

Umstände und Elemente, namentlich auch unter Berücksichtigung aller zum betreffenden Zeitpunkt vorliegenden abstimmungsreifen Geschäfte festlegen.

Der Bundesrat beantragt Ihnen die Ablehnung der Motion.

Theiler Georges (RL, LU), für die Kommission: Ich bitte Sie, dieser Motion zuzustimmen.

Die WAK hat die Frage des Abstimmungsprozederes diskutiert. Da die beiden Initiativen nach Meinung der WAK nicht mit einer Stichfrage versehen werden können, muss an unterschiedlichen Abstimmungstagen darüber befunden werden; das ist logisch und richtig. Die WAK beantragt Ihnen mit der Motion, das Volk zuerst über die HEV-Initiative und dann über die Bauspar-Initiative entscheiden zu lassen. Sie hat das mit 15 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung entschieden.

Die HEV-Initiative will bekanntlich eine obligatorische Lösung für alle, sie geht auch inhaltlich etwas weiter. Je nach Deutlichkeit des Resultates kann man auf eine zweite Abstimmung verzichten, wenn die Initianten bereit sind, ihr Begehren zurückzuziehen. Aber natürlich kann da keine Garantie abgegeben werden.

Ich bitte Sie also, die Motion anzunehmen, damit wir gegenüber dem Bundesrat ein klares Zeichen setzen können.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Herr Theiler, irre ich mich, oder ist es so, dass dieselbe WAK vor einiger Zeit eine Motion angenommen bzw. an den Ständerat geschickt hat, bei der die Reihenfolge genau umgekehrt war? Wenn mich mein Gedächtnis nicht im Stich lässt: Würden Sie es nicht auch eher so sehen, dass es intelligenter wäre, wenn der Bundesrat die Reihenfolge festlegen würde?

Theiler Georges (RL, LU), für die Kommission: Was Sie gesagt haben, trifft zu, wenn ich mich richtig erinnere. Aber es ist auch in der Politik nicht verboten, intelligent zu sein und klüger zu werden.

Rime Jean-François (V, FR), pour la commission: La commission a déposé une motion qui a été acceptée par 15 voix contre 10 et 1 abstention et qui invite le Conseil fédéral à soumettre au vote du peuple et des cantons d'abord l'initiative populaire «Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement» – cette initiative propose en effet l'introduction obligatoire de l'épargne-logement –, et ensuite seulement l'initiative sur l'épargne-logement, laquelle laisse aux cantons la liberté d'introduire ou non cette épargne-logement. En effet, au cas où la première initiative serait acceptée, il est fort probable que la deuxième soit retirée. Je crois qu'on a fait cette réflexion par souci de clarté et d'efficacité.

Je vous demande donc de soutenir la motion de votre commission.

Le président (Germanier Jean-René, président): La commission propose d'adopter la motion. Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.3759/6101)

Für Annahme der Motion ... 105 Stimmen

Dagegen ... 62 Stimmen

11.028

Bankengesetz.

Änderung (too big to fail)

Loi sur les banques.

Modification (too big to fail)

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 20.04.11 (BBI 2011 4717)

Message du Conseil fédéral 20.04.11 (FF 2011 4365)

Ständerat/Conseil des Etats 14.06.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 16.06.11 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 15.09.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 19.09.11 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Nationalrat/Conseil national 19.09.11 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 21.09.11 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 22.09.11 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 27.09.11 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 28.09.11 (Differenzen – Divergences)

Einigungskonferenz/Conférence de conciliation 28.09.11

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.11 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 29.09.11 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 30.09.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 30.09.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2011 7487)

Texte de l'acte législatif (FF 2011 6897)

Antrag der Minderheit

(Baader Caspar, Flückiger, Kaufmann, Müri, Rime, Wandfluh)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag:

1. verbindliche Massnahmen in Bezug auf die Organisationsstruktur systemrelevanter Banken zu erlassen, um für systemrelevante Funktionen die faktische und rechtliche Beistandspflicht innerhalb der Konzerne auszuschalten;
2. den Gesetzentwurf dahingehend abzuändern, dass die Rechtssicherheit gewährleistet und die Wettbewerbsnachteile beseitigt werden;
3. dem Parlament den Wortlaut der Verordnung zusammen mit dem Gesetz zur Konsultation zu unterbreiten.

Proposition de la minorité

(Baader Caspar, Flückiger, Kaufmann, Müri, Rime, Wandfluh)

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat:

1. d'élaborer des mesures contraignantes relatives à l'organisation des banques d'importance systémique, qui permettent de supprimer l'obligation d'assistance effective et légale au sein des groupes en ce qui concerne les fonctions systémiques;
2. de modifier le projet de loi de manière à garantir la sécurité du droit et à éliminer les désavantages concurrentiels;
3. de soumettre au Parlement le texte de l'ordonnance conjointement avec celui de la loi.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Zur Ausgangslage: Die Finanz- und Wirtschaftskrise machte 2008 staatliche Massnahmenpakete in historischen Grössenordnungen zur Stabilisierung des Finanzsystems und zur Rettung einzelner Finanzinstitute in den USA, in praktisch allen europäischen Ländern und auch in der Schweiz notwendig. Die Schieflage einer Schweizer Grossbank hat eindrücklich gezeigt, dass dadurch das Funktionieren des gesamten Finanz- und Wirtschaftssystems bedroht sein kann. So erarbeiteten 2008 der Bundesrat, die Schweizerische Nationalbank und die damalige Eidgenössische Bankenkommision, die heutige Finma, ein Massnahmenpaket, in dessen Zentrum die Stabilisierung der UBS stand.

Da die Möglichkeit besteht, dass es nicht bei einem Einzelfall bleibt, sind nachhaltige Massnahmen zur Begrenzung der von Grossbanken ausgehenden systemischen Risiken erforderlich. Im Dezember 2008 einigte sich die Bankenkommission mit den Grossbanken auf höhere Eigenmittelziele bis 2013 und auf die Einführung einer Leverage Ratio, also einer Quote des Eigenkapitals im Verhältnis zum Fremdkapital. Zudem hat sie mit den Grossbanken ein neues Liquiditätsregime vereinbart, das per 30. Juni 2010 in Kraft getreten ist. Eine angemessene Ausstattung mit Liquidität ist neben Eigenkapital für die Widerstandsfähigkeit von Grossbanken unabdingbar. Ebenso ist auf den 1. Januar 2011 eine Revision der Eigenmittelverordnung vom 29. September 2006 in Kraft getreten, mit der die ersten aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise verschärften Vorschriften des Basler Ausschusses zur Eigenmittelunterlegung und die wichtigsten verbesserten Standards der EU zur Risikoverteilung umgesetzt worden sind.

Inskünftig soll auch eine Bank, die «too big to fail» – wörtlich «zu gross, um zu scheitern» – ist, untergehen können, sofern gewährleistet ist, dass die systemrelevanten Funktionen weitergeführt und gesichert werden können. Der Bundesrat setzte daher am 4. November 2009 eine Expertengruppe ein, die Massnahmen zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen erarbeiten sollte, zusätzlich zu den von der EBK beziehungsweise der Finma genannten. Der Expertenbericht ist dem Bundesrat am 30. September 2010 zugestellt worden. An seiner Sitzung vom 13. Oktober beschloss der Bundesrat, die Stossrichtung der Massnahmen, wie sie im Bericht unter «Policy Mix» dargestellt sind, zu unterstützen und gestützt darauf eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten. Weiter sollten Möglichkeiten geprüft werden, welche steuerlichen Massnahmen geeignet sind, die Rahmenbedingungen für den schweizerischen Bondmarkt und insbesondere für Cocos zu verbessern. Der Begriff «Contingent Convertibles», abgekürzt «Cocos», bezeichnet Fremdkapital, das unter bestimmten Bedingungen in Eigenkapital wandelbar ist oder abgeschrieben wird.

Die Vernehmlassung dauerte vom 22. Dezember 2010 bis zum 23. März 2011. Der überwiegende Teil der Vernehmlassungsteilnehmer hat die vorgeschlagenen bankengesetzlichen Massnahmen für systemrelevante Banken vollumfänglich oder zumindest dem Grundsatz nach gutgeheissen. Dies gilt insbesondere auch für die verschärften Eigenmittelanforderungen. Ihre WAK hat die Vorlage am 4. Juli und am 29. sowie 30. August dieses Jahres beraten.

Zu den Grundzügen der vorgeschlagenen Revision: Die beantragte Änderung des Bankengesetzes und des Obligationenrechts zielt auf die Umsetzung der im Expertenbericht genannten Kernmassnahmen ab. Im Bereich der Eigenmittel werden drei Komponenten geschaffen: Die Basisanforderung, 4,5 Prozent hartes Kernkapital, ist zur Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen für die normale Geschäftstätigkeit mindestens zu erfüllen. Der Eigenmittelpuffer – 5,5 Prozent hartes Kernkapital und 3 Prozent Cocos, das sind total 8,5 Prozent – erlaubt es den Banken, Verluste zu absorbieren, ohne dass die Basisanforderungen unterschritten werden. Die progressive Komponente, je nach Bilanzsumme rund 6 Prozent Cocos, sorgt dafür, dass Banken mit zunehmender Systemrelevanz eine stärkere Kapitalisierung haben müssen. Sie schafft dadurch den finanziellen Spielraum für die Bewältigung einer Krise durch die Umsetzung der vorbereiteten Notfallplanung.

Weiter gibt es Liquiditätsanforderungen, die sicherstellen, dass auch im Krisenfall ausreichend Liquidität vorhanden ist, bis Massnahmen zur Weiterführung von systemrelevanten Bankenfunktionen zum Tragen kommen können. Durch Massnahmen im Bereich der Risikoverteilung soll die Verflechtung innerhalb des Bankensektors verringert und somit die Abhängigkeit anderer Banken von systemrelevanten Banken reduziert werden. Organisatorische Massnahmen sollen die Weiterführung systemrelevanter Funktionen – insbesondere den Zahlungsverkehr, das Einlagen- und das Kreditgeschäft – im Falle einer drohenden Insolvenz sicher-

stellen. Dabei kommt das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung. Es ist also Aufgabe der jeweiligen Bank, sich so zu organisieren, dass die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist.

Bei den neuen gesetzlichen Vorgaben handelt es sich weitgehend um Rahmenbestimmungen. Die sogenannte Kalibrierung, also die Festsetzung der genauen Grössenwerte, sowie die Abläufe werden in Verordnungen geregelt. Sowohl bei dieser Kalibrierung als auch bei den vorgesehenen Notfallmassnahmen handelt es sich um massgebliche Elemente dieser Vorlage. Ihre WAK hat daher in den Übergangsbestimmungen beschlossen, dass die zugehörigen, erstmals erlassenen Verordnungen der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen sind.

Die Massnahmen haben sowohl präventive wie auch kurative Wirkung. Bei ihrer Grösse – Stand September 2010 –, ihrem Marktanteil und ihrem aktuellen Risikoprofil müssen die beiden betroffenen Grossbanken Eigenmittel von rund 19 Prozent ausweisen. Davon sind 10 Prozent der risikogewichteten Aktiven in hartem Kernkapital und 9 Prozent in Wandlungskapital bzw. in Cocos zu halten. Die Einführung dieses neuen Mittels soll unterstützt werden, indem die Emissionsabgabe auf Fremdkapital abgeschafft wird, und zwar für Cocos sowie für andere Obligationen und Geldmarktpapiere.

Betreffend die Eigenkapitalquote von 19 Prozent kam es in der Kommission, wie schon im Ständerat, zu Diskussionen: Sollen diese 19 Prozent für die ganze Firmengruppe oder auch für das Einzelinstitut gelten? Der Kommission ist versichert worden, dass 19 Prozent die Maximalhöhe seien, sowohl auf Stufe Konzern wie auf Stufe Einzelinstitut.

Der Zeitplan sieht vor, dass diese Gesetzesvorlage frühestens auf den 1. Januar 2012 – eine sportliche Vorgabe! – in Kraft tritt. Der Aufbau des zusätzlich erforderlichen Eigenkapitals wie auch der Bestände an Cocos ist ein kontinuierlicher Prozess, der bis Ende 2018 abgeschlossen sein soll. Die Finanzinstitute haben also genügend Zeit für den Aufbau.

Der Ständerat hat die Vorlage in der Sommersession beraten und ihr mit 36 Jastimmen, keiner Gegenstimme und 2 Enthaltungen zugestimmt. Ihre WAK hat sich den Beschlüssen des Ständerates weitgehend angeschlossen. Abweichungen davon werden Ihnen die Berichterstatter in der Detailberatung erläutern.

Eintreten war in Ihrer WAK nicht bestritten. Ich empfehle Ihnen, ebenfalls auf diese Vorlage einzutreten.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: Tout a commencé en 2008, année de la crise financière. 2008, annus horribilis pour les places financières du monde: crise des subprime, prêts étudiants pourris, faillite de Lehman Brothers. Ainsi commençait une crise dont la propagation a été aussi inédite que fulgurante. Une banque après l'autre était menacée de faillite. Un pays après l'autre devait sauver ses institutions bancaires.

Très rapidement, il fut clair que l'interdépendance et l'étroitesse des relations au sein du secteur bancaire étaient si fortes que les difficultés rencontrées par l'un pouvaient entraîner un effet de domino incontrôlable pour l'ensemble du secteur financier, pire, pour l'économie de tout un pays.

Beaucoup de produits financiers qui existent aujourd'hui sont d'une telle complexité que, même ceux qui en font le commerce ne sont plus en mesure de les comprendre. Les risques ont été totalement sous-évalués. On a supposé que la croissance, notamment dans le secteur immobilier, devait durer l'éternité. Mais aucun marché ne peut croître éternellement; c'est une chimère. La problématique de l'interdépendance entre les banques, la complexité des produits financiers, un comportement souvent éloigné des principes éthiques les plus fondamentaux, la toxicodépendance du fric et des systèmes de rémunération poussant à prendre des risques absolument excessifs ont été les moteurs de cette crise.

Inutile de rappeler que ce pays, la Suisse, a dû sauver sa plus grande banque, l'une des plus grandes du monde. En

2008, UBS rencontrait des difficultés sans précédent. Elle était aussi touchée par la crise des subprime aux Etats-Unis, ayant pris des risques absolument exagérés. Il a fallu le secours de la Confédération et de la Banque nationale pour venir en aide à UBS et, par là, à l'ensemble de l'économie du pays et de sa place financière. Sans cela, les conséquences auraient été absolument dramatiques pour ce pays. Nous n'avions guère le choix; il a fallu sauver UBS.

Ainsi, en 2008, la Confédération a octroyé un crédit de 6 milliards de francs. La BNS a racheté des actifs pourris pour un montant de 38,7 milliards de dollars. Ainsi en 2009 déjà, la Confédération a pu se départir de son prêt, et la bonne surprise, ce fut un bénéfice de 1,2 milliard de francs. Ce qu'il adviendra des actifs pourris repris par la BNS, il est encore trop tôt pour le dire.

L'intervention étatique montre deux choses. D'abord qu'il existe dans ce pays des entreprises d'importance systémique «too big to fail», trop grandes pour faire faillite, qui bénéficient de facto d'une garantie implicite de l'Etat. Il a fallu jouer les pompiers pour faire face aux risques, pour faire face à la catastrophe, et cela a évidemment entraîné un risque pour les contribuables et pour les habitants de ce pays. Il est évident qu'il faut prendre des mesures pour éviter une telle crise, pour éviter qu'un organisme financier d'une institution de cette importance puisse mettre tout le pays en danger. La proportion des actifs totaux détenus par cette banque par rapport au produit intérieur brut du pays a atteint des dimensions très importantes. C'est pour cela qu'il faut prendre des mesures.

Ainsi, si l'on considère l'ensemble des actifs détenus par UBS entre les années 2003 et 2007, la proportion est de 280 pour cent si l'on compare les actifs et le produit intérieur brut. C'est ainsi la première place mondiale qui revient à notre pays, la deuxième place étant occupée par l'Islande qui a un ratio de 247 pour cent; tout le monde se souvient de ce qu'il est advenu de l'Islande. Les banques ont pu réduire leur exposition aux risques, elles ont nettoyé leur bilan, elles ont assaini ces situations, mais la proportion entre le total de leurs actifs et le produit intérieur brut reste très important. Ces banques restent «too big to fail».

La réaction du Conseil fédéral ne s'est pas fait attendre. En 2009, il a mandaté une commission d'experts afin d'évaluer les solutions pour réduire et abandonner le risque systémique. La commission d'experts était largement constituée par des représentants de la BNS, de la FINMA, du SECO, de la Commission de la concurrence et même de l'économie, du monde académique et surtout des deux grandes banques. Parallèlement à cela, le Comité de Bâle a essayé de mettre sur pied de nouvelles régulations sur le plan international, connues sous le nom de Bâle III, et qui proposent de remédier à un certain nombre de difficultés constatées pendant la crise financière.

Le 30 septembre 2010, le rapport final de la commission d'experts a été publié et adopté à l'unanimité. Il est prévu d'aller au-delà de ce que prévoit Bâle III, connu sous le nom de «Swiss Finish», puisque l'importance de la place financière est très grande par rapport à la taille du pays.

Le Conseil fédéral a, sur la base de ce rapport d'experts, élaboré un message basé sur quatre piliers fondamentaux destinés à renforcer la stabilité du secteur financier, et l'a mis en consultation le 20 avril 2011. Les quatre piliers fondamentaux consistent premièrement en un renforcement des fonds propres; deuxièmement en une exigence plus sévère en matière de liquidités; troisièmement en une meilleure diversification des risques, dans le but de diminuer les interdépendances au sein du secteur bancaire; quatrièmement en une meilleure organisation destinée à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique, par exemple le secteur des prêts hypothécaires ou celui du trafic des paiements.

J'en viens au premier point: le renforcement des fonds propres. Il y a là trois composantes principale. D'abord une composante de base qui consiste à renforcer les fonds propres, de manière à ce qu'en cas de crise, la banque bénéficie d'un coussin. Ensuite, une composante évolutive pour

les établissements d'importance systémique. Les banques sont tenues, compte tenu de leur taille, de leur part de marché et de leur profil de risque, de détenir par rapport à la situation de septembre 2010 au moins 10 pour cent d'actifs sous forme de fonds propres – cela correspond à la définition restrictive; et si l'on y inclut les fameux Coco – ces emprunts à conversion obligatoire –, il faut atteindre 19 pour cent. La moyenne, dans les pays comparables, est de 13,5 pour cent. Il y a donc une part du capital propre qui peut être détenue sous forme de Coco, donc d'emprunts à conversion obligatoire. Cela veut dire que lorsque la proportion de fonds propres vient à baisser au-dessous d'un certain niveau – 7 pour cent, respectivement 5 pour cent –, ces fameux Coco, ces emprunts à conversion obligatoire, sont convertis automatiquement en capitaux propres.

J'en viens au deuxième point: les questions de liquidités. Il s'agit ici d'avoir suffisamment de liquidités pour faire face à la crise.

Le troisième point, c'est la diversification des risques, de manière à réduire l'interdépendance au sein du secteur bancaire, mais surtout la dépendance des banques «ordinaires» par rapport aux banques qui ont une taille d'importance systémique.

Le quatrième point, ce sont les mesures d'organisation. Il s'agit ici de permettre qu'une banque d'importance systémique puisse poursuivre avec les éléments les plus importants, si on veut les éléments vitaux du système bancaire; vous imaginez que si UBS ou Credit Suisse viennent à faire faillite, il faut que le trafic des paiements et un certain nombre de fonctions qu'UBS entretenait pour l'ensemble du système financier puissent se poursuivre.

Il est important de prendre ces quatre piliers ensemble, puisque seuls ces quatre piliers pris ensemble ont un sens et permettent de stabiliser le système financier. Le Conseil fédéral a imaginé aussi des mesures complémentaires, par exemple d'intervenir sur le système de rémunération lorsqu'une banque a été sauvée par l'Etat – ça semble logique; et aussi de supprimer le droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers-valeurs, les papiers monétaires qui sont concernés par cette révision de la loi sur les banques – et je pense en particulier aux fameux Coco. L'objectif est clair: il s'agit d'augmenter l'attractivité du marché obligataire suisse et l'attractivité des papiers monétaires, et notamment des Coco, sur le marché suisse. En effet, en cas d'insolvabilité d'une grande banque, il est évident que si ces papiers monétaires sont émis dans un autre pays, il peut y avoir des difficultés, dans cette idée, de conversion. Il est évident que c'est beaucoup plus simple si on peut le faire, pour l'essentiel en tout cas, sur le marché suisse.

Il y a ici un objectif très clair pour la stabilisation du système financier, c'est d'augmenter, dans un processus continu à partir du 1er janvier 2012, la part des fonds propres dont bénéficieront les principaux instituts financiers d'importance systémique – UBS et Credit Suisse – objectif qui doit être atteint jusqu'à la fin de l'année 2018.

La commission a fait des auditions, elle a entendu la FINMA, la Banque nationale et aussi les grandes banques. Notre discussion s'est concentrée sur un certain nombre de points, par exemple la comparaison avec la régulation à l'étranger. Nous avons aussi discuté des chances et des risques de ces nouveaux papiers, les fameux Coco, et nous avons aussi voulu voir le détail, puisque nous fixons dans cette loi les grands principes. Mais nous avons voulu voir ce qu'il en est de l'ordonnance. Et là, la décision a été prise. Elle nous sera soumise pour approbation au Parlement, en tout cas sa première mouture, prochainement.

Les décisions de la commission sont les suivantes. D'abord, elle est entrée en matière à l'unanimité. Ensuite, elle a rejeté la proposition de renvoi Baader Caspar, par 19 voix contre 7, simplement parce que les décisions de la commission d'experts, reprises pratiquement en l'état par le Conseil fédéral, soutenues par une immense majorité du Conseil des Etats, ont conduit la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national à également partager l'avis que ce projet était acceptable et qu'on n'aurait vraisemblablement pas

d'idées nettement plus géniales que celles de la commission d'experts. Par conséquent, quand on n'a pas mieux et quand on a une bonne solution, il est évident qu'il n'y a plus de temps à perdre, il faut tirer les enseignements de ce clash, de ce crash de 2008 pour que cela ne se reproduise plus; ceci est dans l'intérêt de la place financière et aussi de sa crédibilité sur le plan international.

Baader Caspar (V, BL): Ich beantrage Ihnen Rückweisung dieser Vorlage an den Bundesrat mit drei Aufträgen: Erstens soll er verbindliche Massnahmen in Bezug auf die Organisationsstruktur systemrelevanter Banken treffen, um zu verhindern, dass wir eine faktische und rechtliche Beistandspflicht bezüglich der systemrelevanten Funktionen innerhalb der Konzerne haben. Zweitens geht es darum, den Gesetzentwurf dahingehend abzuändern, dass die Rechtssicherheit gewährleistet wird und keine Wettbewerbsnachteile geschaffen werden. Drittens verlangen wir, dass die Verordnung dem Parlament zusammen mit dem Gesetz und nicht erst nach dem Gesetz zur Konsultation unterbreitet wird.

Zur Frage der Organisationsstruktur: Unsere Fraktion beantragt die Rückweisung. Ziel der SVP ist es, zu verhindern, dass der Bund und damit die Steuerzahler wie bei der UBS künftig wieder eine Grossbank mit Steuergeldern retten müssen, weil sie für unsere gesamte Volkswirtschaft systemrelevante Funktionen wahrnimmt. Darunter sind zu verstehen: erstens der Zahlungsverkehr, z. B. für all unsere KMU-Betriebe die Lohnzahlungen usw., und zweitens die Kreditgewährung an die Wirtschaft, insbesondere an unsere inländische KMU-Wirtschaft. Wir betrachten die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen insgesamt als ungenügend und diejenigen betreffend Liquidität und Eigenkapital vom Ausmass her als wettbewerbsbehindernd. Ungenügend sind die Massnahmen deshalb, weil den Banken bezüglich struktureller Massnahmen lediglich die Pflicht auferlegt wird, eine Notfallplanung vorzubereiten. Aufgrund derselben soll dann im Falle einer erforderlichen Sanierung im Rahmen eines Sanierungsplanes eine Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen auf einen eigenständigen Rechtsträger vorgenommen werden. Das ist ein ungedeckter Check! Wir sind überzeugt davon, dass diese Abspaltung der systemrelevanten Funktionen im Falle einer Bankenkrise, wie wir sie in den Jahren 2007/08 erlebt haben, von der internationalen Finanzwelt nicht akzeptiert würde. Und deshalb ist das gar nicht machbar.

Wer strukturelle Massnahmen treffen und die systemrelevanten Funktionen wirklich sichern will, muss jetzt eine Trennung verlangen, etwa mittels der Holdingstruktur, die wir zur Diskussion gestellt haben, also der jetzigen Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen in eine schweizerische Tochtergesellschaft. Ich bin mir bewusst, dass es dazu dann auch gesetzliche Anpassungen zur Verhinderung des Durchgriffs in Abänderung der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung braucht. Wir sind aber auch offen, über eine Variante mit der Ausgliederung nach dem Trennbankensystem zu sprechen, indem die systemrelevanten Funktionen strukturell klar vom Investmentbanking und vom Private Banking getrennt werden.

Wenn ich heute wieder in der Zeitung lese, dass die UBS Milliardenverluste im Investmentbanking schreibt, weil sich ein Mitarbeiter nicht an die Regeln gehalten hat, muss ich Ihnen sagen: Da nützt alles nichts, wenn Sie nicht eine saubere Abspaltung der systemrelevanten Funktionen verlangen. Es geht um den Schweizer Steuerzahler und um nichts anderes.

Zur Verordnung: Unseres Erachtens sollte die definitive Verordnung gleichzeitig mit dem Gesetz verabschiedet werden, weil es möglicherweise Wechselwirkungen gibt. Wir haben erst einen Verordnungsentwurf und noch nicht die definitive Verordnung gesehen, und dieser muss erst noch in die Vernehmlassung gehen. Es ist unseriös, jetzt vorweg das Gesetz, das derart offen formuliert ist, zu verabschieden.

Zusammenfassend muss ich feststellen, dass die Vorlage zwar «Too big to fail» heisst, aber das Grundproblem wird in ihr nicht angepackt. Im Bereich Liquidität und Eigenkapital

hingegen wird überreguliert. All jene unter Ihnen, die sonst immer international harmonisieren wollen, schiessen bei diesen Parametern mit einer Swiss-Finish-Vorlage über das Ziel hinaus. Es gibt auch keine sachliche Notwendigkeit, dass diese Vorlage derart rasch umgesetzt werden muss, zumal die Banken unter Aufsicht der Finma bereits jetzt daran sind, gestützt auf die Basel-III-Empfehlungen und die bereits in Kraft getretenen Verordnungen ihr Eigenkapital aufzustocken und die Liquidität zu verbessern. Es scheint im Parlament andere Gründe für die Hektik zu geben: Seien wir doch offen, sie sind wahltaktischer Natur.

Ich bitte Sie deshalb: Bleiben Sie realistisch, helfen Sie mit, diese Vorlage zurückzuweisen und im Sinne des schweizerischen Steuerzahlers zu verbessern.

Schelbert Louis (G, LU): Die Fraktion der Grünen beantragt, auf die Revision des Bankengesetzes einzutreten und den Rückweisungsantrag der Minderheit abzulehnen. Es handelt sich um ein wichtiges Geschäft, wir Grünen sind daran interessiert, die Vorlage über die Hürden zu bringen. Das inhaltliche Ziel muss in unseren Augen sein, dass eine Katastrophe, wie sie 2008 wegen der Verfehlungen der UBS drohte, in Zukunft weitestgehend ausgeschlossen werden kann. Das bietet die Vorlage des Bundesrates nicht, sie bringt nur ein Minimum. Wir werden mit eigenen Anträgen und mit der Unterstützung anderer Anträge versuchen, das noch zu korrigieren.

Es ist ungeheuerlich und skandalös, was die Grossbank UBS der schweizerischen Volkswirtschaft und unserer Gesellschaft zugemutet hat. Und es ist nicht recht, dass die Bankoberen nicht zur Rechenschaft gezogen wurden. Dass Verantwortliche dieses Instituts jetzt den Mund schon wieder voll nehmen, als wäre nie etwas gewesen, ist für uns umso inakzeptabler.

Etwas Gutes hatte die Sache: Im Gefolge der Krise wurde das alte Bankgeheimnis ausgehebelt. Jahrzehntelang kämpften wir dafür, so weit zu kommen, wie man heute ist. Wir nehmen diese Errungenschaft gerne an, hätten diesen Erfolg allerdings lieber ohne tiefgreifende Finanz- und Wirtschaftskrise erreicht.

Die Zukunft des Finanzplatzes lässt sich auf der neuen Grundlage besser sichern, die alte Praxis mit einem Geschäftsverständnis, das auf Steuerhinterziehung aufbaute, brachte und bringt uns vor allem Schwierigkeiten. Wie wir aktuell sehen, ist auch das noch nicht definitiv ausgestanden: Zehn Schweizer Banken stehen wieder im Fokus der US-amerikanischen Behörden.

Die Krise liegt noch nicht hinter uns. Niemand weiss, was sich vorab im europäischen Raum, ja im globalen Massstab in den nächsten Wochen und Monaten ergeben wird. Diverse Länder sind in Schwierigkeiten, auch als Folge der Bankenkrise. Institutionen wie die EU und der IMF müssen zu riesigen Hilfspaketen greifen, damit ein Wiederaufflammen der ganz grossen oder einer noch schlimmeren Krise abgewendet werden kann. Ob es gelingt, ist offen. Führt man sich all das vor Augen, sieht man, dass die Schweiz bislang viel Glück hatte. Hoffen wir, dass es uns treu bleibt.

Treu bleibt uns dieses Glück am ehesten, wenn wir jetzt das Richtige tun. Zu diesem Richtigen gehört für uns Grüne, dass die Regulierung der Grossbanken tatsächlich stattfindet. Die Grossbanken haben Bilanzen, die ein Mehrfaches dessen betragen, was die schweizerische Volkswirtschaft total in einem Jahr leistet. Ein solches Verhältnis zur Wirtschaftskraft kennen Banken in Deutschland, in den USA oder in Grossbritannien nicht, auch wenn sie ebenfalls gross sind. Der Zusammenbruch einer Bank wie UBS oder CS hätte in keinem dieser Länder die gleichen verheerenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen wie in der Schweiz. Deshalb ist es nötig und wichtig, die systemrelevanten Banken besser zu regulieren.

Die Vorlage des Bundesrates ist von starkem Vertrauen in diese Institute geprägt, obwohl sie das Vertrauen der Bevölkerung und der Behörden teilweise grässlich missachtet haben. Ob sich dieses Vertrauen lohnt? Herr Grubel von der UBS hat öffentlich mit dem Auszug der Bank gedroht, um

auf die Regulierung der Bank Einfluss zu nehmen. Das soll uns nicht beirren. Wie angetönt, sind in den Augen von uns Grünen diverse Verbesserungen nötig. Es geht darum, die Volkswirtschaft vor extremen Verwerfungen wegen Fehlern von Bankern zu schützen.

Dazu zählen wir die Einführung eines Trennbankensystems. Dafür müssen wir die Vorlage nicht zurückweisen, sondern ergänzen. Wir schlagen vor, dass Banken, die Publikumseinlagen entgegennehmen und das Kreditgeschäft betreiben, nicht im Wertpapierhandel tätig sein dürfen. Das trifft einen Kern der Sache. Weiter sind wir für den Minderheitsantrag von Kollegin Leutenegger Oberholzer, die ein hartes Eigenkapital von 10 Prozent verlangt. Dabei könnte weniger getrickst werden als beim Entwurf des Bundesrates, bei dem die Banken ihr Eigenkapital grossenteils auf die von ihnen selbst beurteilten Risiken ausrichten können. Einverstanden ist unsere Fraktion, dass bei der Liquidität höhere Anforderungen gestellt werden. Ob der vorgesehene Zeitraum von einem Monat zur Einrichtung einer neuen Organisation tatsächlich genügt, bleibt als Frage im Raum. Der Bundesrat hat die Möglichkeit, bei einem Versagen zu justieren. Schliesslich wollen wir, dass die Grossbanken die faktische Staatsgarantie mit einer Abgabe begleichen. Die Kantonalbanken müssen eine Abgeltung entrichten. Das soll auch bei den Grossbanken so sein.

Die Vorlage des Bundesrates geht in die richtige Richtung, aber sie ist nur ein Minimum. Wir Grünen halten dafür, sie in einzelnen Punkten zu verbessern, sind für Eintreten und lehnen den Rückweisungsantrag der Minderheit ab.

Thorens Goumaz Adèle (G, VD): Le groupe des Verts soutient l'entrée en matière sur les modifications de la loi sur les banques. Contrairement à la minorité Baader Caspar, il ne souhaite pas reporter le débat, même si le projet qui nous est soumis ne lui convient pas en tous points.

Il est en effet urgent de prendre des mesures pour éviter que la collectivité doive à l'avenir intervenir à nouveau pour sauver une banque d'importance systémique, car c'est là l'objectif de la modification de la loi. Nous ne voulons plus que la Confédération soit contrainte d'engager des fonds publics pour empêcher la faillite d'une banque dont les services sont vitaux pour l'économie suisse.

Le projet qui nous est soumis est loin d'être parfait, mais il doit être débattu et voté. L'augmentation des fonds propres qu'il impose aux grandes banques est une mesure que nous soutenons. Cependant, le fait que ces fonds propres soient pondérés en fonction des risques pose la question de leur juste évaluation. La crise financière qui a mis en danger nos grandes banques n'avait-elle pas pour origine des produits financiers dont les différents acteurs de la finance, et jusqu'aux agences de notation, avaient dramatiquement sous-estimé les risques? Comment pouvons-nous être assurés aujourd'hui qu'ils seront mieux appréciés? Rien ne nous le garantit!

Le projet qui nous est soumis exige en outre que les fonctions d'importance systémique des grandes banques soient maintenues en cas de difficultés. Pour ce faire, les banques doivent s'organiser de manière à pouvoir mettre en oeuvre un plan d'urgence en cas de menace d'insolvabilité en vue de préserver leurs fonctions d'importance systémique.

Il est laissé carte blanche aux banques concernant le détail de cette organisation. De prime abord, on peut considérer cette liberté d'action de manière positive, puisque c'est finalement l'objectif qui est important et non les instruments utilisés pour l'atteindre. L'article 10 précise en effet que les banques d'importance systémique doivent prouver face à la FINMA que le maintien de leurs fonctions d'importance systémique est bien garanti. Nous pourrions, dès lors, faire confiance aux banques et les laisser s'organiser à leur guise, puisque les services vitaux pour l'économie sont préservés. Il n'y a donc plus de raison que la Confédération risque d'intervenir en leur faveur.

Malheureusement, l'article 10a nous fait déchanter. Il commence ainsi: «Si, malgré la mise en oeuvre des exigences particulières, une banque d'importance systémique ou sa

société mère se voit accorder une aide financière directe ou indirecte puisée dans les moyens de la Confédération ...» Par cet article, la loi évoque clairement l'éventualité d'un échec des mesures qu'elle met en place. Cette éventualité nous a d'ailleurs été confirmée lors des débats en commission.

Dès lors, les Verts considèrent que le message adressé par le Conseil fédéral aux grandes banques n'est pas clair. Si la Confédération n'exclut pas d'intervenir à nouveau parce qu'une banque d'importance systémique met en danger notre économie, elle accorde à nos grandes banques une garantie implicite aujourd'hui comme hier. Or c'est là ce que nous voulions éviter grâce à ces modifications légales.

Cette faiblesse de la loi justifie les propositions de minorité qui vont toutes dans le sens d'un renforcement des garanties que nous sommes en droit d'exiger de nos grandes banques. Nous voulons qu'elles cessent de s'appuyer sur l'Etat pour développer leurs activités et qu'elles prennent leurs responsabilités, à l'image des autres entreprises de ce pays qui gèrent leurs risques sans compter sur une assurance étatique et qui assument les sanctions du marché lorsqu'elles ont mal évalué ces risques.

Hassler Hansjörg (BD, GR): Die Finanzkrise sitzt uns immer noch in den Knochen. Wir alle wissen, dass wir damals mit einem blauen Auge davonkamen. Wir hatten dabei mehr Glück als Verstand. Der Staat und die Nationalbank mussten eingreifen und der UBS unter die Arme greifen, um damit Schlimmeres zu verhindern. Eines hat sich während der Finanzkrise deutlich gezeigt – das war uns zu wenig bewusst –: Unsere Grossbanken sind eine Nummer zu gross, um vom Staat gerettet werden zu können. Volkswirtschaftlich sind sie für uns aber von ausserordentlich grosser Bedeutung. Sie ermöglichen und sichern die notwendigen Investitionen unserer Wirtschaft, von den Grossbetrieben bis zu den KMU. Unsere Grossbanken sind, wie auch die übrigen Banken, wichtig für das Funktionieren des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Darum brauchen wir sie auch in Zukunft; das ist für uns keine Frage.

Die Banken dürfen aber nicht zu einem unkalkulierbaren Risiko für unser Land werden. Wir müssen bedenken, dass die Bilanzsumme der UBS 2,5-mal und die der CS 2-mal das Bruttoinlandprodukt der Schweiz beträgt. Ein Ausfall einer der Grossbanken würde die ganze Volkswirtschaft gefährden. Darum braucht es diese «Too big to fail»-Vorlage. Es braucht sie, um das Risiko deutlich vermindern zu können, dass der Staat noch einmal eingreifen muss, um eine Grossbank zu retten.

Wir müssen uns auch bewusst sein, dass die Rettung einer der Grossbanken die Finanzkraft des Bundes übersteigen könnte. Die Grossbanken sind aber zu gross, als dass man sie fallenlassen könnte, denn der Schaden für die ganze Volkswirtschaft wäre enorm. Darum ist die Vorlage nötig, damit die Stabilität der jeweiligen Bank, aber auch des ganzen Finanzsystems in unserem Land durch präventive Massnahmen gestärkt werden kann.

Die Notwendigkeit der vorgesehenen Massnahmen wird von der Nationalbank und auch von der Finma deutlich unterstrichen. Die Nationalbank sagt unmissverständlich, dass dringender Handlungsbedarf bestehe. Es handle sich nicht um ein theoretisches Problem, sondern um ein ganz reales, das jetzt gelöst werden müsse. Die Vorlage sei nicht gegen die Banken gerichtet, sondern solle die Banken und den ganzen Finanzplatz und damit auch die ganze Volkswirtschaft stärken. Das sind klare Worte der Nationalbank. Sie sind glaubwürdig und geben wohl die richtige Einschätzung der Situation wieder.

Die erforderlichen Präventionsmassnahmen wurden mit allen betroffenen Kreisen ausdiskutiert. Der Bundesrat hat eine breitabgestützte Expertenkommission eingesetzt, mit dem Auftrag, geeignete Vorschläge für die Lösung des Problems vorzuschlagen. Diese Expertenkommission hat klare und logische Vorschläge unterbreitet. Die Expertenkommission hat aufeinander abgestimmte Kernmassnahmen in den vier Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Organisation und Risi-

kovertteilung vorgeschlagen. Die Vorgabe von Eigenmitteln in der Höhe von 19 Prozent ist zwar streng, aber 19 Prozent sind tragbar. Die organisatorischen Massnahmen sind nur subsidiär: Es müssen keine Eingriffe ins Geschäftsmodell vorgenommen werden, ausgewogene Universalbanken sind weiterhin möglich.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind im internationalen Vergleich angemessen. Und wenn wir die Massnahmen international verglichen, müssen wir sie in einer Gesamtperspektive vergleichen. Ein isolierter Vergleich nur der Eigenmittelanforderungen greift zu kurz. Und wenn die Vorschriften für die Schweizer Banken hoch sind, so erzeugt das auch Vertrauen in unsere Bankinstitute, was sich auf den Finanzplatz Schweiz durchaus positiv auswirken kann.

Die Vorlage stützt sich weitgehend auf den Expertenbericht. Die Nationalbank und die Finma fordern vehement griffige Massnahmen für die Risikoverminderung bei den Grossbanken und für die Stabilisierung des Finanzplatzes Schweiz. Wir von der BDP teilen diese Auffassung voll und ganz. Darum unterstützen wir die Vorlage, sind selbstverständlich für Eintreten und lehnen den Antrag der Minderheit Baader Caspar auf Rückweisung ab.

Kaufmann Hans (V, ZH): Die SVP-Fraktion unterstützt selbstverständlich den Antrag der Minderheit Baader Caspar auf Rückweisung. Kollege Baader hat ihn ja bereits begründet. Wir erachten die Vorlage als eine der wichtigsten der zu Ende gehenden Legislatur. Deshalb sollten wir nicht überhastet legiferieren und ein schlechtes Gesetz machen. Deshalb behalten wir uns auch vor, die Vorlage am Schluss abzulehnen, wenn sie durch die Annahme von vorliegenden Minderheitsanträgen noch weiter verschlechtert wird.

Ich glaube, wir sind uns hier im Saale einig, dass wir die Gefahr, die von einer allfälligen Grossbankeninsolvenz auf die Schweizer Wirtschaft ausgeht, verringern müssen. Ganz ausschliessen können wir solche Probleme natürlich auch mit dem Gesetz nicht. Aber wir können immerhin einen grosszügigeren Puffer schaffen, der dazu beiträgt, dass eine Grossbank nicht schon wegen kleinerer Probleme zum Stillstand kommt, mit all den negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft.

Ich habe selbst eine ausführliche Auslegeordnung der Möglichkeiten und der Massnahmen verfasst, wie sie in den internationalen Gremien und im Ausland diskutiert werden. Wenn ich meinen Katalog mit den Vorschlägen der Expertenkommission vergleiche, so stelle ich fest, dass mein Katalog viel ausführlicher ist. Aber ich glaube doch, dass die Expertenkommission die Prioritäten für eine erste Phase richtig gesetzt hat, indem sie das Schwergewicht auf höhere Eigenmittel und Liquidität gelegt hat.

Die Kunst für uns besteht nun darin, die richtige Dosierung zu finden. Wenn wir den Banken innert kurzer Zeit zu viel abfordern, wird das für unsere Volkswirtschaft ebenfalls negative Folgen haben. Die zusätzliche Steuerung der Eigenmittelunterlagen für systemrelevante Banken über Zuschläge für Marktanteile und Bilanzsummengrösse, aber auch die Rabatte sind dabei eine wichtige Sache. Die meisten hier im Saal wissen vielleicht, dass unsere Grossbanken zum Beispiel im inländischen Kreditgeschäft bei den ungedeckten Krediten für KMU einen sehr hohen Marktanteil halten. Wenn sie nun wegen der zu hohen Eigenmittelanforderungen diese Kredite herunterfahren, so frage ich mich ernsthaft, wer diese Marktanteile übernehmen soll.

Ein weiteres Problem ist die Eigenmittelbeschaffung. Die ganze Welt muss ja ihre Banken nachfinanzieren, nicht nur die Schweiz. In Europa ist die Lage besonders dramatisch. Denn der IWF hat ja gerade dieser Tage noch bekanntgegeben, dass die Banken, wenn sie die Staatsanleihen, die sie von diesen Peripherieländern in den Büchern halten, zu Marktpreisen bewerten müssten, weitere 200 Milliarden abschreiben oder eben nachfinanzieren müssten. Weltweit wird der Nachfinanzierungsbedarf auf 500 bis 1000 Milliarden US-Dollar geschätzt. Viele Banken werden nicht in der Lage sein, diese neuen Eigenmittel zu beschaffen. Dann kommt eben Plan B zur Anwendung, wonach sie die Risiken

herunterfahren müssen, wie dies gerade dieser Tage die grösste Bank in Europa, die französische BNP, angekündigt hat, die eben ihre Bilanz um 10 Prozent kürzen will. Ich bin froh, dass unsere Grossbanken bereits massive Reduktionen der Bilanzsummen vorgenommen haben. Aber letztlich bedeutet das natürlich, dass die Kreditvergabe gekürzt oder gedrosselt werden muss, wobei es leider so ist, dass es keine florierenden Industrieländer gibt, ohne dass auch der Bankensektor sich gutentwickelt. Stagnation bei den Banken wird sich nämlich früher oder später, das werden Sie sehen, auch auf die Realwirtschaft übertragen. Daher müssen wir alles daransetzen, dass sich die Grossbanken raschestmöglich, bevor alle anderen auf den Markt kommen, neue Eigenmittel beschaffen können. Deshalb wollen wir sämtliche Emissionsabgaben und auch die Verrechnungssteuer auf den Cocos, diesen Zwangswandelanleihen, abschaffen.

Unsere Grossbanken bezahlen bekanntlich praktisch keine Dividenden, weil sie mit dem Zurückbehalten von Gewinnen ihre Eigenmittelbasis wieder stärken wollen. Sie haben sinkende Eigenkapitalrenditen, und die bisherigen Aktionäre müssen befürchten, dass ihre Gewinne pro Aktie durch die massive Neuemission von neuen Aktien weiter verwässert werden. Es wird also sehr schwierig sein, in der Schweiz solche Kapitalerhöhungen durchzuführen bzw. die neuen Coco-Bonds einzuführen. Deshalb müssen wir schauen, dass die Neuemissionen attraktiv sind, damit diese auch im Ausland platziert werden können. Denn es nützt uns für die Volkswirtschaft nicht viel, wenn wir alle Risiken in der Schweiz behalten und sie schlussendlich in den Pensionskassen lagern. Das macht keinen Sinn.

Für uns sehr unbefriedigend ist bis jetzt die Eigenmittelverordnung, über die wir natürlich hier nicht diskutieren. Aber ich sehe in der Eigenmittelverordnung die konkrete Umsetzung dieses Gesetzes, und da kommt es zu paradoxen und unverständlichen Situationen. Wenn Sie zum Beispiel den Leverage-Faktor nehmen, dann sehen Sie, dass aufgrund dieser Vorschrift mehr Eigenkapital gebraucht wird, als aufgrund der risikogewichteten Eigenkapitalunterlegung notwendig ist. Was ist die Folge davon? Die Grossbanken könnten bei unveränderter Bilanzsumme ihre Risiken hochfahren, und das ist doch nicht der Zweck der ganzen Gesetzgebung. Unsere Fraktion will die Banken ermuntern, die Pläne für eine allfällige Auslagerung der systemrelevanten Aktivitäten zu erstellen, damit im Notfall rasch gehandelt werden kann. Dafür sollen den Grossbanken Rabatte auf den Eigenmittelanforderungen zwingend gewährt werden. Wir gehen jedoch noch einen Schritt weiter: Wir möchten, dass die Grossbanken bereits jetzt solche Ausgliederungen vornehmen. Wir möchten erreichen, dass das nicht durch Kleinanleger oder andere Gläubiger blockiert und verzögert wird. Deshalb verlangen wir im Falle einer durchgeführten Ausgliederung die Gewährung der vollständigen Rabatte.

Noch ein Punkt erscheint mir wichtig: Sie sollten nicht vergessen, dass unsere Grossbanken im internationalen Wettbewerb stehen. Das betrifft nicht nur die Eigenmittelbeschaffung, sondern auch viele Geschäftssparten. Und wenn wir jetzt mit übertriebenen Eigenmittelanforderungen unsere Grossbanken aus dem Wettbewerb treiben, dann werden auch unsere grossen Unternehmen auf viele Dienstleistungen unserer Grossbanken verzichten müssen. Sie werden dann von ausländischen Grossbanken abhängig werden, und das möchte ich jedenfalls nicht.

Ich sehe auch, dass jetzt im Ausland die Aufsichtsbehörden überall zurückkriechen. Sie verzögern die Einführung strenger Eigenmittelvorschriften, und vor allem bleiben sie weit hinter den Schweizer Standards zurück.

Ich bin einmal mehr enttäuscht, wie wenig die Schweiz hier in den internationalen Gremien, und ich meine hier vor allem die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), durchsetzen konnte. Als Gegenmassnahme empfehlen wir, dass wir die internationalen Entwicklungen und die Gesetzgebung regelmässig überprüfen. Im Fall, dass zu grosse Wettbewerbsnachteile entstehen, empfehlen wir, dass wir dann nochmals über die Bücher gehen. Mir wäre es ehrlich gesagt lieber, das Ausland würde sich unseren Standards anpassen.

sen, als dass wir dann Konzessionen machen müssten. Aber wir müssen das auf alle Fälle nochmals überprüfen. Wie gesagt, wir werden den Rückweisungsantrag der Minderheit unterstützen, und wir werden auch nachher, so nehme ich an, noch zahlreiche Vorbehalte gegen die Vorlage haben. Sie ist nicht ausgegoren, und sie erinnert mich etwas an die Gesetzgebung bei der Finanzmarktaufsicht. Ich habe damals auch einen Mängelkatalog aufgestellt. Sie wollten es nicht wahrhaben, und wenn Sie jetzt schauen, sehen Sie, dass viele unserer Probleme genau deshalb entstanden sind, weil wir damals kein ideales Gesetz, sondern eine Husch-husch-Übung gemacht haben.

Grunder Hans (BD, BE): Herr Kollege Kaufmann, ich habe eine Frage an Sie. Gestern konnte man von mehreren international anerkannten Experten hören, unter Umständen sei eine neue Rettungsaktion nötig, insbesondere bei den europäischen Banken, eine Rettungsaktion, die noch viel gravierender sein könnte als die in der letzten Finanzkrise. Sie wollen jetzt eine Verzögerung. Haben diese Experten nicht Recht? Sehen sie das Ganze zu schwarz? Es würde mich interessieren, was Sie als Bankenexperte dazu meinen.

Kaufmann Hans (V, ZH): Ja, Herr Grunder, das ist für mich leider Schnee von gestern. Ich habe schon seit Monaten darüber gesprochen, und es ist tatsächlich ein Problem in Europa, dass man dort nicht gewillt ist, mit den Rekapitalisierungen vorwärtzumachen. Die Grossbanken sind ja vor allem in Deutschland, wo man sich diesbezüglich weigert, staatlich geschützte Banken. Das Problem ist schon klar: Hier müssten die Staaten, die selber Finanzprobleme haben, nachfinanzieren, und das wollen sie nicht. Deshalb habe ich gesagt, mir wäre lieber, man würde im Ausland die Eigenmittel den schweizerischen Standards anpassen. In der Schweiz ist schon sehr vieles gelaufen, ob wir das Gesetz jetzt machen oder nicht. Die Grossbanken haben ja ihre Bilanzsummen praktisch halbiert. Sie stocken die Eigenmittel auf. Sie haben sich gewisse Eigenmittel auch bei ausländischen Grossinvestoren beschaffen können. Die UBS zahlt vorderhand keine Dividende, damit sie mit den zurückbehaltenen Gewinnen die Eigenmittel aufstocken kann. Es ist ganz klar, man ist gewillt, von heute – wenn ich die Eigenmittel der Grossbanken zusammenzähle – 80 Milliarden Franken auf 150 oder 160 Milliarden Franken bis ungefähr 2019 aufzustocken. Aber das wissen Sie so gut wie ich, dass Sie das natürlich nicht über unseren Kapitalmarkt beschaffen können. Zählen Sie doch die Nettokapitalmarktbelastung am Schweizer Kapitalmarkt seit 2001 zusammen. Netto haben wir 30 Milliarden Franken aufgenommen. Da sind aber alle Obligationen von Bund, Kantonen, in- und ausländischen Schuldner und Aktien inbegriffen. Sie können Kapitalbeschaffungen schlicht nicht so rasch durchführen, ausser Sie verdrängen dann den Privatsektor total vom Markt.

Bischof Pirmin (CEg, SO): Im Gegensatz zu meinem Vordrucker empfehle ich Ihnen, dieses Geschäft nicht zu verzögern, den Rückweisungsantrag abzulehnen und selbstverständlich auf das Geschäft einzutreten.

Die Sache ist wichtig, und die Sache ist dringlich. Die Rettung der UBS hat gezeigt, dass der Zusammenbruch eines einzigen Unternehmens unsere ganze Volkswirtschaft an den Rand des Abgrundes bringen könnte. Das darf in einer freien Marktwirtschaft nicht sein. Und es darf in einer freien Marktwirtschaft auch nicht sein, dass, wie das hier systematisch geschehen ist, Gewinne privatisiert werden und Risiken sowie Schäden gleichzeitig sozialisiert werden; die Schäden werden durch den Steuerzahler und die Steuerzahlerin getragen. Die Rettung der UBS und vieler anderer Banken weltweit wurde damals ausgelöst durch eine Hypothekenkrise in den USA. Die nächste Krise, die sich abzeichnet, wird wahrscheinlich ausgelöst werden durch Staatsschulden, also durch Anlagen in vermeintlich gute Staatsanlagen, die Banken und Private weltweit getätigt haben, die aber eben doch nicht so gut sind. Was beide Ursachen verbindet, ist die ganz einfache Anforderung, die die heutige

Vorlage an die Banken stellen will: Wir verlangen von den Banken nur, aber immerhin, dass sie genügend Eigenkapital haben, um geschäften zu können. Wir verlangen von den Banken also nur das, was die Banken von jedem kleinen und grossen Unternehmer in diesem Land auch verlangen, nämlich dass er genügend Eigenkapital zum Geschäften hat. Wenn man weltweit im grossen Stil und mit grossen Risiken tätig ist, dann sollte diese Regel umso mehr gelten.

Es ist keine Lösung, eine Scheinlösung mit einer Holdingstruktur oder ähnlichen organisatorischen Massnahmen zu bringen. Sie wissen, dass solche rein rechtlichen gesellschaftlichen Strukturen die Haftung zwischen den einzelnen Gesellschaften nicht beseitigen. Die einzige Möglichkeit, Zusammenbruchsrissen wenigstens zu vermindern – ausschliessen kann man sie nicht –, sind Eigenmittelanforderungen. Die Schweiz geht mit dem heute vorliegenden Gesetz ziemlich weit. International gesehen gehen wir im Moment am weitesten, was die Anforderungen an die Grossbanken betrifft. Aber wir sind als kleines Land mit zwei sehr grossen, systemrelevanten und international tätigen Banken auch am stärksten exponiert.

Dass bei diesen Eigenmittelanforderungen neben hartem Kernkapital neu auch sogenannte Pflichtwandelanleihen, eben die Coco-Bonds, zulässig sind, begrüssen wir. Wir haben dieses Mittel schon im Jahre 2009 in einem Vorstoss verlangt, und die Expertenkommission und der Bundesrat haben uns jetzt ein, wie uns scheint, taugliches Modell vorgelegt. Es ist die Umsetzung der Regel, dass zuerst nicht der Steuerzahler bluten soll, wenn es kracht, sondern diejenigen, die eben Geld in einer Form in diesen Banken angelegt haben, bei der sie wussten, dass ihr Anlagegeld, wenn es schwierig wird, in Eigenkapital umgewandelt werden kann.

Sind diese harten Regeln international vertretbar oder nicht? Wir sind der Auffassung, dass die Regelungen bezüglich Eigenkapital hart, aber erträglich sind. Die Schweiz ist stark exponiert. Wir haben, um die Flexibilität der Regelung zu gewährleisten, daher eine Revisionsklausel in den Gesetzentwurf eingeführt. Sollten sich im internationalen Wettbewerb also ganz wesentliche Dinge ändern, ist es auch möglich und geboten, diese Gesetzgebung anzupassen.

Zusammengefasst hat die Expertenkommission eine ausgezeichnete Arbeit geleistet. Sie hat nicht nur das welterste sichere Paket vorgelegt, sie hat es auch geschafft, das in Zusammenarbeit mit allen wichtigen Spielern zu tun. Auch die beiden Grossbanken haben dieses Szenario und den Gesetzentwurf, der Ihnen jetzt vorliegt, unterzeichnet, sie tragen ihn mit – auch wenn in letzter Zeit einiges Sperrfeuer von dieser Seite gekommen ist.

Wir haben als zusätzliche Vorsichtsmassnahme ins Gesetz eingefügt, dass die Verordnungen, die gestützt auf dieses Gesetz erlassen werden müssen, dem Parlament vorgelegt werden müssen, wenn sie das erste Mal erlassen werden. Das ist aussergewöhnlich. Ich komme aus einem Kanton, der das als Normalfall kennt: Der Kanton Solothurn kennt das sogenannte Verordnungsveto, bei uns kann also eine Minderheit des Kantonsrates bei jeder Verordnung verlangen, dass sie dem Parlament vorgelegt wird. So weit wollen wir schweizweit nicht gehen. Aber in diesem Gesetz ist nun festgeschrieben, dass die zentralen Verordnungen beim Ersterlass dem Parlament vorgelegt werden müssen.

Der Sprecher der SVP-Fraktion hat vorhin gesagt, man solle nicht derart rasch und überhastet vorgehen. Es ist aber überhaupt kein rasches oder überhastetes Vorgehen: Es ist ein durchdachtes, abgewogenes, mit allen Partnern abgesprochenes Vorgehen, und es ist höchste Zeit, dass wir jetzt handeln und diese ausgereifte Vorlage annehmen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Kollege Bischof, genügen die vom Bundesrat vorgeschlagenen Eigenkapitalvorschriften, wenn das Interbankensystem zusammenbricht, wie das 2008 passiert ist?

Bischof Pirmin (CEg, SO): Herr Kollege Schwander, es gibt Risiken, die selbst hohe Eigenmittelanforderungen nicht mehr überwinden können. Mit den Eigenmittelanforderungen, die wir jetzt stellen, können wir lediglich sicherstellen, dass voraussehbare Risikofälle getragen werden können. Die Höhe, die im Gesetz jetzt vorgeschlagen wird, also das gestaffelte Kapital von insgesamt 19 Prozent, sollte die wesentlichen Risiken abdecken. Wenn Sie noch höher bzw. wesentlich höher gehen möchten, dann wäre wahrscheinlich wirklich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Banken gefährdet, und das, glauben wir, sollten wir auch nicht riskieren.

Kaufmann Hans (V, ZH): Herr Bischof, ich bin froh, dass Sie alles verstanden haben, was uns der Bundesrat hier aufgetischt hat. Darum frage ich Sie konkret: Ab welchem Eigenmittelniveau – z. B. unter 5 oder unter 7 Prozent – wird der Bundesrat die Liquidation oder Abwicklung einer Bank anordnen?

Bischof Pirmin (CEg, SO): Ich glaube, ich habe nicht behauptet, alles verstanden zu haben, was der Bundesrat uns vorgelegt hat. Die Grenzwerte sind im Einzelfall zu bestimmen, im Falle eines Zusammenbruchs. Sie sind nicht jetzt im Parlament und im Gesetz festzulegen. Die Einzelfallverfügung wird je nachdem durch die Finma oder durch den Bundesrat zu treffen sein. Die Grenzwerte, die jetzt im Gesetz festgeschrieben werden, sind nicht in Prozentsätzen auszudrücken. Aber die Regel, dass das Eigenkapital vorher vorhanden sein muss, sollte eben gerade diesen Zusammenbruch vermeiden. Das ist der Unterschied zur heutigen Lösung von Basel II, die sich eigentlich nicht bewährt hat.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Namens der SP-Fraktion ersuche ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Warum? Wenigstens die Politik muss aus der Geschichte lernen. Ich darf Sie daran erinnern, dass wir 2008 die UBS mit rund 60 Milliarden Franken retten mussten. Das heisst, die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes mussten für das Fehlverhalten der UBS geradestehen. Die Grossbanken haben nichts gelernt. Der UBS-Chef meinte, er müsse uns Ratschläge geben und könne uns erpressen, indem er drohte, bei einer harten Regulierung aus der Schweiz wegzuziehen. Die CS ist in Steuerhinterziehungsgeschäfte in den USA verwickelt, und bereits droht wieder eine staatliche Unterstützung für dieses Fehlverhalten.

Die Schweiz ist in der Geiselhaft der Grossbanken, das muss jetzt endlich ein Ende haben. Warum ist sie in der Geiselhaft der Grossbanken? Vor der Finanzkrise machte die Bilanzsumme der Grossbanken das Vier- bis Fünffache des Bruttoinlandsproduktes aus. Das sind isländische Verhältnisse. Damals betrug die Bilanzsumme der Banken etwa das Vierzigfache der Einnahmen des Bundes. Das sind Volumina, die wir gar nicht bewältigen könnten. Die Grossbanken erhalten für diese faktische Staatsgarantie pro Jahr eine Subvention von 4 bis 5 Milliarden Franken. Das hat die Studie aufgezeigt, welche die SP von Urs Birchler von der Universität Zürich machen liess. Das sind im Übrigen krasse Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der grossen Banken. Das alles muss sich ändern. Wir wollen den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes diese faktische Staatsgarantie nicht länger zumuten. Deswegen sind wir klar für Eintreten auf die Vorlage des Bundesrates, auch wenn wir der Ansicht sind, dass diese also das absolute Minimum bringt, das an Regulierung nötig ist.

Das beste Mittel gegen einen Bankenkonkurs sind hohe Eigenmittelanforderungen. In diesem Punkt sind unseres Erachtens die Vorlage des Bundesrates und die Empfehlungen der Expertenkommission ungenügend. Wenn Sie hier risikogewichtete Eigenmittelanforderungen definieren, so legen Sie die Risikoeinschätzung wieder in die Hände der Banken. Was das heisst, haben wir bei der UBS gesehen. Das hat uns nicht geschützt. Die SP-Fraktion verlangt deshalb mindestens 10 Prozent hartes Eigenkapital, eine Leverage Ra-

tio von mindestens 10 Prozent, und ich hoffe natürlich, dass die SVP-Fraktion uns in diesem Punkt unterstützen wird.

Wer heute die Vorlage zurückweist, wie das die SVP-Fraktion macht, betreibt Augenwischerei, das muss ich sagen. Sie wollen einfach keine Regulierung. Das heisst für mich auch ganz klar, dass Sie das Risiko der Grossbanken weiterhin den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes auferlegen wollen. Das geht nicht.

Ich bitte Sie deshalb, treten Sie auf die Vorlage ein, verbessern Sie sie im wesentlichen Punkt, nämlich bei der Festlegung höherer Eigenmittelanforderungen. Das ist der beste Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger.

Baader Caspar (V, BL): Frau Leutenegger Oberholzer, ich staune jetzt schon etwas über die SP. Am Anfang haben ja Sie selbst eine Motion eingereicht und verlangt, dass die systemrelevanten Funktionen abgespaltet werden. Sie haben das Trennbankensystem verlangt, wir haben das Holdingsystem vorgeschlagen. Von all dem will die SP jetzt plötzlich nichts mehr wissen. Wieso eigentlich dieser Sinneswandel?

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Es ist kein Sinneswandel. Ich denke, die Frage, ob uns ein Trennbankensystem wirklich retten würde oder ob wir hier nicht ebenfalls einen Durchgriff haben – genau das befürchten wir nämlich –, muss im Laufe der Zeit geklärt werden. Das kann uns sicher nicht davon abhalten, jetzt diese Regulierung zum Gesetz zu machen.

Ich sage Ihnen auch eines, Herr Baader, ich habe in der Zwischenzeit sehr genau zur Kenntnis genommen, was Ihr Berater, der Ex-Chefökonom der Nationalbank, Kurt Schiltknecht, gesagt hat, persönlich wie auch immer wieder schriftlich: Das beste Mittel sind hohe Eigenmittelanforderungen, hohe Eigenmittelanforderungen – ich wiederhole es nochmals –, hohe Eigenkapitalanforderungen. Das ist auch das Resultat der Studie, die Urs Birchler im Auftrag der SP durchgeführt hat; da sind wir nämlich wesentlich klüger geworden. Wir müssen genau da den Hebel viel, viel höher ansetzen, auch wenn sich dadurch die Konkurrenzfähigkeit der Banken im internationalen Vergleich wahrscheinlich etwas verschlechtert. Und wissen Sie warum? Weil das Risiko, das wir in der Schweiz tragen, wesentlich höher ist als in anderen Ländern.

Kaufmann Hans (V, ZH): Frau Leutenegger Oberholzer, Sie sind ja sicher auf dem Laufenden, und Ihnen ist bekannt, dass die UBS in Amerika auch als «primary dealer» tätig ist. Das heisst, dass die UBS auch in Amerika Zugriff zur Liquidität des amerikanischen Treasury hat; das hat sie auch im grossen Stil ausgeübt. Sind Sie nun der Meinung, dass unsere UBS auch an Amerika einen Teil für die Staatsgarantie oder für die Liquiditätshilfen bezahlen müsste?

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Kaufmann, machen Sie sich einfach keine Illusionen! Wissen Sie, was passieren würde, wenn Sie formal die Banken in verschiedene Ländergesellschaften aufteilen würden und es zum Konkurs käme? Es käme ein Durchgriff der USA auf das Schweizer Geschäft, davon bin ich überzeugt. Sie wissen selber, dass die Vorschläge, die Sie machen, rechtlich überhaupt nicht wasserdicht sind, und genau das ist doch das Problem. Das Einzige, das wirklich wasserdicht ist, ist eine hohe Leverage Ratio, und die müssen wir heute beschliessen.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Im Juni 2008 haben wir hier drin über die Planung dieser Legislatur gesprochen. Wir haben über die Stärkung des Wirtschaftssektors gesprochen und eigentlich nur festgehalten, dass wir den Finanzplatz stärken wollen. Damals kam auf die Nachfrage an den damaligen Finanzminister eine einzige Idee, um die Situation der Banken zu verbessern, sprich Steuersenkungen.

Heute sind wir in zwei Punkten klüger. Es wäre klüger gewesen, damals schon eine Weissgeldstrategie für die Banken anzustossen – wir sind hier hintendrein –, und es wäre klüger gewesen, auch die Stärkung des Wirtschafts- und Werkplatzes Schweiz aufzunehmen. Wir haben das damals aus irgendwelchen, mir nicht erklärlichen Gründen nicht gemacht. Wir hätten das tun sollen, wie das Paket «Abfederung der Frankenstärke» und seine möglichen Nachfolgevor schläge deutlich zeigen.

Zu jener Zeit auch haben wir den Begriff «too big to fail», also «zu gross, um fallengelassen zu werden», ohne darüber nachzudenken, in den Mund genommen. Niemand hätte daran gedacht, dass es je so weit kommen könnte, dass eine Grossbank davon betroffen wäre. Wir hatten damals keine Hilfsmittel, keine Möglichkeiten, etwas zu unternehmen. Wir hatten dann die Finanzkrise 2008, daraus folgend die noch viel grössere Krise der Realwirtschaft ab 2009, die weltweit Milliarden Franken und andere Währungen vernichtet hat sowie Tausende, wahrscheinlich Hunderttausende von Arbeitsplätzen.

Wir dürfen die momentane Frankenstärke nicht dazu benutzen, uns von der Problematik, um die es hier geht, ablenken zu lassen. Was waren denn die Ursachen der damaligen Krise? Es ist halt so, dass unsere Grossbanken mit dieser Überlegung «too big to fail» eine implizite Staatsgarantie haben. Damit kann man ein grösseres Risiko eingehen. Dass das zu stark gemacht wurde, ist uns heute klar. Wir hatten falsche Anreize, sowohl beim Bonus wie auch bei den Provisionssystemen, wir hatten undurchsichtige Finanzprodukte, und die Grossbanken und auch andere haben im Vergleich zu früheren Jahrzehnten immer weniger Eigenkapital.

Wir haben heute die «Too big to fail»-Vorlage. Es geht hier nur um zwei Banken, andere Unternehmen hat man als nicht für zu gross befunden. Das Ziel muss heute sein, das Risiko für die Volkswirtschaft und die Menschen in unserem Land zu mindern – d. h. so viel Sicherheit wie möglich – und eigentlich am liebsten ein «Too big to fail» zu verunmöglichen. Wir haben in dieser Situation etwas Ausserordentliches erlebt: Wir haben eine Expertenkommission zusammenstellen und arbeiten lassen können, wie das vorher nie denkbar gewesen wäre. Sie hat einen Kompromiss ausgearbeitet. Ich weiss nicht, ob er eine mittlere Zufriedenheit oder eine mittlere Unzufriedenheit gebracht hat. Ich gehöre zu den Unzufriedeneren, denn gemäss unserer Studie, die Herr Professor Birchler gemacht hat, sollte man weit mehr verlangen, insbesondere auch strengere Anforderungen an die Eigenmittel. Ich bitte Sie nun aber, diesen Kompromiss nicht zu verwässern und das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren. Die Drohgebärden der Grossbanken sind absolut unangebracht: Sie tragen nämlich die Resultate der Expertenkommission mit, jedenfalls tun es diejenigen Leute, die die Grossbanken dorthin geschickt haben. Auch der Verweis auf die internationale Konkurrenz verfängt nicht. Wenn Sie schauen, was in England für den Bankenplatz London geplant ist, dann sehen Sie, dass wir hier Waisenknaben und -mädchen sind. Die Schweiz hat zudem in internationalen Gremien für die Regulierung grosses Gewicht; wir machen dort mit. Die Schweiz muss auch härter als Basel III sein, weil CS und UBS eine viel grössere Bedeutung für die Schweiz als andere Banken für ihre Länder haben.

Zum Ziel: Wir wollen nie mehr eine Bank auf Kosten der Steuerzahlenden retten müssen. Wir wollen nie mehr eine Bankenkrise als Ursache für eine Wirtschaftskrise haben. Hier noch ein Wort zu Herrn alt Bundesrat Villiger: Wir Parlamentarierinnen und Parlamentarier, wir Laien stehen hier für eine gute Regulierung ein, weil Ihre Fachleute auf der ganzen Linie versagt haben.

Noch ein Wort zum Rückweisungsantrag Baader Caspar: Der erste Punkt ist nicht umsetzbar. Der zweite Punkt ist falsch, denn mit einer solchen faktischen Staatsgarantie hat man einen Wettbewerbsvorteil. Der dritte Punkt ist eigentlich das Offensichtlichste – man will eine Verzögerung. Zu behaupten, es sei eine Ruck-zuck-Übung, viel zu schnell, zu wenig durchdacht, ist ein Affront gegenüber der Expertenkommission und auch gegenüber unserer Arbeit.

Lassen Sie uns unsere Arbeit tun, treten wir ein, und verwässern wir auf keinen Fall den Kompromiss.

Theiler Georges (RL, LU): Die Finanzkrise hat uns allen gezeigt, dass auch das scheinbar Unmögliche eintreten kann. Schweizer Grossbanken können in Schieflage geraten, die Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft bei einem Konkursfall wären gravierend.

Die Vorlage «Too big to fail» will dieses Risiko reduzieren. Die Expertenkommission hat die Möglichkeiten aufgezeigt und ein Massnahmenpaket vorgeschlagen. Wir begrüssen grundsätzlich die Massnahmen, welche auf der einen Seite griffig sind, aber auf der anderen Seite die Konkurrenzfähigkeit der Grossbanken nicht infrage stellen. Wir sind uns aber durchaus bewusst, dass wir uns insgesamt auf eine Gratwanderung begeben. Was für die Schweiz ein Grossrisiko darstellt, ist für die USA ein vielleicht nur mittleres oder kleines Risiko. Die Vorlage nimmt Rücksicht auf die internationalen Regelungen, die auch existieren, und auf die Konkurrenzfähigkeit. Aber insgesamt wird das Risiko für unser Land reduziert.

Interessant ist auch schon die Reaktion der Banken: Während die Credit Suisse die Resultate der Expertenkommission respektiert – sicher können wir keinen Applaus erwarten, aber sie hat zugestimmt –, hat ausgerechnet die UBS, welche nur dank staatlicher Unterstützung überlebt hat, massiv Kritik an der Politik geübt. Dies halte ich für unnötig, ja, es hat mich ehrlich gesagt geärgert, dass ausgerechnet die Verursacher der Geschichte dies tun. Ich meine, Herr Grübel, Sie wären ein Philosoph gewesen, wenn Sie für einmal geschwiegen hätten.

Wir halten die Stärkung der Eigenmittel in der Vorlage für eines der wirksamsten Instrumente zur Stabilisierung. Eigenmittelquoten unter 5 Prozent haben in der Wirtschaft nichts verloren. Wenn Grossbanken diese Schwelle unterschreiten, kann ich eigentlich nur noch den Kopf schütteln – ich als Unternehmer hätte mit keiner einzigen Unternehmung, in der ich engagiert bin, je mit 5 Prozent wirtschaften können. Um einen Kredit zu erhalten, um eine gewisse Stärke auszuweisen und um glaubhaft dastehen zu können, braucht es doch eher 20 bis 30 Prozent. Leider ist diese Schwelle bei den Grossbanken unterschritten worden, weil sie wesentlich davon getrieben waren, die Renditen zu optimieren. Man hat vergessen, dass optimierte Renditen auch das Risiko vergrössern.

Die organisatorischen Massnahmen, welche die Weiterführung von systemrelevanten Funktionen wie dem Zahlungsverkehr sicherstellen, halten wir ebenfalls für sinnvoll. Die Einführung des Trennbankensystems lehnen wir dagegen ab. Wir halten einen solchen staatlichen Eingriff für übertrieben und auch kaum umsetzbar. Die Verantwortung für das Geschäftsmodell soll bei den Unternehmungen bleiben. Diese Verantwortung sollten wir vom Staat her nicht übernehmen. Ein Eingriff würde zudem natürlich die Wettbewerbsnachteile für jene Banken massiv verstärken, die davon betroffen sind, nämlich die unsrigen.

Die FDP-Liberale Fraktion steht hinter der Vorlage. Wir meinen allerdings, dass wir den bundesrätlichen Entwurf weder massiv aufstocken noch massiv kürzen sollten.

Die WAK hat den Verordnungsentwurf auf Verlangen ebenfalls erhalten – das ist ein Nebengeschäft, das da noch mitspielt, aber nicht ganz unwichtig ist. Die Verordnung soll die Verfahren und Details klären, aber die Idee des Gesetzes nicht verändern. Wir begrüssen deshalb den Antrag, dass die Verordnung dann dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Wir haben aber auch das notwendige Vertrauen, dass die Verordnung so herauskommt, dass sie auch von jenen Experten mitgetragen wird, die beim Kompromiss dabei waren. Ich meine, das ist eine vernünftige Lösung und auch ein vernünftiges Vorgehen. Wenn wir aber, wie das jetzt verlangt worden ist, beginnen wollen, hier drinnen noch die Verordnungen zu diskutieren, dann geht mir das schon etwas zu weit.

Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen, den Rückweisungsantrag der Minderheit Baader Caspar abzulehnen und bei

der Detailberatung im Wesentlichen der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Pelli Fulvio (RL, TI): Le groupe libéral-radical soutient l'entrée en matière sur ce projet. De notre point de vue, il y a nécessité d'agir. Dans une économie de marché, les banques d'importance systémique doivent pouvoir en dernier recours faire faillite sans que l'ensemble du système financier ni l'économie du pays se retrouvent en danger, ni que les contribuables doivent mettre la main au porte-monnaie.

Le projet du Conseil fédéral se base sur les travaux préparatoires d'une commission d'experts dans laquelle tous les acteurs concernés par une telle régulation étaient représentés et dont le rapport a été au final approuvé à l'unanimité. Il s'agit ainsi d'un compromis solide partagé par tous les acteurs. Nous avons soutenu les travaux de cette commission d'experts avec conviction et nous soutiendrons l'ensemble de la mise en oeuvre proposée. Avec la proposition qui vous est faite par notre Commission de l'économie et des redevances, nous revenons à une version très proche de celle de la commission d'experts, alors que le Conseil fédéral s'en était largement éloigné.

Dans l'ensemble, les mesures proposées permettront une stabilité des grandes banques dans le système financier suisse. Les grandes banques constituent un pan important de notre place financière; elles ont une importance que l'on définit comme «système». Mais elles sont aussi fragiles; elles dépendent des décisions stratégiques de leur direction, du comportement de leurs cadres, de l'efficacité de leurs contrôles internes – efficacité de laquelle quelquefois nous devons malheureusement douter.

Afin que les grandes banques demeurent stables, il est nécessaire de leur imposer des règles spécifiques et de le faire tout de suite. Bien sûr, d'un côté les coûts vont augmenter pour ces banques, mais de l'autre la confiance des investisseurs dans ces mêmes banques va augmenter, ce qui à terme constituera un avantage comparatif pour toute la place financière suisse et ses différents instituts bancaires. La sécurité d'une banque et la confiance dans sa stabilité deviennent dans le contexte actuel et à venir des variables stratégiques cruciales.

Mit den vom Bundesrat verabschiedeten Massnahmen nimmt die Schweiz international eine Vorreiterrolle ein. Die Frage, wie die Auflagen die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit von UBS und CS im In- und Ausland beeinträchtigen werden, wird unterschiedlich beurteilt. Jedenfalls ist es aus unserer Sicht zentral, dass die Entwicklung der Regulierungen auf den anderen Finanzplätzen eng verfolgt und bei der schweizerischen Regulierung berücksichtigt wird. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir namentlich die vom Ständerat mit Artikel 52 eingefügte Revisionsklausel.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Liberalen Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Im November 2009 hat Herr Peter Siegenthaler den Auftrag erhalten, eine Expertenkommission einzusetzen und mit ihr Massnahmen zur Limitierung der volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen auszuarbeiten. Die Arbeitsgruppe bzw. die Expertengruppe war breit abgestützt, insbesondere waren auch Vertreter der beiden Grossbanken dabei. Am 30. September 2010 wurde dann der Schlussbericht vorgelegt.

Warum hat man diese Expertengruppe eingesetzt? Eine kleine Rückblende: Es ist 2007/08 zu einer grossen Finanzkrise gekommen, die – das wissen Sie – in der Folge dann auch zu einer Staatsschuldenkrise geführt hat. Was das ganz Tragische daran ist: Es ist auch zu einer Vertrauenskrise gegenüber den Finanzmärkten und der Wirtschaft gekommen. Diese Entwicklung hat gezeigt, dass systemrelevante Banken ein erhebliches Risiko sind, nicht nur für die Finanzstabilität, sondern auch und ganz besonders für das Funktionieren der Volkswirtschaft. Wenn man die Zahlen anschaut, versteht man, warum das so ist. Verglichen mit dem schweizerischen BIP ist die Bilanz der UBS dreimal so gross

und jene der CS gleich gross, wenn man nur das Stammhaus anschaut; wenn man den Konzern betrachtet, ist sie viel grösser. Sie ist auch grösser, als diejenige der Bank Kaupthing in Island war, die 247 Prozent des BIP von Island ausmachte.

Den Bericht der Expertenkommission haben wir als Vorlage genommen, um dann eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Wir haben diese Vernehmlassung im Dezember 2010 gestartet; sie ging bis März 2011. Im April haben wir dann die Botschaft gemacht.

Wir haben in der Botschaft am Grundkonzept des Berichtes der Expertenkommission mit den vier Kernmassnahmen festgehalten. Diese bilden eigentlich in sich ein Paket und müssen darum auch immer gemeinsam bewertet werden, wenn man sagt, dass wir Vorschriften für Grossbanken und Grossbankenregulierung haben. Es sind die folgenden Kernmassnahmen: Stärkung der Eigenmittelbasis mit Kernkapitalpuffer und Aufschlägen; ich komme darauf noch zurück. Weiter sind strengere Liquiditätsvorschriften ein wichtiger Bestandteil. Ich habe immer nur gehört, dass von Eigenmitteln gesprochen wird, aber auch die Liquiditätsvorschriften sind wichtig. Hier haben wir einfach die Regelung, die die Finma im Juni 2010 in einer Regulierung festgehalten hat, übernommen. Wir schlagen weiter eine Verbesserung der Risikodiversifikation vor. Zudem haben wir Anforderungen an die Organisation einer Bank festgelegt.

Im Antrag der Minderheit Baader Caspar will man nicht nur in dieser Form Anforderungen an die Organisation festlegen, sondern man möchte weiter gehen und schlägt ein Trennbankensystem oder die Möglichkeit irgendeiner Form der Auftrennung, der Zerschlagung der Banken vor. Wir sind vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit in unserer Bundesverfassung ausgegangen und vom Grundsatz, dass man Regelungen so treffen soll, dass sie am wenigsten weit in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen und trotzdem das Ziel erreichen. Wir sind der Überzeugung, dass man das in der Form machen kann, wie wir sie vorschlagen, ohne dass man direkt mit dem Bagger dahintergehen muss. Wir wollen nicht zerschlagen, sondern so formen, dass die Banken dann ihre Verantwortung auch wahrnehmen.

Im Übrigen ist es so – das wurde heute gesagt –: Wenn Sie eine Holdingstruktur machen, dann haben Sie absolut keine Gewähr, weder rechtlich noch faktisch, dass es dann so ist, dass wirklich nur ein Teil zur Verantwortung gezogen wird. Bei jeder Holdingstruktur, bei jedem Trennbankensystem gibt es an sich einen Durchgriff, sofern Sie nicht so weit gehen, dass Sie ganz selbstständige Organisationseinheiten mit einem selbstständigen Namen, mit einer selbstständigen betrieblichen Führung und ohne irgendwelche Verbindungen machen. Aber dann haben Sie kleinere Einzelbanken, dann haben Sie keine Grossbank mehr.

Wir haben wenige Neuerungen in unsere Botschaft eingebaut. Es sind die folgenden: Wir haben einen Sockel von 1 Prozent der risikogewichteten Aktiven festgelegt, und das darum, damit immer etwas vorhanden ist, wenn gewandelt werden muss. Wir haben Kriterien aufgenommen für den Nachweis, wie ein Notfallplan umzusetzen ist; wir werden darüber sicher noch diskutieren. Wir haben aufgenommen, dass alle Aktiengesellschaften – nicht nur die systemrelevanten – Coco-Bonds ausgeben können sollen. Wir schlagen für Nichtaktiengesellschaften ein ähnliches Vehikel vor, nämlich Anleihen mit Forderungsverzicht, die sogenannten Write-offs – da ist Ihre Kommission ja noch etwas weiter gegangen. Wir schlagen mögliche Eingriffe in die Vergütungssysteme der Banken vor, sofern diese eine staatliche Intervention erfahren haben, sofern der Staat hat eingreifen müssen, um sie zu unterstützen. Wir schlagen rechtliche Rahmenbedingungen für die Sanierung und die jährliche Berichterstattung über die internationale Entwicklung vor.

Weggelassen haben wir vorderhand noch die Frage des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer. Sie werden diese Botschaft noch diesen Herbst vorliegen haben. Der Bundesrat hat sie verabschiedet, und ich hoffe, Sie können sie demnächst behandeln.

Die vorgeschlagenen Massnahmen bringen Transparenz, sie sind massvoll, und sie sind wirksam. Wir haben hier eine Grossbankenregulierung zum Schutz der Steuerzahler. Wir haben sie heute, wir können sie direkt umsetzen und nicht erst in einer ungewissen Zukunft – was geschehen würde, wenn Sie die Vorlage zurückweisen würden und irgendwelche anderen Vorstellungen verwirklicht haben wollten. Sie bringt keinen übermässigen Eingriff in die unternehmerische Freiheit. Sie lässt zu, dass die Unternehmen ihre Freiheit wahrnehmen. Diese können und sollen auch Risiken eingehen, aber sie sollen für diese Risiken selbst geradestehen – nicht der Staat, nicht der Steuerzahler. Wir wollen mit dieser Vorlage auch mehr Wettbewerb, indem wir die faktische Staatsgarantie aufheben. Das können wir tun, weil mehr Eigenmittel und eine höhere Liquidität notwendig sind. Wir wollen die Stärkung der Volkswirtschaft insgesamt durch einen gesunden Finanzplatz. Wir wollen damit auch eine direkte und indirekte Sicherung der Arbeitsplätze und auch günstigere Kreditvergaben.

In Bezug auf die Eigenmittel wurde jetzt moniert, dass die Schweiz viel zu weit gehen würde; die Herren Nationalräte Baader und Kaufmann und verschiedene andere auch – ich zähle nicht alle auf – haben das gesagt. Schauen Sie: Einmal sagen Sie, die Banken würden mit zu hohen Eigenmitteln aus dem Markt getrieben, und gleichzeitig sagen Sie, Sie wollten eine andere Organisationsform – Zerschlagen der Banken. Wenn Sie die Banken zerschlagen, brauchen Sie keine Eigenmittelanforderungen mehr, weil Sie mit grosser Wahrscheinlichkeit keine systemrelevanten Banken mehr haben. Sie haben auch gesagt, wir gingen weiter als jedes andere Land. Auch das trifft nicht zu, andere Länder haben vergleichbare Vorschriften. Im United Kingdom liegt dem Parlament zurzeit ein Vorschlag vor, der bei der Organisationsstruktur und auch bei den Eigenkapitalanforderungen – 17 bis 20 Prozent – weiter geht als wir. Von daher sind wir also durchaus in guter Gesellschaft mit anderen Staaten, ganz abgesehen davon, dass man nicht nur die Eigenmittelvorschriften, die die unternehmerische Tätigkeit vielleicht etwas einschränken, sondern das ganze Paket anschauen sollte. Zum ganzen Paket gehören auch Auflagen, die man in anderen Ländern hat: So gibt es in verschiedenen Ländern die Bankenabgabe, die haben wir nicht, oder das Trennbankensystem, das haben wir nicht, oder auch das Verbot des Eigenhandels, das haben wir nicht.

Wir wollen den Weg der unternehmerischen Freiheit gehen, aber mit gewissen Einschränkungen, damit es eben nicht zu Problemen für den Staat und letztlich für den Steuerzahler in unserem Staat kommt. Möglicherweise gibt es etwas weniger Rendite bei den Grossbanken, das ist durchaus möglich. Mit Sicherheit gibt es aber Stabilität, mehr Sicherheit sowie mehr Berechenbarkeit. Mit Sicherheit wird das Vertrauen in den Finanzplatz wiederhergestellt, und das ist wichtig.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ich nehme aus der Sicht der Kommission kurz Stellung zum Antrag der Minderheit Baader Caspar auf Rückweisung an den Bundesrat. Mit ihrem Rückweisungsantrag verlangt die Minderheit Baader Caspar die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat zur Überarbeitung in drei Punkten:

Mit Punkt 1 des Rückweisungsantrages ist ein tiefer Eingriff in die verfassungsmässig garantierte Wirtschaftsfreiheit verbunden. Es ist der Wille der Kommissionsmehrheit, den Banken keine Vorschriften zu machen, wie sie ihre Organisationsstruktur für den Krisenfall gestalten sollen. Die Notfallplanung soll von den Banken selber vorbereitet sein, um rasch umgesetzt werden zu können. Das ist mit dieser Vorlage der Fall.

In Punkt 2 wird die Gewährleistung der Rechtssicherheit verlangt. Diese Forderung ist in der Kommission unbestritten. Die Rechtssicherheit wird aber durch die rasche Verabschiedung dieser Vorlage auch entscheidend verbessert. Ein Widerspruch in sich ist einerseits die Forderung nach Beseitigung von angeblichen Wettbewerbsnachteilen und andererseits die Forderung nach verschärften Organisationsvorschriften gemäss Punkt 1.

Punkt 3 des Rückweisungsantrages ist durch einen Beschluss und Antrag der Kommissionsmehrheit in den Übergangsbestimmungen erfüllt. Dieser Beschluss der Kommission besagt sinngemäss, dass die erstmalige Verabschiedung der relevanten Verordnungsbestimmungen der Bundesversammlung zur Genehmigung – nicht nur zur Konsultation – vorgelegt werden muss.

Weiter weise ich darauf hin, dass die hier vorliegende Bankenregulierung selbst von den beiden Vertretern der Grossbanken in der Expertengruppe nicht abgelehnt wurde. Die Expertengruppe hatte einen Massnahmenkatalog erarbeitet, der in dieser Vorlage weitgehend umgesetzt wird. Natürlich kann die nächste Krise aus einer ganz anderen Ecke kommen. Die Kommission ist sich bewusst, dass mit dieser Vorlage nicht sämtliche Gefahren zu 100 Prozent eliminiert werden können. Aber es wird die Sicherheit erhöht, und es werden Notfallsituationen vorbereitet. Erhöhte Kapitalpolster gewähren einen gewissen Zeitraum für Gegenmassnahmen. Mit den verschärften Eigenkapitalvorschriften soll die Gefahr einer Insolvenz gemildert werden, und mit organisatorischen Massnahmen sollen für die schweizerische Volkswirtschaft systemwichtige Teile auch im Fall der Fälle erhalten bleiben können.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 19 zu 7 Stimmen, den Antrag, der hier als Rückweisungsantrag der Minderheit Baader Caspar vorliegt, abzulehnen.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: La proposition de renvoi de la minorité Baader Caspar vise trois buts: 1. élaborer des mesures contraignantes relatives à l'organisation des banques d'importance systémique; 2. modifier le projet de loi de manière à garantir la sécurité du droit et à éviter les distorsions de concurrence; 3. soumettre au Parlement le texte de l'ordonnance en même temps que le présent projet de loi. Cette proposition a été rejetée à une majorité évidente, soit par 19 voix contre 7.

Il n'est pas raisonnable aujourd'hui de vouloir renvoyer aux calendes grecques la mise en oeuvre d'un projet important. Il n'est pas question de revivre ce que nous avons connu en 2008 avec la crise financière et la «faillite» virtuelle d'UBS. Il est par conséquent important de tirer des enseignements utiles de cette crise. Il faut éviter de repousser encore l'examen de cet objet. Il faut dire aussi que les travaux ont été faits, et plutôt bien faits, par une commission d'experts nombreux. Le Conseil fédéral a repris l'essentiel des propositions formulées par la commission d'experts. Elles ont ensuite été examinées dans un débat de fond par le Conseil des Etats. Votre commission souhaite aussi que le projet soit examiné au conseil.

Nous connaissons la teneur de la proposition de renvoi. On voit dans d'autres propositions de minorité qui seront défendues que la volonté de la minorité est de saucissonner l'activité des banques. Ce n'est pas une proposition très réaliste. C'est aussi une intrusion massive dans la liberté économique des instituts bancaires. Par conséquent, la majorité estime que c'est déraisonnable, que c'est inutile, qu'il y a des mesures beaucoup plus efficaces qui sont prévues dans ce projet de révision partielle de la loi sur les banques.

Ces mesures permettront d'atteindre l'objectif visé, mais sans mettre la pagaille dans ce secteur. On ne peut en effet pas imaginer que des solutions nettement meilleures apparaissent comme par magie. Le projet qui nous est soumis est consolidé; il a fait l'objet de discussions de fond; il est basé sur des rapports d'experts, sur un consensus très large. Trouver l'oeuf de Colomb dans le temps imparti nous semble être aujourd'hui une illusion. Par conséquent, il faut tirer les enseignements du passé et prendre les décisions maintenant.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Le président (Germanier Jean-René, président): Nous votons sur la proposition de renvoi de la minorité Baader Caspar.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6102)

Für den Antrag der Minderheit ... 45 Stimmen

Dagegen ... 115 Stimmen

**Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail)
Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne
(Renforcement de la stabilité dans le secteur financier;
too big to fail)**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3c Abs. 1 Bst. c

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Baader Caspar, Flückiger, Kaufmann, Müri, Rime, Spuhler)
c. ... Unternehmen rechtlich verpflichtet sind, Gruppengesellschaften beizustehen.

Art. 3c al. 1 let. c

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Baader Caspar, Flückiger, Kaufmann, Müri, Rime, Spuhler)
c. ... surveillance individuelle sont juridiquement tenues ...

Baader Caspar (V, BL): Bei meinem Minderheitsantrag geht es um die Abänderung des geltenden Rechts, und zwar um einen zusätzlichen Vorschlag zum bundesrätlichen Entwurf. In Artikel 3c wird definiert, was als Finanzgruppe gilt. Als Finanzgruppe gelten heute Unternehmen, wenn «sie eine wirtschaftliche Einheit bilden oder aufgrund anderer Umstände anzunehmen ist, dass ein oder mehrere der Einzelaufsicht unterstehende Unternehmen rechtlich verpflichtet oder faktisch gezwungen sind, Gruppengesellschaften beizustehen». Hier haben wir bereits im bisherigen Recht eine explizite Regelung der faktischen Beistandspflicht. Das Gesetz sieht diese als Kriterium für die Betrachtung von Unternehmen als Finanzgruppe vor. Wenn das Gesetz schon die faktische Beistandspflicht als Kriterium vorsieht, dann ist es logisch, dass auch das Bundesgericht diese faktische Beistandspflicht, gestützt auf diese gesetzliche Regelung, bei Finanzkonzernen generell bejaht. Wenn wir an dieser Rechtsprechung etwas ändern und diese faktische Beistandspflicht durchbrechen wollen, dann ist es als Erstes die Aufgabe des Gesetzgebers, eine Korrektur vorzunehmen. Diese müsste hier beginnen.

Deshalb schlage ich Ihnen vor, diesen Schritt im Interesse des Finanzplatzes zu tun. Aufgrund mehrerer Gespräche mit Banken bin ich überzeugt, dass, selbst wenn Sie jetzt in dieser Vorlage keine Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen in rechtlich selbstständige Träger beschliessen, die Banken das trotzdem früher oder später tun werden. Und wenn sie das tun werden, dann ist es für sie so oder so wichtig, dass wir hier diese faktische Beistandspflicht streichen.

Ich bitte Sie deshalb, meinen Minderheitsantrag im Interesse des schweizerischen Finanzplatzes und der damit verbundenen Arbeitsplätze zu unterstützen. Ich danke Ihnen für die Unterstützung.

Le président (Germanier Jean-René, président): Le groupe des Vets soutient la proposition de la majorité.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich möchte Sie bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Der faktische Beistandszwang, wie er gemäss diesem Antrag aufgehoben werden soll, ist eben – das sagt das Wort ja – ein faktischer. Da nützt es Ihnen absolut nichts, wenn Sie im Gesetz eine rechtliche Regelung treffen, wonach kein faktischer Zwang bestehen soll; das nützt absolut nichts. Wenn Sie so weit gehen möchten, dann müssen Sie tatsächlich zu einem Trennbankensystem übergehen. Das heisst, Sie müssen die Abtrennung der Funktionen vorsehen, damit es dann eben keinen faktischen Beistandszwang mehr gibt. Darüber haben wir beim Eintreten ja bereits diskutiert. Eine solche Regelung würde dann auch eine Verfassungsbestimmung erfordern. Wir müssten hier also noch etwas weiter gehen.

Die Expertenkommission hat sich mit diesen Fragen auseinandergesetzt, wir auch in unserer Botschaft. Wir schlagen Ihnen ja vor, dass wir die Banken so organisieren, dass die systemrelevanten Teile abgetrennt werden können, wenn es dann tatsächlich notwendig ist, und dass dann alle rechtlichen Abwicklungen entweder über diese systemrelevanten oder über die restlichen Teile der Bank erfolgen. Im Endergebnis haben Sie mit unserer Regelung auf Gesetzesstufe also das, was die Minderheit will. Was sie jetzt mit ihrem Antrag tatsächlich verlangt, kann so gar nicht erreicht werden.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit lehnt diesen Minderheitsantrag ab. Über das Anliegen wurde offenbar bereits im Ständerat diskutiert, zumindest in seiner Kommission. Man hat es nicht weiterverfolgt, weil mit dem Verbleib des juristischen Zwanges auch der faktische im Raum steht. So wurde bereits im Ständerat argumentiert. Es ist hier kein Vorteil zu erkennen, der sich aus der Formulierung des Minderheitsantrages ergibt. Der faktische Zwang wird nämlich im Sinn des Vertrauensprinzips weiterhin bestehen bleiben. Zudem steht diese von der Minderheit zur Streichung vorgeschlagene Bestimmung bereits heute im Gesetz.

Die Kommission empfiehlt Ihnen diesen Antrag, der jetzt als Minderheitsantrag vorliegt, mit 19 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung zur Ablehnung.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: A l'article 3c alinéa 1 lettre c, la minorité Baader Caspar souhaite limiter, au sein d'un groupe financier, l'obligation de prêter assistance à une société du groupe au fait que les entreprises y sont «juridiquement» tenues et non plus «de fait ou juridiquement». Evidemment que c'est un peu court! La question a déjà été discutée au Conseil des Etats. Cette obligation juridique de prêter assistance s'étend aussi à l'obligation de fait de porter assistance. C'est non seulement l'aspect juridique qui compte, mais aussi la situation de fait.

Cette formulation défendue par la minorité Baader Caspar, rejetée par 19 voix contre 6 et 1 abstention en commission, serait moins claire et moins compréhensible. Par conséquent la majorité de la commission vous demande donc de soutenir sa proposition et d'en rester à la ligne fixée par le Conseil des Etats.

Le président (Germanier Jean-René, président): Le groupe PDC/PEV/PVL et le groupe libéral-radical soutiennent la proposition de la majorité.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6103)

Für den Antrag der Mehrheit ... 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 45 Stimmen

Art. 4 Abs. 1*Antrag Neiryneck*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 4 al. 1*Proposition Neiryneck*

Les banques sont tenues de disposer, à titre individuel et sur une base consolidée, d'un volume adéquat de fonds propres et de liquidités.

Développement par écrit

La version française de l'article 4 alinéa 1 dans sa version en vigueur n'est pas assez précise. Le premier passage au Conseil national de la révision en cours de la loi sur les banques permet d'intégrer cet alinéa dans la révision pour en préciser la version française selon la formulation présentée ci-dessus.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: La proposition Neiryneck vient en fait de la Commission de rédaction et elle n'est pas contestée. Il s'agit d'une précision de nature rédactionnelle qui est en réalité une adaptation du texte de la version française à celui de la version allemande. A l'article 4 alinéa 1, Monsieur Neiryneck propose la formulation suivante: «Les banques sont tenues de disposer, à titre individuel et sur une base consolidée, d'un volume adéquat de fonds propres et de liquidités.» La formulation précédente n'était pas assez précise. Cet article ne fait pas l'objet d'une révision et il n'est pas contesté par la Commission de rédaction.

Je vous suggère d'adopter sans autre forme de procès la proposition Neiryneck.

*Angenommen gemäss Antrag Neiryneck**Adopté selon la proposition Neiryneck***Art. 4sexies***Antrag der Minderheit*

(Schelbert, Frösch, Thorens Goumaz)

Banken, die Publikumseinlagen entgegennehmen und das Kreditgeschäft betreiben, dürfen nicht im Wertpapierhandel tätig sein.

Art. 4sexies*Proposition de la minorité*

(Schelbert, Frösch, Thorens Goumaz)

Les banques qui acceptent des dépôts du public et qui effectuent des opérations de crédit ne peuvent exercer le commerce des papiers-valeurs.

Schelbert Louis (G, LU): Der Minderheitsantrag will, dass Banken, die Publikumseinlagen entgegennehmen und das Kreditgeschäft betreiben, nicht im Wertpapierhandel tätig sein dürfen. Mit anderen Worten: Mit dem Minderheitsantrag soll der Boden für das Trennbankensystem gelegt werden. Der Vorteil dieses Systems ist, dass damit das traditionelle Bankengeschäft und die Hochrisikobereiche des Investmentbankings organisatorisch voneinander losgelöst werden. Damit lassen sich die Risiken, die Grossbanken für die schweizerische Volkswirtschaft bedeuten, erheblich verringern. Tatsache ist, dass ein Zusammenbruch einer der Grossbanken eine Überforderung für das Land darstellen würde. Deshalb gibt es auch zahlreiche Fachleute, die der Einführung des Trennbankensystems viel Positives abgewinnen können. Die USA kannten dieses System seit den Dreissigerjahren und haben es erst vor gut zehn Jahren aufgegeben – leider, sagen wir aus unserer Warte.

Die Expertenkommission hat über diese Frage nie detailliert berichtet. Dagegen hat sie sehr früh – zu früh! – einen politischen Entscheid gefällt: Sie wolle sich nicht in die strukturellen Belange einmischen. Der Bundesrat ist der Expertenkommission gefolgt. Das halten wir Grünen für zu lau. Der Ansatz der Trennbanken ist konsequent, er bringt in der Realität viel. Nicht zuletzt wird damit erreicht, dass der Eigenhandel der Bank ausgeschlossen wird. Ein erkanntes Problem ist, dass die verschiedenen Teile einer Banken-

gruppe oder einer Grossbank rund um den Erdball einander im Notfall helfen müssen. Eine fehlbare Abteilung kann so unter Umständen eine ganze Bank ins Elend stürzen. Was das bei systemrelevanten Banken bedeuten kann, haben wir im Fall UBS bis zum Überdruß erfahren.

Wir sind uns bewusst, dass die Umsetzung meines Minderheitsantrages nicht in jedem Fall einfach wäre. Wir sind aber auch überzeugt, dass sich diese technischen Fragen lösen lassen. Sie haben vorhin die Frau Bundesrätin gehört, die der Auffassung ist, dass dafür eine Verfassungsänderung notwendig wäre. Ich bin nicht imstande, das jetzt definitiv zu beurteilen, möchte es aber auch nicht ausschliessen. In unseren Augen ist es entscheidend, dass es mit der Einführung dieses Systems um den Schutz unserer Volkswirtschaft geht. Wenn wir das erreichen, ist das unseres Erachtens auch eine Volksabstimmung wert.

Gegen diesen Antrag wurde in der Kommission vorgebracht, es gelte, die Wirtschaftsfreiheit zu respektieren. Das meinen auch wir. Wo aber die Freiheit einiger weniger die Freiheit vieler bedroht, muss der Staat eingreifen können. Das ist die Ausgangslage in der heutigen Debatte. Ziel der vorgeschlagenen Änderung des Bankengesetzes ist es nach Meinung der Fraktion der Grünen, die systemrelevanten Banken so ins Recht zu fassen, dass eine Katastrophe, wie sie 2008 drohte, ausgeschlossen oder wenigstens, soweit möglich, verhindert werden kann.

Wir bitten Sie: Unterstützen Sie meinen Minderheitsantrag.

Kaufmann Hans (V, ZH): Herr Schelbert, ich bin schon etwas erstaunt über Ihren Minderheitsantrag. Noch vor fünf Minuten haben Sie gegen das Trennbankensystem gestimmt, und jetzt wollen Sie das Fundament für die Schaffung eines Trennbankensystems schaffen. Also, irgendwie geht da die Logik nicht auf.

Nun zielt auch Ihr Beispiel von Amerika völlig daneben. Die beiden Banken, die Probleme machten, Lehman Brothers und Bear Stearns, waren ja reine Investmentbanken ohne Publikumsgelder. Wenn Sie sehen, wie die reinen Spar- und Leihkassen – wir würden sagen: regionale Hypothekenbanken – zu Hunderten in den Bankrott fallen, dann wissen Sie, dass der Schaden inzwischen ebenso gross ist; das nur zur Realität.

Nun, Ihr Minderheitsantrag ist unklar. Es ist nicht klar, ob Sie damit den Eigenhandel oder den Wertschriftenhandel für Dritte meinen. Ich begreife, dass man Bedenken wegen des Eigenhandels hat, wenn dieser zu gross ist. Das ist tatsächlich ein grosses Risiko. Aber wenn Sie dann den Banken auch den Handel für Kunden unterbinden wollen, dann müssen Sie doch in der Schweizer Bankenlandschaft einfach wissen, dass auch bei den Grossbanken, bei den Kantonalbanken ein grosser Teil des Kreditgeschäftes eben aus dem Bodensatz, wie man dem sagt, der Wertschriftenkunden refinanziert wird. Wenn Sie das verbieten, gehen die Kunden weg. Dann fehlen Ihnen auch die Gelder für das Kreditgeschäft.

Wenn Sie meinen, dass man jetzt einfach nicht mehr im Emissionsgeschäft tätig sein dürfe, wollen Sie dann damit sagen, dass die Kantonalbanken in Zukunft nicht mehr Anleihen der Kantone oder der Gemeinden ausgeben, weil Sie denen das verbieten wollen? Keine Pfandbriefe mehr, die sie ja auch ausgeben? Der Vorschlag ist also nicht zu Ende gedacht, und ich stelle einfach fest, dass Sie trotz allem ein Trennbankensystem wollen. Aber so bringen Sie das sicher nicht zustande. Das schadet nur dem Bankenplatz und schadet vor allem dann jenen, die ganz gewöhnliche Kredite wollen. Mehr Sicherheit bringt Ihr Vorschlag überhaupt nicht.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Die SP-Fraktion kann diesen Minderheitsantrag nicht unterstützen, und zwar aus folgenden Gründen: Herr Schelbert strebt ja, wie er selber gesagt hat, ein Trennbankensystem an. Das heisst, er will das hochriskante Investmentbanking vom übrigen Bankengeschäft abtrennen. Aber, Herr Schelbert, was in Ihrem Minderheitsantrag steht, ist eben nicht das, sondern Sie verlangen in Ihrem Minderheitsantrag die generelle Trennung des Spar-

und Leihgeschäfts von allem anderen, vom Wertpapierhandel. Das heisst, jede Bank, nicht nur die systemrelevanten, um die es im Prinzip ja geht, wäre nachher entweder eine Spar- und Leihkasse oder eine Bank, die im Wertschriftenhandel tätig ist. Das würde auch für die Kantonalbanken gelten, es würde auch für die Raiffeisenbanken gelten, es würde auch für die Regionalbanken gelten – alles Gebilde, die wir nicht im Hochrisikobereich ansiedeln.

Ich glaube, dass Sie in der Formulierung Ihres Minderheitsantrages die Trennlinie nicht am richtigen Ort ziehen. Das Totalverbot des Wertschriftenhandels für eine Spar- und Leihkasse ist nicht nötig. Das geht zu weit. Es muss auch einer kleinen Bank, einer Regionalbank, einer Kantonalbank, möglich sein, für ihre Kunden Aktiengeschäfte zu tätigen. Das Problem haben Sie in der Begründung schon richtig benannt. Das Problem ist der Eigenhandel der Banken mit Wertschriften, nicht der Handel für Kunden auf deren Risiko, sondern es ist der Eigenhandel auf das Risiko der Bank selbst. Aber das treffen Sie mit dem Wortlaut Ihres Minderheitsantrages nicht.

Darum empfehle ich, diesen Antrag abzulehnen, aber später dann, bei Artikel 10d – wo es um den Eigenhandel geht, wo wir vorschlagen wollen, mit Ihrer Unterstützung, Herr Schelbert, den Eigenhandel besser in den Griff zu bekommen –, den Schritt zu machen, den Sie hier anstreben. Also, wir können da nicht mitmachen. Aber später gibt es eine Gelegenheit, in dieser Zielsetzung eine Massnahme zu beschliessen, die Wirkung hat.

Vischer Daniel (G, ZH): Es gibt verschiedene Formen des Trennbankensystems. Herr Kaufmann und auch Herr Blocher in seiner ursprünglichen Einführung zu diesem Thema vor zwei Jahren streben das territoriale Trennbankensystem an. Die SVP will, dass territorial keine Durchgriffsmöglichkeiten mehr bestehen. Das heisst: Wenn eine Bank in den USA bankrottgeht, kann niemand in der Schweiz durchgreifen. Hier indes geht es um das funktionale Trennbankensystem. Es geht um die Trennung des Investmentbankings vom übrigen Geschäft. Das ist die Kernintention dieses Antrages – weil das Investmentbanking zum Pulverfass des schweizerischen Grossbankenplatzes geworden ist.

Wie Herr Kaufmann und Herr Schelbert richtig gesagt haben, galt in den USA mit dem Glass-Steagall Act das Trennbankensystem. Dieses wurde aber im Zuge eines allgemeinen Deregulierungswahns gegen Ende der Clinton-Regierung aufgehoben. Damals wurde das Investmentbanking angelsächsischer Prägung gewissermassen zum neuen, weltweit sich durchsetzenden Kerngeschäft vieler grosser Player. Die UBS wurde gewissermassen zum Musterfall, zum Musteragenten dieser Politik, und genau an dieser Politik ist sie gescheitert. Mich wundert es nicht, wenn ich heute lese, ein Händler der UBS habe neuerdings 2 Milliarden Franken in den Sand gesetzt. Sie sind alle empört, Sie sind sprachlos. Ja warum – haben Sie etwas anderes erwartet? Haben Sie denn erwartet, dass die UBS ihr Geschäftsmodell ändere? Haben Sie denn erwartet, dass die UBS reguliere? Die Regulierung im Sinne des Minderheitsantrages Schelbert ist nötig.

Ich weiss nicht, ob die Einwände von Herrn Fehr den richtigen Punkt treffen. Das Verbot des Eigenhandels allein, das wir unterstützen und das schon längst notwendig ist, greift zu wenig weit. Es geht um eine generelle Abspaltung des Investmentbankings vom übrigen Bankengeschäft. Das ist es ja, wovor sich die heutige Führung der UBS noch fürchtet, während Teile der ehemaligen UBS durchaus die Einsicht haben, dass dies ein möglicher und nötiger Schritt wäre. Übrigens propagieren das, es ist gesagt worden, auch viele Fachleute.

Dass gewisse Grossplayer der Kantonalbanken damit Mühe hätten, das mag sein. Aber ich frage mich, ob die ZKB – zum Beispiel mit der Ausweitung ihres Geschäftsmodells, das ja in keiner Weise mehr in Einklang mit ihrem Zweckartikel steht, der ja sehr schön und bevölkerungsnah daherkommt – in gewissen Bereichen nicht selbst auf einem Pulverfass sitzt. Aber nur der ZKB oder auch der Basler Kantonalbank

wegen ist es meiner Meinung nach nicht nötig, jetzt nicht zu legiferieren. Im Übrigen könnte eine Verordnung auch präzisieren, welche Bereiche genau wie getrennt werden müssten.

Zum Schluss: Diese Vorlage, wie sie daherkommt, ist okay. Sie ist nötig. Aber ich frage Sie, Frau Bundesrätin: Könnte es sein, dass Herr Grübel einfach gut gespielt hat? Er hat eine gute Show abgezogen, durchaus widerwärtig, indem er gesagt hat: Nein! Aber vielleicht hat er gar nie wirklich Nein gedacht, sondern nur Nein gesagt – um zu verhindern, dass weiter gehende Regulierungen wie diese kommen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Gerade zur letzten Aussage von Herrn Nationalrat Vischer: Es war ja nicht Herr Grübel, der den Bericht der Expertenkommission verfasst hat, sondern eben die sehr breit zusammengesetzte Expertenkommission. Ein Mitglied dieser Kommission war auch Angestellter der UBS. Von daher können wir darauf vertrauen, dass es nicht ein Bericht Grübel ist. Aber ich habe Sie schon verstanden: Man ruft gerne aus, um etwas, das man aus eigener Optik als etwas Schlimmeres taxiert, zu verhindern; da teile ich Ihre Auffassung.

Der Antrag der Minderheit Schelbert zielt faktisch darauf ab, ein funktionales Trennbankensystem einzuführen, wie das Herr Nationalrat Vischer gesagt hat. Es ist ein Eingriff in die Wirtschafts- und Organisationsfreiheit mit einer, wie ich meine, wenig praktikablen Massnahme. Sie ist wenig praktikabel, weil – wir haben schon darüber diskutiert – die Abgrenzung beim Eigenhandel schwierig ist. Denn was ist noch Eigenhandel? Das ist vor allem dann schwierig abzugrenzen, wenn Sie das bei Währungsabsicherungsgeschäften tun müssen; dann sehen Sie, wie schwierig das ist. Und auch wenn Sie eine solche Regelung einführen, können Sie nicht verhindern, dass diese Tätigkeiten einfach in andere Bereiche, in weniger regulierte Sektoren verlagert werden. Wir würden wieder mit dem gleichen Problem konfrontiert sein. Auch die Frage des Verbots des Eigenhandels wurde in der Expertenkommission intensiv diskutiert, ferner auch im Rahmen der Erstellung des Vernehmlassungsentwurfes.

Wir würden Ihnen empfehlen, diesen Antrag abzulehnen.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Mit diesem Antrag der Minderheit Schelbert soll ein Trennbankensystem durchgesetzt werden. Das wurde jedoch bereits von der Expertenkommission eingehend diskutiert, geprüft und letztlich abgelehnt. Es wurde darauf hingewiesen, wie schwierig die Definition des Eigenhandels im Einzelfall sei. Zudem haben wir uns mit der Organisationsstruktur für den Krisenfall für ein Modell entschieden, welches die verfassungsmässig festgeschriebene Wirtschaftsfreiheit nicht ritzen soll.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 20 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen, den Antrag der Minderheit Schelbert abzulehnen.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: La proposition de la minorité Schelbert vise à un cloisonnement des banques. Cette proposition était déjà contenue dans la proposition que nous venons de rejeter – la minorité Baader Caspar qui prévoit de renvoyer le projet au Conseil fédéral. Elle n'est pas acceptable aux yeux de la commission qui, par 20 voix contre 3 et 3 abstentions, refuse un système qui cloisonne les banques. Vous vous souvenez de cette proposition qui émanait dans le fond d'une idée commune et créative où nous avions vu côte à côte Christoph Blocher, le regretté Nicolas Hayek et Christian Levrat.

Je ne crois pas l'affirmation selon laquelle la commission d'experts ne se serait pas prononcée sur cette idée. Ce qui a été dit est faux à notre sens. La commission d'experts a rejeté cette proposition parce qu'elle entraîne passablement d'inconvénients. Imaginez la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis accepter une telle chose, qu'en cas d'insolvabilité du groupe, la banque – Credit Suisse ou UBS – lâche ses filiales à l'étranger. La conséquence serait vite comprise. Ces pays exigeraient des cautions supplémentaires des grandes

banques, des exigences qui iraient beaucoup plus loin que ce que nous souhaitons aujourd'hui imposer comme limites. Par conséquent, il est important de maintenir la plus grande liberté économique possible pour ces entreprises, sans intervention de l'Etat aussi longtemps que faire se peut, de manière à atteindre autrement l'objectif – et c'est la proposition que nous vous faisons – de renforcer la stabilité du système financier.

Nous vous invitons à rejeter la proposition de la minorité Schelbert.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6104)

Für den Antrag der Minderheit ... 18 Stimmen

Dagegen ... 138 Stimmen

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung der Finma auf Antrag der Schweizerischen Nationalbank durch Verfügung ...

Antrag der Minderheit

(Noser, Favre Charles, Gysin, Hassler, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Müller Philipp, Pelli, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz)

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 8

Proposition de la majorité

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Le Conseil fédéral, après avoir entendu la FINMA, détermine sur proposition de la Banque nationale suisse quelles sont les banques ...

Proposition de la minorité

(Noser, Favre Charles, Gysin, Hassler, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Müller Philipp, Pelli, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz)

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Le président (Germanier Jean-René, président): A l'alinéa 3, il y a une proposition de minorité Noser. Elle est défendue par Monsieur Charles Favre. La discussion et le vote valent également pour le chiffre 3 de la modification du droit en vigueur.

Favre Charles (RL, VD): A l'article 8 alinéas 1 et 2, nous avons fixé les critères et défini ce qu'est l'importance systémique. A l'alinéa 1, nous avons dit qu'il fallait qu'une fonction, pour qu'elle soit d'importance systémique, réponde à certains critères. A l'alinéa 2, nous avons pris les mêmes résolutions concernant la détermination de l'importance systémique d'une banque en considérant des éléments comme sa taille, son rôle dans le système financier et le caractère substituable de ses prestations de services, par exemple. Donc, par ces deux alinéas nous avons défini, et c'est là notre rôle politique, quelles étaient les banques d'importance systémique. Nous avons donc adopté des critères stratégiques et non opérationnels.

Maintenant, à l'alinéa 3, il s'agit de déterminer qui applique ces critères et les surveille. Pour la minorité, il s'agit de donner ce rôle-là à la BNS puisque nous ne sommes plus dans le domaine stratégique, mais véritablement dans le domaine opérationnel. En effet, la politique doit fixer les critères; c'est fait aux alinéas 1 et 2. Ensuite, la BNS a les compétences pour justement les mettre en place. Du reste, de par la loi, la BNS est chargée de contribuer à la stabilité du système financier. De plus, elle en a les compétences. Elle a ces compétences et aussi les connaissances du fonctionnement de l'économie nationale et du fonctionnement du système financier. En outre, durant ces dernières années, je dirai malheureusement, elle a acquis l'expérience dans la gestion de ce genre de situation. Au cours des deux dernières crises, elle a été chargée d'étudier les conséquences d'une éventuelle défaillance d'une grande banque.

Le dernier argument est que dès qu'il faut un prêteur ultime, dès qu'il faut intervenir pour aider un de ces établissements bancaires, c'est à la BNS d'assumer cette tâche. Donc si nous voulons que le système mis en place soit simple, efficace, rapide et que les rôles soient attribués clairement à chacun, il faut que les politiques fixent les critères qui définissent ce qu'est un établissement d'importance systémique. Ensuite, l'application doit être déléguée à l'organe habilité à déterminer quelles sont les banques d'importance systémique, à savoir à la BNS.

C'est la raison pour laquelle la minorité Noser vous invite à adhérer à la décision du Conseil des Etats, c'est-à-dire à déléguer cette compétence à la BNS, et non pas au Conseil fédéral comme le souhaite la majorité.

Le président (Germanier Jean-René, président): Le groupe des Verts soutient la proposition de la minorité.

Kaufmann Hans (V, ZH): Wenn wir der Nationalbank die Kompetenz geben, durch Verfügungen zu bezeichnen, welches systemrelevante Banken und welches systemrelevante Funktionen sind, dann «verpolitisieren» wir unsere Nationalbank eindeutig. Das lehnen wir ab.

Wir sind der Meinung, dass die Führung dieses Landes, nämlich der Bundesrat, die politische Verantwortung zu übernehmen hat und nicht die Nationalbank. Es kommt dazu, dass die Nationalbank ja nur die Übersicht über ein Segment des Finanzmarktes hat. Es gibt doch heute auch Zusammenschlüsse grosser Versicherungen mit Banken; ich denke an die Axa-Winterthur-Versicherung mit der Axa-Bank oder an die Basler Versicherung mit der Baloise-Bank. Das gibt bereits Konflikte, weil es sich hier teilweise um Gebiete handelt, nämlich um Versicherungen, die nicht im Kompetenzbereich unserer Nationalbank sind. Unserer Meinung nach soll sich die Nationalbank auf ihre Kernaufgabe konzentrieren, nämlich auf die Wahrung der Preisstabilität in diesem Land. Ich bin der Meinung, dass die Finma besser mit Experten ausgerüstet ist. Natürlich kann man die Meinung der Notenbank einholen, aber man darf ihr nicht die Verfügungsgewalt erteilen. Das geht mir zu weit. Wenn die Nationalbank zur Beurteilung dieser Frage auch noch Expertenteams aufbauen muss, gibt es wieder Doppelspurigkeiten. Mir ist schlussendlich nicht klar, welche Rechtsmittel die Banken gegen solche Verfügungen ergreifen können.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen, denn da ist klar, wer die Verantwortung trägt. Der Bundesrat trägt sie unter Berücksichtigung der Meinung der Finma und der Nationalbank.

Bischof Pirmin (CEg, SO): Ich bitte Sie ebenfalls, bei diesem Artikel der Mehrheit zu folgen. Es geht um die Frage, wer festlegen soll, ob eine Unternehmung systemrelevant ist oder nicht, die Schweizerische Nationalbank oder der Bundesrat. Es gibt zwei Gründe, die meines Erachtens entscheidend für die Mehrheit sprechen.

Erstens riskieren wir eine Politisierung der Nationalbank, wenn sie selber in dieser Frage Entscheidbehörde sein soll. Die Expertenkompetenz – Kollege Kaufmann hat das gesagt – liegt hier, mindestens im Bankenbereich, nun eher bei

der Finanzmarktaufsicht, die wenigstens noch den Versicherungsbereich zusätzlich abdecken kann, als bei der Nationalbank. Es bleibt ja auch bei der Mehrheitslösung dabei, dass die Finma angehört wird und der Antrag schliesslich von der Nationalbank ausgehen muss. Aber Entscheidbehörde ist eben die verantwortliche politische Behörde, und das ist der Bundesrat.

Der zweite Grund, vielleicht ein noch wesentlicherer, ist der: Ein systemrelevantes Unternehmen muss nicht unbedingt eine Bank oder eine Versicherung sein. Ein systemrelevantes Unternehmen kann auch ein grosses Verkehrsunternehmen, ein Kommunikationsunternehmen oder ein grosses Industrieunternehmen sein. Wenn wir bei der Systemrelevanz eine einheitliche Rechtsprechung für die gesamte schweizerische Wirtschaft wahren wollen, dann dürfen wir als Entscheidbehörde nicht eine Behörde einsetzen, die nur für den Bankbereich zuständig ist, wie eben die Nationalbank. Natürlich könnte man jetzt sektoriell eine solche Regel im Bankengesetz einführen und in allen anderen Gesetzen dann andere Entscheidbehörden einsetzen. Sinnvoller ist aber, diese Kompetenz beim Bundesrat zu belassen, über die gesamte Schweizer Wirtschaft hinweg, damit in der Schweiz einheitlich entschieden wird, welches Unternehmen systemrelevant ist und in der Krise dann auch gerettet würde und welches nicht.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Um auf die Aussage von Herrn Bischof zu reagieren: Was sind systemrelevante Banken oder Institute nach dem Gesetz, das Ihnen vorliegt? Was ist systemrelevant, welche Funktionen sind systemrelevant? Das wird in Artikel 8 Absatz 1 definiert: «Funktionen sind systemrelevant, wenn sie für die schweizerische Volkswirtschaft unverzichtbar und nicht kurzfristig substituierbar sind. Systemrelevante Funktionen sind namentlich das inländische Einlagen- und Kreditgeschäft ...»

Wenn Sie von dieser Definition der Systemrelevanz ausgehen, dann sehen Sie, dass heute nur die Grossbanken darunterfallen können. Keine anderen Unternehmen in der Schweiz sind nicht innerhalb einer bestimmten Frist substituierbar. Die Feststellung der Systemrelevanz einer Bank ist eine technische und nicht eine politische. Es ist eine Frage der technischen Grundlagen. Für diese Fragen technischer Natur ist die Nationalbank zuständig. Gemäss Nationalbankgesetz ist sie bereits heute dafür zuständig zu sagen, was wirklich systemrelevant bzw. für die Finanzstabilität der Schweiz relevant ist. Der Entscheid der Nationalbank ist an gesetzlich klar definierte Kriterien gebunden. Diese Kriterien sind an sich auch überprüfbar. Es ist auch möglich, den Entscheid der Nationalbank ans Bundesverwaltungsgericht weiterzuziehen und dieses den Entscheid, eine Bank als systemrelevant zu erklären, beurteilen zu lassen. Das könnten Sie auch über eine Ausnahmebestimmung machen, indem der Bundesrat hier zuständig wäre. Aber es würde wahrscheinlich staatsrechtlich ziemlich schief in der Landschaft stehen, wenn Sie einen solchen Vorschlag machen würden. Das Hauptkriterium ist, dass der Bundesrat über umfangreiche, börsenrelevante Informationen verfügen müsste, über die heute nur die SNB und die Finma verfügen, damit er überhaupt in der Lage wäre, eine korrekte Beurteilung zu machen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es richtig ist, diese technische, nicht politische Frage bei der Nationalbank zu belassen.

Wir möchten Sie daher bitten, die Minderheit und damit auch den Bundesrat zu unterstützen.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Bei diesem Minderheitsantrag geht es darum, wer zuständig sein soll, die Systemrelevanz festzustellen. Soll es die Nationalbank sein, wie im Entwurf vorgesehen und vom Ständerat beschlossen? Oder soll es der Bundesrat sein?

Die Kommissionmehrheit hat sich für die Zuständigkeit des Bundesrates ausgesprochen; dies vor allem aus zwei Gründen:

1. Es wäre durchaus möglich, dass ein systemrelevantes Unternehmen nicht eine Bank, also ein Unternehmen aus dem Finanzbereich, wäre. Es ist denkbar, dass inskünftig auch andere Unternehmen als systemrelevant bezeichnet werden müssen. Als Beispiel wurden in der Kommission Energie- oder Kommunikationsunternehmen genannt. Diesfalls wäre die Schweizerische Nationalbank zur Feststellung der Systemrelevanz die falsche Adresse. Die Kommissionmehrheit ist der Ansicht, dass in solchen Fällen die gleiche Instanz über eine allfällige Systemrelevanz bestimmen soll wie im Falle eines Finanzunternehmens, also der Bundesrat.

2. Es sind auch rechtsstaatliche Argumente ins Feld geführt worden. Wird die Systemrelevanz einer Unternehmung festgestellt, ist dies ein zutiefst politischer Entscheid – so die vorherrschende Meinung in der Kommission. Ein solches Unternehmen hat im Falle einer Insolvenz erhebliche Folgewirkungen zu gewärtigen. Daher soll eine Instanz diesen Entscheid fällen, die über eine politische Legitimation verfügt, also der Bundesrat.

Der Minderheitsantrag Noser hat auch Auswirkungen auf die Änderungen des Nationalbankgesetzes; ich verweise auf Seite 33 der deutschen Fahne.

Die Kommission empfiehlt Ihnen den Minderheitsantrag Noser mit 14 zu 12 Stimmen zur Ablehnung.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: La proposition qui est faite ici par la majorité a été déposée en commission par Monsieur Bischof. Il est vrai que la commission est assez divisée sur la question de savoir quelle est l'instance qui est censée dire si une banque a une importance systémique ou non. S'agit-il du Conseil fédéral, qui est l'autorité politique, ou s'agit-il d'une question de nature plutôt technique, ce qui serait du ressort de la FINMA, en l'occurrence de la Banque nationale?

Cette discussion a déjà été menée au Conseil des Etats où une proposition analogue à la proposition Bischof avait été rejetée assez nettement, soit par 26 voix contre 14. Cependant, la formulation n'étant pas optimale, on peut imaginer que le Conseil des Etats se serait prononcé autrement si cette proposition avait été formulée comme c'est le cas ici.

Votre commission a pris sa décision, par 14 voix contre 12. Je vous invite donc à suivre la majorité et à rejeter par là la proposition de la minorité Noser.

Le président (Germanier Jean-René, président): Le groupe libéral-radical et le groupe socialiste soutiennent la proposition de la minorité.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6106)

Für den Antrag der Minderheit ... 87 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 77 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 9

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Frösch, Kiener Nellen, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz)

Abs. 2 Bst. a Ziff. 4

4. ... bemessen werden, wobei die Eigenkapitalquote bei der Bemessung der nichtrisikogewichteten Aktiven mindestens 10 Prozent betragen muss;

Antrag der Minderheit I

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisya-dis)

Abs. 2 Bst. d

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit II

(Baader Caspar, Flückiger, Muri, Rime, Walter)

Abs. 2 Bst. d

d. ... systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist. Dazu haben sich die systemrelevanten Banken in einer Holding-Struktur oder nach dem Trennbankensystem so zu organisieren, dass jegliche Haftung der schweizerischen Bank gegenüber ausländischen Tochter- und Schwestergesellschaften ausgeschlossen wird.

Antrag der Minderheit

(Schelbert, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Thorens Goumaz, Zisyadis)

Abs. 3

Die systemrelevanten Banken leisten dem Bund für die faktische Staatsgarantie eine Abgabe. Der Bundesrat legt die Höhe nach Massgabe der gehaltenen Risiken fest.

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)

Abs. 4

Systemrelevante Banken dürfen mit den Vergütungssystemen keine unangemessenen Risikoanreize auslösen. Die variablen Entschädigungen dürfen nicht mehr als die Hälfte der festen Vergütungen betragen.

Art. 9*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Frösch, Kiener Nellen, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz)

Al. 2 let. a ch. 4

4. ... hors bilan, le ratio de fonds propres devant être d'au moins 10 pour cent, sur la base des actifs non pondérés en fonction des risques;

Proposition de la minorité I

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)

Al. 2 let. d

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité II

(Baader Caspar, Flückiger, Muri, Rime, Walter)

Al. 2 let. d

d. ... soit garanti. A cette fin, les banques d'importance systémique doivent s'organiser selon le système du cloisonnement bancaire ou selon une structure de holding, de sorte que la responsabilité de la banque suisse par rapport aux filiales et aux sociétés soeurs étrangères soit exclue.

Proposition de la minorité

(Schelbert, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Thorens Goumaz, Zisyadis)

Al. 3

Les banques d'importance systémique paient une taxe en échange de la garantie implicite de l'Etat. Le Conseil fédéral définit le montant de la taxe en fonction des risques encourus.

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)

Al. 4

Les banques d'importance systémique n'ont pas le droit de créer des incitations au risque disproportionnées avec les

systèmes de rémunération. Les rémunérations variables ne peuvent excéder la moitié des rémunérations fixes.

Le président (Germanier Jean-René, président): Je vous propose de faire d'abord un premier débat sur la proposition de minorité Leutenegger Oberholzer à l'alinéa 2 lettre a chiffre 4, ensuite un second débat sur les propositions de la minorité I (Leutenegger Oberholzer) et de la minorité II (Baader Caspar) à l'alinéa 2 lettre d, enfin un troisième débat sur la proposition de la minorité Schelbert l'alinéa 3 et la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer à l'alinéa 4.

Abs. 2 Bst. a Ziff. 4 – Al. 2 let. a ch. 4

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Bei diesem Zusatz der Minderheit zu Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 4 geht es um einen Kernpunkt der Vorlage. Es geht nämlich um die Frage, wie hoch die Eigenkapitalanforderungen für die systemrelevanten Banken sind. Der Bundesrat schlägt vor, dass die Eigenmittel 19 Prozent betragen sollen. Das klingt ja – es wurde auch im Ständerat darauf hingewiesen – ganz solide. Wenn man sich das aber näher anschaut, sieht man, dass es das nicht ist, denn diese 19 Prozent werden an den risikogewichteten Aktiven bemessen. Wer nimmt die Risikogewichtung vor? Das sind die Banken selber. Wie gut sie das machen, haben wir spätestens bei der UBS-Krise gesehen.

Die Minderheit verlangt nun, dass die Eigenkapitalquote, und zwar hartes Eigenkapital, gemessen an den nichtrisikogewichteten Aktiven 10 Prozent beträgt. Wir wollen das auch ins Gesetz schreiben. Wenn wir es ins Gesetz schreiben und darin auch keine Risikogewichtung durch die Banken zulassen, besteht keinerlei Manipulationsmöglichkeit. Die Folgen sind: Wir bekommen nachher sicherere Grossbanken, das Risiko für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler wird entschieden kleiner. Die Folge wird sein – das ist auch klar –, dass auf der einen Seite die Eigenkapitalrendite wahrscheinlich sinken wird, aber dass auf der anderen Seite die Reputation der beiden Grossbanken gestärkt wird; das wiederum mindert ihren allfälligen Risikozuschlag auf den Kapitalmärkten.

Wir haben das nicht einfach handstreichartig gemacht. Diese Leverage Ratio von 10 Prozent, wie wir sie fordern, beruht auf den Erkenntnissen der Studie von Urs Birchler. Wir sind der festen Meinung, dass wir in diesem Gesetz eine kontrollierbare Grösse haben müssen. Mit der Eigenmittelanforderung «10 Prozent der nichtrisikogewichteten Aktiven» haben wir eine derartige Grösse. Es ist wesentlich mehr, als die Grossbanken heute aufweisen, und wir sind überzeugt, dass es das beste Instrument ist, um das Grossbankenrisiko für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler wesentlich zu mindern. Es ist auch viel besser – das sage ich an die Adresse der SVP – als alle organisatorischen Massnahmen, die man zum Schluss gar nicht auf die Durchsetzung in der Realität testen kann.

Ich bitte Sie, folgen Sie meinem Minderheitsantrag, und legen Sie im Gesetz fest, dass man eine Eigenkapitalquote von 10 Prozent haben muss.

Schelbert Louis (G, LU): Die Fraktion der Grünen unterstützt den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer, auch wenn sie die Schlussfolgerung, die Frau Leutenegger Oberholzer soeben gemacht hat, nicht teilt. In unseren Augen ist es falsch, die Frage der Eigenkapitalunterlegung gegen die Frage der Organisation auszuspielen.

Der Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer verlangt ein höheres Eigenkapital, nämlich 10 Prozent anstelle der geschätzten 5 Prozent gemäss der Vorlage des Bundesrates. Die Zahlen in der Botschaft täuschen – vielleicht wurde deshalb in der Öffentlichkeit immer wieder die irrige Auffassung geäussert, die geforderten 19 Prozent an gewichteten Eigenmitteln stellten hartes Eigenkapital dar. Das ist nicht so; umgerechnet auf das harte Eigenkapital entsprechen die Vorgaben des Bundesrates etwa 5 Prozent. Das ist zwar mehr als unmittelbar vor und zu Zeiten der letzten Krise,

aber es ist wenig, wenn man es daran misst, was in früheren Jahrzehnten vorhanden war. Damals waren die Banken dafür besser in der Lage, ihre Risiken selbst abzudecken. Ganz zu schweigen von der Situation privater Betriebe: Wer 5 Prozent Eigenkapital mitbringt, kann sich den Gang zur Bank für einen Kreditantrag sicher sparen.

Zu berücksichtigen ist, dass die Risiken im Bankgeschäft ungemindert weiterbestehen. Die Vorlage des Bundesrates verzichtet darauf, bestimmte risikoreiche Geschäftsbereiche stärker bändigen zu wollen. Als Beispiele: Hedge-Fonds werden nicht eingeschränkt, Derivate bleiben ohne weitere Regulierung. Dabei gilt es als erwiesen, dass die Flut von derivativen Geschäften wesentlich zur Finanzkrise beitrug und beiträgt. Es würde unseres Erachtens zum Beispiel durchaus Sinn machen, nur noch die Kontrakte als rechtlich durchsetzbar zu erklären, bei denen die Vertragspartner ein reales und nicht bloss ein spekulatives Interesse geltend machen können. Derivate müssten demzufolge eine realwirtschaftliche Basis haben. Doch die Expertenkommission und der Bundesrat wollen hier nicht eingreifen, die Freiheit des Spekulierens wollen sie bestehen lassen.

Wegen der bestehenden Gefahren braucht es mehr Sicherheiten. Neben der Einführung des Trennbankensystems ist die viel stärkere Unterlegung des Bankgeschäfts mit Eigenmitteln die wirksamste Massnahme, um die Risikobereitschaft der Banken zu zügeln. Das vermindert gleichzeitig die Risiken für die schweizerische Volkswirtschaft. Das ist das Hauptinteresse von uns Grünen bei dieser Vorlage, und deshalb unterstützen wir den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer; tun Sie es auch.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Bei diesem Artikel geht es nun tatsächlich um die Wurst, das heisst, hier wird die entscheidende Frage aufgeworfen, wie viel Risiko wir aus den systemrelevanten Banken herausnehmen und wie viel wir noch drinlassen. Die SP-Fraktion hält den Lösungsansatz des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission für falsch, weil nämlich weiterhin die risikogewichteten Aktiven die Bezugsgrösse für die Eigenmittel bilden.

Warum ist das falsch? Um das nachzuweisen, muss ich ein bisschen zurückgehen zu einer der Ursachen der Finanzkrise. Einer der wichtigsten Gründe war nämlich, dass die Banken ihre Risiken falsch gewichteten. Das heisst, sie schätzten ihre Risiken viel zu tief ein, weil sie ihre Eigenmittel tief halten wollten. Warum wollten sie ihre Eigenmittel tief halten? Weil sie so und nur so die Eigenkapitalrendite hochtreiben konnten. Und warum wollten sie eine hohe Eigenkapitalrendite? Weil das den Börsenkurs steigen liess, und der steigende Börsenkurs schlug sich in den fantastischen Gehältern und Boni des Managements nieder. Das war die Triebkraft, das war einer der wichtigsten Gründe für das Grounding der UBS.

Die Banken haben nicht immer so funktioniert, auch die Grossbanken nicht, sondern erst ungefähr ab Mitte der Neunzigerjahre, als das sogenannte Shareholder-Value-Denken definitiv triumphierte. Den Beweis dafür liefert die Entwicklung der Leverage Ratio, also des Verhältnisses von Vermögen zu Schulden. Dieses Verhältnis ist von einst über 10 Prozent bei der UBS auf unter 2 Prozent gesunken. Die UBS hatte vor dem Zusammenbruch pro 100 Franken Schulden nicht einmal mehr 2 Franken eigenes Vermögen. Das war einer der wichtigsten Gründe dafür, dass die UBS vom Staat gerettet werden musste.

Daraus müssen wir jetzt doch die Lehre ziehen. Die Lehre ziehen heisst eben, dass man die Eigenmittel nicht an den risikogewichteten Aktiven messen darf, weil diese Gewichtung immer ein willkürlicher Akt der Banken selber ist und sie immer mit einer Unterschätzung der Risiken verbunden ist. Wenn Sie eine Strategie der echten Risikominderung verfolgen wollen, dann geht das nur so, wie das hier die Minderheit vorschlägt: über eine entsprechend angesetzte Leverage Ratio, das heisst über ein vernünftiges Verhältnis der Schulden zum Vermögen der Banken.

Die Minderheit schlägt Ihnen hier einen Prozentsatz von 10 Prozent vor; für einmal liegt also der Fortschritt in der

Vergangenheit: 10 Prozent war die Zahl, welche die Grossbanken in der Schweiz auswiesen, bevor sie sich der Spekulation hingaben, bevor sie ins Casino zogen – und bevor sie scheiterten. 10 Prozent entspricht jenen Verhältnissen, als die Schweizer Grossbanken seriöse Banken waren und auf alles Unseriöse verzichteten. 10 Prozent ist auch ungefähr doppelt so viel, wie die Mehrheit vorschlägt. Das heisst: Mit dem Antrag der Kommissionsminderheit sichern Sie das schweizerische Grossbankensystem etwa doppelt so stark wie mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit.

Kaufmann Hans (V, ZH): Dieser Antrag der Minderheit ist für den Standort Schweiz existenzgefährdend, vor allem für den Industriestandort. Was verlangt der Antrag konkret? Ich spreche jetzt einmal von konkreten Zahlen und stelle nicht einfach theoretische Fantasien an. Die Antragstellerin verlangt im Klartext eine Verdreifachung der Eigenmittel oder eine Kürzung der Bilanzsumme um zwei Drittel. Stellen Sie sich vor, unsere Grossbanken müssten ihre Bilanzsumme um 1500 Milliarden Franken kürzen. Sie müssten in Milliardenhöhe Kredite kündigen, sie müssten Wertschriften und was sie sonst noch alles in den Bilanzen haben, auf den Markt werfen. Sie können sich vorstellen, was das für einen Schaden bedeuten würde.

Die Antragstellerin verlangt, dass die Eigenmittel der Grossbanken, die heute rund 80 Milliarden Franken betragen, auf 230 Milliarden aufgestockt werden. Wir sprechen hier von 150 Milliarden, die die Grossbanken vom Kapitalmarkt holen sollten. Das fällt umso mehr ins Gewicht, wenn man bedenkt, dass die Nettokapitalbelastung, also die Neuemissionen abzüglich der Rückzahlung von Aktien und Obligationen, 2001 bis 2010 zusammengezählt 30 Milliarden Franken betrugen. Solche Beträge sind auf dem Markt schlicht und einfach nicht zu holen. Also kommt Plan B zum Zug, der Abbau der Bilanzsumme, und das heisst konkret eben, Kredite zu kündigen und andere Posten aus der Bilanz zu entfernen.

Wenn Sie den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer annehmen, werden Sie damit bei unserer Volkswirtschaft einen enormen Schaden verursachen. Vor allem aber werden Sie, wenn die Banken doch noch probieren, Eigenmittel zu beschaffen, den übrigen Privatsektor praktisch vom Kapitalmarkt verdrängen. Für mich ist das der gefährlichste und unsinnigste Antrag der ganzen Vorlage. Wenn dieser Antrag durchkommt, dann werden wir, das kann ich Ihnen jetzt schon sagen, die ganze Vorlage ablehnen.

Le président (Germanier Jean-René, président): Le groupe libéral-radical soutient la proposition de la majorité.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich möchte Sie bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Wir sind der Überzeugung, dass es richtig ist, die Eigenkapitalanforderungen nicht nur an der Bilanz zu messen, sondern an der Gewichtung der Risiken. Mit diesem Ansatz folgen wir demjenigen der Basler Bankenregulierung. Im Übrigen lassen sich verschiedene Geschäftsmodelle nur vergleichen, wenn Sie vom Risiko ausgehen und nicht allein vom Verhältnis zwischen Eigenkapital und Fremdkapital. Nur so können Sie einen Anreiz schaffen, das Risiko zu reduzieren. Der risikobasierte Ansatz, den wir gewählt haben, wird durch die Leverage Ratio ergänzt. Es wird klar gesagt, wie gross dort das Mindesteigenkapital sein muss, unabhängig davon, ob die Risiken richtig eingeschätzt worden sind. Wir haben also eigentlich ein doppeltes Sicherungssystem. Damit lässt sich weitgehend verhindern, dass die Vorschriften umgangen werden. Die Expertenkommission ist auch zu diesem Schluss gekommen.

Wir sind der Auffassung, dass es richtig ist, auf beiden Geleisen zu fahren und sie zueinander in Beziehung zu setzen. Wenn Sie dem Minderheitsantrag zustimmen, das hat Herr Kaufmann bereits gesagt, würde das Folgendes bedeuten: 10 Prozent Leverage Ratio wären 150 Milliarden Franken, gestützt auf die Zahlen des Jahres 2009. Das würde bedeuten, dass eine Eigenkapitalquote von 35 Prozent verlangt

würde. Ich denke, das wollen wir nicht. Es ist richtig, dass man vom Risiko ausgeht und es zur Leverage Ratio in Beziehung setzt, dann haben wir einen guten Schlüssel. Ich möchte Sie also bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Das vorliegende Modell geht von einem grundsätzlich anderen Ansatz aus, als ihn die Minderheit Leutenegger Oberholzer hier vorschlägt. Grundlage sind die risikogewichteten Aktiven, die durch einen in der Verordnung festgelegten Satz bezüglich der Leverage Ratio ergänzt werden. Hier besteht eine wechselseitige Abhängigkeit. Es macht daher keinen Sinn, einen festen Satz für die Leverage Ratio ins Gesetz zu schreiben. Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 17 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung diesen Antrag zur Ablehnung.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: La proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer a été rejetée par 17 voix contre 8 et 1 abstention.

Il est proposé ici de fixer un «leverage ratio», ratio de fonds propres d'au moins 10 pour cent, sur la base des actifs non pondérés en fonction des risques. Cela signifierait une augmentation massive de l'exigence de fonds propres pour les banques, ce qui représenterait par là même une menace importante pour la place financière. Cela signifierait qu'on multiplierait par trois les fonds propres et qu'on demanderait indirectement aux banques de diminuer de deux tiers la somme de leur bilan. Ce n'est donc pas une proposition raisonnable.

Le Conseil fédéral ne parle pas d'un «leverage ratio» – d'ailleurs il ne veut pas fixer de chiffre dans la loi, et il n'envisage pas 10 pour cent, mais plutôt 5 pour cent. En tout cas, ne fixons pas ce genre de détail, certes important, dans la loi, car nous aurons l'occasion d'adopter l'ordonnance que nous soumettra bientôt le Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6107)

Für den Antrag der Mehrheit ... 112 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 52 Stimmen

Abs. 2 Bst. d – Al. 2 let. d

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Der Bundesrat verlangte in seiner ursprünglichen Vorlage, dass eine Bank so organisiert sein muss, dass sie die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleisten kann bzw. dass diese Weiterführung auch gewährleistet ist. Der Ständerat hat das jetzt aufgeweicht und festgehalten, dass die Organisation für den Notfall gleichsam als Plan vorliegen muss. Es ist also gleichsam ein Papierkonzept, das dann im Krisenfall durch einen Knopfdruck ausgelöst und umgesetzt wird. Ob das dann in der Praxis funktioniert, weiss aber kein Mensch. Ich bitte Sie deshalb, wieder zur ursprünglichen Fassung des Bundesrates von Absatz 2 Buchstabe d zurückzukehren, die nämlich verlangt, dass diese Notfallsituation bereits in der Praxis gelebt wird, das heisst, dass diese überlebensnotwendigen Funktionen bereits im Tagesgeschäft gleichsam ausgegliedert sind und somit auch den Praxistest bereits bestehen müssen. Ich glaube, dass nur das funktioniert und dass die Fassung des Ständerates in der Realität gleichsam den Beweis noch nicht angetreten hat und als Papierplan auch nicht funktionieren kann. Nur die Fassung des Bundesrates hat also Hand und Fuss.

Ich bitte deshalb auch die Frau Bundesrätin, ihren ursprünglichen Antrag wiederaufzunehmen bzw. diesen jetzt mit unserem Minderheitsantrag zu verteidigen. Das, was Sie vorgeschlagen hatten, war nämlich das einzig Richtige und nicht diese Aufweichung durch den Ständerat.

Baader Caspar (V, BL): Hier bei Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d geht es jetzt effektiv um den Schutz des Schweizer Steuerzahlers. Konkret geht es um die Frage, ob nur eine Notfallplanung vorzunehmen ist, wie das der Ständerat und die Mehrheit verlangen, oder ob die systemrelevanten Funk-

tionen bereits jetzt auszugliedern sind, um zu verhindern, dass eine Schweizer Bank gegenüber ihren ausländischen Töchtern haften muss.

Eine reine Planung ist und bleibt ein ungedeckter Check, weil ungewiss ist, ob diese Abspaltung im Krisenfall bei einer Bank überhaupt je vollziehbar ist oder ob sie trotz Genehmigung des Sanierungsplanes durch die Finma gerade dann am Druck ausländischer Staaten und ausländischer Gläubiger scheitert. Unserer Partei fehlt hier das Vertrauen, unsere Partei wehrt sich dagegen, dass wir jetzt bloss über einen ungedeckten Check legiferieren. Wir wollen Sicherheit für die Schweizer Steuerzahler haben, damit sie nicht ein zweites Mal für eine Grossbank eintreten müssen. Wir verlangen deshalb, dass diese systemrelevanten Funktionen, insbesondere der Zahlungsverkehr und die Kreditgewährung an unsere Wirtschaft, in eine separate Rechtsform ausgegliedert werden.

Ich bitte Sie deshalb eindringlich, die Minderheit II zu unterstützen.

Schelbert Louis (G, LU): Es geht bei den meisten Minderheitsanträgen, die wir Grünen stellen oder unterstützen, um das Gleiche: Wir wollen jetzt eine Regulierung der systemrelevanten Banken, und wir wollen die Banken so regulieren, dass eine Katastrophe, wie sie 2008 drohte, ausgeschlossen oder wenigstens so weit als möglich verhindert werden kann. Ein erkanntes Problem ist, dass die verschiedenen Teile einer Bankengruppe oder einer Grossbank einander überall auf der Erde im Notfall helfen müssen.

Dem will der Antrag der Minderheit II (Baader Caspar) entgegenwirken. Den systemrelevanten Banken sollen neue Vorschriften in Bezug auf die Organisation gemacht werden, mit dem Ziel, dass jegliche Haftung der schweizerischen Bank gegenüber ausländischen Tochter- und Schwestergesellschaften ausgeschlossen wird.

Inhaltlich bewegt sich der vorliegende Minderheitsantrag zum Teil im Rahmen dessen, was wir als neuen Artikel 4sexies vorgeschlagen haben. Wir wollten dort die Voraussetzungen für das funktionale Trennbankensystem festlegen: Banken, die Publikumseinlagen entgegennehmen und das Kreditgeschäft betreiben, sollten nicht im Wertpapierhandel tätig sein dürfen. Mit dem Teil des jetzt diskutierten Minderheitsantrages, der auf Trennbanken zielt, sind wir daher einverstanden, dies aus der Überlegung, dass die Bedrohungen, die der schweizerischen Volkswirtschaft aus dem Zusammenbruch einer Grossbank erwachsen können, mit der Vorlage des Bundesrates nicht genügend eingegrenzt werden. Schon der Rückweisungsantrag der Minderheit Baader Caspar hat diese Forderung mit enthalten. Wir haben diesen Rückweisungsantrag abgelehnt, Herr Kaufmann, weil eine Rückweisung eine unabsehbare Verzögerung mit sich gebracht hätte und als Widerstand gegen die Regulierung hätte missverstanden werden können. Das wollten wir nicht.

Hingegen glauben wir im Unterschied zum Antragsteller hier jetzt nicht daran, dass mit einer Holdingstruktur die gegenseitigen Verpflichtungen zur Unterstützung tatsächlich vermieden werden können. Wir haben das auch mit Sachverständigen geprüft und sind zum Ergebnis gekommen, dass das nicht aufgeht. Indessen halten wir es für möglich, dass eine Lösung dieses Problems gefunden werden kann. Wir beantragen, die Minderheit II (Baader Caspar) zu unterstützen. Der Nationalrat schafft damit eine Differenz zum Ständerat, die im weiteren Verlauf der Beratungen zu einer besseren Lösung als der heute vorliegenden führen kann.

Wie Sie sehen, Kollege Kaufmann, ist ein Haar in Ihrer Suppe für uns nicht der Grund, um die eigene parteipolitische Suppe weiterzukochen.

Was den Antrag der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer) betrifft, möchten wir ihn unterstützen, und wenn wir den Wortlaut des Antrages der Minderheit II anschauen, sehen wir, dass diese Minderheit im Grunde genommen ja auch dafür ist, weil ihr Antrag an die Formulierung des Bundesrates anknüpft.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer) und lehnt den Antrag der Minderheit II (Baader Caspar) ab. Wenn Sie unserem Antrag folgen, dann schaffen Sie die von Herrn Schelbert gewünschte Differenz zum Ständerat. Wir finden aber den Entwurf des Bundesrates am zielführendsten. Zu welchem Ziel führend? Es muss gewährleistet sein, dass die systemrelevanten Funktionen weitergeführt werden können, auch bei Insolvenz des entsprechenden Finanzunternehmens. Was ist die klügere oder die klügste Variante? Eine Notfallplanung zu haben reicht nicht. Einen Notfall geplant, aber in den Strukturen nicht umgesetzt zu haben reicht nicht. Wir wollen keine Notfallplanung, sondern wir wollen, dass das Unternehmen bereits so strukturiert ist, dass im Falle eines Falles gehandelt werden kann und die Planung nicht erst dann anläuft. Es ist völlig klar, dass wir nicht nur eine Notfallplanung haben müssen, sondern dass sie schon implementiert sein muss. Man muss auf einen Knopf drücken können, und dann muss das da sein und nicht erst in der Planung anlaufen. Deshalb ist der Entwurf des Bundesrates die richtige Variante.

Herr Baader ergänzt den Entwurf des Bundesrates. Er hat vorher gesagt, alles, was wir hier hätten, sei ein ungedeckter Check. Aber Herr Baader, was Sie hier vorschlagen, ist mindestens ebenso ein ungedeckter Check. Sie tun so, als ob man bei einem Trennbankensystem oder bei einer Holdingstruktur nicht durchgreifen könnte. Das ist Augenwischerei. Das funktioniert genauso wenig, wie wenn Sie die Struktur der Bank so belassen, aber einplanen, was dort im Insolvenzfall zu tun ist, damit eben die systemrelevanten Funktionen gewährleistet sind. Das, was Sie vorschlagen, nützt hier nichts.

Wie Sie wissen, haben wir auch einmal mit einem Trennbankensystem geliebäugelt. Dabei ging es nicht um die Trennung inländisch/ausländisch, sondern um die Trennung Investmentgeschäft/Kreditgeschäft, wie das der Glass-Steagall Act in den USA vorgesehen hatte. Das wäre allenfalls noch eine Möglichkeit gewesen. Wir haben aber dem Bericht, den wir von Herrn Professor Birchler angefordert haben, entnommen, dass das allenfalls als Ultima Ratio in Betracht komme und nicht von vornherein anzustreben sei.

Wichtig ist hier die Ursachenbekämpfung, und das Allerwichtigste ist deshalb, dass man dafür schaut, dass die Eigenmittel genügend hoch sind und dass die Liquidität gross genug ist. Wir müssen die Ursachen angehen und nicht nur einen Plan haben, den man dann allenfalls irgendwann umsetzt, sondern einen, der implementiert wird.

Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Bundesrat zu folgen, diese Differenz zum Ständerat zu machen und den Ständerat dann nochmals über die Bücher gehen zu lassen. Dann bin ich ganz sicher, dass er sich dem Bundesrat und der Fassung der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer) anschliessen wird.

Pelli Fulvio (RL, TI): Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt den Beschluss des Ständerates und lehnt alle Minderheitsanträge ab. Insbesondere den Antrag der Minderheit II (Baader Caspar) können wir Freisinnig-Liberalen nicht unterstützen. Er fordert die gesetzliche Verankerung eines Trennbankensystems oder einer Holdingstruktur und somit indirekt auch die Verlagerung gewisser Banktätigkeiten und der dazugehörigen Arbeitsplätze in ausländische Tochterunternehmen. Die indirekt geforderte Verlegung des kapitalintensiven Investmentbankings ins Ausland könnte sogar als Umgehung der schweizerischen Eigenmittelvorschriften interpretiert werden und würde sicher nicht dazu beitragen, die Solidität der Schweizer Grossbanken, d. h. das Ziel dieser Vorlage, zu fördern.

Der Antrag widerspricht auch dem schweizerischen Prinzip, dass Banken als Universalbanken tätig sein sollen, deshalb mit mehr Chancen, aber auch mit verteilten Risiken. Dies war ein grosser Vorteil der Schweiz während der Hypothekenkrise 1990, und auch in der letzten Finanzkrise überlebten nur Universalbanken. Die Pflicht zur Holdingstruktur bedeutet zudem einen massiven Eingriff in die Unternehmens-

freiheit und verletzt die verfassungsmässig garantierte Handels- und Gewerbefreiheit.

Durch Verlagerungen in ausländische Tochterunternehmen liessen sich Schweizer Regulierungen nicht einfach umgehen. Auch bei einer Holding ist von einer faktischen Bestandspflicht für die ausländische Tochtergesellschaft auszugehen. So hat das Bundesgericht im Falle SKA/First Boston vor einigen Jahren eine Holdingstruktur mit folgender, wohl auch noch heute zutreffender Begründung abgelehnt: «Es wurde also anerkannt, dass im klassischen Bankkonzern für die Obergesellschaft über ihre rechtlichen Verpflichtungen hinaus zusätzliche Risiken aus den Geschäften der Untergesellschaft bestehen. Der Bankkonzern wird nämlich stärker als der Industrie- oder Handelskonzern als wirtschaftliche Einheit wahrgenommen. Wie die Eidgenössische Bankenkommision hervorhebt, stellt der Bankkonzern ein empfindlich reagierendes Verbundsystem dar, in welchem die Insolvenz eines Gliedes zum Vertrauensentzug gegenüber den anderen Gliedern führt.»

Auch bei einer Holding ist also von einem faktischen Bestandszwang für das schweizerische Mutterhaus zugunsten der ausländischen Tochtergesellschaft auszugehen. Das Risiko für die Schweiz nimmt damit bei einer Aufteilung des Geschäfts keineswegs ab. Die Arbeitsplätze gehen aber verloren. Im Übrigen hat bereits die Expertenkommission diese Massnahme als nicht zielführend hinsichtlich der Reduktion des Bedrohungspotenzials abgelehnt.

Baader Caspar (V, BL): Ja, Herr Pelli, Sie haben erneut den Bundesgerichtsentscheid in Sachen Schweizerische Kreditanstalt zitiert. Sind Sie sich bewusst, dass ich gesetzliche Anpassungen verlange? Der Bundesgerichtsentscheid beruht auf der bisherigen Gesetzgebung. Uns geht es darum, entsprechende gesetzliche Anpassungen zu verlangen, damit wir diese Haftung durchbrechen können. Bei einer Holdingstruktur haftet möglicherweise die Mutter bei Ausfällen ausländischer Töchter. Daher sind die systemrelevanten Funktionen beispielsweise in eine Schweizer Tochter auszugliedern, damit diese im Fall des Konkurses des Mutterhauses als Gesamtheit verbrieft wird. Sind Sie sich bewusst, dass die jetzt von Ihnen zitierte Praxis auf der bisherigen Rechtsordnung beruht und ich eine andere will?

Pelli Fulvio (RL, TI): Ich bin mir bewusst, dass Sie eine andere Regelung wollen, aber ich bin mir auch bewusst, dass die Verteilung der Risiken dank einer Universalbank eine viel sicherere Lösung ist, als alle Risiken in einer Tochtergesellschaft zu konzentrieren.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Herr Nationalrat Baader hat gesagt, eine reine Planung der möglichen Abspaltung einer Organisationseinheit sei ein ungedeckter Check, und das spricht gerade für die Vorlage des Bundesrates und die Fassung der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer). Hier planen Sie nicht nur, dass ein Teil abgespalten werden kann, sondern es ist so organisiert, dass dies im Moment, in dem das nötig wird, auch geschieht. Es ist eine klare Regelung, es ist eine Regelung, die nicht zu Diskussionen Anlass gibt, weil jeder weiss, was damit gemeint ist.

Ein ungedeckter Check wäre es dann, wenn man dem Antrag der Minderheit II (Baader Caspar) folgen würde und beispielsweise eine Holdingstruktur umsetzen wollte. Wir wissen alle, dass das nicht verhindern kann, dass ein Durchgriff stattfindet, ausser wenn Sie gleichzeitig eine Auflösung in dem Sinne machen würden, dass Sie sämtliche organisatorischen, also operativen, personellen, rechtlichen Elemente abtrennen würden, dass Sie das vollständig auftrennen würden und alles auf die verschiedenen Konzernteile begrenzen würden. Nur dann können Sie überhaupt verhindern, dass es zu einem Durchgriff kommt. Das heisst mit anderen Worten, dass Sie das nur verhindern können, wenn Sie den Konzern zerschlagen. Aber ich denke nicht, dass Sie das so haben wollen, und wir wollen das auch nicht. Dass das Trennbankensystem erhebliche Mängel hätte, habe ich bereits ausgeführt. Bereits die Abtrennung des Eigenhandels

ist sehr schwierig, praktisch unmöglich zu vollziehen. Sie fördern damit nur die Verlagerung von Tätigkeiten in Sektoren, die weniger reguliert sind, Sie gewinnen damit also auch nichts.

Ich bitte Sie, sich für einen gedeckten Check auszusprechen, also für die Lösung des Bundesrates und der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer), und damit für eine wirkliche und griffige Regelung.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ich spreche zuerst zum Antrag der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer). Diese will zurück zum Entwurf des Bundesrates. Der Unterschied zwischen der Variante des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates bzw. dem Antrag der Kommissionsmehrheit liegt darin, dass die Auslegung des Textes des Bundesrates dahin geht, dass systemrelevante Banken bereits wie beschrieben organisiert sein müssen, während die Kommissionsmehrheit die Notfallplanung nicht auf Vorrat implementieren will. Bei einer allfälligen Ablehnung dieses Minderheitsantrages ist auch der Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer zu Artikel 10 Absätze 2 und 3 auf der nächsten Seite der Fahne obsolet. Zu Artikel 10 Absatz 3 liegt aber ein separater Einzelantrag vor, über den wir nachher befinden werden.

Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen – das Stimmenverhältnis betrug 15 zu 10 bei 1 Enthaltung –, den Antrag der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer) abzulehnen und dem Ständerat zu folgen.

Nun noch ein paar Worte im Namen der Kommissionsmehrheit zum Antrag der Minderheit II (Baader Caspar): Bei diesem Minderheitsantrag geht es um die Notfallplanung. Dabei geht es – nicht zum ersten Mal heute – um die Frage der Organisation in einer Holdingstruktur oder nach dem Trennbankensystem. Konsequenterweise müsste man eine vollständige Trennung der Teile der Bank vornehmen. Das bedeutet, die Einzelteile müssten operativ, personell und rechtlich vollständig getrennt sein. Zudem müsste ein anderer Name gewählt werden. Eine Holdingstruktur mit Tochtergesellschaften ist nach Meinung der Mehrheit in diesem Fall nicht zielführend, eine Entflechtung belässt zwingend eine Beistandspflicht. Ein Trennbankensystem gemäss Alternativvorschlag im Antrag der Minderheit II könnte gewisse Nachteile der Holdingstruktur im Bereich der Haftung mildern. Es könnten Teile der Bank verkauft werden, ohne dass man die Nachteile einer Holdingstruktur in Kauf nehmen müsste. Die Unterscheidung zwischen Kreditgeschäft und Investmentbanking ist nicht per se risikomindernd. In diesem Zusammenhang kommt auch die Frage des Eigenhandels ins Spiel. Bei Trennbanken ist dieser Bereich kaum definierbar, z. B. wenn es um Währungsabsicherungsgeschäfte geht. Beim Antrag der Minderheit II geht es zudem um einen Eingriff in die Wettbewerbs- und Wirtschaftsfreiheit, den die Kommissionsmehrheit in diesem Ausmass nicht will.

Daher empfiehlt Ihnen die Kommissionsmehrheit – das Stimmenverhältnis betrug 18 zu 6 bei 2 Enthaltungen –, auch den Minderheitsantrag II (Baader Caspar) abzulehnen.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: A l'article 9 alinéa 2 lettre d, nous avons deux propositions de minorité: la proposition de la minorité I (Leutenegger Oberholzer) et celle de la minorité II (Baader Caspar).

Face à la proposition de la minorité I, la majorité de la commission soutient la version adoptée par le Conseil des Etats. Le Conseil fédéral voudrait imposer aux banques d'importance systémique une organisation permettant de garantir, en cas d'insolvabilité, le maintien des fonctions d'importance systémique. Le Conseil des Etats et la majorité de votre commission vont un petit peu moins loin il est vrai en imposant un plan d'urgence au niveau de l'infrastructure, de la conduite et du contrôle, de manière à ce que la banque soit prête, au cas où, à isoler ses fonctions d'importance systémique et à garantir leur pérennité. Ceci est donc la proposition de la majorité de la commission.

La minorité I propose de soutenir la version du Conseil fédéral.

J'ajoute encore quelques mots sur la proposition de la minorité II. Ce matin, c'est au moins la troisième fois qu'on discute dans le fond de la même proposition. Elle émane une fois de la gauche, une fois de la droite. La volonté est d'imposer aux banques une sorte d'organisation, c'est-à-dire d'avoir une intrusion forte dans la liberté économique de l'entreprise, en disant: «Vous devez être une holding, un point c'est tout!» De plus, on demande aux banques de cloisonner les différentes activités. Donc, quelque part, on sonne le glas de la banque universelle.

Tout à l'heure, on a évoqué les problèmes que cela pourrait poser. Je ne crois pas que d'autres pays seraient d'accord d'accepter qu'en cas d'insolvabilité, la société mère avec son siège en Suisse lâche ses filiales à l'étranger en disant: «Débrouillez-vous!» C'est donc une splendide illusion que ce qui est proposé ici. Heureusement je crois, l'alliance qui s'était manifestée le temps d'une conférence de presse entre les deux partis qui défendent cette proposition n'a duré que ce laps de temps. Ce matin, tour à tour on monte à la tribune, une fois dans les rangs de la gauche, une fois dans les rangs de la droite, pour défendre cette proposition qui ne fait pas de sens, qui serait une atteinte importante à la place financière suisse et qui, dans le fond, ne permet pas de réaliser l'objectif de stabilisation des instituts financiers.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6108)

Für den Antrag der Mehrheit ... 112 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 51 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6109)

Für den Antrag der Minderheit II ... 65 Stimmen

Dagegen 97 Stimmen

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

Schelbert Louis (G, LU): Für die Kommissionsminderheit soll die Revision dieses Gesetzes bewirken, dass die Risiken für die Allgemeinheit im Falle des Zusammenbrechens einer Grossbank weitestgehend ausgeschlossen werden. Die Expertenkommission sprach immer nur von Risikoverminderung, und so hat es auch der Bundesrat übernommen. Gleich äusserten sich die Hearing-Teilnehmer in der vorbereitenden Kommission, unter ihnen der Verwaltungsratspräsident der UBS, alt Bundesrat Kaspar Villiger. Eine Risikoverminderung ist aber nicht dasselbe wie ein Risikoausschluss, und das sollten wir anstreben.

Es gibt also ein Dazwischen, einen Rest an Risiko zwischen dem Risikoausschluss und der Risikoverminderung. Das wissen die Banken, und sie operieren damit – und der Bundesrat weiss das auch. Deshalb fügte er in Artikel 10a Absatz 1 der Vorlage, der Massnahmen im Bereich der Vergütungen vorsieht, eine Formulierung ein, die so lautet: «Wird einer systemrelevanten Bank oder ihrer Konzernobergesellschaft trotz Umsetzung der besonderen Anforderungen direkt oder indirekt staatliche Beihilfe aus Bundesmitteln gewährt ...» Der Bundesrat schreibt also im Gesetzentwurf etwas von direkten oder indirekten staatlichen Beihilfen aus Bundesmitteln.

Weil es so ist, dass auch in Zukunft damit gerechnet werden muss, dass systemrelevante Banken durch den Staat gestützt werden, vielleicht gestützt werden müssen, wollen wir, dass diese Unterstützung, das Risiko, das die Allgemeinheit, das der Staat damit faktisch übernimmt, auch abgegolten werden muss. Die Allgemeinheit schützt und stützt diese Institute; das darf nicht gratis sein. Auch Kantonalbanken profitieren von einer Staatsgarantie. Dort ist es selbstverständlich, dass sie sie auch abgelten müssen; das Gesetz regelt das entsprechend. Das soll bei den Grossbanken nicht anders sein. Müssen sie für diese faktische Staatsgarantie nichts leisten, verbleiben grosse Risiken bei der Allgemeinheit. Müssen sie eine Abgeltung leisten, werden die Risiken in Richtung der Aktionäre und Investoren verschoben. Das ist richtig, denn diese sind es, die von der faktischen Staats-

garantie am meisten profitieren. Experten schätzen den Profit der Grossbanken daraus auf 4 bis 5 Milliarden Franken – 4 bis 5 Milliarden Franken!

Wir Grünen wünschen uns keine Situation wie 2008 herbei. Wir arbeiten dafür, dass die Risiken für die Allgemeinheit verkleinert, wenn möglich eliminiert werden. Mit der Vorlage heute ist klar, dass für die Allgemeinheit Risiken bestehen bleiben.

Wir bitten Sie deshalb: Stimmen Sie dem Minderheitsantrag zu, denn dann werden diese Risiken der Allgemeinheit auch abgegolten. Wenn dann die faktische Staatsgarantie fallen sollte, entfallen auch die entsprechenden Abgaben.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Mit meinem Minderheitsantrag beantragen wir Ihnen, dass die Vergütungspolitik der systemrelevanten Banken in dieser Vorlage ebenfalls reguliert wird, und das erscheint uns eigentlich selbstverständlich. Sie wissen alle, dass die grossen Risiken, die wir schliesslich den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern und der öffentlichen Hand aufgebürdet haben, nicht zuletzt durch die gierige Vergütungspolitik ausgelöst worden sind. Treiber des Risikos und des risikohaften Verhaltens war die Gier nach hoher Eigenkapitalrendite, weil diese wiederum hohe Boni-Zahlungen und hohe Vergütungen ausgelöst hat. Solange nun systemrelevante Banken da sind – d. h., dass die öffentliche Hand das Risiko trägt –, so lange müssen wir auch dafür sorgen, dass die Vergütungspolitik nicht zusätzliche Anreize zu einem risikohaften Verhalten schafft.

Ich bitte Sie deshalb, das hier zu regulieren. Wir wollen einmal den Grundsatz festhalten und weiter festhalten, dass die variablen Entschädigungen nicht mehr als die Hälfte der festen Vergütungen ausmachen dürfen, denn es waren die variablen Entschädigungen, die dazu geführt haben, dass das Risiko immer mehr erhöht worden ist. Und wie gierig Banker sein können, sehen wir jetzt wieder im konkreten und aktuellen Fall bei der UBS. Ich weiss nicht, ob es betrügerische Machenschaften sind, die dazu geführt haben oder offenbar dazu führen, dass im November 2 Milliarden Franken Verluste eingefahren werden – das nur als kleinen Exkurs.

Sagen Sie mir ja nicht, wir müssten das hier nicht regulieren! In der Kommission wurde geltend gemacht, das sei ein massiver Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Ich rufe in Erinnerung, dass wir uns hier im System von Banken befinden, die eine Staatsgarantie haben, und solange diese Banken eine Staatsgarantie haben, sind wir auch veranlasst und politisch gefordert, hier Schranken zu setzen. Das mache ich mit diesem Minderheitsantrag, mit dem wir dieser Bonuspolitik ganz klare Schranken setzen wollen.

Jetzt werden mir einige entgegenhalten, wenn wir die variablen Vergütungen beschränkten, dann würden wir die festen Entschädigungen in die Höhe treiben; das habe ich in der Kommission auch schon gehört. Das ist völlig verkehrt, denn es ist klar: Sobald wir die variablen Entschädigungen beschränken, wird das auch dazu führen, dass diese Lohnexzesse bei den grossen Banken generell aufhören oder mindestens etwas reduziert werden, und das ist dringend nötig.

Thorens Goumaz Adèle (G, VD): A l'alinéa 4, le groupe des Verts soutient la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer qui prévoit que les banques d'importance systémique renoncent à créer des incitations au risque disproportionnées par le biais de leur système de rémunération.

Entendons-nous bien, il ne s'agit pas ici d'engager un débat sur l'équité des salaires; nous parlons de gestion des risques. Le rôle joué par le système de rémunération dans le cadre de la crise financière a été largement reconnu, y compris dans les milieux bancaires. Le système de rémunération fait indiscutablement partie des facteurs qui ont favorisé les prises de risque inconsidérées ayant débouché sur la mise en danger de nombreuses banques, que ce soit en Suisse ou ailleurs dans le monde.

Si l'on veut prévenir les prises de risque de façon crédible, on ne peut pas ignorer ce paramètre. Or, le projet de modification de loi qui nous est soumis traite du système de rémunération des banques uniquement dans l'article qui définit

les exigences imposées aux banques bénéficiant, malgré toutes les mesures exigées, d'un soutien de l'Etat, c'est-à-dire dans une perspective qui reste strictement curative. Il passe ainsi totalement à côté de la dimension préventive que peut apporter un système de rémunération adapté.

Le groupe des Verts vous recommande dès lors de soutenir la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer, qui va dans le sens d'une meilleure gestion des risques par les banques d'importance systémique.

Vischer Daniel (G, ZH): Die Banken treiben ihr Risikocasino-spiel munter weiter. Sie wissen im Rücken eine Staatsgarantie. Wir haben jetzt die «Too big to fail»-Vorlage. Wir müssen eingestehen: Kommt die Mehrheitsfassung durch, können wir das Restrisiko nicht ausschalten, die Banken profitieren weiterhin von einer Staatsgarantie. Stellen Sie sich vor, täglich agieren Grossbanken wie auch unsere auf den internationalen Märkten, vielleicht sogar gegen unsere eigene Währung, gegen schwache Länder im Süden Europas, und das machen sie frivol und munter mit einer Staatsgarantie im Rücken, die so oder anders besteht. Wir haben es schon vorher gesagt, die «Too big to fail»-Vorlage verbessert die Ausgangssituation. Sie minimiert die Risiken, aber sie schliesst sie nicht aus, weil sie letztlich an der schieren Grösse der Banken auch nichts ändert. Deswegen wäre eben das Trennbankensystem zentral gewesen, vielleicht eine Kombination von funktional und territorial.

Gerade weil das nicht so ist, braucht es eine Abgeltung, braucht es Druck auf die Banken, noch weiter zu gehen in der Risikominderung namentlich des Investmentbankgeschäfts. Hier liegt diese Abgeltungssteuer, wie sie die Minderheit Schelbert beantragt, goldrichtig, weil sie zeigt, dass der Staat auch mit dieser Vorlage nicht bereit ist, einfach gute Miene zum bösen Spiel zu machen, sondern weiter gehenden Druck aufsetzt. Die Banken haben es selbst in der Hand, das zu korrigieren, selber weiter gehende Massnahmen zu treffen. Sie auf der rechten Ratsseite sind ja die Gralshüter der Eigenregulierung. Nur ist es so: Sie erzählen da drin davon, die Banken hören Ihnen aber gar nicht zu. Dieser Steuer werden sie aber zuhören, weil sie dann wissen, was es geschlagen hat.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Ich spreche zum Antrag der Minderheit Schelbert zur Staatsgarantie.

Ich glaube, in einem Punkt sind wir uns einig: Diese Vorlage schliesst nicht aus, dass es wieder zu einem Grossbanken-Grounding kommen könnte. Wir vermindern zwar das Risiko, aber wir beseitigen es nicht. Das heisst in der Konsequenz eben auch, dass es wieder dazu kommen könnte, dass der Staat eine Grossbank vor dem Untergang retten muss, weil sie volkswirtschaftlich gesehen zu wichtig ist, als dass man sie untergehen lassen könnte. Dieses Wissen hat die Führung der Grossbanken natürlich auch; darauf richtet sie sich aus. Sie weiss: Die Grossbanken würden gerettet. Das ist gemeint, wenn wir von der faktischen – also nicht der rechtlichen, aber der tatsächlichen – Staatsgarantie sprechen.

Wir haben die Kosten dieser Subvention – mit einer solchen ist es ja gleichzusetzen – wissenschaftlich berechnen lassen. Man hat uns ausgerechnet, dass wir damit rechnen müssten, dass pro Jahr 4 bis 5 Milliarden Franken an die Grossbanken fliessen würden.

Die Staatsgarantie ist ein Wettbewerbsvorteil: Diese Banken können höhere Risiken eingehen und ertragreichere Geschäfte machen, weil sie wissen, dass der Staat im Notfall das Risiko trägt. Darum müssen wir es machen wie die Kantone bei den Kantonalbanken: Diese müssen die Staatsgarantie abgelten. Wir sollten hier dafür sorgen, dass auch die Grossbanken die Staatsgarantie abgelten müssen.

Diese Forderung stellt der Antrag der Minderheit Schelbert. Ich bitte Sie, ihn zu unterstützen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich sage noch ein paar Worte zum Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer.

Die Zulässigkeit von variablen Vergütungen bei systemrelevanten Instituten, wie es technisch heisst, war eine der Ursachen der Finanzkrise, der gewaltigen Missbräuche der UBS während der ganzen Ära Ospel. Herr Ospel war ja die Leitfigur für grosse Teile der bürgerlichen Fraktionen, auch politisch gesehen, sie haben damals den Wunschbundesrat Blocher/Merz begrüsst, das war das Programm Ospel.

Rückblickend kann man sagen, dass die Missbräuche in der Ära Ospel unmittelbar durch eigene finanzielle Interessen der Bankenführung getrieben waren. Herr Ospel hat direkt davon profitiert, indem er die Eigenkapitalrendite der UBS durch Operationen gesteigert hat, die Hochrisiken begründet haben, und zwar dadurch, dass Eigenkapital abgebaut worden ist. Allein in den Jahren 2000 bis 2007 ist Eigenkapital zurückbezahlt worden, das man dringend benötigt hätte. Die UBS oder die Vorgängerbanken waren früher imstande, grosse Risiken zu tragen, während der Immobilienkrise; nachher war die UBS es nicht mehr. Ein Eigenkapitalrückkauf in der Höhe von 26 Milliarden Franken fand allein in diesen sechs bis sieben Jahren statt. Einziger Zweck dieser verantwortungslosen Operationen war die Steigerung der eigenen Saläre, Boni und Vergütungen. Es waren Missbräuche in gigantischer Grössenordnung, dadurch verursacht, dass die Grossbankenverantwortlichen ein direktes Interesse daran hatten, die Bank am Schluss zu schwächen.

Das bedeutet nichts anderes, als dass bei systemrelevanten Instituten dafür gesorgt werden muss, dass solche falschen Anreize nicht mehr geschaffen werden können, dass es unzulässig ist, die eigene Vergütung, das, was sie sich in die eigene Tasche wirtschaften können, an die Eigenkapitalrendite zu knüpfen. Daher muss hier eine Bestimmung geschaffen werden, wenn man Ursachenbekämpfung machen will, die das verbietet, so, wie es der Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu tun versucht.

Kaufmann Hans (V, ZH): Ich betrachte eine Abgabe für die faktische Staatsgarantie als kontraproduktiv gegenüber unserem Anliegen. Wenn bekanntwird, dass die Banken eine Versicherungsprämie bezahlen, damit sie im Notfall nicht nur von den Kantonen, wie das bei den Kantonalbanken der Fall ist, sondern sogar von der Eidgenossenschaft gerettet werden, dann kann ich mir heute schon eine Reklame vorstellen: «UBS mit Staatsgarantie – so gut wie eine Kantonalbank!»

Sie wissen ja, was wir in den Neunzigerjahren erlebt haben. Es waren vor allem jene Banken, die eine Staatsgarantie hatten, die Schwierigkeiten bekamen. Ich erinnere an die Solothurner Kantonalbank – Herr Bischof kann da vielleicht noch Erklärungen abgeben –, und auch andere Kantonalbanken kamen in Schwierigkeiten. Die Manager verliessen sich darauf, dass man im Notfall die kantonalen Steuerzahler hinter sich hat. Genau das möchte ich nicht, dass die Grossbanken glauben, sie hätten dann mit dieser Versicherungsprämie Anrecht auf eine Staatsgarantie. Man muss ihnen eben genau das Gegenteil erklären.

Was das kosten soll – da gibt es ganz unterschiedliche Ansätze. Glauben Sie nicht, diese Studie von Herrn Professor Birchler sei eine Bibel. Schauen Sie doch auch etwas auf die Märkte. Wer sich erinnert, weiss: Hier am Bundesplatz waren 1992 die Zinsen der Kantonalbanken mit Staatsgarantie höher als die von der privaten Valiant-Bank, wie sie heute heisst. Obwohl die Kantonalbank eine Staatsgarantie hatte, musste sie höhere Zinsen bezahlen. Oder denken Sie an Amerika, was dort die staatliche Kreditversicherung für Kommissionen kassiert. Sie muss «tonnenweise» solche regionalen Banken auffangen. Die Verluste sind schon grösser als anlässlich der Sparkassenkrise. Wahrscheinlich werden sie höher sein als die Verluste der grossen Investmentbanken, wenn Sie das seit 2008 zusammenzählen. So viel zur Abgeltung der Staatsgarantie.

Was die Löhne anbetrifft, so haben wir ja ein Vergütungs-rundschreiben der Finma, und damit werden die Vergütungen meiner Meinung nach schon sehr weitgehend geregelt. Die Banken akzeptieren es und stehen dahinter; es entspricht auch den Anforderungen der Bank für internationalen

Zahlungsausgleich (BIZ), also des Financial Stability Board. Ich bin dagegen, dass wir jetzt versuchen, noch weitere Einschränkungen zu machen, weil wir damit tatsächlich die Flexibilität der Banken reduzieren. Wenn sie nur Fixlöhne haben, können sie im Krisenfall nicht mehr einfach Lohnabstiche machen, dann müssen sie die Leute entlassen. Wir kommen jetzt in eine Phase, wo mancher Banker vielleicht froh wäre, man würde seinen Bonus etwas reduzieren und er hätte dafür seine Stelle noch – das scheint mir auch sinnvoll. Deswegen bin ich gegen diese zusätzlichen Vorschriften. Abgesehen davon schreiben Sie hier im Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer: «keine unangemessenen Risikoanreize». Folglich möchten Sie fast implizieren, dass es auch angemessene Risikoanreize gibt, was ich dann eben doch nicht ganz verstehe.

Selbstverständlich bin auch ich gegen asymmetrische Anreize, dass die Händler an den Gewinnen verdienen, die sie auf dem Buch der Bank erzielen, und dann bei Verlusten nichts tragen müssen. Aber gerade dort ist es wichtig, dass sie dann eben keine Boni und auch keine hohen Fixlöhne erhalten, sondern auch leiden müssen. Aber in der Regel verabschieden sie sich ja dann von der Bank und gehen an einen anderen Ort. Darum nützt das auch nichts.

Also, lehnen Sie die Minderheitsanträge Schelbert und Leutenegger Oberholzer ab.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Mit der «Too big to fail»-Vorlage wollen wir ja, dass auch der Konkurs einer systemrelevanten Bank künftig möglich ist, also durchgeführt werden kann, und damit wird die faktische Staatsgarantie, die wir heute haben, weitestgehend aufgehoben. Finanzielle Risiken des Staates zur Rettung einer systemrelevanten Bank bestehen im Grundsatz nicht mehr, mindestens werden diese weitgehend eliminiert.

Wenn die faktische Staatsgarantie wegfällt, weil wir neue Vorschriften haben – Eigenmittel, Liquidität, Risikodiversifizierung und Organisation –, dann fallen ja auch die Vorteile für die Bank weg, und dann gibt es ja auch keine Begründung mehr für eine Bankenabgeltung. Es kann sogar, das wurde gesagt, kontraproduktiv sein, indem man daraus schliessen könnte, dass eine Beistandspflicht kreiert würde, wenn man eine Abgabe im Sinne der Abgeltung eines möglichen Risikos verlangt. Das wollen wir ja nicht.

Ich möchte Sie also bitten, den Minderheitsantrag Schelbert abzulehnen. Ich möchte auch sagen, Herr Vischer, dass wir nicht jedes Risiko ausschliessen können. Ein Restrisiko besteht immer. Das ist in allen Bereichen so. Und ich weiss nicht, wie hoch eine Abgeltung sein müsste, um dann tatsächlich jedes Restrisiko zu eliminieren.

Dann zum Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer betreffend Vergütungssysteme und Risiko: Mir scheint, die Grossbankenregulierung ist kein geeigneter Ort für allgemeine Vergütungsregelungen. Es ist ja so, dass falsche Anreize durch Vergütungssysteme nicht nur ein Problem der Grossbanken sind, sondern dass wir diese Frage auch in anderen Bereichen haben. Wir schlagen vor, dass dort, wo trotz aller Massnahmen, die wir ergreifen, der Staat noch unterstützen muss, die Vergütungsregelung durch den Bund geregelt werden kann. Wir sollen durch den Bundesrat eingreifen können, aber im Übrigen besteht kein Anlass, in diesem Bereich hier einzugreifen.

Es wurde erwähnt, dass wir ein Rundschreiben der Finma vom 1. Januar 2010 haben. Das richtet sich an Versicherungen und an Banken. Das richtet sich an Bewilligungsträger nach dem Kollektivanlagengesetz. Das sind verbindliche Vorschriften, wie man mit diesen Vergütungen umzugehen hat. Es will auch verhindern, dass weiterhin falsche Anreize gesetzt werden.

Also auch hier möchte ich Sie bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ich nehme zuerst für die Kommission Stellung zum Minderheitsantrag Schelbert zu Absatz 3. Mit diesem Minderheitsantrag würde eine faktische Staatsgarantie und damit eine Beistands-

pflicht ins Gesetz geschrieben. Diese Vorlage verlangt aber höhere Eigenmittel, um damit die faktische Staatsgarantie und auch die Beistandspflicht des Staates auszuschliessen bzw. zu minimieren. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen den Minderheitsantrag Schelbert – das Stimmenverhältnis betrug 18 zu 8 – zur Ablehnung.

Nun noch zur Haltung der Kommission zum Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 4: Wir haben es hier mit einer Vorlage zu tun, die sich lediglich auf die beiden aktuell systemrelevanten Grossbanken bezieht. Eine grossbankenspezifische, allgemeine Vergütungsregelung ist rechtsstaatlich kaum haltbar. Haben Grossbanken Probleme, kann der Bundesrat ohnehin in die Vergütungsregelungen eingreifen, siehe auch Artikel 10a (neu). Damit ist eine Vergütungsregelung vom Staat beeinflussbar, wenn eine Krise eintreten sollte. Als Risikominderung sieht diese Vorlage jedoch primär verschärfte Eigenmittelanforderungen und andere Massnahmen vor. Es obliegt zudem der Finma, Vorschriften über Vergütungsregelungen so zu erlassen, dass keine Anreize geschaffen werden, um unangemessene Risiken einzugehen.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer – das Stimmenverhältnis betrug 17 zu 8 – ebenfalls zur Ablehnung.

Darbellay Christophe (CEg, VS), pour la commission: A l'article 9 alinéa 3, la proposition de la minorité Schelbert vise à prélever une taxe sur les banques d'importance systémique, parce qu'il y a une garantie implicite de l'Etat. L'objectif de cette loi, c'est précisément l'inverse! C'est d'abandonner au plus vite la garantie implicite de l'Etat. Il n'est donc pas logique de bétonner dans cette loi cette garantie implicite au travers de la taxe qui ressort de la proposition de la minorité Schelbert. Nous voulons exactement le contraire; nous voulons une stabilité du système financier. Nous ne voulons plus que des grandes banques puissent menacer l'équilibre de l'ensemble du pays. Par conséquent, nous voulons sortir de la garantie implicite de l'Etat.

La proposition de la majorité de la commission est soutenue, par 18 voix contre 8 et 2 abstentions. C'est donc une majorité évidente.

A l'article 9 alinéa 4, la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer veut imposer dans la loi un système de rémunération qui dirait que les rémunérations variables ne peuvent excéder la moitié des rémunérations fixes. C'est évidemment une atteinte à la liberté d'entreprise qui n'est pas tolérable. Cela poserait un certain nombre de problèmes juridiques fondamentaux puisque nous traiterions alors les banques d'importance systémique, à savoir les deux grandes, différemment des autres banques. Cela n'est pas acceptable, surtout que le Conseil fédéral a la possibilité – c'est attesté à l'article 10 alinéa 3 – d'intervenir au cas où une banque connaîtrait des difficultés.

Par conséquent nous avons là, par le biais du Conseil fédéral, tous les moyens et les instruments nécessaires à disposition pour intervenir, sans devoir inscrire dans la loi ce genre de cautèle absolument contre-productive.

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6110)

Für den Antrag der Minderheit ... 50 Stimmen

Dagegen ... 115 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.028/6111)

Für den Antrag der Minderheit ... 45 Stimmen

Dagegen ... 99 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 10

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

... über die Grundzüge des Inhalts und die Einhaltung ...

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3bis

Sofern die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz umgesetzt ist, wird der Rabatt vollständig gewährt.

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisya-dis)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisya-dis)

Abs. 3bis

Streichen

Antrag der Minderheit

(Fehr Hans-Jürg, Fässler, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisya-dis)

Abs. 4

...

d. Risikosteuerungs- und Überwachungssysteme des auf ein geschäftsnotwendiges Minimum beschränkten Eigenhandels.

Antrag Leutenegger Oberholzer

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 10

Proposition de la majorité

Al. 1

... public des grandes lignes de la teneur de sa décision et du respect de cette dernière.

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3bis

Si le maintien des fonctions systémiques en Suisse est mis en oeuvre, le rabais est complètement garanti.

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisya-dis)

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisya-dis)

Al. 3bis

Biffer

Proposition de la minorité

(Fehr Hans-Jürg, Fässler, Leutenegger Oberholzer, Reichsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisya-dis)

Al. 4

...

d. les systèmes de gestion des risques et de surveillance du négoce pour son compte propre limité aux activités nécessaires à l'entreprise.

Proposition Leutenegger Oberholzer

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Bei Artikel 10 lautet die Frage: Welches ist die Folge, wenn die Bank die entsprechenden Anforderungen umgesetzt hat? Kann oder muss dann die Finma entsprechende Erleichterungen gewähren? So, wie das jetzt auf der Fahne zu Absatz 3 präsentiert ist, muss die Finma diese Erleichterung gewähren, so hat das der Ständerat beschlossen. Dies wird als Antrag meiner Minderheit auf der Fahne aufgeführt, was aber falsch ist. Ich bitte Sie deshalb, meinen Einzelantrag zu Rate zu ziehen. Mit meinem Einzelantrag verlange ich, dass die Kompetenz bei der Finma bleibt, dass sie also entscheidet, ob sie Erleichterungen gewähren will oder nicht. Das muss die Kompetenz der Finma sein, so hat es ursprünglich auch der Bundesrat vorgesehen. Die Formulierung des Ständerates ist wesentlich zwingender, das heisst, die Formulierung des Ständerates zwingt die Finma, solche Erleichterungen für die einzelnen Banken vorzusehen. Deswegen wollen wir zurückkehren zum ursprünglichen Entwurf des Bundesrates, in dem der Finma etwas Spielraum belassen wird.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Einzelantrag zuzustimmen. Ich bitte Sie auch, zur Kenntnis zu nehmen, dass der Antrag der Kommissionsminderheit, wie er hier irreführend auf der Fahne vermerkt ist, zurückgezogen ist.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Die Mehrheit der Kommission hat hier etwas beschlossen, was wir unbedingt ändern müssen. Es geht hier nämlich um den Kern der sogenannten progressiven Eigenkapitalkomponente. Wenn Sie hier der Mehrheit folgen, wird diese progressive Komponente zu einer Farce. Der Ständerat hat diese Frage auch diskutiert; es lag dort bei Absatz 3bis der gleiche Antrag vor, wie er jetzt mit dem Antrag der Mehrheit vorliegt. Dieser Antrag ist dann zurückgezogen worden.

Worum geht es hier? Wir haben zwei Zusatzkomponenten von je 3 Prozent, die progressiv sind. Es gibt also einen Zuschlag, je nach Marktanteil, für inländische systemrelevante Märkte; es gibt einen Zuschlag für die Bilanzsumme. Je nach Grad der Resolvabilität, also der Möglichkeit, mit einer Notfallplanung Risiken auszugliedern – darüber haben wir vorhin diskutiert –, gibt es einen Rabatt. Dieser Rabatt ist vorgesehen. Sie sollten eigentlich gemäss dem Einzelantrag Leutenegger Oberholzer beschliessen, dass die Finma diesen Rabatt gewähren kann – sie muss dies nicht tun –, aber nicht bis zu den ganzen 6 Prozent. Es kann nicht sein, dass diese Komponente, die als einzige progressiv ist, vollständig wegfällt. Warum?

Nehmen wir an, dass eines der beiden Unternehmen, von denen wir hier sprechen, so organisiert ist, dass bei ihm schon eine Anpassung mit dem Ziel der strukturellen Entflechtung vorgenommen worden ist. Es ist also zu einer Reduktion der finanziellen Verflechtungen gekommen, die eine Begrenzung von Ansteckungsrisiken zum Ziel hat, und es ist auch operativ schon einiges geschehen. Für die Abwicklung dieser Trennung von systemrelevanten Aufgaben braucht es auch Geld. Das ist dieses eine Prozent, das deshalb stehen gelassen werden muss. Der Ständerat hat sich davon überzeugen lassen, dass der Rabatt, den die Finma gewähren kann, maximal 5 Prozent betragen soll. Es macht gar keinen Sinn, überhaupt eine solche Komponente vorzuschlagen, wenn man einfach sagen kann – Sie haben vorhin leider dem Ständerat zugestimmt –: «Wir haben ja eine Notfallpla-

nung, also müssen wir mit unseren Risiken eine progressive Komponente gar nicht mittragen.» Damit wird das Ganze ad absurdum geführt.

Wenn jede betroffene Bank sagen kann: «Okay, wir haben diese Notfallplanung, und deshalb müssen wir diese beiden Zuschläge nicht bezahlen, d. h., die Finma muss uns diese 6 Prozent Rabatt gewähren», dann sind eigentlich alle aus dem Schneider und haben diese progressive Komponente nicht – das kann doch nicht sein. Deshalb dürfen Sie bei diesem Absatz 3bis keinesfalls der Mehrheit zustimmen. Ein Minimum von 1 Prozent muss auf jeden Fall bestehen bleiben, weil es hier um die systemrelevanten Banken geht und weil im Falle einer Insolvenz eben auch Geld da sein muss, damit diese Notfallplanung umgesetzt werden kann.

Also, kippen Sie nicht diesen Kernpunkt dieses Artikels, sondern stimmen Sie meiner Minderheit unbedingt zu.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Es geht bei diesem Antrag der Minderheit um die Regulierung des Eigenhandels. Sie erinnern sich vielleicht, dass der Eigenhandel der Banken, d. h. das Betreiben hochspekulativer Geschäfte auf eigenes Risiko, einer der Hauptgründe für die Banken- und Finanzkrise war. Die Banken haben sich in diesen Jahren eben nicht auf Rechnung von Kunden und auf deren Risiko ins Casino begeben, sondern sie haben mit eigenen Mitteln auf eigenes Risiko hochspekulative Geschäfte betrieben, die sie letztlich in die Nähe des Abgrunds geführt haben. Sie haben Investments in Hedge-Fonds getätigt, sie haben Handel mit Derivaten betrieben usw.

Es kommt mir in einem solchen Moment immer der frühere Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse in den Sinn, der im Sommer 2007, also kurz bevor Lehman Brothers hopsgegangen ist, auf die Frage, wie er die Risikosituation seiner Bank beurteile, geantwortet hat: «Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen, Herr Fehr, ich weiss nicht, wo unsere Risiken sind. Ich weiss nicht einmal, ob sie wieder in unseren eigenen Büchern sind.» Das war damals die Risikobeurteilung des obersten Verantwortlichen der Credit Suisse; er hat ohne Zweifel damals die Wahrheit gesagt. Es wurde eine Art von Geschäften betrieben, die den Leuten aus den Händen geglitten ist, sie wussten nicht mehr, welche Risiken sie in den eigenen Büchern hatten. Das muss man sich einmal vorstellen, wo doch die Risikobeurteilung die Kernkompetenz der Bankiers sein sollte. Das ist ein eigentliches Versagen; wir wissen, wo es geendet hat.

Wir müssen also in diese Regulierung, die ja die beiden Grossbanken daran hindern sollte, wieder solche Geschäfte zu machen, die sie in die Nähe des Abgrunds bringen, eine entsprechende Bestimmung einbauen. Wir müssen in diese Gesetzesvorlage eine Bestimmung einbauen, die den Aufsichtsbehörden die Kompetenz gibt, gewisse Vorschriften bezüglich des Eigenhandels zu machen, den Eigenhandel auf jene Formen des Eigenhandels einzuschränken, die untrennbar mit anderer Geschäftstätigkeit verbunden sind, beispielsweise dem Vermögensverwaltungsgeschäft. Das genügt. Alles andere, alles, was Spekulation ist, und alles, was «Casino» ist, sollte verboten werden können; darum geht es in diesem Minderheitsantrag. Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

Kaufmann Hans (V, ZH): Schon fast hätte ich im Zuge dieser Vorlage für einmal Frau Leutenegger Oberholzer zugestimmt, aber sie hat selber gemerkt, dass sie hier mit ihrem Minderheitsantrag eigentlich genau das Gegenteil von dem gefordert hat, was sie wollte.

Es geht hier um drei Minderheitsanträge. Ich versuche, sie möglichst rasch zu behandeln, damit wir noch abstimmen können.

Bei Artikel 10 Absatz 3 geht es ja eigentlich um die Unterscheidung, ob die Finma Rabatte geben kann oder geben muss, wenn man gewisse Voraussetzungen erfüllt. Wir sind der Meinung, dass man sie gewähren muss. Wir schreiben allerdings nicht vor, wie viel sie gewähren muss. Insofern bleibt natürlich doch ein Ermessensspielraum für die Finma, und darum habe ich auch keine Bedenken, dieser Bestim-

mung zuzustimmen. Vielleicht könnte der Ständerat hier dann noch etwas präzisieren und vielleicht maximal 50 Prozent des Rabatts oder maximal 80 Prozent oder etwas Ähnliches bestimmen.

Bei der Minderheit Fässler bzw. bei Absatz 3bis möchte ich aber doch auf dem Wortlaut der Mehrheit beharren. Wenn eine Schweizer Grossbank die für die Schweiz systemrelevanten Bereiche ausgliedert, dann muss der maximale Rabatt gewährt werden. Ich kann nur bestätigen, was Frau Kollegin Fässler gesagt hat. Auch ich bin der Meinung, dass der Sockelbetrag, dieses eine Prozent, natürlich bleibt. Aber es ist ja das Ziel dieser Vorlage, dass wir die systemrelevanten Bereiche ausgliedern, damit wir sie im Notfall retten können. Wir wollen nicht unbedingt die Bank retten, sondern für die Schweiz notwendige systemrelevante Teile.

Was den Eigenhandel anbetrifft, verstehe ich Herrn Fehr, dass er diesen als gefährlich einschätzt, aber ich muss sagen, nur mit einem Risikosteuerungs- und Überwachungssystem haben wir nicht die Gewissheit, dass die Risiken dann wirklich zurückgenommen werden. Es bleibt eine Grauzone, vor allem, was geschäftsnotwendige Eigenhandelsaktivitäten betrifft. Es geht hier beispielsweise um die Abwicklung von Kundenaufträgen, die man nicht vollständig abschliessen kann, weil eben noch ein kleiner Teil fehlt. Dann nimmt eine Bank selber noch etwas auf das eigene Buch, um den Auftrag abzuschliessen. Viel besser ist es doch so, wie es effektiv in der Kompetenz der Finma liegt. Da wurden im Zuge der Diskussion heute auch falsche Informationen verbreitet: Es ist nicht so, dass die Grossbanken die Risikogewichtung und die Sätze festlegen, sondern es ist die Finma, die das macht. Deshalb bin ich der Meinung, das muss über die Eigenmittelvorschriften gesteuert werden und nicht durch diesen Zusatz zu Artikel 10, den neuen Buchstaben d der Minderheit Fehr Hans-Jürg. Ich bitte Sie deshalb, alle drei Minderheitsanträge abzulehnen.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Herr Kaufmann, ich verstehe das Wort «vollständig» im Zusammenhang mit Rabatt nicht. Wenn Sie sagen, es brauche einen Sockel von 1 Prozent, dann müsste man das aber doch richtigstellen. Es gibt ja drei Punkte, die man bei der Reduktion, also bezüglich des Rabatts, anschaut. Heisst denn das, dass beim ersten Teil, wenn diese Bedingung vollständig erfüllt ist, der volle Rabatt wirksam werden soll, Sie aber noch nicht wissen, wie viel das ist, ob das maximal 2 Prozent sind oder wie viel genau? Ein Rabatt, der vollständig gewährt wird, bedeutet Folgendes: Wenn es 6 Prozent nach oben geht, geht der Rabatt eben auch die vollen 6 Prozent nach unten, und es bleibt kein Sockel.

Kaufmann Hans (V, ZH): In Artikel 10 Absatz 3 geht es eigentlich nur um Pläne und organisatorische Vorbereitungen, und dort möchte ich nicht, dass man den Rabatt vollständig gewährt. Ich wünschte mir vielmehr, dass der Ständerat hier vielleicht noch eine Präzisierung anbringt. Hingegen soll man, wenn man das wirklich umsetzt und die systemrelevanten Bereiche in der Schweiz gesichert sind, den maximal möglichen Rabatt bis runter auf die 1-Prozent-Mindestgrenze, also den Sockelbetrag, machen; so ist es gemeint.

Rechsteiner Paul (S, SG): Es geht hier um eine zentrale Bestimmung; es geht um nichts anderes als um die Frage, ob die Vorgaben der Expertenkommission «Too big to fail» und der Entwurf des Bundesrates vollständig umgesetzt werden oder nicht. Der Ständerat hat sich dafür entschieden, den Entwurf in Bezug auf die Eigenkapitalanforderungen vollständig umzusetzen. Mit dem Antrag der Mehrheit jedoch wird der Entwurf nicht vollständig umgesetzt. Die Eigenkapitalunterlegung von 19 Prozent wird so nicht erreicht. In Grossbritannien sind neue Vorschläge gemacht worden, die Eigenkapitalanforderungen von 17 bis 20 Prozent als Minimum deklarieren. Wenn jetzt hier der Antrag der Mehrheit der Kommission obsiegt, werden die Eigenkapitalanforderungen, wie sie in England vorgeschlagen werden, unter-

schritten. Das ist am Ende eine bedenkliche Unterschreitung dessen, was unsere Expertenkommission wollte.

Die Expertenkommission hat ja bescheidene und zurückhaltende Vorschläge gemacht. In der Expertenkommission waren die Grossbanken, die an dieser Regelung unmittelbar Interessierten, vertreten, sie haben ihre Interessen eingebracht, und sie haben den Vorschlag der Expertenkommission am Schluss auch gutgeheissen. Der Bundesrat hat das übernommen, und es gibt jetzt keinen Grund, diese Anforderungen in der «Too big to fail»-Gesetzgebung zu unterschreiten. Ich meine, dass der Nationalrat dem Bundesrat und der Expertenkommission folgen muss; er muss die Änderungen ablehnen, die die Regelung jetzt verwässern sollen; das wäre sonst fatal, das wäre bedenklich. Niemand hat etwas dagegen, Herr Kaufmann, wenn eine Bank die systemrelevanten Funktionen ausgliedert, aber bei einer selbstständigen Institution ist das eine andere Geschichte. Sofern eine Grossbank die Anforderungen erfüllen muss, muss sie sie vollständig erfüllen. Das, was die Expertenkommission vorschlägt, ist das Minimum.

Daher möchte ich Sie im Sinne des Minderheitsantrages Fässler dringend bitten, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben.

Le président (Germanier Jean-René, président): Tous les porte-parole des groupes qui souhaitent s'exprimer ont pu le faire. J'interromps le débat à ce stade. Nous reprendrons l'examen de ce projet lundi prochain, 19 septembre, après l'heure des questions. Je donnerai alors la parole à Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr
La séance est levée à 12 h 55*