

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Too-big-to-fail (TBTF), Zwischenstaatliche Beziehungen, Banken
Akteure	Graber, Konrad (cvp/pdc, LU) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando
Bovey, Audrey
Canetg, Fabio
Schär, Suzanne
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Canetg, Fabio; Schär, Suzanne; Zumofen, Guillaume
2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Too-big-to-fail (TBTF),
Zwischenstaatliche Beziehungen, Banken, 2009 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse,
Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen
am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Auslandschweizer	1
Aussenwirtschaftspolitik	1
Wirtschaft	1
Geld, Währung und Kredit	2
Kapitalmarkt	2
Nationalbank	3
Banken	3

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
WTO	Welthandelsorganisation
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
SNB	Schweizerische Nationalbank
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EU	Europäische Union
AIA	Automatischer Informationsaustausch
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ASO	Auslandschweizer-Organisation
GATS	General Agreement on Trade in Services

DFF	Département fédéral des finances
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
OMC	Organisation mondiale du commerce
CdG	Les Commissions de gestion
BNS	Banque nationale suisse
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
UE	Union européenne
EAR	Echange automatique de renseignements
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
AGCS	Accord général sur le commerce des services

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Auslandschweizer

BERICHT
DATUM: 08.06.2017
AMANDO AMMANN

Im April 2014 veröffentlichte der Bundesrat einen **Bericht in Erfüllung des Postulats Graber**, welches Massnahmen zur Vereinfachung von Steuer- und Finanzfragen für Auslandschweizer prüfen liess. In diesem erwähnte er die in den vergangenen Jahren gewachsene Komplexität des internationalen Steuer- und Finanzbereichs und die damit einhergehende Regulierungsdichte. Auslandschweizer sähen sich insbesondere seit der Einführung des AIA vor neue Herausforderungen gestellt. Jedoch seien die bestehenden Organisationsstrukturen und die Kooperation der Fachdienste (EDA, EFD) einer zentralen Anlaufstelle, die ausschliesslich für Steuer- und Finanzfragen zuständig wäre, vorzuziehen.

Des Weiteren sah der Bundesrat keine Notwendigkeit, die PostFinance per Gesetz dazu zu verpflichten, allen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ihre Dienstleistungen anzubieten. Einerseits gäbe es bereits diverse Zahlungsverkehrsdienstleistungen durch andere Banken, andererseits biete auch die PostFinance ein freiwilliges Angebot an und befinde sich seit Einreichung des Postulats in einem gemeinsamen Dialog mit der ASO. Eine gesetzliche Verpflichtung würde den Spielraum der PostFinance erheblich einschränken und zu erhöhten Rechts- und Reputationsrisiken führen.

Da der Bundesrat das Postulat damit als erfüllt erachtete, beantragte er im Rahmen des Berichts zu den Motionen und Postulaten der gesetzgebenden Räte 2016 die Abschreibung. Dieser Aufforderung kam der Ständerat in der Sommersession 2017 nach.¹

Aussenwirtschaftspolitik

MOTION
DATUM: 20.06.2019
AUDREY BOVEY

Au mois de septembre 2018, le conseiller aux États Konrad Graber (pdc, LU) déposait une **motion enjoignant le Conseil fédéral à conclure un accord de libre-échange (ALE)** – ou du moins un accord commercial préférentiel – **avec les États-Unis**, afin de permettre à la Suisse de renforcer son industrie d'exportation et de s'assurer un accès au marché américain. Alors qu'en 2006, les négociations en vue de la conclusion d'un ALE entre la Suisse et les États-Unis avait été interrompues faute de consensus, le Conseil fédéral s'est déclaré en faveur de l'acceptation de la motion Graber. Le géant américain représente en effet le deuxième partenaire commercial de la Suisse, après l'UE. Au mois de septembre 2018, la CER-CN a d'ailleurs approuvé une proposition recommandant de mener des entretiens exploratoires avec les États-Unis en vue de la conclusion d'un éventuel ALE. En cas d'issue positive des discussions en question et sur mandat de négociation, l'exécutif fédéral consultera alors les commissions parlementaires compétentes, les cantons ainsi que les milieux intéressés.

Le Conseil des États et le Conseil national (122 voix pour, 47 contre et 7 abstentions) ont tous deux accepté la motion Graber, respectivement en décembre 2018 et juin 2019. Si, dans la chambre des cantons, le texte n'a suscité aucune opposition, dans la chambre du peuple, la minorité Arslan (basta, BS) optait pour le rejet de la motion. «Le commerce est important, mais nécessité des garde-fous sociaux et écologiques», a déclaré à ce propos l'élue bâloise.²

Wirtschaft

Geld, Währung und Kredit

Kapitalmarkt

BERICHT
DATUM: 16.12.2009
SUZANNE SCHÄR

Ende 2009 hatte der Bundesrat in Beantwortung eines vom Ständerat überwiesenen Postulats Konrad Graber (cvp, LU) einen von der Finanzmarktaufsicht (Finma) und der Nationalbank (SNB) gemeinsam erarbeiteten **Bericht zur künftigen „Strategischen Stossrichtung für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“** veröffentlicht. Als Ansatz zur Bewältigung der mittel- und langfristigen Herausforderungen an den Finanzplatz Schweiz wurden darin vier finanzmarktpolitische Ziele samt entsprechenden Strategien festgehalten. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzsektors soll erstens mittels Schaffung geeigneter steuerlicher Rahmenbedingungen (Unternehmenssteuerreform III, Prüfung der Verrechnungs- und Stempelsteuer) und bedachter regulatorischer Eingriffe zum Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherer erhalten bleiben bzw. gestärkt werden. Zweitens sollen Hindernisse für den Zugang schweizerischer Finanzintermediäre (Banken, Vermögensverwaltung, Fonds) im internationalen Markt systematisch angegangen werden, indem sich die Schweiz um die weitere Liberalisierung der Märkte über Dienstleistungsabkommen im Rahmen der WTO (GATS) und mit der EU, über Freihandelsabkommen und über Gleichwertigkeitsanerkennungen bemuhrt. Im weiteren soll auch der autonome Nachvollzug von EU-Regulierung schweizerischen Finanzdienstleistern den Zutritt in den europäischen Markt erleichtern. Drittens hielt das Papier eine Verschärfung der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften durch die Finma sowie einen verbesserten Einlegerschutz als Unterstützungsmassnahmen des Finanzsystems in seiner systemrelevanten Dimension fest. In Anlehnung an die Empfehlungen der „Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“ sollten weitere Regulierungsmassnahmen geplant werden. Diese kam in ihrem Zwischenbericht im April 2010 zum Schluss, dass allein die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse, nicht aber andere Finanzinstitute oder Versicherungen, als too-big-to-fail einzustufen seien und damit ein volkswirtschaftliches Stabilitatsrisiko darstellten. Demzufolge suchte der Bundesrat die Lösung in einer entsprechenden, auf die systemrelevanten Banken beschränkten Planungsvorlage zwecks Änderung des Bankengesetzes. Als viertes Ziel strebt der Strategiebericht zur Finanzmarktpolitik die Integritäts- und Reputationssicherung des Finanzplatzes an. Konkret soll mit bilateralen Abkommen über die Einführung einer Abgeltungssteuer auf grenzüberschreitenden Kapitalerträgen sowie dem Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standard das Bankgeheimnis gewahrt und der international weithin geforderte automatische Informationsaustausch unter den Steuerbehörden der einzelnen Länder verhindert werden.³

MOTION
DATUM: 01.03.2011
FABIO CANETG

Eine Motion Graber (cvp, LU) verlangte, dass die 2008 von der UBS auf den SNB StabFund (Stabilisierungsfonds) überführten Aktiven erst nach **Erfüllung der Empfehlung 19 des GPK-Berichts** vom 30.5.10 an die UBS zurückgeführt werden können. Die Empfehlung 19 fordert von der UBS die Prüfung des internen Geschaftsgabarens rund um die Subprime-Krise, speziell das Verhalten und die Entscheidungsfindung von Verwaltungsrat, Konzernleitung und Revisionsstelle. Diesbezüglich soll abgeklärt werden, ob straf- und/oder zivilrechtliche Schritte der Bank gegen die ehemalige Konzernleitung angezeigt wären. Wenigstens aber solle transparent dargelegt werden, weshalb solche Klagen vom UBS-Verwaltungsrat nicht angestrengt worden waren. Trotz rechtlicher Bedenken seitens des Bundesrats betreffend der Vereinbarkeit einer gesetzlichen Weisung an die SNB (Einschränkung der Handlungsfreiheit des SNB StabFund) und deren Unabhängigkeit wurde die Motion von beiden Räten überwiesen, im Ständerat (Erstrat) bereits im Jahre 2010 mit 27 zu 7 Stimmen, im Nationalrat (Zweitrat; 2011) mit 106 zu 49 Stimmen. Lediglich die SVP-Fraktion lehnte die Motion ab.⁴

POSTULAT
DATUM: 25.09.2014
FABIO CANETG

Auch 2014 hatten verschiedene Vorstösse die Finma-Regulierungen zum Gegenstand. Das Postulat de Courten (svp, BL) wollte den Bundesrat dazu verpflichten, einen **Bericht über die Regulierungsmassnahmen der Finma** zu erstellen. Konkret sollte abgeklärt werden, inwiefern sich die Finma an ihre eigenen Eckwerte für neue Regulierungsvorhaben halte. Der Bundesrat verwies vergeblich auf die bereits 2013 überwiesenen Postulate Graber (cvp, LU) und de Buman (cvp, FR). Diese hätten ähnliche Berichte gefordert, welche zurzeit in Erarbeitung stünden und gegen Jahresende zu erwarten seien. Die bürgerlichen Parteien (ohne GLP) sprachen sich dennoch geschlossen für den Vorstoss de Courten aus. Das Postulat wurde am 16.9.14 mit 118 zu

68 Stimmen angenommen. In eine ähnliche Richtung wie das Postulat de Courten zielte das Postulat Schneeberger (fdp, BL). Die Postulantin forderte darin den Bundesrat auf, einen Bericht über die Effizienz der Finma zu verfassen. Dabei sollte insbesondere auf Regulierungsdichte, -geschwindigkeit und -häufigkeit eingegangen werden. Der Vorstoss verlangte zudem, dass der Bericht operationelle und gesetzgeberische Änderungsvorschläge mache. Der Bundesrat lehnte das Postulat auch in diesem Fall mit Verweis auf den in Erarbeitung stehenden Bericht zu den 2013 überwiesenen Postulaten Graber und de Buman ab, konnte sich im Ratsplenum aber nicht durchsetzen. Der Vorstoss wurde, gegen den Willen von SP, Grünen und GLP, am 25.9.14 mit 117 zu 72 Stimmen angenommen. Bereits im Dezember 2014 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht zu den vier pendenten Postulaten. Dieser Bericht wurde auf Basis früherer Gutachten erstellt und kam zum Schluss, dass die Finma nicht „einem Regulierungseifer verfallen“ wäre und keine unverhältnismässigen Regeln aufgestellt habe. Dem Papier zufolge hätte kein „systematisches Fehlverhalten“ im Kommunikationsverhalten der Finma festgestellt werden können. Betreffend Personalbestand unterstützt der Bundesrat in seinem Bericht die Idee einer Aufstockung der Bankenaufsicht und vermehrter Vor-Ort-Prüfungen. Deutlich sprach er sich, im Einklang mit der Finma, gegen eine Bussenkompetenz für die Aufsichtsbehörde aus. Diese würde eine „unverhältnismässige“ organisatorische Zerteilung der Finma erfordern, weil nach strafrechtlichem Erfordernis das Aufsichtsverfahren nach Verwaltungsverfahrensgesetz und das Aufsichtsverfahren nach Verwaltungsstrafgesetz getrennt zu führen wären. Mit dem Bericht waren die Aufträge der vier Postulate (Graber, de Buman, de Courten und Schneeberger) erfüllt. Zum Jahresende waren diese nur noch formell beim Bundesrat hängig.⁵

Nationalbank

Die **Abwicklung des SNB StabFund** konnte eingeleitet werden, nachdem der StabFund sein Darlehen bei der SNB im August 2013 vollständig getilgt und die UBS die verbliebenen Aktiva im November vom StabFund zurückgekauft hatte. Deren Wert wurde vertragsgemäss, nach Zuweisung der ersten Milliarde an die SNB, je zur Hälfte aufgeteilt, was der Nationalbank einen Verkaufserlös von USD 3.8 Mrd. einbrachte. Über die gesamte Laufzeit generierte das SNB-Darlehen zudem ein Zinseinkommen von rund USD 1.6 Mrd. Die SNB liess verlauten, dass mit der Übergabe des StabFund an die UBS ein «ausserordentliches und herausforderndes Unterfangen» zu einem guten Ende habe geführt werden können. Mit der Abwicklung des Fonds wurde auch eine am Jahresende formell nach wie vor beim EFD pendente Motion Graber (cvp, LU) hinfällig. Das 2011 überwiesene Begehren hatte gefordert, die Möglichkeit zum Rückkauf der StabFund-Aktiva durch die UBS von der Erfüllung von GPK-Empfehlungen abhängig zu machen.⁶

Banken

Obschon die GPK gegenüber der UBS keine Verfügungsgewalt zusteht, äusserte sie sich im Bericht auch zu deren Rolle und forderte die Bank dazu auf, die internen Vorgänge durch eine unabhängige Instanz aufarbeiten zu lassen und die Resultate zu veröffentlichen. Um der Forderung politisch Nachdruck zu verleihen, nahm der Ständerat im September mit 27 zu sieben Stimmen die Motion Graber (cvp, LU) an, die den Bundesrat beauftragen will, die UBS mit allen ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mitteln zum **Befolgen der GPK-Empfehlung** zu bewegen.⁷

La crise économique et financière de 2008 a braqué les projecteurs sur les institutions financières d'importance systémique. Plus connu sous la dénomination anglaise de too-big-to-fail (TBTF), certains établissements, notamment bancaires, profiteraient de la garantie implicite d'une intervention de l'État en cas de difficulté financière. Ainsi, depuis plusieurs années, le débat politique et sociétal pointe du doigt l'incitation à prendre des risques induite par cette garantie étatique. Dès lors, une législation sur les too-big-to-fail a été envisagée afin de supprimer cette «assurance» informelle. Dans le cadre de cette réglementation, Roland Rino Büchel (svp/udc, SG) estime que **les banques d'importance systémique devraient permettre aux suisses de l'étranger d'ouvrir** ou de maintenir **un compte bancaire** aux conditions usuelles du marché. D'après lui, à l'heure actuelle, ces institutions financières refusent certains clients suisses ou augmentent les charges de certains comptes bancaires. Cela empêche par

ANDERES
DATUM: 16.08.2013
FABIO CANETG

MOTION
DATUM: 15.09.2010
SUZANNE SCHÄR

MOTION
DATUM: 04.05.2017
GUILLAUME ZUMOFEN

conséquent de plus en plus de Suisses, vivant hors des frontières helvétiques, de détenir un compte bancaire en Suisse. Or, un tel compte est indispensable pour contracter une assurance-maladie, cotiser à l'AVS ou encore pour la gestion d'un bien immobilier. Le motionnaire précise qu'étant donné la garantie implicite de l'État pour ces banques d'importance systémique, garantir un compte bancaire pour tous les Suisses s'impose comme une contrepartie logique.

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Il a avancé plusieurs arguments. Premièrement, il a démontré que la hausse des charges, liées à la tenue d'un compte bancaire en Suisse, est principalement causée par les modifications de réglementations dans de nombreux pays pour répondre à la récente crise financière. Par conséquent, les banques suisses sont contraintes de reporter cette hausse sur le client. Deuxièmement, il a précisé que les banques suisses prenaient des risques juridiques et de réputation qui devaient être compensés financièrement. Troisièmement, il a rappelé qu'une telle réglementation serait une intrusion dans la liberté économique des banques. Finalement, il a mentionné un postulat (14.3752) de Konrad Graber (cvp/pdc, LU), accepté en 2015, qui examine la possibilité de forcer Postfinance SA à fournir un service de trafic de paiements pour les Suisses de l'étranger. Le Conseil national a suivi, de justesse, la volonté des sept sages. Il a rejeté la motion par 82 voix contre 79 et 29 abstentions. Les voix de l'UDC et d'une frange du Parti socialiste n'ont pas suffi pour faire pencher la balance dans le camp du oui. Au final, l'abstention a joué un rôle prépondérant. Dans la majorité des partis politiques, de nombreuses voix ont préféré s'abstenir. Seul le Parti libéral-radical a voté en bloc contre cette motion.⁸

1) BBl, 2017, S. 2894; Bericht des Bundesrats vom 20.4.16

2) BO CE, 2018, p. 955 ss.; BO CN, 2019, p. 1283 ss.

3) Presse vom 22.4.10; Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz

4) AB NR, 2011, S. 59 f

5) BR, Bericht des Bundesrates vom 6. März 2015 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2014, S. 17, 18 und 119; BR, Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit, 18.12.14; Po. 12.4095 (Graber): AB SR, 2013, S. 103 ff.; Po. 12.4121 (de Courten) AB NR, 2014, S. 1550 f.; Po. 12.4122 (Schneeberger) AB NR, 2014, S. 1809 f.; Po. 13.3282 (de Buman): AB NR, 2013, S. 1185; NZZ, 25.1., 19.12.14

6) StabFund: SNB, 106. Geschäftsbericht 2013, S. 89 ff.; SNB Medienmitteilung vom 16.8. und 8.11.13; NZZ, 17.8. und 9.11.13; AB SR, 2010, S. 813 ff.; AB NR, 2011, S. 59 f.; BR, Bericht des Bundesrates vom 7. März 2014 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2013, S. 23 und 115

7) AB SR 2010, S. 813 ff.; NZZ, 16.9.10.

8) BO CN, 2017, pp.716 s.