

12.4138

Motion Fetz Anita.
Offensive Verhandlungen
für einen steuerkonformen Finanzplatz
unter Einbezug des Marktzutritts

Motion Fetz Anita.
Place financière conforme aux règles
de la fiscalité. Combativité
dans les négociations et prise
en compte de l'accès aux marchés

Ständerat/Conseil des Etats 11.03.13

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Il Consiglio federale propone di respingere la mozione.

Fetz Anita (S, BS): Mit dieser Motion geht es mir um zwei Dinge:

1. Seit ein paar Jahren hinkt die Schweiz der internationalen Entwicklung hinterher, anstatt offensiv ihren Finanzplatz international abzustützen. Einer der Punkte, die dazugehören, ist der automatische Informationsaustausch. Ich kenne die gebetsmühlenartige Wiederholung, dass der Bundesrat diesen ablehne und voll auf die Abgeltungssteuer setze. Mit Deutschland und den USA haben wir diese Steuer nicht. Und was anderes als automatischer Informationsaustausch ist denn Fatca? Und was bekommt die Schweiz im Gegenzug zu Fatca? Nichts. Das ist Kapitulation auf der ganzen Linie ohne Gegenleistung.

Das kann so nicht weitergehen! Dieses Unbehagen habe nicht nur ich, sondern viele andere Leute haben es auch. Mit der Einsetzung der Expertengruppe, die übrigens nach der Einreichung meiner Motion stattgefunden hat, wird jetzt eine breite Auslegeordnung gemacht. Das begrüsse ich an sich. Ich begrüsse auch den Auftrag, Handlungsoptionen zu unterbreiten. Das soll die Expertengruppe nämlich tun. Sie soll, mit anderen Worten, auch endlich einen Plan B vorschlagen können. Das ist genau das, was ich wollte; wobei ich der Meinung bin, dass dabei für unser Land auch ein Nutzen entstehen soll. Im Moment geben wir einfach nach und erhalten keine eigentlichen Gegenleistungen wie zum Beispiel Marktzugang.

Im «Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes» schreibt der Bundesrat selbst: «Es liegt im Interesse der Schweiz, diese Regulierungsstandards mitzustellen und Handlungsspielräume zu schaffen, die auch die Bedürfnisse eines internationalen und exportorientierten Finanzplatzes berücksichtigen. Die Schweiz wird sich deshalb vermehrt in die Ausgestaltung, die Weiterentwicklung und die Überwachung der Einhaltung internationaler Standards aktiv einbringen und sich künftig noch stärker in internationalen Organisationen und Gremien ... engagieren» müssen.

Das ist läblich, aber wenn es darum geht, den schon sehr brüchigen Status quo zu verteidigen, dann reicht das in dieser Art nicht. Es reicht nicht zu sagen, wir seien für eine Abgeltungssteuer, wir fänden es nett, wenn das der internationale Standard würde. Auch hier braucht es einen Plan B. Eigentlich wissen es alle, nur darf man es jetzt noch nicht in allen Kreisen offen sagen: Wir kommen um den automatischen Informationsaustausch nicht herum, wenn wir nicht immer nur nachgeben, sondern auch einmal eine Gegenleistung aushandeln wollen, beispielsweise diejenige, dass die Akteure unseres Finanzplatzes Zugang zum EU-Markt haben.

Ich weiss, dass das für den Bundesrat im Moment noch nicht ganz nachvollziehbar ist, obwohl eigentlich alle wissen, dass wir auf diese Linie einschwenken müssen. Ein Plan B liegt in diesem Bereich. Man kann es so nett umschreiben, wie es Kollege Bischof getan hat, dessen Motion wir gerade angenommen haben. Er sagte nämlich unter Ziffer 1 Buchsta-

be a: Zu prüfen wären von einer solchen Task-Force «Abgeltungssteuer und Alternativen». Es ist ja sonnenklar, was diese Alternativen sind. Man kann es auch ein bisschen ironisch formulieren: Der Bundesrat sieht es im Moment noch so, dass die Abgeltungssteuer ausdrücklich die Alternative zum Informationsaustausch ist, aber in Zukunft wird wahrscheinlich der Informationsaustausch die Alternative zur Abgeltungssteuer sein. Ich gehe einmal davon aus, dass diese Alternative, eben der automatische Informationsaustausch, in dieser Expertengruppe sowieso abgeklärt werden muss; es gibt sonst nämlich nicht sehr viele Alternativen. Und weil die Motion Bischof mit dieser Alternative angenommen worden ist, kann ich meine Motion zurückziehen.

Zurückgezogen – Retiré

12.4095

Postulat Graber Konrad.
Externe und unabhängige
Beurteilung der Finma

Postulat Graber Konrad.
Faire établir une expertise
de la FINMA par un groupe
d'experts externes et indépendants

Ständerat/Conseil des Etats 11.03.13

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Il Consiglio federale propone di respingere il postulato.

Graber Konrad (CE, LU): Ich beginne am Schluss der Begründung meines Postulates, wo ich festhalte, dass eine Evaluation dazu beitragen soll, die Stärken der Finma zu bewahren und allfällige Schwächen zu beheben. Damit bringe ich zum Ausdruck, dass es mir in keiner Art und Weise darum geht, die Finma bzw. ihre Führung zu schwächen. Im Gegenteil, ich denke, wir haben alle ein grosses Interesse, dass die Finma ihren Aufgaben sachgerecht nachkommen kann.

Der Bundesrat hat in der Stellungnahme vor allem auf die bereits früher durchgeföhrten Überprüfungen hingewiesen. Im Zusammenhang mit der UBS-Krise hat sich bekanntlich die GPK insbesondere mit den Empfehlungen 3 und 6 ihres Berichtes vom 30. Mai 2010, «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA», konkret mit der Finma auseinandergesetzt; sie hat entsprechende Empfehlungen abgegeben. Ich war damals selber Mitglied der GPK und auch der Arbeitsgruppe, die diesen Bericht erarbeitete.

Beim Bericht auf das Postulat David 08.4039, «Klärung des Verhaltens der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise», ist darauf hinzuweisen, dass sich auch in diesem Bericht alle Empfehlungen retrospektiv mit der Finanzkrise auseinander setzen. Die Empfehlungen, die sich in diesem Bericht finden, beziehen sich insbesondere auf folgende Fragen: Ein Thema war die Unabhängigkeit der Finma; das war damals insbesondere ein Thema, weil bei ehemaligen Kadermitarbeitern der UBS Interessenkollisionen vermutet wurden. Es wurde die Zusammenarbeit von Nationalbank und Finanzdepartement angesprochen; daraus entstand das Memorandum of Understanding. Es wurde die Rechtsform angesehen; man kam zum Schluss, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt die geeignete Rechtsform darstellt. Man hat die Führungsstruktur untersucht, Checks and Balances zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung. Man hat die personellen Ressourcen angesprochen; hier haben wir die Bestätigung erhalten, dass aus Sicht der Finma genügend personelle Ressourcen mit der erforderlichen fachlichen Qualität bestehen. Dann ging es um die finanziellen Ressourcen,

ebenfalls um die Aufsichtsinstrumente. Das hat dann zu den höheren Eigenmittelanforderungen und zum besseren Anlegerschutz geführt. Dann waren es die Sanktionsinstrumente; die oberste Führungsleitung der UBS wurde weder zivil noch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen, deshalb war das auch ein Thema.

Wenn Sie nun mein Postulat lesen, sind mit dem erwähnten Bericht in Beantwortung des Postulates David 08.4039 und dem erwähnten GPK-Bericht höchstens die Punkte 1 und 2 teilweise abgedeckt. Die Punkte 3 bis 17, also die Mehrheit, werden durch diese Berichte in keiner Art und Weise angegangen.

Ich bin aufgrund von Kritik aus der Branche, aber auch von Verantwortungsträgern in entsprechenden Gesellschaften auf diese Punkte gestossen. Es scheint mir ein konstruktiver Ansatz zu sein, wenn man diesen Fragen auf den Grund geht und sie durch ein unabhängiges externes Expertengremium beurteilen lässt. Solange solche Fragen unbeantwortet im Raum stehen, sind weitere Vorstösse und Kritikpunkte absehbar und die Finma wird geschwächt, weil keine Ruhe einkehrt. Der Bundesrat tut deshalb aus meiner Sicht gut daran, einen entsprechenden Auftrag erteilen zu lassen und die erforderliche Klärung herbeizuführen.

Übergeordnet geht es um die Frage der Aufgabenerfüllung. In Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Finma steht Folgendes: «Die Finanzmarktaufsicht bezweckt nach Massgabe der Finanzmarktgesetze den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte.» Das ist der erste Punkt. Und der zweite Punkt ist: «Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.»

Vor allem die Frage der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes ist mir sehr wichtig. Klar steht der Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger im Vordergrund. Das Gesetz erwähnt aber auch die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes. Beide Zielsetzungen werden im Gesetz gleichrangig erwähnt. Aber es besteht der Eindruck, dass sich die Finma vor allem um die erste Zielsetzung kümmert und vor allem bedacht ist, sich in jeder Beziehung abzusichern. Dies ist vor dem Hintergrund der Ereignisse an den Finanzmärkten verständlich, und auch parlamentarische Interventionen haben das Ihrige dazu beigetragen. Beim Vollzug des Gesetzes muss aus meiner Sicht aber auch die Wettbewerbsfähigkeit und die Weiterentwicklung des Finanzplatzes einen hohen Stellenwert geniessen. Diesbezüglich werden immer wieder Beispiele aufgeführt, die Zweifel aufkommen lassen, ob diese Zielsetzung von der Finma ebenfalls verinnerlicht gelehrt wird.

Es geht in Punkt 3 des Postulates darum, inwieweit die Finma auch gesetzgeberisch tätig sein darf. Aus meiner Sicht hat sie dies in letzter Zeit beispielsweise mit Rundschreiben, Diskussionspapieren und FAQ mehrmals getan; ich erwähne hierbei insbesondere den Vertriebsbericht. Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob die Kommunikation der Finma über ihre Aufsichtspraxis mit der Vielzahl von Informationsgefäßern transparent und verständlich ist.

Ein anderer gewichtiger Kritikpunkt besteht darin, dass insbesondere von mittelgrossen und kleineren Instituten moniert wird, dass das Regulierungs- und Überwachungskonzept nicht adressatengerecht ist und zu wenig zwischen grösseren, mittleren und kleineren Instituten unterscheidet, sodass es bei kleineren Instituten dadurch quasi zu einem Overkill kommt.

Eine weitere Frage, die mir wichtig erscheint, besteht darin, ob bei Vernehmlassungen die eingebrachten Rückmeldungen und bei der definitiven Ausgestaltung der entsprechenden Rundschreiben Empfehlungen angemessen berücksichtigt werden. Es wird von der Branche kritisiert, dass zwar Vernehmlassungen stattfinden, die eingebrachten Rückmeldungen aber nicht oder zu wenig berücksichtigt werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Wettbewerbsfähigkeit. Hier stellt sich die Frage, ob die Finma die damit verbundenen Aufgaben und Pflichten zur Stärkung der Wett-

bewerbsfähigkeit des Finanzplatzes genügend wahrnimmt. Dazu verweise ich auf Punkt 10 des Postulates. Von Interesse ist, ob die Bewilligungen im Vergleich zu anderen Finanzmärkten zu konkurrenzfähigen Zeitdauern erfolgen. Hier stellt sich die Frage, ob die in Abweichung von internationalen Standards umgesetzten Regeln des Swiss Financial geeignet sind, und zwar nicht nur, um mehr Sicherheit zu erhalten, sondern auch um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zu stärken – aufgeführt in den Punkten 10 und 12 des Postulates.

Ein weiterer Punkt spricht die Zusammenarbeit der verschiedenen Geschäftsbereiche und die Zusammenarbeit mit der Nationalbank und dem Finanzdepartement an. Hier kann man erwähnen, dass bereits mit dem GPK-Bericht auch vom Bundesrat betont wurde, dass man allenfalls eine gesetzliche Verankerung des Memorandum of Understanding im Sinne einer Ergänzung im Bankengesetz und im Nationalbankgesetz aufnehmen könnte.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob die Finma durch ihre als einengend wahrgenommene Regulierungstätigkeit nicht quasi die unternehmerischen Entscheide von Versicherungen und Banken blockiert und damit letztlich die Verantwortung für die von ihr erzwungenen oder verhinderten unternehmerischen Entscheide übernehmen muss; es geht also auch um Fragen der Haftung. In die gleiche Richtung geht auch die These, dass die Finma durch ihre zunehmend direkte Aufsicht auch in strategischen Entscheiden – neue Produkte, Reorganisation, Akquisition – das Risiko eingeht, letztlich für Entscheide von Banken verantwortlich zu werden. Hier stellen sich auch Fragen der Haftung.

Weil ich mir bewusst bin, dass wir uns hier bei diesen Fragen an der Nahtstelle zwischen Aufsicht durch den Bundesrat und GPK befinden, habe ich bewusst in Ziffer 17 das Gefäss für allfällige weitere Inputs geöffnet. Wichtig scheint mir aber, dass diese Fragen – zum Teil sind es auch Vorbehalt – an die Adresse der Finma geklärt werden können. Dazu bedarf es meines Erachtens eines unabhängigen Expertengremiums, das dann einen entsprechenden Bericht verfasst. Nur wenn diese Punkte geklärt und allenfalls gesetzgeberisch geregelt werden, wird die Finma ihre wichtige Aufgabe zugunsten eines starken und überwachten Finanzplatzes wahrnehmen können. Mit einer Ablehnung des Postulates, wie es vom Bundesrat vorgeschlagen wird, wird die Finma letztlich geschwächt. Die von mir aufgeworfenen Fragen werden dann in der Branche weiter die Runde machen und zu einem belastenden Verhältnis zwischen Finanzinstituten, Versicherungen und Überwachungsbehörde führen.

Ich ersuche Sie deshalb, meinem Postulat zuzustimmen. Ich danke Ihnen dafür.

Recordon Luc (G, VD): Ce postulat touche toute une série de points importants. Il y a peut-être beaucoup de points, je l'admet, mais il y a malgré tout des questions qui doivent être sérieusement approfondies.

Le Conseil fédéral se réfère à des études qui ont été demandées il y a déjà un certain nombre d'années, vers 2008 ou 2009, mais entre-temps – faut-il le rappeler? – des affaires aussi graves que celles de Bradley Birkenfeld, de Kweku Adoboli, du Libor et j'en passe et des pires, se sont produites. Ces affaires donnent à penser que la FINMA pourrait avoir besoin, comme le dit Monsieur Gruber, d'un certain renforcement, peut-être ponctuel – c'est possible –, en s'inspirant éventuellement d'expériences internationales, comme je le propose d'ailleurs dans l'interpellation 12.4280 qui suit dans l'ordre du jour et dont vous pourrez vous dispenser de traiter, parce que la réponse du Conseil fédéral est à ce point indigente qu'il ne vaut même pas la peine d'ouvrir la discussion sur la réponse donnée à cette interpellation. Je ne l'ai donc pas demandée.

Mais, en contrepartie, je pense qu'un postulat comme celui de Monsieur Gruber est de nature à répondre à ce genre de questions et à bien d'autres, même s'il est peut-être un petit peu vaste. Je vous invite donc à l'adopter.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich stelle fest, dass man in den letzten Jahren zunächst Regulierungen und eine starke Aufsicht verlangt hat – Sie erinnern sich an die Jahre 2008 und 2009 – und dass die Aufsicht, wenn sie griffig ist, heute angegriffen wird. Da stellen sich natürlich schon gewisse Fragen. Es scheint die Entwicklung zu sein, dass eine griffige Aufsicht von der Branche, immer mehr auch unterstützt von der Politik, angegriffen wird. Es ist doch wichtig – darüber haben wir schon verschiedentlich diskutiert –, dass wir eine starke Aufsicht, eine starke Finma haben. Es ist wichtig, dass die Finma auch in der Lage ist, ihren Auftrag zu erfüllen. Sie macht das mit Rundschreiben und Wegleitungen, die sich alle auf das Gesetz abstützen. Sie macht es also nicht im luftleeren Raum, sondern dort, wo das Gesetz Auslegungen zulässt. Es ist natürlich so, dass sie, wenn sie etwas in die Vernehmlassung gibt und die Rückmeldungen aus der Branche kommen – ich habe solche Rückmeldungen schon gesehen –, nicht alles übernehmen kann. Es besteht auch die Schwierigkeit zu sehen, was der Finanzplatz wirklich an Aufsicht braucht und was nicht, welche Instrumente also notwendig sind, damit die Finma ihren Auftrag wirklich erfüllen kann.

Jetzt hat Herr Ständerat Gruber gesagt, es stelle sich die Frage der Haftung für die Verhinderung unternehmerischer Entscheide durch die Finma – so hat Herr Gruber es formuliert. Es stellt sich aber allenfalls auch die Frage der Verantwortlichkeit dafür, dass die Finma nicht rechtzeitig eingreift; auch diese Frage kann sich stellen. Was hatten wir für eine Situation im Zusammenhang mit der ganzen Geschichte um die UBS und den Folgegeschichten? Wir hatten die Situation, dass man der Eidgenössischen Bankenkommission vorgeworfen hat, sie hätte zu spät und nicht mit den richtigen Instrumenten eingegriffen. Wir haben jetzt die Diskussion, ob die Finma in diesem ganzen «Liborsalat» richtig und zur rechten Zeit eingegriffen hat. Die Verantwortlichkeit der Finma als Aufsichtsbehörde steht natürlich auch immer wieder zur Diskussion. Darum muss man gut aufpassen, dass man jetzt nicht einfach wieder ins Gegenteil verfällt, weil die Branche sich beklagt – zu gewissen Teilen vielleicht auch zu Recht, aber sicher nicht immer zu Recht –, dass die Regulierungen nicht klar und konsequent sind.

Das kann es ja dann auch nicht sein. Wir haben eine sehr schwierige Geschichte durchgemacht bzw. noch nicht durchgemacht. Es wird in diesem Bereich noch einiges auf uns zukommen. Ich bin froh, dass wir eine Aufsichtsbehörde haben, die funktioniert. Es gibt gewisse Punkte, bei denen man unterschiedlicher Meinung sein kann, aber es ist eine Aufsichtsbehörde, die funktioniert.

Im Übrigen – das ist gerade auch wichtig für die nicht einfachen Fragestellungen, die sich in den nächsten Monaten ergeben – haben wir jetzt nach langer Zeit eine gute Zusammenarbeit zwischen Nationalbank, Finma und Finanzdepartement. Das funktioniert jetzt glücklicherweise, denn auch das ist wichtig; das sagen Sie, Herr Ständerat Gruber, zu Recht. Das funktioniert gestützt auf das Memorandum of Understanding, das wir im Januar 2011 erlassen haben. Meines Erachtens haben wir das, was wir brauchen. Man kann immer noch neue Berichte machen und wieder Fragen aufwerfen. Nach Auffassung des Bundesrates wäre das an sich nicht notwendig.

Abstimmung – Vote
 Für Annahme des Postulates ... 30 Stimmen
 Dagegen ... 6 Stimmen
 (0 Enthaltungen)

12.4280

Interpellation Recordon Luc. Systeme der Finanzmarktaufsicht. Internationaler Vergleich

Interpellation Recordon Luc. Comparaison internationale des systèmes de surveillance financière

Ständerat/Conseil des Etats 11.03.13

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Abbiamo sentito dalle parole del collega Recordon che non è soddisfatto della risposta del Consiglio federale ma rinuncia, alla luce della situazione, a chiedere la discussione. Lo ringraziamo per questo contributo alla rapidità dei nostri dibattiti e teniamo conto delle sue giustificate osservazioni.

12.4145

Postulat Levrat Christian. Umfassende Analyse der Einführung der Finanztransaktionssteuer in verschiedenen EU-Staaten

Postulat Levrat Christian. Procéder à une vaste enquête sur l'instauration d'une taxe sur les transactions financières dans divers Etats de l'UE

Ständerat/Conseil des Etats 11.03.13

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Il Consiglio federale propone di respingere il postulato.

Levrat Christian (S, FR): Je suis navré de déranger votre conseil avec cette affaire, d'autant plus que je ne suis pas certain d'obtenir, au final, une majorité. Pourtant, même si le Conseil fédéral a proposé de rejeter d'autres interventions similaires, j'espérais que cette fois-ci il propose d'accepter ce postulat – pas tant d'ailleurs pour mes beaux yeux, mais bien plus parce que la question d'une taxe sur les transactions financières avance rapidement au niveau européen et qu'il paraît peu avisé de refuser de se confronter plus avant à cette question.

Le 14 février 2013, la Commission européenne a adopté une directive visant à une coopération renforcée dans cette direction. Cette directive repose sur une décision similaire du Conseil européen du 22 janvier dernier, date à laquelle onze Etats, dont tous les grands Etats voisins, ont décidé d'instaurer une taxe sur les transactions financières sur leur territoire dans le cadre de la coopération renforcée au sein de l'Union européenne.

Cette taxe vient d'une position défendue à l'origine par Nicolas Sarkozy. Elle a été soutenue par Angela Merkel et par Mario Monti. Vous voyez qu'il ne s'agit pas ici de quelque ligue de gauchistes européens, mais que l'idée provient des gouvernements bourgeois des principaux Etats qui nous entourent.

S'ils ont décidé d'aller dans cette direction, c'est pour les motifs suivants: premièrement, ils considèrent qu'il est légitime de demander une participation aux instituts financiers responsables de la crise dans laquelle se trouve l'Union européenne.

Deuxièmement, ils constatent qu'une stabilisation du système financier passe par un frein aux opérations à haute fréquence, un frein à ces dizaines de milliers de transactions