schlumpf.

aufgehoben. Im Februar 2011 stellt Justizministerin Eveline Widmer-Schlumpf den Informationsaustausch mit der EU in einen direkten Zusammenhang mit dem Marktzutritt in die EU.

Der eigentliche Dammbbruch in Bezug auf das Bankgeheimnis gegenüber Ausländern erfolgt im März 2012, als der Bundesrat darauf verzichtete, in der OECD das Veto gegen Gruppenanfragen einzulegen. Die damalige Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf sagte, dass die Schweiz zwar ein Veto einlegen könne, dass das aber nicht gut wäre für die Unternehmungen in unserem Lande. Im gleichen Monat versichert die Bundespräsidentin unmissverständlich, dass Gruppenanfragen erst dann in Kraft gesetzt werden, wenn im Steuerstreit mit den USA eine Gesamtlösung auf dem Tisch liege. Ohne Gesamtlösung stimmten Ständerat und Nationalrat den Gruppenanfragen auf Antrag des Bundesrates dann aber noch im gleichen Monat zu. Auf den 1. Februar 2013 hat der Bundesrat den Erlass in Kraft gesetzt.

Automatischer Informationsaustausch

Der automatische Informationsaustausch führt zu einer weiteren Schwächung des Bankgeheimnisses und damit zu einer Beschädigung der Dienstleistungen der Schweizer Banken. Die Schweiz mit ihrem international bedeutsamen Bankenplatz, der relativ zur Grösse des Landes eine überragende Rolle spielt, hat allen Grund, den automatischen Informationsaustausch erst dann einzuführen, wenn sie dazu tatsächlich gezwungen wird und wenn die grossen Länder, die im Bereich der Steuerhinterziehung viel schlechter abschneiden als die Schweiz, nämlich die USA, Grossbritannien und Deutschland, den Informationsaustausch eingeführt und gezeigt haben, dass sie sich an die Abmachungen halten.

Aus dieser Sicht ist die OECD das richtige Gremium, um Fragen des Informationsaustausches zu diskutieren, nicht die EU. Mit den einzelnen Ländern kann die Frage der Vergangenheitbewältigung erörtert werden, mehr nicht.

Aus strategischer Sicht ist es für die Schweiz seit Ausbruch der Finanzkrise – politisch und wirtschaftlich – denkbar schlecht gelaufen. Die Schweiz hat freiwillig und ohne wirklichen Druck – das Schlimmste war die Drohung mit einer grauen Liste – fast alle Verteidigungslinien des Bankgeheimnisses aufgegeben, ohne gleichzeitig für eine wettbewerbsorientierte Bankenstruktur zu sorgen, die man der Unbill der politischen Witterung aussetzen könnte.

Die Privatbank Wegelin & Co. hat man den USA quasi auf dem Silbertablett ausgeliefert, statt diesen Fall angesichts der Bedrohungslage als Exerzierfeld für das operationelle



«Kavallerie»: Kanzlerkandidat Steinbrück.

Überleben einer liquiden und solventen Bank zu nutzen. Die Schweiz ist so gegenüber den USA unnötig verletztlich geworden.

Der Steuerstreit mit den USA

Im Steuerstreit mit den USA hat der Bundesrat vor wenigen Tagen das «Bundesgesetz über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten» präsentiert.

Der Gesetzesentwurf ist aussergewöhnlich: Das Gesetz soll nur ein Jahr gelten, damit kein fakultatives Referendum stattfinden kann. National- und Ständerat sollen dem Gesetz zustimmen, obwohl sie wenig Informationen darüber haben, welches die Konsequenzen des Gesetzes sind. Auf der Basis dieses Gesetzes

Die Schweiz hat ohne wirklichen Druck fast alle Verteidigungslinien des Bankgeheimnisses aufgegeben.

werden die Banken faktisch aufgefordert und von der Finma dann wohl auch «eingeladen», Listen von Mitarbeitern und von Dritten zu liefern, die mit einer Geschäftsbeziehung mit einer Person aus den USA in einem Zusammenhang stehen.

Schliesslich müssten die Banken sogenannte Leaver-Listen («Abschleicher»-Listen) aushändigen, in denen statistische Daten über das Verhalten der Kundschaft und die Finanzströme bei der Schliessung von Konten und den Transfer der Gelder festgehalten sind. Mit Hilfe dieser Informationen erreichen die Amerikaner zwei Dinge: Zum einen erhalten sie Informationen über jene Banken, die sich dieser Erpressung nicht unterziehen wollen;

zum anderen erhalten sie Verhaltensmuster von Personen aus den USA, mit denen dann im Rahmen von Gruppenanfragen rückwirkend Kundennamen in Erfahrung gebracht werden können. Und zu dem allem sagt der Bundesrat, dass es auf der Basis der schweizerischen Rechtsordnung geschehe.

Wie sich die Sache weiterentwickeln wird, ist offen. Möglicherweise wird sich am Verhalten der Banken mit und ohne Gesetz nichts ändern. Die Banken, die bereits in Verhandlung mit den USA stehen, werden ihre Verhandlungen weiterführen. Die anderen Institute können sich den USA, falls sie das für richtig halten, freiwillig stellen, zulässige Informationen liefern und für etwas bezahlen, was möglicherweise das amerikanische Recht nicht verletzt hat und/oder für das keine Beweise existieren.

Der Sache und der Beziehung der Schweiz zu den USA wäre eher angemessen, ordentliche Verfahren mit Anklage, Beweiswürdigung, Verteidigung und Urteil durchzuführen. Dabei hätten die USA dafür zu sorgen, dass die Unschuldsvermutung während der Prozessdauer auch de facto gilt und angeklagte und nicht verurteilte Banken nicht aus dem internationalen Zahlungsverkehr ausgeschlossen werden.

Es kann aber auch sein, dass die USA eine oder mehrere Banken anklagen. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) wäre auf diesen Fall, trotz gegenteiliger Antwort des Bundesrates vom 15. Mai 2013 auf das Postulat Freysinger, sehr gut vorbereitet. Die SNB wird ihre Pflicht im Rahmen der Artikel 5 und 9 des Nationalbankgesetzes wahrnehmen und den angeklagten Banken bei der Liquiditätsversorgung mit US-Dollar – natürlich gegen entsprechende Sicherheiten – beistehen.

Sollte das Parlament den anderen Weg gehen und das Gesetz verabschieden, werden die europäischen Staaten direkt eingeladen, es den USA gleichzutun. Die Schweiz ist gewarnt: Der damalige Finanzminister und heutige Kanzlerkandidat der SPD Peer Steinbrück sagte am 14. März 2009: «Die Kavallerie in Yuma muss nicht unbedingt ausreiten. Die Indianer müssen nur wissen, dass es sie gibt.» Der ehemalige SPD-Vorsitzende Franz Müntefering doppelte am 9. Mai 2009 nach: «Früher hätte man dort Soldaten hingeschickt – aber das geht heute nicht mehr» (er meinte damit Luxemburg, die Schweiz und Österreich).

Schliesslich hat sich die amtierende Bundeskanzlerin Angela Merkel am 22. Mai dieses Jahres an einer Pressekonferenz wie folgt vernehmen lassen: «Wir gehen jetzt den Weg der Verhandlungen, und ich denke, dass wir das Beispiel der Vereinigten Staaten und der Schweiz sehr wohl im Auge haben. Wir schauen jetzt einmal, ob die Dinge in den Verhandlungen machbar sind. Ansonsten wird man sicherlich versuchen, alle Möglichkeiten

einzusetzen, um genau zu diesen Ergebnissen zu kommen.»

Strategien für den Bankenplatz

Die Entwicklung des Bankenplatzes Schweiz hängt in erster Linie von den Rahmenbedingungen und den Anreizstrukturen ab, welche die Politik vorgibt. Das heisst, dass weder Washington noch Berlin, noch Brüssel die Entwicklung bestimmt, sondern Bern. Klar, das Ausland gibt uns mit Fatca und mit anderen Forderungen wichtige Rahmenbedingungen vor. Aber am Schluss bestimmen wir selber, wohin die Reise mit den Banken geht.

Eine Strategie auf der Grundlage einer freiheitlichen Marktordnung würde konservative und progressive Massnahmen umfassen:

Die implizite Garantie für die grossen Banken wäre den Instituten jährlich in Rechnung zu stellen. Die Kantonalbanken müssten innerhalb weniger Jahre – beispielsweise als diversifizierte nationale Grossbanken – an die Börse gebracht werden. Das Bankgeheimnis würde im Inland und im Ausland mit allen Mitteln verteidigt. Eine Weissgeldstrategie, die nirgendwo sonst auf der Welt zur Anwendung kommt, würde nicht eingeführt, und die Banken würden nicht zu Vollzugsanstalten der Steuerämter umfunktioniert.

Die Sorgfaltsvereinbarung der Bankiervereinigung würde in Sachen Beihilfe zur Steuer-

hinterziehung schärfer gefasst. Der automatische Informationsaustausch käme nur im Rahmen der OECD zur Anwendung, und zwar erst dann, wenn die grossen Länder USA, Grossbritannien und Deutschland gezeigt haben, dass sie sich an die Abmachungen halten. Die Banken selber würden die Beratungsqualität durch eine Ausbildung ihrer Mitarbeiter und durch eine Industrialisierung des Anlagegeschäfts erhöhen. Im Zentrum der Bemühungen stände die Individualisierung der Beratung.

Alternative Strategien

Wie sich der Bankenplatz entwickeln wird, hängt von der gewählten Strategie ab. Hier wird zwischen zwei Strategien, der Angst- und Appeasement-Strategie zum einen und der Aufbruchsstrategie zum anderen, unterschieden. Bei der Angst- und Appeasement-Strategie wird unterstellt, dass der Bundesrat die in den letzten Jahren eingeschlagene Politik des Nachgebens beibehält. Der Bankenplatz wird sich dann zunehmend so bewegen, wie sich die Finanzplätze von Deutschland, Frankreich und Italien entwickeln: gleichgeschaltet und rückläufig. Die Bürokratie würde zunehmen, die Anleger würden weniger Ertrag erzielen, die Löhne würden sinken, die Zahl der Mitarbeiter würde kleiner. Aber wir würden in Europa nicht mehr so auffallen; auch nicht mehr positiv als Lieferanten guter Bankdienstleistungen.

Die Aufbruchsstrategie ist völlig anders: Im Bankwesen würde gemäss Bundesverfassung eine freiheitliche Marktordnung mit Eigentumsгарantie, Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerb gelten. Transparenz wäre von grosser Bedeutung; Regulation und Aufsicht würden im Gegenzug deutlich reduziert. Die Grossbanken würden kleiner und schlagkräftiger, die Kantonalbanken würden zu zwei oder drei inländischen Grossbanken fusionieren. Das Bankgeheimnis würde beibehalten, eine Weissgeldstrategie gäbe es nicht. Der automatische Informationsaustausch würde frühestens dann eingeführt, wenn die grossen Länder, welche die Rangliste der Steuerhinterzieher anführen, sich diesem Diktat unterzogen haben. Die Beratungsqualität der Banken würde dank neuen Technologien und besser geschulten Mitarbeitern deutlich zunehmen.

Es ist offensichtlich, dass die zweite Strategie mehr Risiken birgt als die erste. Aber die Arbeit würde interessanter, die Produkte und Dienstleistungen würden individueller und besser, die Kunden zufriedener, und die Bürokratie würde kleiner. Es wäre eine deutlich bessere Welt.

Martin Janssen ist Professor am Institut für Banking und Finance an der Universität Zürich sowie Gründer und Eigentümer der Ecofin-Gruppe. Der vorliegende Artikel ist eine für die *Weltwoche* hergestellte Fassung seiner Abschiedsvorlesung vom 12. Juni 2013.