PORTAS CAPITAL

Newsletter Januar 2015



Die Schweiz in der heutigen Weltwirtschafts-(Un)-Ordnung: Lage und Ausblick

Dr. Rudolf Walser

Die klassischen weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien

Die Weltwirtschaft kannte in den letzten 150 Jahren grosso modo vier klassische Ordnungs- bzw. Kooperationsmechanismen. Es sind dies:

1. Das **Hegemonialprinzip** basierte auf der freiheitlichen Wirtschaftspolitik einer führenden Wirtschaftsmacht, die im Gewand der liberalen Hegemonie die imperiale Weltordnung prägte. Es funktionierte zuerst dank der Dominanz des britischen Weltreiches und dann dank der überragenden Stellung der USA und wirkte bis weit ins 20. Jahrhundert. Davon gingen praktisch auf alle Länder wohlstandsfördernde Effekte aus.

2. Der **Goldstandard** verkörperte gleichsam einen automatischen Regelmechanismus, der die Länder zu ausgeglichenen Zahlungsbilanzen anhielt. Dank der gesetztlichen Einlösbarkeit der nationalen Banknoten zu einem fixierten Austauschverhältnis in Gold wurde dieses zu einem internationalen Zahlungsmittel und garantierte konstante Wechselkurse. Voraussetzung für das Funktionieren des Goldstandards waren hinreichende Goldreserven der nationalen Zentralbanken. Der Goldstandard herrschte von rund 1870 bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges und alle späteren Versuche, ihn wieder einzuführen, sind bisher gescheitert.

3. Der **Multilateralismus,** verstanden als eine von souveränen Staaten ausgehandelte und institutionell abgestützte Ordnung, setzte mit dem 2. Weltkrieg durch die Gründung des Internationalen Währungsfonds (1944) und des GATT (1947) bzw. seiner Nahfolgeorganisation WTO ein. Der IWF als Sonderorganisation der UNO wurde mit dem Ziel ins Leben gerufen, den wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem Krieg durch stabile Wechselkurse zu erleichtern, wobei der Dollar als Ankerwährung diente. Analog stellte das GATT eine Rahmenordnung zur Verfügung, um eine internationale Arbeitsteilung ohne Handelshemmnisse zu ermöglichen Der Multilateralismus profitierte in der ersten Phase vor allem von den USA, die sich für die Regeln von IWF und GATT einsetzten und ihnen dadurch Stabilität und Glaubwürdigkeit verliehen. Insofern stand er auch mit dem Hegemonialprinzip in einem engen Zusammenhang.

4. Der **Supranationalismus,** d.h. die Verlagerung rechtlicher Zuständigkeiten von der nationalstaatlichen auf eine höhere Ebene, setzte sich vor allem in Europa mit der Schaffung der EU und der damit ausgelösten Integrationsdynamik durch.

Diese klassischen Ordnungsprinzipien haben sich historisch betrachtet gleichsam in der aufgeführten Reihenfolge abgelöst, wobei die Übergänge allerdings fliessend waren. Die heutigen globalen wirtschaftlichen Prozesse scheinen nach anderen Gesetzmässigkeiten abzulaufen und eine Ordnung ist kaum mehr erkennbar.

Auflösungstendenzen im Weltwirtschaftssystem

Das Bretton Woods-Währungssystem mit festen Wechselkursen ist bereits 1971 als Folge der Auflösung der Goldkonvertibilität des Dollars durch Präsident Nixon zusammen gebrochen. Der IWF, dessen Funktionen als Folge des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen eigentlich obsolet geworden wäre, musste sich neue Aufgaben zulegen. Der Versuch, mit den 1969 eingeführten Sonderziehungsrechten (SZR) eine neue Reservewährung zu schaffen, um einem möglichen weltweiten Liquiditätsengpass wegen des ungleichen Wachstums des globalen Handelsvolumens und der Reservewährung Dollar entgegenzuwirken, scheiterte. Die IWF-Reformen mit dem Ziel, den aufstrebenden Schwellenländern zu Lasten der Industrieländer, vor allem der EU-Mitgliedländer, mehr Gewicht in den Entscheidungsgremien einzuräumen, um den veränderten weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnissen besser gerecht zu werden, kommen nur schleppend voran. Dies schwächt die Legitimation des IWF. Zudem sind die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) daran, sich von den Industrieländern durch die Schaffung einer eigenen Entwicklungsbank und eines Währungspools zur Abwendung von Währungsrisiken stärker abzugrenzen. In Asien läuft zwischen Japan, China, Südkorea und den Asean-Staaten (Asean + 3) schon seit einigen Jahren ein währungspolitischer Kooperationsprozess, der zu einem asiatischen Währungsfonds führen könnte. Die Doha-Runde der WTO mit dem Ziel, die Welthandelsordnung weiter zu entwickeln, steckt schon seit mehr als 10 Jahren in einem Patt divergierender Interessen. Alle Versuche, die G-20 (wird unten erläutert) stärker in die Verantwortung für ein multilaterales Handelssystem zu nehmen, verliefen bisher erfolglos. Quasi als Kompensation stricken viele Länder am Netz bilateraler Freihandelsabkommen. Prominent sind dabei die Verhandlungen zwischen den USA und der EU über ein umfassendes transatlantisches Abkommen zur Schaffung der grössten Freihandelszone der Welt. Hervorzuheben sind auch ähnliche Bestrebungen zwischen den USA und von Staaten des pazifischen Raums. Auch für die Schweiz zählt der Abschluss von Freihandelsabkommen mit wichtigen Ländern zu den strategischen Zielen in der Aussenwirtschaftspolitik. Was aus einzelstaatlicher Sicht optimal aussieht, kann aber in einem gewissen Gegensatz zu den Vorzügen des Multilateralismus stehen., weil eine regionale Integration tendenziell der Aufspaltung der Weltwirtschaft in Blöcke Vorschub leistet. Parallel zu diesen Auflösungstendenzen in der Weltwirtschaftsordnung ging und geht ein zunehmend intensiverer Standortwettbewerb einher, bei dem Unternehmen und Länder auf den Güter- und Faktormärkten miteinander im Wettbewerb stehen.

Die heutige Weltwirtschaft ist durch wachsende Ungleichgewichte, geringes Wachstum ohne signifikante Beschäftigungseffekte sowie durch geostrategischen Wettbewerb und geopolitische Spannungen geprägt. Es gibt nicht nur keinen ordnenden Hegemon mehr, sondern die Lösung wichtiger wirtschaftspolitischer Fragen hat sich immer mehr von den etablierten internationalen Organisationen in neue Machtzentren verlagert. Dazu gehören vor allem die G-20 und das damit verbundene Global Stability Forum, die in Sachen Standardsetting zu bestimmenden Regulatoren geworden sind. Die grossen Länder sind damit vermehrt unter sich und unterliegen weniger dem in UN-Organisationen sonst üblichen, aber schwerfälligen Prinzip des «One Nation One Vote». Dabei befleissigen sie sich nicht selten einer aggressiven Politik mit Instrumenten, die sich sowohl als Marktöffner als auch als Vergeltungsmassnahmen einsetzen lassen. Richtungweisend sind weniger liberale Lösungen als vielmehr ihre eigenen Interessen, die sie auch gerne zu internationalen Standards durchsetzen. Die OECD ist dabei faktisch zur Erfüllungsgehilfin der G-20 geworden.

Als vorläufiges Fazit ergibt sich, dass die bis in die jüngste Zeit dominierende multilaterale Ordnung möglicherweise den Zenit überschritten hat. Wirtschaftliche Blockbildungen, bilaterale Handelsabkommen, aggressive Regulierungs- und Harmonisierungspolitiken von internationalen Gremien (G-20, OECD) prägen das aktuelle globale wirtschaftspolitische Geschehen. Ein neuer Hegemon, der eine liberale Führungsfunktion in der Weltwirtschaft übernehmen könnte, zeichnet sich nicht ab, und die USA könnten diese Rolle auch nicht mehr spielen. Zudem ist die Vorstellung, es liesse sich auf der Ebene der Weltwirtschaft analog zu dem in der EU erprobten Supranationalismus in nächster Zeit eine Weltregierung etablieren, unrealistisch.

Die heutige starke Verflechtung von Waren-, Finanz- und teilweise auch von Dienstleistungsmärkten dürfte trotz geopolitischen Spannungen und protektionistischen Regungen in vielen Ländern und Regionen im Wesentlichen zwar bestehen bleiben. Aber die Globalisierung ist in hohem Masse unvorhersehbar geworden und alles deutet darauf hin, dass die weitere Entwicklung deshalb ungeregelter und konfliktueller ablaufen wird. Der klassische Intergouvernementalismus, bei dem souveräne Regierungen zwischenstaatliche Lösungen suchen, dürfte wieder Auftrieb erhalten, wobei allerdings die Macht mehr Gewicht haben wird als das Recht. Zur neuen Realität der internationalen Politik gehört auch, dass kleinere, erfolgreiche Länder wie die Schweiz schneller mit Kritik und Drohungen konfrontiert sein werden als grosse Staaten. Unser Land muss sich auf diese Entwicklungen einstellen.

Der Finanzsektor im globalen Fokus – Die Schweiz und Singapur im Vergleich

Im Zuge der 2008 ausgebrochenen weltweiten Finanz-und Schuldenkrise ist die Finanzmarktregulierung zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Thema geworden. Finanz- und Steuerfragen sind weltweit immer stärker in den Fokus von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit gelangt. Wie oben gesehen, gibt es im heutigen globalen Machtgefüge keine Regulierung ohne Eigeninteresse . Deshalb muss das z.T. doppelbödige Spiel der neuen Spieler im Standardsetting besonders aufmerksam verfolgt werden. Von besonderem Interesse ist diesem Zusammenhang ein Politikvergleich zwischen der Schweiz und Singapur, weil es sich um kleine Länder mit einem starken Finanzsektor handelt. Verfolgen sie angesichts vieler gleicher Strukturmerkmale im Finanzsektor auch die gleiche Politik oder legen sie in der Finanzmarktregulierung ein andere Taktik an den Tag?

Für beide Länder gilt, dass sie im internationalen Regulierungsprozess weder zu den massgeblichen Standard- noch zu den bestimmenden Regelsetzern gehören. Sie müssen sich internationalen Vorgaben weitgehend anpassen und dabei den ihnen verbleibenden Freiraum geschickt ausnützen. Inwieweit sie durch die Einsitznahme in den zuständigen Gremien und das Einbringen von Standpunkten tatsächlich Einfluss ausüben können, lässt sich von aussen kaum beurteilen. Immerhin scheint Singapur den Ausschluss aus den G-20 leichter zu ertragen als die offizielle Schweiz, die darüber mehrmals ihr Missfallen kund getan hat.

Zunächst fällt auf, dass Singapur in den Regeln und Standard setzenden Gremien der internationalen Finanzarchitektur etwas weniger präsent ist als die Schweiz. So ist Singapur nicht Mitglied der OECD und steht deshalb auch weniger unter deren Harmonisierungsdruck und Regulierungszwang. Das gilt etwa für die Unternehmensbesteuerung, wo die OECD mit der BEPS-Initiative (Base Erosion and Profit Shifting – Vermeidung der Aushöhlung des Steuersubstrats und Gewinnverschiebung) ein besonders sensibles neues Regulierungsfeld entdeckt hat. Entziehen kann sich der Stadtstadt dem Druck aber gleichwohl nicht ganz. So unterzieht sich Singapur wie die Schweiz den verschärften Empfehlungen gegen Geldwäscherei der Financial Action Task Force und den Anforderungen des globalen Forums für Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen, die beide bei der OECD angegliedert sind. Ebenso erklärte sich Singapur wie die Schweiz am 6. Mai 2014 bereit, den OECD-Standard für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zu übernehmen (OECD, 2014). Zurückhaltend sind dagegen beide Länder bei der Regulierung der «Schattenbanken», wo noch vieles im Unklaren ist (Begriff, Umfang des Geschäfts usw.) Ebenso trifft dies für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer zu, wo bekanntlich 10 «willige» EU-Staaten 2016 vorangehen wollen. Im Weiteren ist Singapur von der Finanzmarktregulierung der EU und den Konventionen des Europarates in Sachen Korruptionsbekämpfung kaum betroffen. Die jüngste schweizerische Regulierungskaskade mit dem Finanzdienstleistungs- , dem Finanzmarktinfrastruktur-, dem Finanzmarktaufsichts- und dem Finanzinstitutsgesetz wäre ohne die umfassende Revision der EU-Finanzmarktregulierung (Mifid II, OTC usw.) kaum zu erklären.

Während für die Schweiz die Übernahme von internationalen Standards und die Äquivalenz von Regulierung und Aufsichtsorganen inzwischen fast zu einem Glaubensbekenntnis geworden ist, scheint sich Singapur diesbezüglich mehr Zurückhaltung aufzuerlegen. Weder gibt es in der Finanzmarktregulierung einen «Singapore-Finish» analog zum «Swiss-Finish», noch finden sich in den zugegebenermassen eher spärlichen offiziellen Verlautbarungen explizite Hinweise auf die Notwendigkeit gleich langer Spiesse («level playing field»). Singapur scheint sich mehr bewusst zu sein, dass es trotz starkem Druck zur Harmonisierung und Systematisierung der Finanzmarktregulierung weiterhin einen gewissen Freiraum gibt. Dieser entsteht dadurch, dass viele internationalen Standards sehr vage umschrieben sind und deshalb beliebig interpretierbar bleiben. Zudem halten sich grosse Länder bei der Umsetzung oft selbst nicht an ihre eigenen Empfehlungen.

Dagegen hat das Eidgenössische Finanzdepartement die Anwendung internationaler Standards zum expliziten Ziel erklärt, «um die Finanzstabilität zu stärken, Rechtssicherheit zu gewährleisten, die Funktionalität der Märkte aufrechtzuerhalten und eine gute Gouvernanz zu ermöglichen». Dass man einige dieser Ziele durch einen konsequenten liberalen Rechtsstaat, eine kluge Regulierungspolitik und eine einwandfreie Reputation auch selbständig umsetzen könnte, ohne ständig nach den internationalen Regulatoren zu schielen, scheint sich die Schweiz schon gar nicht mehr zuzutrauen.

Diese Unterschiede haben neben politisch-kulturellen Gründen sicher auch damit zu tun, dass Singapur in einem anderen geografischen Umfeld liegt. Während die Schweiz mit der EU in einem engen wirtschaftlichen und rechtlichen Geflecht verbunden ist, gibt es im asiatischen Raum keinen vergleichbaren dichten Integrationsverbund, an dem sich Singapur gleichermassen ausrichten muss wie die Schweiz. Der ASEAN-Verbund, zu dessen Gründungsmitgliedern Singapur gehört, lässt sich vom Konzept her nicht mit der EU vergleichen. Dagegen hat der Stadtstaat mit China einen wichtigen und aufmerksamen Partner in der Nachbarschaft, der zu einem bestimmenden weltwirtschaftlichen Akteur aufsteigen will.

Vor diesem Hintergrund überrascht es auch nicht, dass die geschilderten Unterschiede sich auch in der jüngsten Entwicklung der beiden Finanzplätze reflektieren . Während in der Schweiz in der letzten Zeit zahlreiche Auslandsbanken ihre Privat-Banking-Aktivitäten aufgegeben haben, nimmt die Zahl der Banken in Singapur weiterhin zu. Ist das Offshore-Geschäft für die Schweiz endgültig gestorben, oder weist der Rückzug der Auslandsbanken bloss auf atmosphärische Störungen auf dem Schweizer Finanzplatz hin?

Eine Strategie für die Schweiz

Kleinstaaten können die Entwicklung der weltwirtschaftlichen Ordnung nicht gross beeinflussen; sie können aber doch dafür sorgen, dass sie in der Weltgemeinschaft respektiert werden. Was heisst das für die Schweiz? Sie muss erstens ihr eigenes Haus in Ordnung halten, sie darf zweitens den andern nicht zu Last fallen und sie kann sich drittens nicht als «Trittbrettfahrer» gebärden. Unter diesen Voraussetzungen kann sich unser Land – auch gegenüber der EU – mit guten Gründen auf das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten gemäss Art. 2 Nr.1 der Charta der Vereinten Nationen berufen, das die Einmischung in innerstaatliche Angelegenheit verbietet. Warum die Schweiz dies kaum tut, obwohl sie ständig die Bedeutung des Völkerrechts hervorhebt, ist nicht nachzuvollziehen. Dessenungeachtet hat die Schweiz aber inmitten des europäischen Umfelds sicher weniger Freiraum als Singapur oder Neuseeland, Sie muss sich mit ihren Nachbarn in Bereichen von gemeinsamen Interessen arrangieren und sich für ihre Anliegen offen zeigen.

Es gibt aber für die Schweiz überhaupt keinen Grund, im vorauseilenden Gehorsam Konzessionen zu machen oder sich selbst als rückständig zu bezichtigen, weil die demokratischen Uhren hier anders laufen. Im Übrigen war die Schweiz in ihrer ganzen Geschichte nie ein klassischer Nationalstaat, der sich um zentralisierte Institutionen durch kulturelle Assimilation aufgebaut hat. Bis zur Gründung des Bundesstaats hat sie sich nicht als Staat oder als Nation , sondern als «Genossenschaft», als Eid-Genossenschaft bezeichnet. Deshalb ist der schweizerische Staatsgedanke tatsächlich ein Sonderfall , wie der bekannte liberale Publizist Robert Naef immer wieder betont.

Ein breit angelegtes Reformprogramm zur Standortsicherung könnte als Basis für einen neuen gesellschaftlichen Konsens dienen. Für eine Strategie, bei der die Zukunftssicherung der Schweiz Vorrang vor der Besitzstandwahrung hat, sind fünf Ziele zentral: 1. Eine massvolle Steuer- und Ausgabenpolitik von Bund und Kantonen, die Anreize und Raum für private Investitionen und Innovationen schaffen. 2. Eine Bildungs- und Forschungspolitik, die sich an der Leistungsbereitschaft der Auszubildenden und der globalen Exzellenz der Wissenschaften ausrichtet. 3. Eine Sozialpolitik, die dem demografischen Wandel und der soliden Finanzierung Rechnung trägt. 4) Ein Regulierungsumfeld, das unnötige Bürokratien und Hürden für Bürger und Unternehmen abbaut und für neue Technologien offen ist. 5. Eine liberale Aussenwirtschaftspolitik, die den globalen Austausch von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen fördert. All diese Ziele kann die Schweiz durch eigenes Tun umsetzen, ohne auf ausländische Vorgaben Rücksicht nehmen zu müssen. Gleichzeitig würde eine solche Politik der Schweiz Zeit verschaffen, um sich wieder auf ihre Wurzeln zu besinnen und über ihre Rolle in der Weltgesellschaft nachzudenken statt sich in europapolitischen Grabenkämpfen aufzureiben.

Fazit

Die Spitzenposition der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb ist langfristig keineswegs gesichert. So stagniert die Neuansiedelung internationaler Unternehmen sei 2012, was als Frühindikator hinsichtlich der Standortqualität eines Landes nicht unterschätzt werden sollte. Denn die Luft in der Spitzenliga der Standorte ist dünn, zumal sich andere Länder wie Grossbritannien, die Niederlande, Luxemburg, Singapur usw. mobilen Unternehmen als valable Alternative anbieten. Mit einem Reformprogramm wie oben skizziert könnte die Schweiz ihre komparativen Vorteile bewahren und stärken.

Gleichzeitig würde eine an der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts ausgerichtete Aussenpolitik bedeuten, dass die Schweiz in ihrem weltpolitischen Selbstverständnis einen Schritt zurück machen müsste. Die irrige Vorstellung, dass die Schweiz wegen ihrer relativen Wirtschaftsstärke vor allem in der Wirtschaftspolitik zu den Grossen der Welt gehöre und einen Platz in den G-20 verdiente, wie verschiedentlich offiziell gefordert wurde, müsste definitiv begraben werden. In manchen Situationen geht die Geopolitik der Wirtschaftspolitik ohnehin vor, wie die Schweiz selbst im IWF bei einigen satzungswidrigen Rettungsprogrammen (Eurokrise, Ukraine) lernen musste.

In der Europapolitik geht es darum, alle Kräfte auf die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative bei Wahrung des heutigen bilateralen Vertragswerks zu konzentrieren. Zudem muss die Schweiz den OECD-Standard über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen wohl oder übel umsetzen, obwohl dies eine Abkehr vom Vertrauens- und Vertraulichkeitsprinzip bedeutet. Um so wichtiger ist es, dass das liberale Prinzip, gemäss dem der Bürger ein Recht auf Privatsphäre hat und sein Verhalten zum Staat selber regelt, wenigstens im Innenverhältnis und namentlich im Steuerbereich hochgehalten wird. Weitere Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen und andere Dossiers würden die innenpolitische Agenda überfrachten, und es ist zu befürchten, dass sie in einer Sackgasse enden. Dies muss unbedingt verhindert werden.

Deshalb passt die Metapher des Segelschiffs eigentlich recht gut zur Rolle der Schweiz in der Weltgemeinschaft und zu ihrem eigenen Selbstverständnis als politisch neutrales Land, das ökonomisch und kulturell seit Jahrhunderten international stark vernetzt ist. Eine hyperaktive, ziellose Aussenpolitik, die bereit ist, die Schweiz einfach einer immer zentralistischeren und interventionistischeren EU unterzuordnen, kann kein Ziel sein. Mit klarem Kurs kann bekanntlich selbst bei hohem Wellengang jeder Hafen angelaufen werden, wenn man ein Ziel hat. Eine liberale, offene Schweiz wäre nach Gerhard Schwarz nicht nur für die Bevölkerung in der Schweiz ein Segen, sondern möglicherweise auch für das restliche Europa. Zudem wäre das Land vielleicht auch wieder mehr als Mediator jenseits der Blöcke und der Blockzugehörigkeit gefragt.



Dr. Rudolf Walser
Dr. Rudolf Walser (1941) absolvierte das Studium der Ökonomie an der Universität St. Gallen, wo er auch als Lehrbeauftragter wirkte. Es folgten Tätigkeiten im Schweizerischen Bankverein, im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und bei Hoffmann La-Roche. Von 1982 bis zur Pensionierung 2007 war er Chefökonom von Economiesuisse. Seit April 2008 arbeitet er als Senior Consultant bei Avenir Suisse, hauptsächlich zu Fragen der Konjunktur und der Ordnungspolitik. Dr. Walser berät das Team von Portas Capital sowie die Kundschaft in Fragen der globalen Wirtschaftspolitik sowie in Zukunftsthemen.

Disclaimer
Die Informationen und Meinungen in diesem Bericht wurden von Portas Capital am angegebenen Datum erstellt und können sich ohne vorherige Mitteilung ändern. Der Bericht wurde einzig zu Informationszwecken publiziert sowie an eine ausgewählte Anzahl natürlichen und juristischen Personen unter Vertraulichkeit versandt. Der Bericht wurde ohne Berücksichtigung der Zielsetzungen, der finanziellen Situation oder der Bedürfnisse eines bestimmten Kunden erstellt. Die Informationen stammen aus oder basieren auf Quellen, die der Portas Capital als zuverlässig erachtet. Dennoch kann keine Gewähr für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Informationen geleistet werden. Die Portas Capital lehnt jede Haftung für Verluste aus der Verwendung dieses Berichts ab. Der Bericht enthält keinerlei Empfehlungen rechtlicher Natur oder hinsichtlich Investitionen, Rechnungslegung oder Steuern. Verweise auf frühere Entwicklungen sind nicht unbedingt massgebend für künftige Ergebnisse. Die Weiterverwendung des Berichts sowie damit verbundene Erkenntnisse dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung von Portas Capital geschehen. Die Publikation des Newsletters oder Teile davon dürfen nicht in öffentlich zugänglichen Medien erscheinen.