



15.4053

**Postulat Bischof Pirmin.
Schweizerische Nationalbank.
Überprüfung der Governance****Postulat Bischof Pirmin.
Banque nationale suisse.
Revoir la gouvernance**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.15

Le président (Comte Raphaël, président): Le Conseil fédéral propose l'adoption du postulat.

Bischof Pirmin (C, SO): Mit dem vorliegenden Postulat möchte ich Ihnen beliebt machen, dass der Bundesrat einen Bericht über die gute Governance der Schweizerischen Nationalbank erstellt. Es geht – um das schon vorweg zu sagen – nicht darum, die Unabhängigkeit der Nationalbank irgendwie zu ritzen. Die Schweiz ist mit einer politisch wirklich unabhängigen Nationalbank sehr gut gefahren. Andere Länder haben diese Unabhängigkeit geritzt – mit politischen Auswirkungen, die als negativ zu beurteilen sind.

AB 2015 S 1223 / BO 2015 E 1223

Ich bin froh, dass auch der Bundesrat beantragt, das Postulat anzunehmen, und bereit ist, einen entsprechenden Bericht auszuarbeiten. Wir sind heute in der Situation, dass die Nationalbankentscheide weltweit erheblich zugenommen haben, sowohl was die Bereitschaft der Nationalbanken angeht, tätig zu werden, als auch was die Breite angeht, mit der sie tätig werden. Sie haben das alle mitbekommen. Die Grundentscheide der amerikanischen Nationalbank und dann in unserer Umgebung vor allem der europäischen Zentralbank hatten auch auf die Schweiz erhebliche Auswirkungen. In der Folge davon hatten wir dann eben die Entscheide der Schweizerischen Nationalbank bei der Währungspolitik.

Wir sind gut damit gefahren, dass unsere Nationalbank unabhängig entscheiden kann. Das soll sie auch weiterhin unabhängig machen können. Umso mehr ist es entscheidend, dass die verfassungsmässige und die gesetzliche Verankerung der Tätigkeit, der Organisation und des Auftrags der Nationalbank glasklar sind, einschliesslich die Kompetenzordnung, was die Nationalbank machen darf und was nicht und wo die Kompetenz anderer Behörden beginnt. Dies ist umso wichtiger, als wir im Bereich der Notenbank Entscheide haben, die einerseits enorme Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft, auf die Arbeitsplätze in diesem Land haben, andererseits aber trotzdem – aber zwingenderweise – weder gerichtlich noch politisch anfechtbar sind.

Notenbankentscheide sind endgültig und können weder durch die Politik noch durch die Gerichte abgeändert werden. Das ist auch richtig so. Wenn das nicht so wäre, wäre die Notenbank eben nicht mehr unabhängig. Und weil dies so ist, ist es umso entscheidender, dass wir uns die Fragen, die ich im Postulat stelle, von Zeit zu Zeit und wahrscheinlich besonders jetzt wieder stellen: Stimmt die Kompetenzordnung? Stimmt die Rechtsform? Stimmen die Wahlart und die Grösse des Direktoriums und auch des Bankrates? Und ist die heutige Art der Kommunikation und der Rechenschaftsablage der Nationalbank noch zeitgemäss oder müsste man beispielsweise Mittel einführen wie in den Vereinigten Staaten, wo wesentliche Notenbankentscheide auch öffentlichen Hearings im Senat unterliegen? Dies würde zumindest die Verständlichkeit von Notenbankentscheiden in der Öffentlichkeit vergrössern.

Ich habe keine Motion eingereicht. Ich habe "nur" ein Postulat eingereicht, aber immerhin ein Postulat, von dem ich erwarte, dass die entsprechenden Fragen geklärt werden können. Ich danke dem Bundesrat für die Bereitschaft, das Postulat anzunehmen, und möchte Ihnen vorschlagen, dies auch zu tun.

Minder Thomas (V, SH): Kollege Bischof wünscht die Überprüfung der Governance der Schweizerischen Nationalbank. Was versteht man darunter? Auf der Homepage der Internetseite der Nationalbank finde ich unter Corporate Governance ein breites Spektrum: den Auftrag, die Grundlagen, die Kompetenzordnung, die Ak-



tionäre, die Organe und ihre Struktur, die Tätigkeit des Bankrates, die Geschäftsleitung, die Ausschüsse, die Revisionsstelle und auch die Vergütungen und vieles mehr.

Der Postulant hat in vier Punkten seine Vorstellungen zum Begriff Governance aufgeführt. In Ziffer 2 wirft Kollege Bischof die Frage auf, ob bei der Wahl, der Grösse und der Zusammensetzung des Direktoriums und des Bankrates Handlungsbedarf bestehe. Ich selbst habe diese Frage mittels einer parlamentarischen Initiative ebenfalls aufgeworfen. Es ist schade, dass diese beiden Vorstösse nicht zusammen behandelt werden konnten. Doch die Kommission hat die parlamentarische Initiative noch nicht vorberaten.

Das Direktorium der Nationalbank, das einer Geschäftsleitung gleichkommt, besteht heute aus nur drei Mitgliedern. Sie finden weltweit wohl keine börsennotierte Aktiengesellschaft – und das ist die Nationalbank – oder eine Nationalbank mit einem derart schmalen Direktorium. Für mich sind die drei Direktionsmitglieder der Nationalbank die mächtigsten Personen der Schweiz. Vielleicht wäre es angebracht, diese Macht auf mehrere Schultern zu verteilen. Überdies wäre ein Entscheid, wie etwa jener vom 15. Januar, von einem breiter aufgestellten Gremium von vielleicht fünf bis sieben Mitgliedern demokratischer und breiter abgestützt.

Die Nationalbank ist zwar eine Aktiengesellschaft, doch das Direktorium wird nicht etwa vom Bankrat, dem eigentlichen Verwaltungsrat, bestimmt, sondern vom Bundesrat. Der Bundesrat ist jedoch weder Aktionär noch sitzt er im Bankrat, dem eigentlichen Kontrollrat der Nationalbank. Diese Konstellation ist in der Tat ziemlich unorthodox und unbefriedigend.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch eine Bemerkung zum Thema Unabhängigkeit, dies auch, weil es vom Postulanten angesprochen wird und bei der Nationalbank für ihren Auftrag und ihre Tätigkeit von ganz zentraler Bedeutung ist. Was heisst unabhängig? Artikel 99 der Bundesverfassung besagt, dass die Nationalbank als unabhängige Zentralbank die Geld- und Währungspolitik zu führen hat. Sie darf keine Weisungen entgegennehmen. Doch für mich ist die Nationalbank eben nicht zu 100 Prozent unabhängig. Erstens verkehrt das Direktorium regelmässig mit dem Bundesrat. Es gibt, so glaube ich, vier offizielle Sitzungen pro Jahr. Gerade der Bundesrat ist aber eine zu 100 Prozent politische Instanz. Genau das möchte man ja vermeiden: Um die Unabhängigkeit zu unterstreichen, sollte die Nationalbank den Kontakt zur Politik möglichst vermeiden. Ich bin mir bewusst, dass Artikel 7 des Nationalbankgesetzes diesen Kontakt geradezu verlangt. Richtig ist es trotzdem nicht, das sollte korrigiert werden. Zudem bestimmt der Bundesrat sowohl die Mitglieder des Direktoriums als auch des Bankrates. Somit ist sogar bei der Rekrutierung die Politik die entscheidende Instanz.

Ich bitte den Bundesrat, in seinem Bericht das Wahlorgan kritisch zu hinterfragen, auch wenn es hier um ihn selbst geht. Ich könnte mir vorstellen, dass die Genehmigung der Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung vorgenommen wird oder dass sie – das ist mein Vorschlag – die Mitglieder des Direktoriums selber wählt. Zugegebenermassen sind auch wir ein politisches Gremium. Doch die Abhängigkeit ist bei einem 246er-Gremium doch ganz anders gelagert als bei einem Siebnergremium. Die Unabhängigkeit der Nationalbank und der Mitglieder des Direktoriums verlangt aber umgekehrt auch, dass diese sich nicht mehr politisch äussern, was sie etwa bei der Gold-Initiative getan haben, und sich nicht zu Anhörungen in die Kommissionen begeben. Unabhängigkeit heisst: Insbesondere den Kontakt mit der Politik möglichst vermeiden. Zurzeit ist dies leider nicht der Fall. Im Vorfeld der erwähnten Volksinitiative haben die Verantwortlichen sogar Abstimmungsempfehlungen abgegeben. Kürzlich, bei der bundesrätlichen Pressekonferenz zur "Too big to fail"-Problematik und zur Verschärfung bei den Eigenmitteln sass Herr Jordan neben Ihnen, Frau Bundesrätin. Auch das zeigt exemplarisch, dass die Nationalbank eben sehr wohl Politik betreibt. Wenn wir verlangen, dass sich die Politik – und das ist auch meine Haltung – nicht in die Strategie der Nationalbank einmischt, so muss dies auch umgekehrt Wirkung entfalten.

Ich bitte Sie aus all diesen Überlegungen und im Zusammenhang mit den aufgeworfenen Fragen um die Zustimmung zum Postulat.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Nur ein paar Bemerkungen zu Herrn Ständerat Minder: Es ist nicht so, dass sich der Bundesrat viermal jährlich mit dem Direktorium der Schweizerischen Nationalbank trifft, sondern es ist so, dass wir einmal im Jahr vom Präsidenten des Direktoriums über den Geschäftsgang, auch über allfällige Fragestellungen informiert werden. Zusätzlich gibt es seit vier Jahren eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen EFD, Finma und Nationalbank, wo es darum geht, die Voraussetzungen zu schaffen für die technischen Regelungen, die notwendig sind für die Weiterentwicklung des Finanzplatzes Schweiz. Das hat gar nichts mit einem Eingriff in die geldpolitischen Beurteilungen der Nationalbank zu tun. Die Nationalbank ist ja für Preisstabilität und geldpolitische Stabilität verantwortlich und muss dabei auch Rücksicht auf die Entwicklung der Konjunktur, also der Wirtschaftslage, nehmen.



Wir haben ein paar Fragen, die die Nationalbank, die Finma und den Bund interessieren, zum Beispiel die "Too big to fail"-Vorlage. Bei dieser Vorlage ging es auch darum, die systemrelevanten Banken zu definieren. Dafür ist die Nationalbank zuständig. Es ist dann natürlich auch eine Aufgabe der Nationalbank, die Kriterien zu bestimmen, die erfüllt sein müssen, damit die Gefahr für den Steuerzahler – ich sage es jetzt sehr plakativ – nicht mehr besteht. Die Frage ist also, was aus der Optik der Nationalbank und der Finma notwendig ist, damit solche Gefahren vermieden werden können. Das ist auch der Grund, warum bei der Verordnung zur "Too big to fail"-Vorlage bzw. deren Änderung oder Anpassung die Nationalbank und die Finma für den technischen Bereich und die Frage des materiellen Gehalts zuständig sind und nicht der Bund. Der Bund ist der Transporteur dieser Regelungen in den Rat hinein. Die Regelungen werden aber im Wesentlichen von der Finma und der Nationalbank vorbereitet, und zwar aus der Optik der Sicherheit des Finanzplatzes und des Vermeidens von Gefahren für die Steuerzahler. Das war der Grund, warum diese Verordnung so präsentiert wurde.

Jetzt zum Postulat selbst: Wir haben ja bereits zwei Postulate, die angenommen wurden: Das Postulat Bischof 15.3091, "Negativzinsen. Folgen für Pensionskassen, Kleinsparer und Kantone", und das Postulat Rechsteiner Paul 15.3367, "Bericht zum Schweizerfranken"; daran arbeiten wir. Dazu passt eigentlich Ihr Anliegen der Überprüfung der Governance der Nationalbank. Wir haben die letzte Abklärung in den Neunzigerjahren im Zusammenhang mit dem neuen Nationalbankgesetz gemacht; damals hat auch die Frage der Geldpolitik und des Euro hineingespielt. Es scheint uns richtig, dass man das macht, ohne aber – und da möchte der Bundesrat Wert darauf legen – die Unabhängigkeit der Nationalbank infrage zu stellen.

Es ist unbedingt notwendig, und ich habe mich immer dafür gewehrt, dass die Nationalbank absolut unabhängig bleibt und von der Politik in keiner Art und Weise beeinflusst wird. Wir sehen in anderen Ländern, wohin das führt, wenn eine Vermischung von Politik und Zentralbank besteht. Es gibt einige Länder, die das haben. Das ist nicht zum Guten für die Wirtschaft, für die Finanzpolitik eines Landes.

Das sind die Eckwerte; über die Unabhängigkeit der Nationalbank bzw. über das Weiterbestehen der Unabhängigkeit ist nach Ansicht des Bundesrates nicht zu diskutieren, die muss weiterhin Bestand haben. Aber die Frage der Governance kann man durchaus einmal anschauen und fragen, ob hier allenfalls Gesetzgebungsbedarf besteht.

Darum beantragen wir auch die Annahmen des Postulates. Wir werden das in die Fragestellung der anderen beiden Postulate einbauen.

Angenommen – Adopté