

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses**Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe ... 35 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(4 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 2*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Schweiger, Comte, Fetz, Germann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Schweiger, Comte, Fetz, Germann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Über Artikel 2 haben wir ebenfalls bereits im Zusammenhang mit Artikel 1 der Vorlage 2 entschieden.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses**Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe ... 33 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(5 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 3, 4*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 32 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(4 Enthaltungen)

11.028

Bankengesetz.**Änderung (too big to fail)****Loi sur les banques.****Modification (too big to fail)***Erstrat – Premier 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)

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Le cours de l'histoire est marqué et scandé par des dates d'événements qui deviennent des symboles d'une période qui s'achève, du début d'une nouvelle ère ou d'une phase historique particulière qui a marqué la société.

Ainsi, parmi ces dates symboles, nous avons bien évidemment tous à l'esprit le 9 novembre 1989, date de la chute du mur de Berlin, symbole du bouleversement d'un équilibre géopolitique que l'on croyait établi pour longtemps. Nous avons à l'esprit le 11 septembre 2001, jour où les tours jumelles de New York s'écroulent, symbole d'une Amérique forte et invincible, un symbole détruit par un groupe de criminels terroristes, événement qui va changer la donne et affecter profondément la relation entre liberté et sécurité. J'ajouterai encore le 8 août 2008, jour de l'ouverture des Jeux olympiques de Pékin, qui marque la consécration de la Chine comme acteur majeur de la scène internationale. Et j'aborde le sujet qui nous intéresse aujourd'hui en rappelant le 15 septembre 2008: ce jour-là, on décrète la faillite de la banque d'affaires Lehman Brothers, déclenchant un cataclysme qui a bouleversé l'ensemble des marchés financiers internationaux, obligeant les gouvernements de très nombreux pays à déroger aux principes libéraux qu'ils avaient toujours professés et à intervenir massivement pour soutenir les principaux établissements bancaires privés menacés de déroute financière.

La crise financière n'a pas seulement ébranlé les marchés internationaux, mais elle a également déclenché une crise économique aux dimensions mondiales. Tout cela n'est pas le résultat d'une simple fatalité, mais celui d'une culture scélérate qui a fait de la spéculation, de l'avidité et d'une vision du gain restreinte au très bref terme, les leviers principaux d'amples secteurs de la finance, secteurs sans plus aucune véritable connexion avec la réalité économique et l'économie réelle. Les mécanismes de contrôle, aussi bien internes qu'externes, se sont révélés défaillants et la crédibilité des agences de notation est apparue aléatoire, pour ne pas dire dérisoire.

Les conséquences de ce désastre ont été supportées avant tout par les épargnants, les petits investisseurs, les caisses de retraite, de nombreuses fondations. Pas de véritable conséquence en revanche pour les responsables de cet immense casino financier, comme certains l'ont nommé, non sans raison, responsables qui, grâce à ces spéculations, se sont enrichis d'une façon éhontée.

Les bonus exorbitants perçus par ces personnages ont suscité à juste titre des réactions scandalisées et de révolte dans la population. Or force est de constater que la politique n'a toujours pas su ou voulu réagir d'une façon adéquate à l'indignation et aux attentes des citoyennes et des citoyens. Comme nous nous le rappelons fort bien, la Confédération a été contrainte d'intervenir pour soutenir UBS qui se trouvait dans une situation difficile à la suite notamment d'investissements dans l'immobilier américain, investissements que l'on doit définir, en termes très prudents, comme très hasardeux, et même franchement téméraires si l'on considère l'énorme somme placée dans la même catégorie de risque. La Confédération a soutenu la banque en danger au moyen de la souscription d'un emprunt à conversion obligatoire de 6 mil-

liards de francs et, au travers de la Banque nationale, avec la création d'un fonds de stabilisation qui a repris les actifs dits toxiques d'UBS à hauteur de 38,7 milliards de dollars. L'emprunt a été remboursé, et même avec un certain bénéfice pour la Confédération, tandis que le bilan final du fonds de stabilisation n'est pas encore connu.

Ces événements nous ont rappelé avec force trois faits fondamentaux dont nous connaissions l'existence, mais que nous avons toujours considérés comme virtuels et refoulés dans le domaine de l'improbable et de l'oubli:

1. Les deux grandes banques, Credit Suisse et UBS, assumant, de par leur dimension et leur fonction, une importance fondamentale pour le fonctionnement de l'économie du pays.

2. Une crise auprès de l'une de ces deux banques représente un danger majeur pour l'ensemble de l'économie du pays, ce qui obligerait nécessairement les pouvoirs publics à intervenir pour éviter que la crise ne se transforme en catastrophe.

3. Ce mécanisme constitue en fait une assurance antifaillite, une garantie de l'Etat, un privilège non rétribué et sans bases légales, qui fausse les règles du marché et attribue aux deux banques en question un avantage concurrentiel important.

Comme le signale le message, les actifs d'UBS entre 2003 et 2007 ont représenté en moyenne 280 pour cent du PIB; ceux de Credit Suisse Group, 100 pour cent; et les deux banques représentent 40 pour cent du marché suisse. Nous ne trouvons une telle situation nulle part ailleurs. C'est une réalité que nous devons bien avoir à l'esprit en affrontant ce dossier. Le pays qui suit la Suisse dans ce classement est l'Islande, où les actifs de la banque principale représentaient 247 pour cent du PIB. Pas besoin de vous rappeler ce qui s'est passé en Islande! Au troisième rang, nous trouvons Hongkong, avec 204 pour cent du PIB, ce qui est assez loin derrière les 280 pour cent d'UBS.

Il est évident que la garantie «Too big to fail» fournie par l'Etat a un effet incitatif négatif, dans le sens qu'elle encourage à la prise de risques – encouragement qui par ailleurs se joint, avec un effet de résonance, au système de rétribution des cadres fondé sur les bonus. Ce système constitue aussi une puissante incitation à assumer des choix spéculatifs à court terme.

Un autre facteur négatif est – permettez-moi de le relever – l'impunité dont jouissent les auteurs de ces folies financières. Cette impunité pourrait peut-être partiellement toucher à sa fin si l'on en croit un article publié aujourd'hui même dans le quotidien «Le Monde», selon lequel les responsables de la banque Goldman Sachs auraient reçu du procureur un avis à comparaître pour leur rôle louche dans l'affaire des crédits hypothécaires subprime. Comme le relève l'éditorialiste du journal «Le Monde», «l'impunité est toujours une puissante incitation à la récidive, que vous soyez voleur de banques ou banquier voleur».

Il convient de souligner que cette garantie de l'Etat en faveur des deux grandes banques, qui ne repose sur aucune base légale explicite mais qui se fonde sur le devoir primordial de l'Etat d'assurer la sécurité et la stabilité du pays, constitue aussi une importante entorse aux lois du marché assurant aux bénéficiaires un avantage concurrentiel substantiel. Les agences de notation le savent bien et en tiennent évidemment compte dans la fixation de leurs «ratings», ce qui permet aux établissements au bénéfice de cette garantie de fait de l'Etat d'obtenir des crédits et des liquidités à un meilleur prix. Cet avantage dont on n'a jamais voulu parler ouvertement a une valeur considérable qui, selon différents calculs d'experts, se chiffre entre 3 et 8 milliards de francs par année pour chacune des deux banques. En fait, il s'agit d'une subvention importante au sujet de laquelle nous n'avons jamais délibéré, alors que la semaine dernière nous avons eu une longue délibération sur une subvention de 4 millions de francs pour l'encouragement à l'exportation du bétail!

Je le répète, si nous voulons assumer notre responsabilité de législateurs, nous ne pouvons et nous ne devons pas perdre de vue ces aspects. La politique est aujourd'hui appelée

à assumer sans tarder et sans tergiverser ses propres responsabilités qui ont été, dans le passé, excessivement déléguées aux acteurs privés intéressés. Sans ces interventions rapides et massives des pouvoirs publics, nous aurions été entraînés dans un effondrement du système financier international et économique dont les conséquences auraient été difficilement imaginables mais certainement dévastatrices.

Comme nous l'avons déjà souligné, tout cela n'est pas arrivé par hasard, mais cela a été le fruit d'une mentalité et d'une culture qui se fondaient sur l'avidité, la spéculation et le manque total d'éthique et de responsabilité. On est en droit de se demander aujourd'hui si la leçon a été vraiment comprise et si on en a tiré les enseignements nécessaires.

Qu'il me soit permis de rappeler, non sans une pointe de désappointement, que si les dirigeants d'UBS d'alors ne s'étaient pas comportés d'une façon aussi peu responsable, la place financière suisse aurait pu être l'une des seules pour lesquelles l'Etat n'aurait pas dû intervenir, ce qui aurait grandement profité à la renommée de notre pays. Rappelons en effet que deux tiers des cent plus grandes banques du monde ont dû être secourues par l'argent public. Je signale un autre aspect au passage: l'entrée dans le capital des deux grandes banques de fonds souverains étrangers, un fait que l'on appréciera selon nos différentes sensibilités.

Sollicité par une motion parlementaire, le Conseil fédéral a décidé d'affronter le problème en instituant, à la fin de 2009, une commission d'experts chargée d'élaborer des mesures visant à limiter les risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale et aux contribuables. La commission a présenté un rapport très complet, proposant un train de mesures aptes à réduire, et non à annuler, les risques auxquels les banques d'importance systémique exposent l'économie nationale. Les exigences proposées par les experts se réfèrent aux deux grandes banques et vont bien au-delà des règles actuelles. Elles sont compatibles avec les normes internationales, notamment avec celles de Bâle III et du Conseil de stabilité financière, et vont même un peu plus loin.

Je n'entrerai pas dans les détails de la procédure de consultation, sinon pour dire que la majorité de la commission a salué les intentions du gouvernement; d'autres ont déploré le fait que trop d'éléments importants ne soient pas fixés dans la loi, mais renvoyés à une ordonnance.

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui est plus proche de la proposition de la commission d'experts que celui qui a été mis en consultation. Je souligne cet aspect, car lors des auditions que nous avons menées en commission, nous avons eu l'impression, surtout de la part de certains représentants des milieux bancaires, que l'on argumentait encore sur le projet mis en consultation et non pas sur celui soumis aux chambres.

En fait, les deux grandes banques étaient représentées à un très haut niveau dans la commission d'experts et leurs représentants ont partagé les conclusions de la commission. Les propositions de la commission d'experts ont été reprises par le Conseil fédéral et concrétisées dans la révision de la législation bancaire et du droit des obligations que nous nous apprêtons à examiner maintenant.

Le projet se fonde sur quatre piliers principaux, assortis en outre des mesures d'accompagnement. Enumérons-les rapidement:

1. des exigences concernant les fonds propres pour lesquels nous avons un noyau dur constitué de trois composantes qui doivent permettre d'assurer la marche des affaires aussi lors d'une crise sérieuse;
2. des exigences en matière de liquidités afin d'assurer la disponibilité de suffisamment de moyens liquides pour garantir le fonctionnement en période de crise;
3. des mesures relatives à la répartition des risques, surtout pour réduire l'interdépendance au sein du secteur bancaire, en particulier la dépendance des banques ordinaires à l'égard des banques d'importance systémique;
4. des mesures organisationnelles pour garantir le maintien des fonctions d'importance systémique, même en période

de crise, par exemple les opérations de paiement, de dépôt et de crédit.

Parmi les mesures d'accompagnement, mentionnons la réglementation concernant les rémunérations variables des cadres en cas d'aide de l'Etat – il serait en effet choquant que l'on verse des bonus alors que l'Etat a été contraint d'intervenir –, des modifications de la procédure d'assainissement, ainsi que des mesures fiscales destinées à favoriser le développement du marché suisse des obligations, en particulier des Cocos.

La commission a étudié ce dossier avec une attention toute particulière en procédant à de nombreuses auditions. Nous avons ainsi entendu les représentants de la Banque nationale suisse, de la FINMA, le président de la commission d'experts, le président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, Economiesuisse, Swiss Banking, l'Union syndicale suisse, ainsi que trois professeurs des Universités de Berne, Bâle et Saint-Gall.

Votre commission est entrée en matière sans aucune opposition. Une proposition de renvoi au Conseil fédéral a été rejetée avec un résultat qu'on ne saurait plus clair de 12 voix contre 1.

Parmi les points qui ont prêté à discussion, je mentionnerai la question de la limite des fonds propres que les banques d'importance systémique doivent atteindre par rapport aux actifs pondérés en fonction des risques. Faut-il que les paramètres choisis se réfèrent à l'ensemble du groupe ou au groupe ainsi qu'à chaque établissement membre du groupe ayant une importance systémique en Suisse? Comme la commission d'experts, le Conseil fédéral ainsi que votre commission se sont prononcés pour cette seconde solution. J'aimerais attirer dès maintenant votre attention sur le fait qu'une minorité demande que ces paramètres soient calibrés seulement sur le groupe et pas aussi sur les établissements d'importance systémique en Suisse. Je tiens à vous dire dès maintenant que si cette proposition est acceptée, c'est tout le projet qui perd de sa signification. D'ailleurs, ce serait contraire à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne en vigueur – je pense à l'article 4 qui mentionne expressément le groupe et les entreprises constituant le groupe.

Les allégations de certains représentants des deux grandes banques, selon lesquelles le Conseil fédéral aurait introduit des conditions beaucoup plus rigoureuses que ce que prévoyait la commission d'experts, apparaissent infondées. Il convient de rappeler que le rapport des experts a été approuvé à l'unanimité, y compris donc avec la voix des représentants des deux grandes banques.

Il convient également de préciser que la loi ne peut traiter tous les détails techniques, dont la description est renvoyée à une ordonnance, et que Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf s'est engagée à soumettre ladite ordonnance à notre commission lorsqu'elle sera rédigée.

Signalons également que les nouvelles dispositions n'entreront pas en vigueur en une seule fois mais progressivement. Ce n'est pas qu'à partir du 1er janvier 2019 que l'ensemble des trains de mesures sera vraiment opérationnel – bien entendu dans la mesure où nous ne tardons pas à adopter la présente révision.

La commission vous demande d'approuver ce projet qu'elle a adopté, par 8 voix sans opposition et 4 abstentions, au vote sur l'ensemble.

Au nom de la commission, j'aimerais remercier les représentants de l'administration, surtout Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf, pour la grande disponibilité et la volonté de collaborer qui ont caractérisé nos travaux.

Ces nouveaux paramètres que l'on propose d'introduire pour les entreprises qui constituent un risque systémique ne sont nullement un exercice académique et encore moins l'expression d'une volonté exaspérée de vouloir tout réglementer. Il s'agit de tenir compte de ce qui s'est passé, d'éviter de futures catastrophes, ce qui est aussi bien dans l'intérêt même de ces entreprises que dans celui de notre pays et de tous ses habitants.

Je me permets de faire une dernière réflexion: le meilleur atout dont peut disposer une place financière est sa réputation. Ces nouvelles règles ne peuvent que renforcer la confiance des investisseurs et consolider ainsi considérablement la réputation de la place financière et économique suisse.

Pour toutes ces raisons, au nom de la commission, je vous prie d'entrer en matière et de soutenir ses propositions.

Luginbühl Werner (BD, BE): Ich will mich im Eintreten nicht zu Details der Vorlage äussern, ich will nur etwas zu drei Kritikpunkten sagen. Vorab aber drei Vorbemerkungen:

1. Ich weiss, was der Finanzplatz für die Schweizer Wirtschaft und auch für den Wohlstand in diesem Land bedeutet. Der Erhalt eines starken Finanzplatzes ist mir ein wichtiges Anliegen. Auf diesem Finanzplatz müssen die beiden Grossbanken auch zukünftig eine wichtige Rolle spielen können. Dazu benötigen sie die entsprechenden, auch gesetzlichen, Rahmenbedingungen.

2. Jede Regulierung im hier angesprochenen Bereich ist die Gratwanderung, auf der einen Seite die Risiken für die Volkswirtschaft zu minimieren, auf der anderen Seite das regulatorische Umfeld für die Grossbanken nicht stärker als unbedingt nötig zu beeinträchtigen.

3. Der Bundesrat hat zur Vorbereitung dieses Geschäfts, und ich finde das auch heute noch ein kluges Vorgehen, eine Expertengruppe eingesetzt. In dieser Expertengruppe waren alle wesentlichen Akteure, inklusive Vertreter der beiden Grossbanken, vertreten. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben den Expertenbericht erarbeitet und ihn am Schluss einstimmig verabschiedet – einstimmig. Dies scheint mir für eine Regelung an und für sich eine günstige Ausgangslage. Ich habe mich deshalb in der Kommission vom Grundsatz leiten lassen, möglichst nahe an diesem Expertenbericht zu bleiben. Das gilt dort, wo die Banken betroffen sind; das gilt aber auch dort, wo der Gesetzgeber betroffen ist, und darum habe ich auch den entsprechenden Anträgen zugestimmt. Mit dem Vorschlag, wie ihn Ihnen die Kommission nun präsentiert, sind wir sehr nahe am Expertenbericht.

Nun zu den wichtigsten immer wieder gehörten Kritikpunkten: Es wird gesagt, die Regulierungsfolgenabschätzung sei ungenügend und das Vorgehen sei überstürzt. Zur Regulierungsfolgenabschätzung: Ich denke, dass man sagen kann: Was sinnvollerweise gemacht werden konnte, wurde gemacht. Eine umfassende Studie der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, an der sich die Schweiz beteiligt hat, hat gezeigt, dass eine Erhöhung der Eigenmittel auf lange Sicht einen positiven Effekt auf das Wachstum einer Volkswirtschaft ausübt, weil eben weniger Krisen vorkommen.

Für die «Too big to fail»-Vorlage wurde eine Regulierungsfolgenabschätzung gemacht, die diese Grundaussage bestätigt und zum Schluss kommt, dass der Wettbewerb in der Schweiz dafür sorgen dürfte, dass es nicht zu einer Verringerung der Kreditvergaben kommen wird. Selbstverständlich kann man jetzt auch noch weitere Studien machen, allerdings ändert das nichts daran, dass immer auf der Grundlage von Hypothesen gearbeitet werden muss. Es würde noch einiges an Zeit verstreichen, weiterbringen würden uns solche Studien aber keinen Schritt.

Zum Vorwurf bezüglich des überstürzten Vorgehens: Es ist jetzt doch drei Jahre her, dass die Finanzkrise stattgefunden hat, und ich denke, dass das Verfahren korrekt war; zumindest aus Sicht der Kommission kann ich das sagen. Die Zeitabläufe bei der Abzocker-Initiative können uns ja kaum ein Beispiel sein.

Ein zweiter Vorwurf, der immer wieder gemacht wird: Andere Länder hätten ebenfalls bedeutende Finanzplätze und grosse Banken, den Swiss Finish brauche es nicht. Antwort: Es braucht den sogenannten Swiss Finish, weil das Problem in der Schweiz tatsächlich grösser ist als in den meisten anderen Ländern, zumal die Grossbanken in der Schweiz im Vergleich zum BIP eben sehr gross sind. Die anderen Länder haben zudem nicht nichts gemacht, wie häufig behauptet wird. Einige Beispiele: In England wurde eine Bankensteuer

eingeführt, in Schweden werden systemrelevante Banken besteuert, in den USA wurde der Eigenhandel teilweise verboten und in Deutschland wurde ein Restrukturierungsfonds geschaffen. Die Schweiz hingegen hat eine einfache Lösung gewählt, welche die unternehmerische Freiheit der betroffenen Institute möglichst nicht einschränkt.

Wenn wir die internationale Konkurrenzfähigkeit vergleichen, können wir nicht nur das Eigenkapital heranziehen, dann müssen wir alle regulatorischen Aspekte mit einbeziehen. Überhaupt wird die Wirkung der Eigenkapitalanforderungen tendenziell überschätzt. Die Schweiz hatte auch in der Vergangenheit schon höhere Eigenmittelanforderungen; der aktuelle Zuschlag, der sogenannte Swiss Finish, beträgt 100 Prozent. Das hat den Banken und ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht geschadet. Mit den Cocos wird zudem eine kostengünstige Lösung vorgeschlagen. Alle drei Professoren, die wir in der WAK angehört haben, kamen – und das ist bei Professoren wirklich selten – übereinstimmend zum Schluss, dass der Swiss Finish zwar etwas koste, dass er aber auch klare Wettbewerbsvorteile bringe und der Finanzplatz damit gestärkt werde.

Ein dritter Vorwurf, der gemacht wird: Die Schweiz spiele den Musterknaben, gehe voran, während andere nichts täten oder sogar versuchen würden, Basel III aufzuweichen. Antwort: Wenn jeder auf den anderen wartet, handelt keiner. Es ist ja kaum zu erwarten, dass ein Land mit einem unbedeutenden Bankenplatz und mit kleinen Grossbanken vorangeht. Es gibt nur zwei, drei Länder, die hier realistischerweise eine Vorreiterrolle wahrnehmen können, weil sie eben stärker betroffen sind als die anderen. Wir wissen heute, dass die UBS in den USA rund 55 Milliarden Franken verloren hat; wir wissen heute, wie nahe die UBS am Abgrund stand; wir wissen, dass Staat und Nationalbank eingreifen mussten, und wir wissen, dass es wieder passieren kann und dass es möglicherweise ein andermal nicht so glimpflich ablaufen könnte. Dafür gibt es mit Irland und Island auch Beispiele. Könnten wir uns in einem solchen Fall dann vor die Bürger stellen und sagen, wir hätten zwar um die Risiken gewusst, wir hätten aber nichts getan oder wir hätten eine Scheinlösung beschlossen, weil wir fürchteten, die Wettbewerbsfähigkeit der beiden Grossbanken zu beeinträchtigen? Ich überlasse die Antwort Ihnen.

Zum Schluss etwas Wichtiges. Eine Grossbank mit öffentlichen Geldern zu retten ist nach meinem Verständnis ein Marktversagen der allergrössten Art. Die «Too big to fail»-Problematik zu lösen oder zumindest massiv zu entschärfen ist ein zutiefst liberales Anliegen. Wer dieses Problem nicht lösen will, riskiert einen einschneidenden Verlust des Vertrauens in die marktwirtschaftliche Ordnung. Er nimmt in Kauf, dass eine Staatsgarantie, die vor der Krise eine implizite war, nun als explizit anerkannt wird. Er akzeptiert damit auch, dass weiterhin eine Subventionierung von Grossbanken erfolgt, und er nimmt eine staatlich geförderte Benachteiligung aller anderen Banken in Kauf.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Ich möchte bereits hier vor allem auf eine Bestimmung hinweisen, auf Artikel 9 Absatz 2. Sie kommt ein bisschen daher wie der Wolf im Schafspelz, ist aber der alles entscheidende Artikel. Dort geht es um die Frage, ob die Eigenmittelvorschriften nur für den Konzern oder auch für das Stammeshaus mit den systemrelevanten Funktionen gelten sollen. Wenn Sie dort dem Antrag der Minderheit zustimmen, dann können wir die Vorlage schreddern, weil wir dann weniger Sicherheit hätten als heute.

Zusammengefasst in einem Satz: Es ist wichtig, dass wir das Nötige zur Minderung des Risikos für unsere Volkswirtschaft tun, es ist wichtig, dass wir echte Massnahmen – keine Scheinlösungen – beschliessen, es ist wichtig, dass wir es risikogerecht tun, und es ist wichtig, dass wir es jetzt tun.

Berset Alain (S, FR): Nous savons d'expérience que les plus grandes banques peuvent être des colosses aux pieds d'argile. Et, contrairement à ce que nous laisserait entrevoir

le sens commun, nous savons maintenant aussi d'expérience que ce peuvent être les plus grandes banques qui, à certaines conditions, sont les plus fragiles.

Je dis cela en introduction, parce que c'est le point de départ de toute la réflexion qui nous conduit au projet auquel nous sommes arrivés aujourd'hui. Après l'introduction brillante du rapporteur de la commission, notamment, je ne veux pas revenir sur les éléments qu'il a cités, mais j'aimerais soumettre à votre réflexion, dans le cadre du débat d'entrée en matière, trois points complémentaires.

Le premier point, c'est qu'il est intéressant de remonter à la précédente très grande crise financière que le monde ait connue – celle de 1929 – pour voir ce qui s'est produit ensuite. Cinq ans plus tard, en 1934, les Etats-Unis, constatant que la taille et l'intégration des banques avaient été au nombre des causes de la crise, ont établi ce qui s'est appelé le «Glass-Steagall Act» – ou «Banking Act» –, qui interdisait de facto la création de grandes banques intégrées. Ce n'est pas venu de nulle part, mais des conclusions qui ont alors été tirées suite à la grande crise financière de 1929.

Quelques dizaines d'années plus tard, en 1997, à la demande de Citigroup, l'Etat américain a abrogé le «Banking Act», autorisant de facto la recréation de grandes banques intégrées. Il y a eu Citigroup, évidemment, et d'autres banques qui ont profité de cette occasion. Et dix ans plus tard – seulement dix ans –, nous nous sommes retrouvés dans une situation de crise financière extrêmement grave. Cette crise ne comporte que quelques points communs avec la crise de 1929, mais peu importe: je crois qu'elle a, sur les questions financières, contribué à changer la conception que nous avons de l'ensemble de ces questions-là.

Ce qui est intéressant, c'est qu'il y a une alternative entre, d'une part, limiter la taille des banques pour éviter qu'elles soient trop grandes, qu'elles fassent courir un risque à l'Etat et, d'autre part, si déjà on leur permet d'exister, d'avoir des fonds propres qui soient suffisants et qui évitent des problèmes.

C'est le deuxième point que je voulais mentionner, cette logique – on a beaucoup parlé en anglais depuis quelques années – de «too big to fail», cette garantie implicite de l'Etat, dont a parlé le rapporteur, dont jouissent les banques qui sont trop grandes pour qu'un Etat puisse se permettre de les laisser partir en faillite.

Monsieur Marty a rappelé l'investissement en 2007 du fonds souverain de Singapour dans le capital d'UBS à un moment où les prémisses de cette crise financière se faisaient sentir. On peut bien imaginer que pour un investisseur étranger, investir ainsi dans une banque qui bénéficie d'une garantie implicite de l'Etat, c'est un investissement assez sûr, dont la sécurité repose sur un pays entier et sur l'ensemble des citoyennes et citoyens de ce pays. Un investissement, quand il est trop sûr ou quand il est soumis à une garantie implicite, peut inciter à prendre trop de risques, à prendre des risques exagérés au regard de la situation réelle. Cela contribue aussi à créer une entorse très forte à la concurrence entre les banques et les instituts qui bénéficient de cette garantie implicite de l'Etat et celles et ceux qui n'en bénéficient pas.

Nous avons là une deuxième raison d'agir, à savoir en tenant compte de ce qui s'est produit et en essayant de minimiser autant que possible ce risque, ce qui n'enlève rien à la grande importance de la place financière pour notre pays sur le plan des emplois, de la création de valeur ajoutée, et pour toutes sortes d'autres raisons.

Le troisième élément général que je souhaite livrer à votre réflexion dans ce débat d'entrée en matière, c'est cette suite d'événements dramatiques, absolument incroyable à laquelle nous avons assisté depuis 2008. L'année 2008 peut être résumée comme l'année de la crise financière et de la crise bancaire. Elle a eu comme conséquence en 2009 une année que l'on peut résumer comme l'année de la crise économique, du ralentissement économique, de la perte d'emplois. Cela a été aussi dans notre pays trois programmes d'impulsion conjoncturelle, ce que personne n'aurait pensé imaginable il y a encore quatre ou cinq ans.

Cela a eu comme conséquence en 2010, l'année suivante, une crise des finances publiques dans tous les Etats qui ont été appelés, d'une manière ou d'une autre, soit à s'engager pour sauver le système financier, soit à s'engager ensuite pour soutenir l'économie réelle, ce qui a conduit en 2011 à une crise de l'endettement public, avec la situation que nous connaissons, heureusement pas en Suisse, mais dans quasiment tous les Etats qui nous entourent, à commencer par les Etats comme la Grèce ou le Portugal. Et quand on voit cette suite d'événements, et qu'on a, comme nous pour la Suisse, des responsabilités politiques, on ne peut pas rester insensibles et ne pas chercher à ériger un rempart, à trouver une solution pour que cela ne se reproduise plus.

Alors, évidemment – après ce que je viens de vous dire, cela ne surprend personne –, le projet qui nous est soumis ne figurerait pas dans le programme de législature du Conseil fédéral. Ce qui s'est produit n'était évidemment pas au programme, et pourtant il a fallu y faire face, réagir, agir pour éviter les problèmes les plus graves. Ce projet ne figurerait pas non plus dans l'agenda du Parlement. Ce n'est pas non plus un sujet que le Parlement, au début de cette législature, prévoyait de traiter. Pourtant, ce projet nous est soumis aujourd'hui.

Il est aussi important de souligner dans ce débat d'entrée en matière la qualité du travail effectué et des réflexions qui ont pu être menées ces deux dernières années: la qualité du travail et des réflexions qui nous été transmis par le Conseil fédéral, auparavant par un groupe de travail, très médiatisé, qui a rendu ses conclusions de manière unanime, dans les délais qui avaient été fixés; ensuite le travail accompli par le Conseil fédéral et son administration. J'ai le sentiment que nous avons affaire, dans ce cadre, à un projet qui a été mené de manière efficace et rapide, à un projet convaincant, même s'il reste pour moi un peu frileux sur quelques points essentiels. Mais nous parlerons de cela dans la discussion par article.

Que vise ce projet? Il vise une chose très simple: il vise à garantir une sécurité réelle des banques qui, si elles n'ont pas cette sécurité, représentent un risque de système à l'égard de l'ensemble du pays et de sa population. C'est de cela qu'il s'agit. C'est cela que nous sommes appelés à mettre en place ce soir, avec toute une série d'éléments sur lesquels je ne vais pas revenir maintenant, mais nous en parlerons lors de la discussion par article. La sécurité est pour moi la composante essentielle de ce projet: ce dernier vise à garantir la sécurité du pays et de l'ensemble des citoyennes et des citoyens face au risque de système que représentent des banques qui sont trop grandes par rapport à une économie.

Alors bien sûr, ce projet est aussi à voir en relation avec ce qui se passe sur le plan international, notamment les recommandations de Bâle III. Et là, il est vrai que nous sommes probablement parmi les premiers à agir concrètement, mais avec un projet qui reste mesuré, qui répond à la préoccupation exprimée et qui ne pose pas, je crois, de problème sur le plan international.

Voilà les considérations générales que je voulais encore faire dans ce débat d'entrée en matière, avant que nous passions à la phase beaucoup plus technique de l'examen des articles. J'aimerais avec cela vous inciter à entrer en matière sur ce projet et à soutenir une version du projet qui soit assez solide, qui ne mente pas, qui donne non pas un faux sentiment de sécurité, mais un vrai sentiment de sécurité au pays et à l'ensemble des citoyennes et des citoyens.

David Eugen (CEg, SG): Ich möchte vorausschicken, dass ich das Eintreten unterstütze und es – aufgrund der Ereignisse in der Vergangenheit, die jetzt gerade geschildert wurden – auch wichtig finde, dass der Bundesgesetzgeber in dieser Frage aktiv wird und ebenfalls die Marktregeln für die Banken überprüft und verbessert, sodass in Zukunft die Risiken reduziert werden. Ich finde auch, dass die bundesrätliche Botschaft in die richtige Richtung geht, indem sie bei den Eigenmitteln ansetzt und eine Anpassung der Eigenmittelregelungen vornimmt.

Ich möchte aber alle, die es miterlebt haben, daran erinnern, wie es im Herbst 2008 war: Ich behaupte, es war damals kein Eigenmittelpromblem, sondern es war ein grundsätzliches Vertrauensproblem, das eingetreten ist.

Ich erinnere mich gut, dass sich die Banken unmittelbar nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers auch in der Schweiz gegenseitig kein Geld mehr ausgeliehen haben, und zwar zum Teil keinen Franken mehr. Nicht etwa nur die Grossbanken, sondern sämtliche Banken haben aufgrund eines Bankenzusammenbruchs, der in Amerika passiert ist, aufgehört, einander im Interbankenverkehr Geld zu leihen. Was hat der Interbankenverkehr Schweiz damit zu tun? Da sind ja Leute, die sich jeden Tag sehen und auch Vertrauen zueinander haben sollten. Unter den Banken brach das Vertrauen aber total zusammen, und dieser Vertrauensschwund hätte sich, wenn er länger angedauert hätte, wenn also damals nicht die Eidgenossenschaft und die Nationalbank eingeschritten wären, sehr schnell auf die Bankenkundschaft ausbreiten können. Auch die ganze Bankenkundschaft in der Schweiz wäre betroffen gewesen, obwohl das eine Bank in Amerika war, die zusammengebrochen war, und die Einflüsse auf die Schweiz eigentlich insgesamt doch marginal waren.

Es hat mich selbst überrascht, dass es möglich ist, dass sich der Dominoeffekt, der bei einer Bankenkrise eintritt, in dieser Grössenordnung über den ganzen Globus verbreitet. Das ist eigentlich die wichtigste Erkenntnis, die man aus diesen Ereignissen ziehen muss: dass alles global zusammenhängt, dass die einzelnen Länder nur beschränkt Möglichkeiten haben, Dämme zu bauen, um das abzuwehren, und dass die Mechanismen, die wir haben und damals schon hatten – eben z. B. Eigenmittel-Liquiditätsregeln und Ähnliches –, in solchen Fällen nur beschränkt helfen. Ich glaube, wenn wir ehrlich sind – und das sollten wir, finde ich, auch gegenüber der Öffentlichkeit sein –, ist auch mit diesem Gesetz das Problem einer möglichen Vertrauenskrise nicht einfach definitiv gelöst.

In dem Sinne kommt eben ein weiteres Element dazu, nämlich Vertrauen schaffen. Dazu, möchte ich sagen, steht im Gesetz vielleicht wenig, aber es hat doch in der Vergangenheit eine wichtige Rolle gespielt, nämlich auch bei den Führungsorganen dieser Banken, die Verantwortung tragen. Nach meiner Überzeugung haben sie die Verantwortung nicht vollständig wahrgenommen. Ich denke, auch die Aufsichtsbehörde, wie ich sie im Vorfeld der Krise erlebt habe, hat die Verantwortung nicht vollständig wahrgenommen.

Ich möchte noch einen weiteren Punkt unterstreichen, der damals natürlich zu einer Verschärfung beigetragen hat: Sie erinnern sich alle auch noch an diese Koinzidenz der Strafverfolgung der obersten Leitung der UBS in Amerika, die natürlich die UBS auch in allen anderen Bereichen enorm anfällig machte und die dann dazu geführt hat, dass die Aufsichtsbehörde dort so eingeschritten ist, wie sie eingeschritten ist – wir wissen das. Auch das geschah eigentlich aufgrund eines Vorganges, der im Ausland stattgefunden hat, der aber in den Verantwortungsbereich der damaligen – ich unterstreiche das – Führungsorgane der UBS fällt, die eben in den Vereinigten Staaten das Vermögensverwaltungsgeschäft in einer Art und Weise betrieben haben, die nicht korrekt war, und dabei grosse Risiken in Kauf genommen haben.

Selber habe ich im Vorfeld der grossen Krise bedauert, dass die Aufsichtsbehörde, mit der wir immer wieder zusammengetroffen sind und gesprochen haben, den Punkt der Verantwortung nicht aufgenommen hat. Ich finde, die künftige Situation wird in dem Sinne dieselbe sein: Die Sache der Eigenmittel ist das eine – das ist sicher wichtig –, das andere aber braucht es eben auch.

Ich möchte einige Punkte herausgreifen, die wir im Detail besprechen werden, und der Frau Bundesrätin eine Frage stellen: Wie sieht die Eigenmittelddeckung im Inland auf der Aktivseite aus? Wenn es jetzt beispielsweise 19 Prozent sind, die mit Inlandaktiven gedeckt sein müssen: Was sind denn Inlandaktiven? Sind das die Hypotheken der Hausbesitzer? Sind das die Schulden der Unternehmen bei den Grossban-

ken? Sind es die Schulden, die öffentliche Gremien bei den Banken haben? Das halte ich für einen wichtigen Punkt, denn die Eigenmittel sind bestimmte Aktiven. Diese Aktiven müssen so beschaffen sein, dass sie, wenn sie z. B. in einem schnellen Gang liquidiert werden müssen, nicht einen ganz starken negativen Effekt auf die schweizerische Volkswirtschaft haben. Insofern war es das letzte Mal wahrscheinlich nicht so übel, dass jemand aus Singapur bereit war, Geld in diese Bank zu stecken. Dadurch musste nicht auf die schweizerischen Aktiven zurückgegriffen werden. Ich finde, das ist wichtig, um das System zu verstehen: Was steht hinter den 19 Prozent auf der Aktivseite? Und wenn das Problem einmal eintritt: Wie werden die Aktiven liquidiert? Wie werden sie den Schuldnern der Bank zur Verfügung gestellt, wenn es Aktiven sind, die die Bank vor allem in der Schweiz hat?

Ich finde, auch ein weiterer Punkt bedarf noch der Klärung: Artikel 9, er wurde schon erwähnt, legt eigentlich viele Kompetenzen in die Hand der Finma. Ich verstehe diesen Artikel 9 aber nicht so, dass das quasi «case law» ist, dass die Finma also von Fall zu Fall per Verfügung entscheiden kann, was gelten soll. Das gilt für mich insbesondere für die Kapitalobergrenze; hier braucht es meiner Meinung nach wirklich rechtssichere Verhältnisse, die durch Rechtsnormen klar festgelegt sein müssen. Das Gleiche gilt für die Interventionsmassnahmen, die die Organisation und die Struktur der Banken betreffen; auch dort braucht es rechtssichere Regeln, auf die sich jedermann verlassen kann.

In dem Sinn gibt es mit der breiten Delegation an die Finma, die in diesem Artikel 9 vorgesehen ist, Probleme. Der Bundesrat hat aber natürlich die Möglichkeit, in der Verordnung ganz deutlich zu klären, welches die Regeln sind. Ich erhoffe mir aus der heutigen Debatte vonseiten des Bundesrates eine Klärung.

Forster-Vannini Erika (RL, SG): Ein stabiles Finanzsystem ist ein wichtiges Fundament für die Prosperität und den Erfolg der Schweiz. Wie schnell das Fundament ins Wanken geraten kann, haben uns die Ereignisse von 2008 und 2009 eindrücklich vor Augen geführt. Dass dabei ein Unternehmen, das für eine Volkswirtschaft zu bedeutend ist, um unterzugehen, im Krisenfall auf die Unterstützung des Staates zählen kann, hat sich auch in diesem Fall bestätigt.

Da diese Ausgangslage für den Steuerzahler erhebliche Risiken birgt, ist es nötig, ein griffiges Massnahmenpaket zu verabschieden, damit die Risiken begrenzt werden können. Mit den vom Bundesrat verabschiedeten Massnahmen nimmt die Schweiz international eine Vorreiterrolle ein. Das rasche Handeln widerspiegelt die ausgeprägte «Too big to fail»-Risikolage und trägt der Bedeutung und Prägung des Schweizer Finanzplatzes Rechnung. Insgesamt gehen die Vorschläge des Bundesrates aber weit, und es wird für die betroffenen Banken nicht einfach sein, den Anforderungen gerecht zu werden. So müssen die Schweizer Grossbanken künftig doppelt so viel Gesamteigenkapital halten, als dies in den Mindestanforderungen von Basel III vorgesehen ist. Deshalb ist auch die Politik gefordert, Chancen und Risiken sorgfältig gegeneinander abzuwägen und die Beurteilung dessen, was für den Bankensektor tragbar ist und was ans Limit oder gar darüber hinausgeht, mit Augenmass vorzunehmen. Letztlich geht es darum, die gewünschte Balance zwischen akzeptablem Restrisiko und Nutzen der Grossbanken für die Schweiz zu finden.

Es ist in meinen Augen unschön – da habe ich eine andere Meinung als Kollege Luginbühl –, dass wir noch nicht wissen, wie die Regelungen anderer Länder aussehen. Wir wissen zwar, dass allenfalls für systemrelevante Banken ein konjunkturabhängiger Zuschlag über die Minimalanforderungen von Basel III hinaus verlangt wird. Wir wissen auch, was in Deutschland vorgesehen wird und was die Engländer und die USA vorsehen. Wenn im Ausland die Vorschläge zur Regulierung systemrelevanter Finanzinstitute nicht nachlassen – davon gehen wir ja alle aus und hoffen es auch –, wird der Unterschied am Schluss wohl nicht mehr so bedeutend sein, wie das heute die Banken befürchten.

Im Fall, dass der Aufbau des Cocos-Kapitals nicht im vorgesehenen Umfang realisiert werden könnte – und das wissen wir heute ja noch nicht –, müssen notwendige Korrekturen vorgenommen werden können. Die Kommission schlägt dies in Artikel 52 ja vor, und das ist in meinen Augen wichtig.

Die Frage, wie die gemachten Auflagen die nationale und die internationale Wettbewerbsfähigkeit von UBS und CS im In- und Ausland beeinträchtigen werden, wurde in den Anhörungen unterschiedlich beurteilt; es wurde bereits darauf hingewiesen. Die Wissenschaft war sich einig. Sie sieht in den international höheren Herstellungskosten nicht zwingend einen Wettbewerbsnachteil. Auch andere Faktoren wie zum Beispiel der geplante Swiss Finish seien nicht nur Kostenfaktoren, sie brächten auch klare Wettbewerbsvorteile, weil der Anreiz, die Systemrelevanz zu reduzieren, eine präventive Wirkung erziele. Die Sicherheit und das Vertrauen in die Stabilität einer Bank werden im heutigen und künftigen Umfeld zu strategischen Erfolgspositionen. Die beiden Grossbanken, und das ist verständlich, haben vor allem darauf hingewiesen, dass es nicht einfach sein wird, den hohen Anforderungen gerecht zu werden, müssen sie doch innert kürzester Zeit ihr Eigenkapital massiv aufstocken. Strenge Regulierungen – und das dürfen wir auch nicht vergessen – sind nicht zum Nulltarif zu haben. Durch die neue Eigenmittelanforderung werden auch der Kostendruck und das Streben nach höheren Margen bei den beiden Grossbanken zunehmen. Wo letztlich die Wahrheit liegt – bei der Wissenschaft, die eher Wettbewerbsvorteile ausmacht, oder eher bei den Banken, die Probleme befürchten –, wissen wir erst in einiger Zeit.

Grundsätzlich bin ich aber der Meinung, dass das Massnahmenpaket des Bundesrates notwendig und auch die richtige Antwort auf die «Too big to fail»-Problematik ist. Wenn aber von einer Minderheit gesagt wird, dass die vorgeschlagenen Änderungen nur der Anfang sein könnten und weitere Regulierungen erfolgen müssten, dann ist dies unverhältnismässig und klar abzulehnen.

Graber Konrad (CEg, LU): In Luzern hat es gestern geregnet, und deshalb habe auch ich ein Votum vorbereitet. (*Heiterkeit*) Ich habe aber aufgrund der sehr guten Voten den Eindruck, dass ich hier weder inhaltlich noch überzeugungsmässig etwas zum Eintreten, aber vielleicht etwas zu einer beschleunigten Diskussion beitragen kann. Ich verzichte deshalb auf mein Votum.

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Ich möchte Sie fragen, wo es gestern sonst noch geregnet hat. (*Heiterkeit*)

Germann Hannes (V, SH): In Frauenfeld hat es nicht geregnet, es tut mir leid. Ich war gestern zu Gast im Kanton Thurgau und kann Ihnen diese Freude nicht bereiten.

Aber jetzt im Ernst, es geht ja um eine sehr weitreichende Vorlage: Aus meiner Sicht wird der bundesrätliche Entwurf dem Ziel, dass beim Kollaps einer systemrelevanten Bank nicht die ganze Volkswirtschaft in Mitleidenschaft gezogen bzw. mitgerissen werden soll, nicht gerecht. Im Entwurf sind keinerlei verbindliche Massnahmen in Bezug auf die Organisationsstrukturen der betroffenen Banken festgeschrieben, sodass man daraus schliessen muss, dass nach wie vor eine implizite Staatsgarantie vorhanden ist. Vielleicht können, vielleicht wollen wir dieses Problem gar nicht so weitgehend lösen.

Ich habe in der Kommission deshalb den Antrag gestellt, es sei zwar auf die Vorlage einzutreten, sie sei aber zurückzuweisen. Ich bin einverstanden: Es besteht Handlungsbedarf, und es ist auch aufgezeigt worden, dass vieles an der Vorlage richtig ist oder mindestens in die richtige Richtung geht; das sei durchaus eingeräumt. Aber der Bundesrat war nicht willens, das Grundkonzept der Vorlage zu überarbeiten und eine Gesetzesänderung zu präsentieren, die auch die Frage der Organisation mit einbezieht.

Für die betroffenen Banken wäre entweder die Abtrennung und Verselbstständigung einiger Geschäftsbereiche oder eine besondere Organisation, beispielsweise in einer Hol-

dingstruktur, vorzusehen gewesen. So wäre es künftig möglich geworden, dass einzelne Teile einer Grossbank in Konkurs gehen, ohne dass die gesunden Teile ebenfalls in existenzieller Weise in Mitleidenschaft gezogen würden. Man könnte das Bankengesetz in Artikel 3c Absatz 1 Buchstabe c so anpassen, dass die faktische Beistandspflicht des Bankkonzerns aufgehoben wird. Das können wir heute noch korrigieren. Nicht einmal für diese kleine Änderung war aber eine Mehrheit zu finden: Man ist dem Bundesrat gefolgt und auch, behaupte ich, ein Stück weit das Opfer des künstlich produzierten Zeitdrucks geworden.

Drei, drei, drei: Drei Jahre hat der Bundesrat gebraucht, bis er eine Vorlage gebracht hat. Drei Wochen haben wir Zeit gehabt – ich nehme das jetzt einfach, damit es mit den Dreien schön aufgeht –, bis die Kommission über die Bücher musste, und es waren viele Unterlagen, das kann ich Ihnen sagen. Drei Tage vor dieser entscheidenden Sitzung haben wir zum entscheidenden Artikel 9 Absatz 2, Kollege Luginbühl hat das gesagt, eine Erklärung erhalten, die eigentlich unserer Minderheit Recht gibt, dann aber fordert, man solle doch dieser Minderheit nicht zustimmen, sondern es bei dieser Erklärung belassen. So können wir doch nicht seriöse Gesetzgebung betreiben.

Ich habe kein Problem mit Tempomachen, aber dann muss man sich der Sache auch sicher sein. Ich bin nicht sicher, ob wir uns genau bewusst sind, was wir dann dort bei diesem Artikel beschliessen respektive welche Folgen es hat. Darum sind auch die kritischen Voten durchaus zu unterstützen. Die Regulierungsfolgenabschätzung ist eben nicht gemacht worden, wie Kollege Luginbühl behauptet hat. Man hat sich einfach auf internationale Studien berufen und dann gesagt: Ja, ja, mehr Eigenkapital ist gut usw. Es ist auch gut; mehr Eigenkapital ist immer zu begrüssen, das weiss jeder, der in einem Unternehmen steht. Aber jetzt, meine ich doch, geht's an Eingemachte, und man beurteilt die Lage bei den in der Expertenkommission offenbar so friedlich vereinten Parteien hier etwas anders, als dies unmittelbar nach der Unterzeichnung dieses Friedensabkommens der Fall war. Wenn ich jedenfalls die Reaktionen der Grossbankenvertreter oder auch anderer Bankenvertreter lese, dann sehe ich, dass das zumindest hellhörig machen muss.

Es sind aber nicht nur die Banken allein. Es wird auch viel publiziert, und da lese ich in meinem Sonntagsleibblatt – wenn es regnet, kann ich etwas länger lesen – einen Artikel von Beat Kappeler, der schreibt: «Der anstehende Stresstest der Banken in der EU ist zum Wellnessprogramm entartet.» Ich zeige damit einfach auf, dass wir schon eine andere «pace» draufhaben als das Ausland. Dann weiter: «Nur Naivlinge ohne Kenntnis dieser Vorgänge schießen den eigenen Finanzplatz mittels weit höherer Hürden ab. Die Hysterie um 'Too big to fail' übersieht, dass die Schweiz die UBS elegant rettete und dass es für die CS auch noch gereicht hätte. Das ist Fakt, das Gegenteil ist Behauptung.» Ich sage nicht, dass ich diese Einschätzung zu hundert Prozent teile. Ich teile sie wirklich nur teilweise. Aber dies zeigt, wie kritisch man unsere Gesetzgebung begleitet.

Erlauben Sie mir nun, zum Kern der Vorlage noch ein paar Ausführungen zu machen. Sie betreffen wie gesagt den entscheidenden Punkt, wie die systemrelevanten Banken künftighin an ihrem Eigenkapital gemessen würden. Wir haben dieses Schreiben drei Tage vor der Debatte im Rat erhalten. Ich überlasse es Ihnen zu beurteilen, ob es Klarheit schafft oder nicht. Aber ich möchte feststellen, dass die Expertenkommission nach übereinstimmender Aussage auf der Grundlage der Konzernabschlüsse der Grossbanken eine Gesamtkapitalanforderung von 19 Prozent auf Gruppenstufe festlegt. Die Behördenvertreter hatten logischerweise Kenntnis von der geltenden Regelung bei der Rechnungslegung, also der Regelung auf Gruppen- und Stammhausebene. Sie haben bewusst ein Konzept vorgestellt, das ausschliesslich von der Gruppenebene ausgeht. Das Stammhausproblem, das zugegebenermassen sehr diffizil ist, wird ausgeklammert und nicht in das Kapitalkonzept einbezogen. In der Botschaft werden auch zu einem angeblichen Stammhauserfordernis unter dem neuen Konzept keine Zahlen angegeben

oder Ausführungen gemacht, auch nicht in der Regulierungsfolgenabschätzung.

Nun konnte man in der Expertenkommission so argumentieren, dass die Vertreter der betroffenen Banken in guten Treuen davon ausgehen konnten, dass das neue Kapitalkonzept nur auf Gruppenstufe gilt. Hätte die Empfehlung von damals auch eine Erfordernis von 19 Prozent auf Stammhausebene beinhaltet, hätten die Grossbankenvertreter dem Schlussbericht nicht zugestimmt. Aber ich will hier keine Diskussion darüber führen, was in der Expertenkommission wie diskutiert wurde. Tatsache ist, dass man hier eine gravierende Differenz in einem entscheidenden Artikel hat.

Die Berechnungen sind der Finma, der Schweizerischen Nationalbank und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen vonseiten der Grossbanken offenbar im Detail erläutert worden. Darum kann ich es auch verstehen, dass man die Überkapitalisierung von mehr als 23 Prozent plötzlich nicht mehr als korrekt bezeichnet. Man spricht in der Zwischenzeit – um es abzukürzen – bei der Credit Suisse von einem tatsächlichen Kapitalerfordernis von 25 bis 27 Prozent – dies im Extremfall. Bei der UBS ist es etwas tiefer; dort hat man mittlerweile auf 24 bis 26 Prozent aufgerundet.

Das zeigt doch, dass hier bei der ganzen Sache etwas nicht stimmt – und insofern ist das der entscheidende Artikel dieser Vorlage; daran werden wir gemessen. Ich kann Ihnen sagen: Wir können unsere Banken schon zwingen, doppelt zu kapitalisieren oder zu überkapitalisieren. Man muss sich aber einfach bewusst sein, was das im internationalen Wettbewerb heisst. Wenn man sehr viel Eigenkapital hat, dann hat man auch teureres Kapital. Jener, der Risikokapital gibt, will dafür auch entschädigt werden. Die Banken können sich aber für sichere Geschäfte auf dem Finanzmarkt über die SNB sehr viel günstiger refinanzieren. Warum um alles in der Welt wollen wir unseren Banken diesen Wettbewerbsvorteil nehmen?

Ich bin dafür, dass man auf 19 Prozent geht. 10 Prozent Eigenkapital analog zu Basel III, bei dem es 10,5 Prozent sind. Aber dann geben wir den Swiss Finish, 3 Prozent, und noch die 6 Prozent für die sogenannten Cocos, also das Wandelkapital, dazu. Darauf hat die Bank dann einen Rabatt zugut, wenn sie ihre Struktur für unser Land besonders verträglich macht, wenn also die Systemrisiken gemindert werden. Das ist dort der Anreiz. So, wie es aussieht, gehen wir fix von 19 Prozent aus, und wenn jemand darüberliegt, erhält die Finma oder vielleicht sonst jemand Gelegenheit, einen Rabatt einzuräumen oder allenfalls etwas nachzulassen. Damit delegieren wir aber einfach unsere Verantwortung. Wir sind der Gesetzgeber, wir haben den gesetzlichen Rahmen vorzugeben; es wurde von allen Parteien vereinbart, dass dieser bei 19 Prozent festgelegt wird. Bitte halten wir uns doch daran!

Das ist der Kernpunkt der Vorlage, und diese Message habe ich gerne mitgeben wollen.

Zanetti Roberto (S, SO): Als Mitglieder dieses Rates sind wir gehalten, Schaden von Land und Leuten abzuwenden. Wir machen das in verschiedenen Situationen. In der ersten Woche haben wir in anderem Zusammenhang auch Entscheide von grösserer Tragweite gefällt, die auch Schaden abwenden sollen, obwohl ich dort keine reale Bedrohungslage erkennen kann. Wir sind mit den Beschlüssen sogar deutlich über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen und haben also einen komfortablen Swiss Finish draufgelegt.

Jetzt geht es darum, einer wirtschafts- und finanzpolitischen Bedrohungslage Rechnung zu tragen. Diese Bedrohungslage ist sehr viel unmittelbarer und realer, wir haben es gehört: Vor drei Jahren wäre es fast zum Ernstfall gekommen. Und sie ist insbesondere sehr viel dramatischer als in vergleichbaren Ländern oder bei unseren Nachbarn. Und auch hier ist es unsere nobelste Aufgabe, möglichen Schaden abzuwenden. Wenn wir das machen wollen, bleibt uns gar nichts anderes übrig, als auf die Vorlage einzutreten und ihr

allenfalls sogar einen über den Entwurf des Bundesrates hinausgehenden Swiss Finish zu verpassen.

Zur Bedrohungslage brauche ich nichts mehr zu sagen, es ist erwähnt worden. Allein schon die Grösse und die Marktanteile unserer Grossbanken lassen erahnen, dass ein Bankencrash für unsere Volkswirtschaft eine absolute Katastrophe wäre; und ein solcher Bankencrash stand ja unmittelbar vor der Haustüre. Deshalb also nochmals: Die Bedrohung ist real, und ohne geeignete Gegenmassnahmen könnte jederzeit wieder ein solcher Bedrohungsfall eintreten. Das wollen wir alle zusammen doch verhindern.

Ich habe über Pfingsten auch Zeitung gelesen, und da stand, dass die beiden Grossbanken per Ende des ersten Quartals 2011 eine harte Kernkapitalquote von unter 2 Prozent ausgewiesen hätten. Das hat mich alarmiert: Eine harte Kernkapitalquote von unter 2 Prozent – die haben offensichtlich wirklich gar nichts gelernt! Deshalb muss der Gesetzgeber tätig werden. An Selbstregulierungen der Branche zu glauben ist wirklich, wie an den Osterhasen oder an den Storch zu glauben – oder es sei an den berühmten Hund erinnert, der einen Wurstvorrat anlegen soll.

Die Branche ist getrieben von der eigenen Gier, und sie ist getrieben von kurzfristigen Maximierungswahnsinnsstaten – und daraus kann sie sich einfach nicht befreien! Die heutigen Banker, die ticken einfach so – sonst werden sie wahrscheinlich gar nicht eingestellt. Deshalb müssen wir ihnen helfen. Da geht es nicht darum, den Finanzplatz plattzuwalzen, sondern es geht im Gegenteil darum, dass der Finanzplatz nicht uns plattwalzt.

Die Hauptmassnahmen sind von meinen Vorrednerinnen und Vorrednern erwähnt worden: z. B. Eigenkapital und Liquidität ein bisschen komfortabler ausgestalten. Jeder Kleingewerbler und jeder Vereinskassier weiss, dass es sich ruhiger leben lässt, wenn man Eigenkapital und Liquidität in genügendem Ausmass hat. Dass man Gegenpartei- und Klumpenrisiken minimieren will, versteht sich auch von selbst: Wenn einer stolpert, soll nicht eine ganze Seilschaft abstürzen. Diese Massnahmen sollen ja eigentlich präventiv wirken, damit die Wahrscheinlichkeit eines Bankenkrachs überhaupt gar nicht eintreten kann. Die Abspaltung der systemrelevanten Funktionen macht Sinn, damit eine Bank auch untergehen kann, ohne dass unverhältnismässiger Kollateralschaden für den Rest der Volkswirtschaft entsteht.

Zu reden gegeben hat die ganze Eigenkapitalgeschichte. Wir reden da von drei Elementen, die insgesamt zu 19 Prozent Gesamteigenkapital führen. Das tönt eigentlich recht komfortabel: Wenn ich als Bauherr zur Bank gehe und mir meinen Hausbau finanzieren lassen will, dann erwartet sie von mir 20 Prozent Eigenkapital. So gesehen, hat man auf den ersten Blick den Eindruck, 19 Prozent seien angemessen. Aber in Tat und Wahrheit geht es um 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven, und wir haben gehört, dass es für alle nichtrisikogewichteten Aktiven 5 Prozent Eigenkapital ausmacht, also rund ein Viertel dessen, was die Banken von ihren Kunden erwarten. Das finde ich, ich muss es Ihnen ehrlich sagen, relativ abenteuerlich. Nach diesen risikogewichteten Kriterien – das habe ich über Pfingsten auch in der Zeitung gelesen – war die UBS vor dem grossen Bang offenbar eine der am besten kapitalisierten Banken weltweit. Da muss irgendwie mit der Risikogewichtung etwas schiefgelaufen sein.

Deshalb reicht diese Masszahl bezüglich der risikogewichteten Aktiven meines Erachtens nicht. Sie ist wenig plausibel und kann nicht nachvollzogen werden. Man kann sich mit dieser Risikogewichtung offenbar furchtbar täuschen; sie schützt insbesondere nicht vor Katastrophen, wie die neueste Geschichte gezeigt hat. Es kommt mir ein bisschen so vor, als ob die Finanzministerin einen möglichst scharfen Steuertarif diktierter, während wir Steuerpflichtigen dann sagen könnten, was wir als steuerbares Einkommen definieren wollten. Es wäre eine nicht besonders clevere gesetzgeberische Arbeit, wenn wir so legiferieren würden. Bei dieser Risikogewichtung habe ich, ehrlich gesagt, den Eindruck, dass es ein bisschen darauf herausläuft.

5 Prozent Eigenmittel – was heisst das? Ich habe einen dieser Chief Risk Officers, die uns da belehrt haben, gefragt, ob er bei der Finanzierung mitmachen würde, wenn ich eine Beiz mit 5 Prozent Eigenkapital kaufen wollte. Selbstverständlich hat er Nein gesagt, sonst wäre er ja ein schlechter Chief Risk Officer. Ich aber soll als Risk Officer der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu 5 Prozent Eigenmitteln Ja sagen und mich dann von den Grossbanken noch so quasi als der Strangulator des Finanzplatzes beschimpfen lassen? Ich muss Ihnen sagen: Da verstehe ich die Welt nicht mehr. Mir scheint, dass die Anforderungen, wie sie im bundesrätlichen Entwurf definiert sind, mehr als entgegenkommend sind; sie sind vielmehr ziemlich abenteuerlich, würde ich sagen. Als die Banker sich noch «Banquiers» nannten, da waren Eigenmittel von deutlich mehr als 5 Prozent absolut an der Tagesordnung; die Schweizer Banken und die schweizerische Volkswirtschaft sind damit ausserordentlich gut gefahren. Ich verstehe nicht, dass die Banker das nicht als grosse Chance verstehen. Wenn ich Banker wäre, dann würde ich jetzt sagen: «Mit diesen Eigenmittelanforderungen, die deutlich über denen der Konkurrenz liegen, bin ich auf der sicheren Seite.» Wenn ich nämlich wohlhabend wäre, was ich leider ausdrücklich nicht bin – jetzt spreche ich wieder als Bankkunde –, dann würde ich mir eine möglichst gut kapitalisierte und sichere Bank suchen und nicht eine Bank mit möglichst hoher Kapitalrendite und entsprechend hohen Boni. Wenn das die Banker nicht als gutes Marketinginstrument verstehen, dann, das muss ich ehrlich sagen, ist ihnen nicht zu helfen. Das als kleiner Gratspitz in Sachen Marketing an die Adresse unserer Bankwirtschaft.

In diesem Sinn möchte ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage beantragen. Ich bitte Sie, im Rahmen der Detailberatung einem optimierten Swiss Finish zuzustimmen, der in den einzelnen Punkten ein bisschen über die Anträge des Bundesrates hinausgeht, damit man beim Swiss Banking wirklich auf der sicheren Seite ist. Das ist die Absicht dieser ganzen Übung. Wir wollen weder den Finanzplatz schädigen noch unsere Volkswirtschaft plattwalzen lassen. Deshalb bleibt uns nichts anderes übrig, als dieser Vorlage zuzustimmen – und zwar ohne die Verwässerungen, wie sie Kollege Germann hier angetönt hat.

Schweiger Rolf (RL, ZG): Nur eine kurze Würdigung der Debatte bis anhin: Es ist der Eindruck entstanden, als habe es in der Kommission Mitglieder gegeben, die sich zugunsten der Banken ausgesprochen hätten, und andere, die sich zulasten der Banken ausgesprochen hätten. Die Aufgabe, die wir in der Kommission hatten und die wir heute im Plenum haben, ist doch eine ganz andere. Wir müssen uns als Erstes eine ganz einfache Frage stellen: Wollen wir in der Schweiz Grossbanken haben – ja oder nein? Als Zweites müssen wir uns die Frage stellen: Welche Voraussetzungen müssen für die Volkswirtschaft – nicht für die Banken – geschaffen werden, damit wir die Banken behalten, sofern wir das als richtig erachten?

Meine ganz banale Aussage ist die, dass ich die Existenz von Grossbanken in der Schweiz als positiv beurteile. Alle Firmen, die in grossinternationalen Verhältnissen tätig sind, sind bei ihrer Finanzierung, bei der Abwicklung ihres Zahlungsverkehrs usw. auf Grossbanken angewiesen. Wir können in der Schweiz einerseits nicht sagen, dass wir eine internationale Wirtschaft haben wollen, um dann andererseits zu sagen, dass wir diese Banken nicht wollen.

Es kann jeder anders entscheiden, wenn er das will; wenn wir aber die Existenz dieser Banken bejahen, müssen wir uns auch folgende Frage stellen: Was ist denn nötig, damit die hier in der Schweiz ansässigen Banken im internationalen Kontext bestehen können? Wenn wir über Eigenmittel sprechen, dann ist die Frage einfach die, ob wir nur an Sicherheit denken wollen; dann fällt die Konkurrenzfähigkeit weg. Was wir machen müssen, ist der Versuch, diese beiden Elemente miteinander zu verbinden. Ich werde in der Detailberatung bei den Eigenmittelanforderungen auf das zu sprechen kommen. Aber man soll nicht so tun, als handle es sich um einen Glaubenskrieg: Wer ist für die Banken, wer ist ge-

gen die Banken? Was bedeutet beispielsweise ein Argument wie jenes, dass eine hochkapitalisierte Bank das beste Marketinginstrument sei? Ab wann ist eine Bank hochkapitalisiert; ab wann ist sie ein Marketinginstrument? Soll ich mich in einer hochkapitalisierten Bank engagieren, wenn ich weiss, dass sie auf dem Markt nicht bestehen kann? Soll ich eine tiefkapitalisierte Bank unterstützen, obwohl ich genau weiss, dass sie unsicher ist? Das sind Fragen, die nicht so apodiktisch beantwortet werden können, wie sie von Rednern zum Teil beantwortet worden sind.

Stadler Markus (CEg, UR): Die Geschehnisse von 2008 haben klargemacht, dass Unternehmungen mit «Too big to fail»-Charakter ein zu grosses Risiko für Wirtschaft und Staat in der Schweiz darstellen. Der Umstand, dass der Bund sein Engagement an der UBS dank fachkundiger Handhabung und günstigen Marktbedingungen mit einem wesentlichen Gewinn veräussern konnte, ändert nichts an der Erkenntnis, dass «UBS 2008 und folgende» nicht mehr geschehen darf, u. a., weil es unter anderen Marktbedingungen auch anders hätte herauskommen können – dies an die Adresse von Herrn Kappeler.

Der Bundesrat hat deshalb richtig gehandelt und gestützt auf eine sorgfältige Vorarbeit und nicht zuletzt auf die Verabschiedung der Arbeit der Expertenkommission im Konsens eine gute Botschaft unterbreitet. Ich anerkenne die Arbeit, ich bin für Eintreten und grundsätzliche Zustimmung, denn die vier Hauptelemente, die heute verschiedentlich genannt wurden, werden die massiven möglichen Folgekosten eines «Too big to fail»-Falles für Steuerzahler und Volkswirtschaft deutlich verringern.

Aber: Sie werden sie nicht sicher vermeiden können, wie der Bundesrat auf Seite 4 seiner Botschaft schreibt, denn das grundsätzliche «Too big to fail»-Potenzial wird bleiben. Das ist mein erster Einwand. Es ist keineswegs sicher, dass die faktischen Umstände es in jedem Krisenfall noch erlauben werden, die vorbereiteten organisatorischen Sicherungen auch wirklich auszulösen und umzusetzen. Der Bundesrat sieht das implizit eigentlich gleich, schlägt er doch richtigerweise Regelungen vor, falls trotz aller Massnahmen eine staatliche Unterstützung der systemrelevanten Banken notwendig sein sollte.

Fraglich ist für mich auch, ob die vorgeschlagenen vier Kernmassnahmen die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen systemrelevanten und anderen Banken auf nationaler Ebene wirklich beseitigen, wie der Bundesrat auf Seite 5 seiner Botschaft schreibt, oder ob sie sie nur verkleinern, denn die faktische Staatsgarantie und damit die Marktbevorzugung für die systemrelevanten Banken bleiben ja weiterhin bestehen.

Trotz des verbleibenden Handlungsbedarfs komme ich zum Schluss: Wir haben jetzt den Spatz in der Hand. Es gilt, keine Zeit zu verlieren, sondern gesetzgeberisch zu handeln.

Fetz Anita (S, BS): Als ehemaliges Mitglied der WAK möchte ich ein paar Aspekte in die Diskussion einbringen, die bis jetzt noch wenig angesprochen worden sind.

Zuhanden von Kollege Schweizer möchte ich einfach sagen: Vergessen Sie nicht, was der Hintergrund dieser Vorlage ist! Das Finanzsystem und damit die Gesamtwirtschaft standen im Herbst 2008 wirklich am Rande des Zusammenbruchs. Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise vor drei Jahren waren sich hier drin, Sie erinnern sich, alle, von links bis rechts, einig, dass das Systemrisiko der Grossbanken auf jeden Fall reduziert werden müsse. Nie wieder solle es vorkommen, dass eine Grossbank vor dem Bankrott gerettet werden müsse.

Die beiden Grossbanken sind diejenigen Firmen in der Schweiz, die uns zwar einigen Wohlstand bringen, weil sie auch international tätig sind, die aber notabene am stärksten subventioniert werden. Diese Subventionen erfolgen nicht in Form von Direktzahlungen wie in der Landwirtschaft, sondern in Form einer gigantischen Defizitgarantie. Experten schätzen den Wert dieser Subventionen auf 3 bis 8 Milliarden Franken pro Jahr und Bank. Wer so hoch subventioniert

wird, sollte sich vornehm zurückhalten, wenn es um seine Regulierung geht.

Seit der Rettung der UBS wissen beide Grossbanken, dass sie nicht nur eine implizite, sondern eine faktische Staatsgarantie haben. Das macht das Legiferieren noch notwendiger. Stellen Sie sich vor: Sie wissen, dass Sie faktisch eine Staatsgarantie haben – dann können Sie doch tun und lassen, was Sie wollen; Sie wissen ja, dass Sie auf jeden Fall gerettet werden!

Kernpunkt der Vorlage ist die Verbesserung der Eigenkapitalbasis. Es ist schon erwähnt worden: 19 Prozent Eigenmittel, 6 Prozent davon in Wandelanleihen. Das tönt nach solidem Kapitalpolster, doch bei genauem Hinsehen ist das eben nicht viel. Die 19 Prozent Eigenkapital beziehen sich nicht auf die gesamte Bilanzsumme der Bank, sondern lediglich auf die risikogewichteten Aktiven. Die Bilanzsumme der UBS beispielsweise beträgt zurzeit rund 1500 Milliarden Franken. Als risikogewichtet gelten jedoch nur 200 Milliarden Franken.

Das Sicherheitspolster ist also weit geringer, als es auf den ersten Blick scheint. Konnten die Grossbanken vor der Krise mit 2 Franken 98 Franken ausleihen, so brauchen sie dafür neu 5 Franken. Kennen Sie ein KMU oder einen Hausbesitzer, der mit 5 Prozent Sicherheit einen Kredit bekommt? Sicher nicht! Das ist der Grund, warum wir Ihnen in der Detailberatung eine gesetzlich festgelegte Leverage Ratio von 10 Prozent beantragen, also eine Eigenmittelquote, die sich auf die gesamte Bilanzsumme bezieht, und zwar risikounabhängig. Alle von Ihnen, die im Verwaltungsrat einer Bank sitzen – das sind ja einige –, wissen ganz genau, wie manipulationsfähig die Risikogewichtung ist.

Einige behaupten, dass durch höhere Eigenmittel die Finanzierungskosten der zwei Banken steigen würden und sie deshalb keine günstigen Kredite mehr anbieten könnten. Das stimmt natürlich nicht. Die Erhöhung der Eigenmittelbasis bestimmt nur, wie die Risiken im Ernstfall aufgeteilt werden: weg vom Aktionär, hin zum Steuerzahler – oder eben umgekehrt. Wir wollen das Risiko vom Steuerzahler wegbringen. Es stimmt hingegen, dass die höheren Eigenmittelanforderungen die Eigenkapitalrendite der Bank mindern; das stimmt. Doch genau das, meine ich, ist gewollt; schliesslich wollen wir jetzt sichere und nicht mehr renditegetriebene Grossbanken, die High-Risk-Geschäfte eingehen. Das ist wohl auch der tiefere Grund dafür, dass das Management der betroffenen Banken so abweisend reagiert – schlicht und einfach deshalb, weil die Boni eben von der Eigenkapitalrendite abhängig sind.

Noch ein Wort zum immergleichen Killerargument, wenn es um Regulierungen geht: die internationale Wettbewerbsfähigkeit sei tangiert. Das hat Kollegin Forster, aber auch Kollege Schweizer gesagt. Ich meine aber, das stimmt nicht; das sehen Sie, wenn Sie genau hinschauen. Das Erste ist ja, dass wir zwei Grossbanken haben, die viel grösser sind als unser BIP. Das spricht schon mal dafür, dass man sie besser reguliert. Das Zweite ist, dass auch im Ausland bestimmte Regulierungen eingeführt worden sind. Sie sind schon genannt worden. Das Wichtigste ist für mich das Dritte. Das Hauptgeschäft der Schweizer Banken ist die private Vermögensverwaltung. Gerade die ausländischen Kunden, insbesondere jene aus Asien, legen höchsten Wert darauf, dass ihr Geld bei einer sicheren Bank in einem politisch stabilen Land angelegt ist. Genau darum bringen sie ihr Geld auf eine Schweizer Bank.

Zum Schluss: Die Schweiz ist von ihrer Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur her vergleichbar mit Irland. Dort können wir sehen, was passieren kann, wenn wir jetzt nicht handeln: Die irische Volkswirtschaft liegt wegen des Bankencrashes am Boden, zurückgeworfen auf den Stand vor zwanzig Jahren. Glauben Sie ja nicht, es gebe in Zukunft keine Finanzkrisen mehr! Weitere werden folgen, das ist so sicher wie das Amen in der Kirche. Die Frage ist nur: Wann, wie und wo? Das wissen wir nicht. Also ist es unsere vornehmste Aufgabe, die Steuerzahler vor weiteren Risiken zu bewahren und unser Land unabhängig zu halten. Stellen Sie sich vor, wir würden bei einem noch grösseren Crash internationale

Hilfe brauchen! Das ist also unsere wichtigste Aufgabe. Deshalb stimme ich der Vorlage des Bundesrates mit Freude zu, finde aber, sie ist ein Schritt in die richtige Richtung, dem noch weitere folgen müssen.

Jenny This (V, GL): Ich weiss nicht zu wem, aber ich spreche jetzt trotzdem, wie das halt so oft der Fall ist. Ich kann es den wenigen Anwesenden auch nicht verargen, dass sie langsam genug von diesen Debatten haben. Selbstverständlich bin ich ebenfalls für Eintreten; ich habe aber gewisse Schwierigkeiten, die verschiedenen Mehrheits- und Minderheitsanträge richtig einzuordnen.

Wenn ich dem Bundesrat glauben will, führt sein Entwurf nicht zu einer Überschreitung der Eigenkapitalanforderung von 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven. Die CS ihrerseits behauptet aber in ihrem Bericht, die Anforderungen des Bundesrates würden zu einer Eigenkapitalquote von gegen 26 Prozent führen, und das sei nicht im Sinn und Geist der Expertenkommission und der Finma gewesen. Daher meine Frage, Frau Bundesrätin: Was stimmt jetzt von diesen beiden Aussagen? Ich wäre froh, wenn ich hier eine Klärung bekäme. Die Fragen von Kollege David gehen in die gleiche Richtung: Was gilt letztlich als Aktiven, als das, was als risikogewichtet betrachtet wird? Das kennt man so im Geschäftsleben nicht: Aktiven sind dort Aktiven, basta.

Ich glaube, auch darüber sind wir uns mittlerweile alle einig: Nach Verabschiedung dieses Gesetzes müsste sichergestellt sein, dass ein Kollaps einer der beiden Grossbanken nicht auch noch die gesamte Volkswirtschaft mit in den Abgrund reissen kann. Kollege David hat mich zwar dann ein bisschen beunruhigt: Er hat gesagt, auch nach der Verabschiedung dieser Vorlage sei keineswegs gewährleistet, dass wir dereinst nicht bluten müssten. Aber nach dem Debakel, das wir vor drei Jahren über uns ergehen lassen mussten, war eigentlich allen klar: Es muss etwas passieren, es muss sofort etwas gehen, und noch müssen den Worten Taten folgen – auch wenn ich wie Kollege Schweiger die Existenz der Grossbanken ausdrücklich befürworte. Auch unter diesen Aspekten kann ich die bundesrätlichen Vorschläge durchaus nachvollziehen und grösstenteils auch befürworten.

Dass diejenigen Banken, die mehr Risiken eingehen, auch mehr Eigenkapital hinterlegen müssen, ist eigentlich das Normalste auf der Welt – das müssen die anderen in der Privatwirtschaft auch! Wenn ich einen Grossauftrag ausführen muss oder darf oder kann, dann werden von mir höhere Erfüllungsgarantien verlangt. Ich weiss nicht, was daran so falsch sein soll. Die Banken haben nun genügend Zeit, ihre Strukturen an die neuen Gesetze anzupassen; an alten Gepflogenheiten festzuhalten bringt uns nun wirklich nicht weiter. Das Motto «Der Gewinn für die Bank, das Risiko dem Staat» muss nun wirklich der Vergangenheit angehören.

Nun fürchtet man offenbar einen Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Banken. In den meisten Branchen – das wurde auch schon gesagt – ist eine hohe Eigenkapitalquote kein Nachteil, ganz im Gegenteil. Wieso das für die Banken nicht gelten soll, entzieht sich meiner Kenntnis. Ich persönlich muss natürlich auch nicht primär die Banken schützen. Doch auch wenn der Schutz der Banken durchaus Platz in unserem Gedankengut haben muss, müssen wir vor allem die Volkswirtschaft, die Bevölkerung, die vielen Handwerker, die Kundinnen und Kunden schützen, und der Staat muss die Risiken minimieren.

Die Banker mit ihrer gigantischen, verantwortungslosen und beispiellosen Lohnpolitik haben nichts dazu beigetragen, um das Vertrauen zu stärken. Das bisherige System hat sich eindeutig nicht bewährt, da sind wir uns alle einig, also müssen wir handeln. Ich meine: das, was vor drei Jahren passiert ist, hätte uns beinahe in den wirtschaftlichen Ruin getrieben. Das kann in Zukunft nicht Sinn und Zweck sein. Die Tatsache, dass die Bilanzen der beiden Grossbanken unsere Wirtschaftsleistung nach wie vor um ein Vierfaches übersteigen, muss uns hellhörig und vorsichtig machen. Die Casino-Mentalität ist zu unterbinden.

In diesem Sinn bin ich für Eintreten und hoffe, dass wir uns in verschiedenen Punkten zusammen mit dem Bundesrat einigen können.

Briner Peter (RL, SH): Auch bei mir hat es geregnet, ich habe mich aber nicht vorbereiten können. Ich habe meiner Frau beim Aufhängen der gewaschenen Vorhänge helfen müssen und fand heraus, dass ich nicht «too big to help» bin; je nach Zimmer waren es entweder 19 oder 26 Prozent. *(Heiterkeit)*

Was ich sagen will: Diese Vorlage des Bundesrates, basierend auf einem Expertenbericht, finde ich zielführend. Über die Details kann man getrost verschiedener Meinung sein. Es sind im Wesentlichen technische Fragen, die man hier zu beantworten versucht. Für diese Fragen werden wir auch eine Lösung finden. Das sieht eben alles so technisch aus, man vergleicht es mit dem Ausland usw., aber die Frage ist, wie wir auf die psychologischen Effekte antworten. Es ist alles reguliert, wir haben die Cocos. Was passiert jetzt, wenn diese das erste Mal umgewandelt werden müssen? Alle Leute springen dann zur Bank, und die Spirale beginnt sich zu drehen, trotz aller Regulierungen, die wir eingeführt haben.

Das führt mich eigentlich zum Schluss, dass etwas vom Gefährlichsten – und da spreche ich Frau Fetz an, die meint, wir könnten verhindern, dass wieder einmal so etwas vorkommt – der System- und der Regulierungsglaube ist, es könne nichts mehr passieren. Das führt zur Verantwortungslosigkeit. In der Hauptverantwortung in dieser Sache stehen immer noch die Firmenorgane, die Geschäftsleitungen der Banken und die Verwaltungsräte, und dann haben wir oben drüber noch die Finanzmarktaufsicht usw. Ich danke für alles, was man unternommen hat, aber ich warne davor zu glauben, wir hätten damit Krisen auf alle Zeiten verhindert. Das wird nicht der Fall sein, wenn wir uns nicht unserer Verantwortung in diesen Chargen bewusst sein werden.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Permettez-moi de faire quelques remarques.

Monsieur Germann a sous-entendu qu'on a dû examiner ce dossier dans la précipitation. Ce n'est pas vrai. Et comme président de la commission, je dois être très ferme sur ce point. Tout d'abord, les débats qui traînent en longueur pendant des mois et des années n'ont jamais été une garantie d'une meilleure législation. Ensuite, nous avons procédé à une audition comme nous avons rarement pu le faire dans une commission. De très nombreuses personnes ont participé aux débats, et aucune question n'est restée sans réponse. Aucun mandat donné au Conseil fédéral n'a été sans réponse. Donc, c'est une critique qu'on ne peut pas accepter. D'ailleurs, le problème n'est pas connu seulement depuis la publication du message du Conseil fédéral mais depuis longtemps. Le rapport des experts était lui aussi connu depuis longtemps. Il y a eu une consultation; ceux qui le voulaient pouvaient s'intéresser à ce problème, et c'était d'ailleurs notre devoir de députés. Donc, sous cet aspect-là, nous avons fait notre devoir.

A Monsieur Schweiger, j'aimerais dire qu'il n'y a jamais eu deux camps au sein de la commission: un contre les banques et un pour les banques. Non, Monsieur Schweiger, cela n'a jamais été comme ça! Nous sommes tous conscients de l'importance de la place financière suisse. Nous sommes tous conscients de l'importance que les deux grands instituts financiers ont pour notre économie. Mais nous sommes aussi conscients que la politique se fait ici, dans cette salle, et dans la salle de l'autre conseil, et nulle part ailleurs!

Nous vous proposons une solution qui a été acceptée, à l'unanimité, par les experts. Les plus hauts responsables des deux banques étaient présents. Lors de l'audition, cette solution a été expressément soutenue par le vice-directeur de la Banque nationale suisse, par le directeur de la FINMA, par les trois professeurs d'université que nous avons consultés. Tous ont parlé en faveur de la solution que nous vous proposons. Est-ce que vous pensez que toutes ces person-

nes, de la Banque nationale à la FINMA en passant par les professeurs d'économie des meilleures universités suisses, ne savent pas ce que signifient pour notre économie ces deux banques? Elles le savent très bien! Et c'est dans l'intérêt de ces deux banques, ainsi que de notre pays que nous vous proposons cette solution.

D'ailleurs, parlons clairement. Vous savez très bien qu'en réalité les deux banques sont d'accord avec cette solution. Il ne faut pas faire semblant de ne pas le savoir. Il y en a une des deux qui fait une petite guerre d'image parce qu'elle ne veut pas donner l'impression d'amorcer un mouvement de repli, mais les deux banques sont d'accord avec cette solution. Le document qui nous a été donné samedi ne dit rien de nouveau qu'on ne pouvait pas déjà savoir en lisant le rapport des experts.

En réalité, ces deux banques savent très bien que leur force, que notre force, que la force de la place financière suisse est due à la confiance dont elle jouit au niveau mondial. Dans les années 1970, on avait fixé un intérêt négatif pour les comptes dont l'argent provenait de l'étranger. Malgré cela, l'argent venait en Suisse par milliards de l'Italie. Qu'est-ce que cela signifiait? Cela signifiait que, pour les investisseurs, la confiance était encore plus importante que le rendement à court terme.

C'est donc pour cette réputation que la réglementation prévue est nécessaire. Monsieur Peter Briner a raison d'affirmer que ce n'est pas une garantie, mais cela représente toutefois une diminution du risque. On ne peut pas se permettre que ce qui s'est passé en 2008 puisse à nouveau se répéter trop facilement.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Sie und ich wissen, dass wir Ihnen diese Vorlage nicht ohne Grund präsentieren. Es ist die Geschichte, die uns gelehrt hat, dass so etwas notwendig ist. Die jüngste Finanzkrise hat gezeigt, dass die beiden systemrelevanten Grossbanken, die wir haben, für unsere Wirtschaft ein Risiko sein können – sie sind eine Chance, aber sie sind eben auch ein Risiko. Sie haben gemeinsam 40 Prozent Marktanteil. Die UBS hat eine Bilanzsumme in der Höhe von 280 Prozent des schweizerischen BIP, die CS eine von 100 Prozent, wenn man nur das Stammhaus anschaut; wenn man eine Konzernbetrachtung macht, ist es auch bei ihr viel mehr. Es ist so, wie Herr Jenny gesagt hat: Es geht an sich gar nicht allein um die beiden Grossbanken, es geht um unseren Wirtschaftsplatz, um einen gesunden, einen starken Wirtschaftsplatz, um einen Werkplatz, der nicht durch Grossinstitute gefährdet wird, die sich in irgendeiner Weise am Markt betätigen, ohne selbst die Verantwortung übernehmen zu müssen.

Die Expertenkommission Siegenthaler hat einen Bericht verfasst. Wir haben uns massgeblich an den Bericht der Expertenkommission angelehnt bzw. ihn in der Botschaft übernommen. Ich werde Ihnen nachher kurz aufzeigen, wo wir eine andere Lösung vorschlagen bzw. etwas abgeändert haben. Darüber kann man in der Detailberatung selbstverständlich diskutieren. Wir haben auch die Vernehmlassung, das möchte ich sagen, gestützt auf den Bericht der Expertenkommission gemacht.

Herr Germann, wir hatten drei Jahre Zeit, darüber nachzudenken. Drei Monate hat die Vernehmlassung gedauert, und acht Monate hatten Sie Zeit, sich mit dem Bericht der Expertenkommission auseinanderzusetzen. Ich denke, man kann jetzt nicht von einer schnellen Übung und von ungenügender Vorbereitung sprechen. Ich gehe davon aus, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die ein Problem erkennen und sich auch immer wieder dazu äussern, wie wichtig es sei, dass man dieses Problem in den Griff bekomme – ich kann Ihre eigenen Äusserungen zitieren –, genügend vorbereitet sind. Ich erinnere mich an die Diskussion im Nachgang zu unserer Investition von 6 Milliarden Franken, ich erinnere mich auch an die Diskussion im Zusammenhang mit dem UBS-Vertrag: Sie haben immer wieder betont, wie wichtig es sei, dass man dieser Masslosigkeit in geeigneter Form Einhalt gebiete. Das ist längere Zeit her, aber ich denke, Sie werden sich nach wie vor daran halten. Wenn ein Bericht ei-

ner Expertenkommissions vorliegt, der gerade dieses Anliegen aufnimmt, gehe ich davon aus, dass man nicht wartet, bis die Botschaft behandelt wird, um sich ein bisschen mit diesen Überlegungen auseinanderzusetzen. Sondern man liest diesen Bericht einmal und macht sich Gedanken darüber. Aber das haben Sie sicher alle gemacht.

In der Vernehmlassung wurde diese Vorlage sehr positiv aufgenommen. Man hat noch gewisse Änderungen gewünscht. Wir haben dann auch entsprechende Anpassungen vorgenommen, und zwar sind es die Folgenden:

Wir haben einen Sockel von 1 Prozent risikogewichteter Aktiven aufgenommen, damit immer etwas vorhanden ist, wenn man wandeln muss; damit im Moment einer Wandelung nicht einfach nichts vorhanden ist. Dann haben wir – nicht zuletzt gestützt auf das Anliegen der Wirtschaft, der Banken – festgehalten, dass der Bundesrat in einer Verordnung die Kriterien festlegt, wie der Nachweis eines Notfallplans erbracht werden muss. Die Definition «Nachweis eines Notfallplanes» und dann auch die Massnahmen, die die Finma zu ergreifen hat, umschreibt der Bundesrat. Das heisst, dass die Finma nie direkt in die Organisationsstruktur einer Bank eingreift; das ist absolut subsidiär. Es ist die Sache des Unternehmens, sich entsprechend aufzustellen. Es wurde auch das Anliegen eingebracht, und wir haben das so aufgenommen, dass alle Institute, die in der Form einer Aktiengesellschaft organisiert sind, Coco-Bonds herausgeben können; wir können darüber noch diskutieren.

Dann haben wir gesagt – das ist neu gegenüber dem Bericht der Expertenkommission –, der Staat müsse die Möglichkeit haben, in die Vergütungsregelungen einer Bank einzugreifen, solange die Bank staatliche Unterstützung bezieht. Konkret: Als wir das Rettungspaket geschnürt haben, hat die UBS – ich sage das nicht als Verurteilung, das war einfach ein Fakt; es war nicht möglich, das zu regeln – Boni ausgeschüttet, obwohl wir staatlich 6 Milliarden investiert haben und die Nationalbank in der Grössenordnung von 60 Milliarden Franken «toxic assets» übernommen hat. Wir möchten dafür sorgen, dass wir im Einzelfall, wenn es wieder so weit kommen sollte, eine entsprechende Möglichkeit haben. Wir gehen allerdings davon aus, dass das nicht so sein wird; diese Regelungen sollten das verunmöglichen oder zumindest weitgehend verunmöglichen.

Weiter haben wir rechtliche Bestimmungen für die Sanierung aufgenommen. Die Sanierung solcher Grossinstitute, die global tätig sind, ist ein riesiges Problem. Wir haben jetzt für den Platz Schweiz Sanierungsbestimmungen aufgenommen, die gerade dort – Herr Ständerat David hat es angesprochen: Wie kann man da sanieren? – die entsprechenden Vorschriften machen und sagen, wie man systemrelevante Teile in eine «bridge bank» überführen kann oder wie man einen Teil herausnehmen und in eine bestehende Bank hineinintun kann, wie man ein normales Sanierungsverfahren abwickeln kann, wie wir das vom Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren her kennen. Zudem haben wir gesagt, dass wir jährlich Bericht über die internationale Entwicklung erstatten wollen. Hier hat Ihre Kommission noch ein weiteres Anliegen aufgenommen; darüber können wir auch diskutieren.

Wir haben am Grundkonzept der Vorgabe der Expertenkommission festgehalten, und diese Expertenkommission hat ihren Bericht einstimmig verabschiedet, mit Unterstützung der hohen Vertretung von CS und UBS, Economiesuisse und anderen. Wir haben uns an die Pfeiler dieser Vorgabe gehalten, die da sind: Stärkung der Eigenmittelbasis mit Kernkapital und Cocos; strengere Liquiditätsanforderungen, die eigentlich dem entsprechen, was die Finma im Juni 2010 verfügt hat und was wir jetzt auf Gesetzesstufe überführen wollen; Vorgaben zu einer verbesserten Risikodiversifikation unter den einzelnen Instituten; darauf werden wir auch noch zu sprechen kommen. Der nächste Pfeiler der Vorlage: Anforderungen an die Organisation einer Bank, wobei wir ausdrücklich festhalten, dass es nicht der Staat ist, der die Organisation vorschreibt, sondern dass die Bank selbst, das Institut selbst, ihre Organisation so wählen muss, dass sie im Moment, in dem es zu Schwierigkeiten kommt, in der

Lage ist, die systemrelevanten Funktionen abzutrennen. Damit wollen wir das verhindern können, was wir im Jahre 2008 erlebt haben: dass wir alles zusammen «retten» mussten, auch um den Zahlungsverkehr, den Kreditverkehr, nicht zuletzt für den Arbeitsplatz, sicherstellen zu können. Dann haben wir bei den Cocos die Emissionsabgabe auf Fremdkapital auf alle Obligationen und Geldmarktpapiere ausgedehnt, um in diesem Bereich den Wettbewerb zu fördern – also ein Wettbewerbselement. Was wir weggelassen haben, entgegen dem, was wir in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt haben, ist die Frage des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer. Im Bericht der Expertenkommission hat man gesagt, dass es aus Sicht der Ankurbelung des Cocos-Marktes und des Bond-Marktes richtig wäre, die Emissionsabgabe auf Fremdkapital zu eliminieren und gleichzeitig entweder die Verrechnungssteuer für diesen Bereich aufzuheben oder bei der Verrechnungssteuer den Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip zu machen.

In der Vernehmlassung selbst wurden zum Teil berechnete Anliegen vorgebracht und auch noch gewisse technische Fragen aufgeworfen, die uns dann veranlasst haben, diesen Teil herauszunehmen. Wir werden ihn im Herbst als separate Vorlage bringen, und Sie können dann selbst beurteilen, ob Sie es als richtig anschauen, auch das noch umzusetzen, oder ob Sie sagen, «Too big to fail» als solches sei hinreichend, sei gut und habe auch die Wirkung, die wir wollten. Man kann es dann verbinden, wenn man will, oder man kann es auch bleiben lassen.

Es gibt auch eine Regulierungsfolgenabschätzung, die sich – das möchte ich auch betonen – genau trifft mit dem, was die Expertenkommission auch als Folgen der Regulierung festgehalten hat. Es hat also nicht irgendwelche Abweichungen gegeben. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind transparent, sie sind klar – im Gegensatz zu dem, was sie in anderen Ländern finden. Sie haben in anderen Ländern eine Vielzahl von möglichen Massnahmen: einmal dies, einmal das, einmal jenes, aber es ist nirgends so zusammengefasst wie bei uns. Sie haben in anderen Ländern eine Bankenabgabe, ein Trennbankensystem, ein Verbot des Eigenhandels – das sehen wir alles nicht vor. Wir sagen, wir möchten die Grossbanken haben – die wir auch schätzen, Herr Ständerat Schweizer –, aber sie sollen die Verantwortung für ihre Unternehmungen, für ihre Geschäfte tragen. Wir wollen das, was man liberalen Markt nennt, das heisst, wir wollen gleich lange Spiesse im ganzen Bankensystem, für alle Finanzinstitute. Es kann doch nicht sein, dass eine Bank oder zwei, drei Banken mit einer faktischen Staatsgarantie investieren und Risiken eingehen können und die übrigen Banken auf dem Bankenplatz Schweiz die Verantwortung für das, was sie machen – was auch richtig so ist –, selbst übernehmen müssen. Wir möchten gar nichts anderes machen: Ich unterstütze es, dass man Risiken auf sich nimmt, ich bin selbst auch risikofreudig; die Banken sollen Risiken eingehen dürfen, aber sie sollen selbst dafür geradestehen. Es kann nicht sein, dass man Risiken eingeht und letztendlich dann der Staat dafür geradestehen muss. Ich denke, das gehört auch nicht zu einem freien Wettbewerb.

Es wurde gesagt, der Entwurf des Bundesrates könne nicht jedes Risiko eliminieren; es gibt immer ein Restrisiko, wie es das halt im Leben so gibt. Sonst müssen wir mit dem Regulieren noch viel weiter gehen. Wir wissen, dass es ein Restrisiko gibt. Wir gehen aber davon aus, dass dieses minim ist. Wenn der Risikofall dann trotzdem einmal eintreten würde, hätten wir ja noch diese Bestimmung mit den Vergütungen, also die Auffangbestimmung. Wir gehen aber davon aus, dass das nicht notwendig sein wird. Ich sage Ihnen: Es ist sicher nicht jedes Risiko einzuschliessen, aber es ist richtig, dass wir jetzt etwas machen – nichts zu machen ist in jedem Fall falsch. Wir können also nicht so tun, wie wenn wir einfach die Möglichkeit hätten, nichts zu machen; das wäre politisch nicht korrekt.

Jetzt noch zu den Fragen. Herr Ständerat David, Sie haben gesagt, im Jahr 2008 habe kein Eigenmittelpapier vorgelegen, es sei alleine eine Frage des Vertrauens gewesen. Es

war sicher, und ist es immer auch, eine Frage des Vertrauens. Aber die Situation war ja die, dass es einen Aktivenüberschuss von 400 Milliarden Franken im Ausland gab und wir nicht die Möglichkeit hatten, diese Eigenmittel hier wirklich festzumachen. Das war die Situation, die wir hatten: zu wenig Eigenmittel im Stammhaus hier in der Schweiz und zu wenig Liquidität. Das hat zu dieser Situation geführt. Eigentlich hätte die UBS einen Aktivenüberschuss gehabt – aber leider nicht am richtigen Ort. Dem möchten wir jetzt ja vorbeugen. Ich sage Ihnen, es ist nicht mein Problem, was die UBS in den USA macht, es ist aber unser Problem, was die UBS in der Schweiz macht, wie sie hier kapitalisiert ist und wie wir hier eine allfällige Abwicklung, eine Sanierung durchführen könnten. Das, was wir Ihnen jetzt vorschlagen, ist nichts anderes, als zu ermöglichen, dass der Arbeitsplatz Schweiz dieses Risiko nicht tragen muss, indem die betreffende Bank – und zwar die Bank, wie sie hier aufgestellt ist – in der Lage sein muss, sich selbst abzuwickeln, ohne dass der Staat das unterstützen muss. So einfach ist das – und mehr wollen wir gar nicht. Im Übrigen wollen wir der UBS und der CS ihre unternehmerische Freiheit lassen; das muss auch so sein, aber unser Handeln ist sicher nötig. Wie die Eigenmittel und die Aktiven zusammengesetzt sind, werde ich dann bei der entsprechenden Stelle in der Detailberatung sagen.

Vielleicht noch zu Herrn Ständerat Germann, zur Frage des Stammhauses und der Gruppe: Es ist auch keine neue Erfindung der «Too big to fail»-Vorlage, dass man sagt, das Einzelinstitut müsse die gleichen Anforderungen wie die Gruppe erfüllen. Das ist im heutigen Bankengesetz, in Artikel 4, so festgelegt. Ich lese ihn vor – es ist geltendes Bankengesetz –: «Die Banken müssen einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel und Liquidität verfügen.» Das ist nicht neu erfunden worden. Es ist übernommen worden. Ja, wenn das unbestritten ist, dann verstehe ich eigentlich Ihren Widerstand nicht.

Jetzt noch zur Frage, die Herr Jenny in diesem Zusammenhang gestellt hat: Wie ist das jetzt mit diesen 19 Prozent Eigenmitteln für die Gruppe und 19 Prozent für Stammhaus oder Einzelinstitut bzw. für systemrelevante Teile eines Einzelinstitutes? Die Frage wurde ja in der Kommissionssitzung von Vertretern der CS aufgebracht. Wir haben uns dann gefragt, wie sie auf diese Zahlen gekommen sind. Wir haben diese Zahlen auch mit der entsprechenden Vertretung der CS angeschaut und diskutiert. Gestützt darauf haben wir dann das Schreiben herausgelassen und auch Ihnen zugestellt, um zu zeigen, dass es absolut nicht unsere Meinung ist und auch nie war, dass das Ganze insgesamt dann über 19 Prozent hinausgehen solle. 19 Prozent ist der Deckel, 19 Prozent soll gelten. Wir haben dann festgestellt, dass es zu diesen Zahlen gekommen ist, weil man gewisse Doppelzählungen gemacht hat, die geschehen, wenn eine Tochterfirma in der Schweiz einer anderen Tochterfirma in der Schweiz Kredite ausleiht und man das mit Eigenmitteln hinterlegt und immer wieder die Anforderungen erfüllt. Aber wissen Sie, Herr Germann, das ist ja heute auch nicht der Fall. Wir haben das «G-20 Relief», und das sagt genau das: dass man ebendiese Doppelzählungen nicht anrechnen will. Doch, es ist so; ich kann Ihnen das dann nachher noch im Einzelnen und in den technischen Details gerne darlegen.

Jetzt noch zum Schluss: Die CS hat sich mit diesem Papier, das wir Ihnen zugestellt haben und das wir auch der CS zugestellt haben, weil ja durch sie die ganze Diskussion aufgebracht wurde, ausdrücklich einverstanden erklärt. Ich weiss nicht, wer von Ihnen das auch hat, aber ich habe eine schriftliche Bestätigung der CS, dass das in allen Teilen genau das ist, was sie sich vorgestellt hat und was sie sich auch wünscht. Ich werde Ihnen dann auch noch sagen, wie die entsprechende Verordnungsbestimmung aussehen wird. Wir werden ja eine Verordnung machen, in der die Bestimmung, die sich auf dieses Schreiben stützt, enthalten sein wird. Ich werde Ihnen das vorlesen, das wird im Amtlichen Bulletin gedruckt, das wird Teil der zu erlassenden Verordnung sein.

Ich möchte Sie also bitten, einzutreten und letztendlich dann auch überall den Entwurf des Bundesrates zu unterstützen.

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

**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 Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3c Abs. 1 Bst. c

Antrag der Minderheit

(Germann, Frick, Maissen, Stähelin)

c. ... rechtlich verpflichtet sind, Gruppengesellschaften beizustehen.

Art. 3c al. 1 let. c

Proposition de la minorité

(Germann, Frick, Maissen, Stähelin)

c. ... sont juridiquement tenues ...

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: La minorité Germain demande une modification du droit en vigueur. Celui-ci à l'article 3c alinéa 1 lettre c prévoit: «... une ou plusieurs entreprises sous surveillance individuelle sont de fait ou juridiquement tenues de prêter assistance à une société du groupe». La minorité veut éliminer «de fait» et laisser seulement «sont juridiquement tenues». Première observation: c'est depuis des années dans le droit en vigueur. Deuxième observation: si vous biffez ces termes, cela n'aura aucune conséquence, parce qu'il y a des réalités économiques qui sont telles que cette disposition, même modifiée comme le souhaite la minorité, s'appliquera de toute façon comme dans le droit en vigueur.

Votre commission a repoussé, par 6 voix contre 4 et 1 abstention, la proposition défendue par la minorité.

Germann Hannes (V, SH): Hier geht es wie gesagt darum, dass die Schweiz gegenüber dem Ausland nicht mehr Flanken öffnet, als notwendig ist. Idealerweise wäre das mit den organisatorischen Änderungen, die ich in der Eintretensdebatte erwähnt habe – also Holdingstruktur oder Trennbankensystem –, optimal zu machen. Eigentlich hat mir ja die Frau Bundesrätin vorhin den Steilpass geliefert: Sie hat gesagt, dass es für uns nicht so sehr von Interesse sei, was irgendeine UBS- oder CS-Niederlassung oder -Beteiligung, ein Ableger in den USA, mache. Aber das ist ja gerade das Problem, auch bei der Finanzierung: Wir können unsere Grossbanken schon mit Eigenkapital vollstopfen. Das wird einfach dazu führen, dass man im Ausland, in den USA, darum weiss, und dann weiss man auch, dass man im Notfall Eigenmittel bekommt. Genau das will ich nicht. Ich will nicht, dass das, was über das Rechtliche hinausgeht, jetzt auch noch ins Gesetz geschrieben wird, dass ein faktischer Beistandszwang besteht.

Insofern dient mein Antrag dem Anliegen, in Zukunft die Haftung innerhalb der Gruppe zu reduzieren. Es ist die logische Konsequenz aus der Forderung der Finma, die Grossbanken hätten ihre internationale Abwicklungsfähigkeit zu erhöhen. Die Finma kann nicht einerseits an dem von ihr gericht-

lich erzwungenen Prinzip festhalten und andererseits von den Banken fordern, sie müssten ihre Liquidierbarkeit erhöhen, ohne dass das schweizerische Bankengesetz entsprechend geändert wird. Mit anderen Worten: Man kann das Fell des Bären nun einmal nicht waschen, ohne dass er nass wird.

In diesem Sinn bitte ich, dem kleinen Signal nach aussen zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 7 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Stähelin, Frick, Germain, Maissen, Schweiger)

Abs. 3

Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung der Schweizerischen Nationalbank und der Finma die systemrelevanten Banken und deren systemrelevanten Funktionen.

Antrag Stähelin

Abs. 3

Der Bundesrat bezeichnet auf Antrag der Schweizerischen Nationalbank die systemrelevanten Banken. Die Schweizerische Nationalbank legt die systemrelevanten Funktionen dieser Banken fest. Sie hört die Finma an.

Art. 8

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Stähelin, Frick, Germain, Maissen, Schweiger)

Al. 3

Le Conseil fédéral, après avoir entendu la Banque nationale suisse et la FINMA, détermine quelles sont les banques d'importance systémique et quelles sont les fonctions de ces banques qui ont une importance systémique.

Proposition Stähelin

Al. 3

Sur proposition de la Banque nationale suisse, le Conseil fédéral désigne les banques d'importance systémique. La Banque nationale suisse définit les fonctions d'importance systémique de ces banques. Pour ce faire, elle consulte la FINMA.

Stähelin Philipp (CEg, TG): In der WAK ist mein Antrag zu Artikel 8 Absatz 3, die Bezeichnung der systemrelevanten Banken zur Obliegenheit des Bundesrates zu machen, mit 5 zu 7 Stimmen unterlegen. Hauptargument dagegen war nicht zuletzt, dass es wichtig sei, auch vermehrt objektive Kriterien anzuschauen, dass es wichtig sei, nach den technischen Grundlagen zu beurteilen, ob eine Bank systemrelevant sei oder nicht. Ich habe mir in der Folge gerade dieses Argument immer wieder überlegt und auch mit Fachleuten darüber gesprochen. Dies hat mich zu einer leicht modifizierten Fassung von Absatz 3 geführt, die ich Ihnen nun als Einzelantrag unterbreite. Dieser Antrag tritt an die Stelle des Minderheitsantrages, der mithin als zurückgezogen gilt. Die Mitglieder der Minderheit sind damit einverstanden und tragen den neuen Antrag mit. Das Prozedere ist auch mit den Parlamentsdiensten so abgesprochen worden.

Die Zielrichtung des Antrages bleibt auch weiterhin die gleiche: Es geht darum, dass der Bundesrat die im Sinne der neuen Gesetzgebung systemrelevanten Banken zu bezeichnen hat. Dies hat auf Antrag der Nationalbank zu erfolgen, welche hierzu die Finma anhört. Bereits heute steht nach allem, was wir gehört haben, fest, welche beiden Grossbanken zurzeit grundsätzlich in die Kränze kommen. Es geht nicht um eine Vielzahl von Bankinstituten, nein, es sind ausgesprochen wenige. Es kommt dazu, dass es wohl auch um Zeichnungsakte geht, die nicht wöchentlich oder monatlich, sondern viel eher im Rhythmus von Jahrzehnten zur Diskussion stehen. Es geht also um Akte, die in aller Regel wenige betreffen, selten erfolgen und für eine lange Dauer Gültigkeit haben werden. Es geht aber um Akte von einer sehr hohen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Bedeutung, um Entscheide von grosser Wirkung und zweifellos langem Nachhall.

Ob wir es wollen oder nicht, bei solchen Entscheiden spielt deshalb ein gewisses politisches Element mit. Ich bin darum der entschiedenen Auffassung, dass die Bezeichnung einer systemrelevanten Bank Sache des Bundesrates zu sein hat. Und ebenso bin ich der klaren Meinung, dass es falsch wäre, der Nationalbank hier die abschliessende Verantwortung zu übertragen und sie in diese Rolle und in eine weitere Aufsichtsfunktion hineinzuzwängen, welche ihren Fokus bei der Aufgabenerfüllung noch weiter von ihrer ureigenen Pflicht als Währungshüterin entfernt. Dies scheint mir ebenso falsch zu sein, wie es die Vorgabe war, dass die Nationalbank Gewinn zu erzielen habe. Wir sollten die Nationalbank nicht von ihrer eigentlichen Aufgabenerfüllung ablenken.

Allerdings erfüllt sie auch heute bereits eine Aufgabe, welche mit der Einstufung von Banken nach deren Systemrelevanz in einem gewissen Zusammenhang steht. Sie wirkt gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e des Nationalbankgesetzes als «Lender of Last Resort», als Kreditgeberin in letzter Instanz. Im Rahmen dieser ausserordentlichen Liquiditätshilfe kann sie einer oder mehreren inländischen Banken Liquidität zur Verfügung stellen, wenn diese Institute sich nicht mehr am Markt refinanzieren können. Diese ausserordentliche Liquiditätshilfe ist unter anderem auch davon abhängig, dass die kreditersuchende Bank oder Bankengruppe für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung ist. Man kann dies auch näher ausgeführt den Richtlinien der Nationalbank über das geldpolitische Instrumentarium entnehmen. Und weil die Nationalbank damit im Rahmen ihrer Geldpolitik auch eine gewisse Beurteilung der Systemrelevanz der Banken vornimmt und in diesem Bereich eine Expertise aufgebaut hat, rechtfertigt es sich, sie zur Bezeichnung der systemrelevanten Banken nicht nur anzuhören, sondern ihr die Rolle zu übertragen, den entsprechenden Antrag zu stellen, und ihr damit die Möglichkeit zu geben, die Initiative zu ergreifen. Deshalb habe ich den Einzelantrag gestellt, der den Minderheitsantrag ersetzt. Überdies soll der Nationalbank aufgrund ihrer technischen Erfahrung auch die Kompetenz zur Festlegung der systemrelevanten Funktionen dieser Banken erteilt werden. Weshalb? Gestatten Sie mir an dieser Stelle den Hinweis: Der Streichungsantrag der Minderheit im Anhang unter Ziffer 3 Artikel 52 Absatz 1 entfällt.

Hierbei ist das Know-how der direkten Bankenaufsicht einbezogen und die Finma anzuhören. Der Schlussentscheid selbst aber, die Bezeichnung der systemrelevanten Banken, hat in der Verantwortung des Bundesrates selbst zu liegen und soll nicht an eine andere Instanz, an andere Instanzen delegiert werden. Der Bundesrat hat diesen Entscheid zu verantworten und auch vor Volk und Parlament darüber Rechenschaft abzulegen. Damit wird den technischen wie den politischen Aspekten Rechnung getragen. Auch wird berücksichtigt, dass die Beurteilungskriterien von Artikel 8 Absatz 2 nicht nur sauber messbare Grössen enthalten, sondern dass neben den insbesondere – ich betone das – massgeblichen Kriterien der Buchstaben a bis d auch etwa die Vernetzung einer Bank mit der Volkswirtschaft bewertet wird. Wer könnte hierzu denn besser in der Lage sein

als der Bundesrat mit seinem Volkswirtschaftsdepartement und dem Seco? Nochmals: Die Beurteilung nach den technischen Grundlagen ist wichtig und richtig und muss zum entsprechenden Antrag führen. Aber die politische Komponente des Entscheids kann ebenso wenig negiert werden. Dies führt zu diesem Antrag, und ich bitte Sie um Ihre Unterstützung.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Le projet du Conseil fédéral part du principe que la décision de désigner une banque comme ayant une importance systémique doit être prise dans un esprit le plus objectif possible, parce que c'est un problème éminemment technique qui doit échapper à toute possibilité de pression politique. C'est dans cet esprit que le gouvernement prévoit de donner cette responsabilité à la Banque nationale suisse, qui est parfaitement équipée pour prendre une telle décision, c'est-à-dire celle de savoir quand l'importance d'une banque est telle qu'elle devient fondamentale pour l'économie suisse. On évite ainsi tout danger de politisation et d'instrumentalisation. Imaginez que demain la question se pose pour Postfinance? Le Conseil fédéral serait dans une situation extrêmement délicate puisqu'il serait juge et partie. C'est ce qu'on veut éviter.

La proposition de la minorité contient un potentiel de conflictualité. Qu'est-ce qui se passe si la Banque nationale suisse propose de désigner la banque X comme ayant une importance systémique et que le Conseil fédéral dit non? On a alors un conflit ouvert qu'on ne sait pas résoudre.

Donc, la solution la plus sage est celle du projet du Conseil fédéral.

David Eugen (CEg, SG): Man kann natürlich die Frage der Politisierung auch anders sehen, in dem Sinne, dass eine Gefahr besteht, dass die Nationalbank politisiert wird. Und diese Gefahr ist erheblich.

Nach der Verfassung ist die Nationalbank für Geld und Währung zuständig. Ausserdem – das haben wir in der letzten Krise gesehen – ist sie der letzte Vertrauensanker, den es braucht. Sie muss in dieser Situation unbeschädigt sein. Das betrifft auch vorherige Entscheide, vorherige Handlungen, die man damit in Verbindung bringen kann. Daher finde ich es, gerade wegen der Politisierung, problematisch, wenn man die Nationalbank mit diesem Entscheid betraut.

Kollege Marty hat Postfinance als Beispiel gewählt; wir könnten auch die Raiffeisenbank oder die ZKB nehmen. Nach meiner Meinung stehen diese drei Banken ganz nahe an der Systemrelevanz. Das sind letztlich dann eben doch politische Entscheide, eben Entscheide, die nicht durch das Gesetz bereits normiert sind. Hier geht es nicht um technische Fragen, wie Sie im Gesetz lesen – in Absatz 2 steht es –: Es sind hochpolitische Wertungen betreffend volkswirtschaftliche Bedeutung, kurzfristige Substituierbarkeit und ähnliche Dinge.

Wenn wir der Nationalbank solche Entscheide übertragen, wird sie notwendigerweise politisiert. Nachher – ob jetzt der Schadenfall eintritt oder nicht – wird ihr Vertrauenspotenzial mit einbezogen und kann beschädigt werden. Ich stelle das einander gegenüber: die Politisierung und die Bedeutung, die die Nationalbank für die Währung, die Geldpolitik hat. Denken Sie an heute, an die Situation mit dem stark steigenden Schweizer Franken, der für die Schweiz nach meiner Meinung ein Problem ist. Ich bin froh, wenn sich die Nationalbank auf diese Themen konzentriert und sich nicht in den Aufsichtsbereich hineinbewegt. Daher finde ich diesen Schritt aus der Geld- und Währungspolitik hinaus in die Aufsicht eine kritische Geschichte. Es gibt viele Staaten – die Frau Bundesrätin wird das vielleicht sagen –, die das gemacht haben, die die Nationalbank bei der Aufsicht mit ins Boot genommen haben. Ich finde, die heutige saubere Trennung, die wir in der Schweiz haben, ist eine gute Lösung. Ohne Not, ohne bessere Argumente sollten wir die nicht aufgeben.

Deshalb werde ich hier mit der Minderheit stimmen.

Recordon Luc (G, VD): Comme administrateur d'une banque – d'une banque cantonale en l'occurrence, je décline par là même mes liens d'intérêts –, je crois pouvoir affirmer qu'un système dans lequel des partenaires rompus à l'exercice des méthodes financières – en n'étant pas totalement, certes, mais assez largement à l'abri d'influences, de pressions exercées par des groupes d'intérêts – tranchent en dernière analyse offre au milieu financier une plus grande certitude, une plus grande prévisibilité qu'un système dans lequel la décision est en définitive politique. Politique, elle l'est de toute façon, bien sûr, parce que tout ce qui a affaire avec les questions de gouvernance de la cité est, par définition, politique. Mais «politique» s'entend ici dans le mauvais sens du terme, celui en général qui a une connotation péjorative, c'est-à-dire une politique d'influences, une politique d'intérêts qui n'est pas toujours très congruente avec l'intérêt public.

Donc je crois que dans cet esprit-là, le Conseil fédéral fait preuve d'une certaine hauteur de vues et d'une autodéfiance, si je puis employer ce terme, assez bienvenue, parce qu'il sait à quelles pressions lui et ses services peuvent être exposés et qu'il sait aussi par expérience que la Banque nationale, même si elle est l'objet, elle aussi sans doute, de certaines pressions, est mieux armée et habituée à y résister et que les canaux pour influencer sur elle sont moins connus et moins efficaces.

Je trouve donc très opportun de soutenir la position de la majorité et du Conseil fédéral, non pas que ce soit, dans l'absolu d'un modèle gouvernance, la meilleure des idées, mais, parmi les solutions praticables qui nous sont soumises, c'est celle qui présente le moins de risques de s'écarter de ce que Monsieur Marty a appelé – de manière un peu optimiste, il est vrai – l'objectivité. Je considère toutefois cette solution comme étant neutre et un peu en retrait par rapport à ce qu'il serait nécessaire de prévoir pour contrer des influences indésirables.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich bin für klare Zuweisungen, klare Aufgaben, klare Kompetenzen und damit auch für klare Verantwortung. Das erfüllt der Entwurf des Bundesrates.

Was geschieht, wenn man dem Antrag Stähelin folgt? Dann wird der Entscheid, welche Funktionen eines Instituts systemrelevant sind, ein Entscheid der SNB sein; darüber sind wir uns einig. Und die Frage, welche Bank systemrelevant ist, wird ein politischer Entscheid sein. Stellen Sie sich vor, wie der politische Entscheid zur Systemrelevanz der Bank ausfallen kann, wenn der Entscheid zu den systemrelevanten Funktionen von der SNB gefällt ist! Sie sehen das auch daran, dass der Entscheid der SNB zu den systemrelevanten Funktionen ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden kann. Dann wäre der Bundesrat als politische Instanz nachher noch zuständig, die Systemrelevanz der Bank zu beurteilen. Das wäre ein unmöglicher Ablauf. Es könnte ja nicht die Verantwortung des Bundesrates sein, entgegen dem, was die SNB vorschlägt, weil technisch systemrelevante Funktionen vorliegen, in guten Treuen zu sagen, er sei aus politischen Gründen anderer Auffassung und entscheide anders. Dann müssten wir ein Gremium haben, das genau parallel zur SNB diese Frage als Second Opinion auch noch beurteilen würde, und wir würden dann gestützt darauf entscheiden. Ein solcher Entscheid muss ja technisch und politisch einwandfrei sein, er kann nicht nur politisch sein – darüber sind wir uns alle einig.

Ich sehe grosse Probleme bei einer solchen Zweiteilung der Verantwortung, also technische Verantwortung bei der SNB und politische Verantwortung letztendlich beim Bundesrat. Anders gesagt: Der Bundesrat könnte mit dem Minderheitsantrag nichts anderes machen, als einfach den Antrag der SNB zu übernehmen, weil er ja keine Grundlage hätte, um zu sagen, er gehe über die technische Meinung der SNB, die die Funktionen technisch als systemrelevant anschaut, einfach hinweg und beurteile die Frage anders.

Ich muss also sagen, dass ich damit Mühe habe. Ich würde Ihnen schon empfehlen, ganz konsequent dabei zu bleiben:

Wer entscheidet, dass etwas systemrelevant ist, soll auch die Kompetenz dafür haben und dann die Verantwortung dafür übernehmen. Hier darf es also keine Zweiteilung der Kompetenzen geben.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Ich möchte nur ganz kurz etwas sagen. Ich beanspruche sehr selten das Wort nach dem Bundesrat, aber hier muss ich doch darauf hinweisen, dass der Ablauf in aller Selbstverständlichkeit ein anderer ist: Zuerst kommt der – nicht nur, aber auch – politische Entscheid des Bundesrates, und dann kommt die technische Ausführung der Bezeichnung der systemrelevanten Funktionen durch die Nationalbank. Das ist nicht umgekehrt, das wollte ich sauber dargelegt haben.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Zuerst muss doch die Funktion als technisch systemrelevant festgestellt werden; also die Funktionalität, die Funktion eines Instituts muss als technisch systemrelevant erklärt werden. Sie können doch nicht etwas politisch systemrelevant erklären, wenn dann allenfalls die technischen Grundlagen dafür nicht bestehen würden. Dann wäre es allein ein politischer Entscheid. Wir können nicht politisch darüber entscheiden, ob die Postfinance systemrelevant ist oder nicht.

Wir könnten es so machen, wie der Antrag Stähelin es vorschlägt. Dann gibt es zwei Geleise. Dann entscheidet man zunächst – man: die SNB oder wer auch immer –, dass etwas aus technischer Optik die Kriterien der Systemrelevanz erfüllt, dass die Funktion systemrelevant ist. Dann wird noch beurteilt, ob das auch unter politischen Gesichtspunkten systemrelevant ist. Aber wir können doch nicht hingehen und sagen, ein Institut sei politisch systemrelevant, wenn wir nicht wissen, ob die technischen Grundlagen, die technischen Eckwerte für diese Systemrelevanz erfüllt werden. Also, ich habe Ihren Vorschlag immerhin noch so verstanden, dass er für mich eine Logik hätte.

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Der Antrag der Minderheit ist zugunsten des Antrages Stähelin zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 26 Stimmen

Für den Antrag Stähelin ... 14 Stimmen

Art. 9

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

...

d. eine Notfallplanung hinsichtlich Struktur, Infrastruktur, Führung und Kontrolle sowie konzerninterner Liquiditäts- und Kapitalflüsse so vorsehen, dass diese umgehend umgesetzt werden kann und im Fall drohender Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist.

Antrag der Minderheit

(Germann, Frick, Schweizer, Stähelin)

Abs. 2 Bst. a

a. über Eigenmittel verfügen, die auf Gruppenstufe namentlich:

Abs. 2 Bst. b

b. auf Gruppenstufe über Liquidität verfügen ...

Antrag der Minderheit I

(Fetz, Berset, Zanetti)

Abs. 2 Bst. a

...

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

Antrag der Minderheit II

(Fetz, Berset, Zanetti)

Abs. 2 Bst. a

...

4. ... bemessen werden, wobei die Eigenkapitalquote bei der Bemessung der nichtrisikogewichteten Aktiven mindestens 5 Prozent betragen muss;

Antrag der Minderheit

(Germann, Berset)

Abs. 2 Bst. d

d. ... gewährleistet ist. Dazu haben sich die systemrelevanten Banken z. B. nach dem Trennbankensystem so zu organisieren, dass jegliche Haftung der schweizerischen Bank gegenüber ausländischen Tochter- und Schwestergesellschaften ausgeschlossen wird.

Antrag der Minderheit

(Fetz, Berset, Zanetti)

Abs. 3

Eine systemrelevante Bank oder ihre Konzernobergesellschaft ist verpflichtet, ihre Vergütungen an Management und Verwaltungsrat zu mindestens 60 Prozent in Aktien auszugeben.

Art. 9*Proposition de la majorité**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

...

d. prévoir un plan d'urgence au niveau de la structure, de l'infrastructure, de la conduite et du contrôle ainsi que des flux internes de liquidités et de capitaux de telle sorte qu'en présence d'une menace d'insolvabilité, le plan puisse être mis en oeuvre immédiatement.

Proposition de la minorité

(Germann, Frick, Schweiger, Stähelin)

Al. 2 let. a

a. disposer de fonds propres qui, au niveau du groupe, en particulier:

Al. 2 let. b

b. disposer, au niveau du groupe, de liquidités ...

Proposition de la minorité I

(Fetz, Berset, Zanetti)

Al. 2 let. a

...

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 II

(Fetz, Berset, Zanetti)

Al. 2 let. a

...

4. ... hors bilan, le ratio de fonds propres devant être d'au moins 5 pour cent, sur la base des actifs non pondérés en fonction des risques;

Proposition de la minorité

(Germann, Berset)

Al. 2 let. d

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

Proposition de la minorité

(Fetz, Berset, Zanetti)

Al. 3

Une banque d'importance systémique ou la société mère du groupe auquel elle appartient est tenue de verser sous

forme d'actions au moins 60 pour cent des rémunérations destinées à sa direction et à son conseil d'administration.

Abs. 2 Bst. a – Al. 2 let. a

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Nous sommes au point crucial de ce projet de loi. Si on inscrit dans la loi les quatre mots que propose la minorité Germann à l'alinéa 2 lettres a et b, nous vidons en fait ce projet de toute sa substance. Je crois qu'on n'a pas bien mesuré l'importance de ce que cela signifie.

Cela signifierait que l'on ferait marche arrière par rapport au droit actuel qui prévoit déjà que les exigences en matière de fonds propres sont mesurées par rapport au groupe et à l'entreprise particulière qui en fait partie. Je cite l'article 4 alinéa 1 du droit en vigueur en allemand: «Die Banken müssen einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel und Liquidität verfügen.» Je souligne: «einzeln und auf konsolidierter Basis». La minorité introduit une contradiction au sein même de la loi. Donc, déjà aujourd'hui cette exigence vaut pour les deux niveaux.

Pourquoi? Retournons en 2008, lorsqu'on nous a expliqué qu'UBS avait les fonds propres nécessaires, mais qu'ils n'étaient pas mobilisables en Suisse. Aujourd'hui, si la proposition de la minorité était acceptée, on compterait parmi les fonds propres les 60 milliards d'actifs toxiques dont disposait UBS aux Etats-Unis. Mais on ne peut pas proposer une solution pareille!

S'il s'agit de protéger la Suisse, le marché suisse, vous devez nécessairement mentionner les deux niveaux. C'est ce que proposent les experts. C'est ce qu'ont proposé la Banque nationale et la FINMA. Même les grandes banques étaient d'accord avec cela!

Donc je pèse mes mots et je ne dis pas que c'est l'intention de la minorité, mais de fait la minorité Germann propose un sabotage de tout le projet. On en est au point crucial de notre discussion.

Germann Hannes (V, SH): Hier sind wir tatsächlich beim springenden Punkt. Ich frage mich aber, wenn ich der Diskussion so lausche, ob wir nicht aneinander vorbeireden; ich komme um diesen Eindruck nicht herum. Alle wollen dasselbe, und trotzdem soll dies jetzt plötzlich just jener Fall sein, bei dem man nicht auf Gruppenstufe bleibt. Das war immer so. Ich sage das jetzt einfach, Herr Marty, weil Sie am Anfang die Äusserung gemacht haben, man müsse die Entwicklung halt verfolgen. Ich habe die Entwicklung, soweit es mir als Milizparlamentarier möglich ist, schon mitverfolgt; wenn auch nicht so im Detail wie die Leute, die in der Expertenkommission oder bei der Ausarbeitung der Botschaft dabei waren.

Im Zwischenbericht der Expertenkommission vom 22. April 2010 war eindeutig die Gruppensicht im Vordergrund. Im Schlussbericht der Expertenkommission vom 30. September 2010 wird von insgesamt 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven gesprochen, und – das wäre dann klar – das bezieht sich auf die Gruppensicht.

Der Bundesrat hat bei der Vernehmlassung vom 22. Dezember 2010 ebenfalls noch einen Text in die Vernehmlassung geschickt, aus dem man die Gruppensicht ableitet. Da steht: «Die Gesamtmittelanforderung beläuft sich auf 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven.» In Schweizerfranken ausgedrückt, beträgt die Gesamtanforderung bei der aktuellen Grösse der Grossbanken pro Institut rund 76 Milliarden Franken. Dazu gibt es einen erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage; auf Seite 29 ist zu lesen: eindeutig Gruppensicht.

Nun kommt der Bundesrat am 20. April 2011, eben drei Wochen vor unserer Sitzung, mit der Botschaft, und dort wird es dann plötzlich etwas widersprüchlich. Dort steht, die Gesamtmittelanforderung belaufe sich auf 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven; in Schweizerfranken ausgedrückt beträgt die Gesamtanforderung pro Institut 76 Milliarden Franken. Dann kommt noch ein neuer Hinweis auf Seite 32 in der Botschaft, wonach die Anforderungen plötzlich nicht

mehr nur konsolidiert, sondern auch auf Ebene Einzelinstitut erfüllt werden müssen.

Bitte, Frau Bundesrätin: Ist es jetzt Einzelebene und Gruppensicht oder beides nicht? Was ist denn los? Wir verstehen doch alle Deutsch! Ich verweise gerne auf die unverdächtigen Player, z. B. den Präsidenten der Expertenkommission, Peter Siegenthaler. Er wird wie folgt zitiert: «Die gesamten Eigenmittelanforderungen belaufen sich auf 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven.» Nachher wird Herr Jordan, Vizepräsident der SNB, wie übereinstimmend zitiert: «Die gesamten Eigenmittelanforderungen belaufen sich auf 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven.» Diese Einschätzung hat Thomas Jordan in der «NZZ» vom 28. Mai 2011 wiederholt. Und, so Jordan weiter: «Die Kalibrierung der Kapitalanforderungen ist auf Konzernstufe erfolgt. Es bestand – und es besteht – nicht die Absicht, über kumulierte Anforderungen bei den Einzelinstituten die 19-Prozent-Vorschrift über die Hintertüre zu verschärfen.» Es besteht also nicht die Absicht, bei den Einzelinstituten Verschärfungen zu machen! Da ist doch eindeutig ein Widerspruch.

Ich bitte Sie, hier der Minderheit zu folgen, dann hat der Zweirat Gelegenheit, diesen Widerspruch in aller Ruhe zu klären.

Ich bin überzeugt, dass man eine Lösung finden wird, aber diese Unklarheit gehört bereinigt. Wir sind als Gesetzgeber dazu verpflichtet, klare Grundlagen zu schaffen, und hier bieten Sie dem Zweirat mit einer Differenz die Möglichkeit, das nochmals vertieft anzuschauen, statt es jetzt einfach durchzuwinken. Es handelt sich ja offenbar um ein Missverständnis. Regeln wir das doch klar im Gesetz statt vage über Zusatzerklärungen. Ich finde, das wäre ein sauberer Weg, und danke Ihnen, wenn Sie hierzu Hand bieten.

Frick Bruno (CEg, SZ): Es gibt in der Vorlage in der Tat nur eine wichtige, eine zentrale Differenz, und das ist jene, welche wir eben besprechen. Im Eintreten sind Auffassungen fundamental aufeinander geprallt: jene von Herrn Germann, jene von Herrn Luginbühl. Die sachliche Differenz wurde zur Glaubensangelegenheit. Ich nehme die Sache viel pragmatischer und verwahre mich dagegen, dass es sich um eine fundamentale Angelegenheit handelt. Ich verwahre mich auch gegen die Aussage des Kommissionssprechers, dass, wer für die Minderheit sei, Sabotage gegen das ganze Projekt betreibe. Das ist es bei Weitem nicht. Es geht um eine ganz einfache Frage: Sollen die 19 Prozent Eigenkapital auf Stufe Konzern oder auf Stufe Konzern und systemrelevante Tochter vorhanden sein, also beispielsweise bei der Credit Suisse Group AG und bei der Credit Suisse Schweiz. Die Auffassung des Bundesrates und der Mehrheit und die Auffassung der Minderheit, die in der Beratung auch jener der Grossbanken entsprach, sind grundsätzlich einander entgegengesetzt, und beide Lösungen – ich sage es klar – lassen Fragen offen. Nach Berechnung der Banken kann die Lösung des Bundesrates zu Eigenkapitalverpflichtungen von weit über 20 Prozent führen. Dass es zu Eigenkapitalverpflichtungen von über 20 Prozent führen könne, wird vom Finanzdepartement bestritten, aber nicht widerlegt. Die Bundesrats- und Mehrheitslösung hinterlässt Fragen, die wir sehr ernst nehmen müssen. Die beiden betroffenen Bankinstitute sind nämlich nicht nur gross, sie sind für die Volkswirtschaft auch als Wertschöpfer, als Arbeitgeber und als Steuerzahler sehr wichtig, und wir müssen alles daran setzen, internationale Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Aber selbst als Angehöriger der Minderheit muss ich sagen: Auch die Lösung der Minderheit, wonach 19 Prozent Eigenkapital nur auf Stufe Konzern sicherzustellen sind, birgt Risiken. Wenn nämlich ein Bankenkonzern die Eigenmittel ins Ausland verlagert, können sie dort blockiert sein und im Notfall in der Schweiz fehlen. Das ist die andere Seite. Wir sehen, beide Lösungen – die von Bundesrat und Mehrheit und jene der Minderheit – sind nicht risikofrei.

In diesen allgemeinen Zweifeln versprach das Finanzdepartement eine Antwort. Wir haben sie vergangenen Freitag erhalten, vier Wochen nach der Kommissionssitzung, einen Arbeitstag vor der heutigen Beratung. Eineinhalb Seiten um-

fasst diese Antwort. Vier Wochen sind lange für eine so kurze Antwort. Die Antwort lässt nur den Schluss zu, dass sich offensichtlich die Akteure Finanzdepartement, Finma und Nationalbank sehr schwer taten, um zu einer gemeinsamen Meinung zu finden – sonst wären für eineinhalb Seiten nicht vier Wochen Arbeitszeit nötig gewesen.

Im Ergebnis präsentiert das Finanzdepartement – ich zitiere – einen «Lösungsansatz»; keine Lösung wird präsentiert, nur ein Lösungsansatz. Da bleiben wir verunsichert. Sollen wir mit Lösungsansätzen Gesetze schreiben? Die kurze Antwort des Finanzdepartementes ist aufgrund von fünf Punkten nicht überzeugend:

1. In Artikel 9 verlangt der Entwurf des Bundesrates 19 Prozent Eigenkapital auf Stufe Konzern und der schweizerischen Tochter. Nun aber weicht der Bundesrat im Lösungsansatz, insbesondere in Ziffer 3, die bisherige Interpretation auf: Artikel 9 wird neu in Richtung der Minderheit interpretiert, nämlich dass nur die Eigenkapitalbelastung auf Gruppenebene 19 Prozent nicht übersteigen dürfe; er gibt inhaltlich den Bedenken der beiden Banken Recht.

2. Der Lösungsansatz des EFD ist für mich gar nicht klar. In Ziffer 3 steht nämlich, die Eigenmittelanforderungen auf Gruppenebene sollten im Grundsatz infolge Erfüllung der Einzelinstitutsanforderungen 19 Prozent nicht übersteigen. Weiter heisst es, sofern als Folge der Anforderungen auf Stufe Einzelinstitute die Gruppenanforderungen verschärft würden, gewähre die Finma Erleichterungen. Nun, es sind Erleichterungen, aber in welchem Ausmass, nach welchen Kriterien genau. Das ist nicht klar und genügt meines Erachtens den Anforderungen an die Gesetzgebung noch nicht.

3. Lösungsansätze sind ungeeignet, um Gesetze zu machen. Mit Gesetzen müssen wir Rechtssicherheit und Klarheit schaffen. Als Gesetzgeber müssen wir berechenbar und verlässlich sein. Mit Lösungsansätzen – Ansätzen, nicht Lösungen – genügen wir diesen Kriterien nicht.

4. Es gilt eine zentrale Überlegung anzustellen: Was wir als Lösungsansatz vor uns haben, ist eine Interpretation des EFD; aber Interpretationen des EFD binden die Finma nicht. Laut Gesetz urteilt und handelt die Finma absolut unabhängig, sie ist nicht weisungsgebunden. Also nützt der Finma und uns als Gesetzgeber eine momentane Interpretation des EFD wenig.

5. Der Kommissionssprecher hat darauf hingewiesen, dass beim Eigenkapital für die Einzelinstituts- und die Gruppenebene bereits heute dieselben Vorschriften gelten. Das ist richtig und allen bekannt. Aber was wir hier schaffen, ist ein neues Gesetz bezüglich der systemrelevanten Banken. Wir schaffen für sie spezielle Regeln – eben andere Regeln.

Im Ergebnis komme ich zum Schluss, dass die eilige Interpretation von Artikel 9 nicht überzeugt. Wir sind nicht schlussreife; wir blicken in dieser Sache nicht definitiv durch und können so nicht entscheiden.

Was sollen wir in dieser Situation tun? Heute bin ich sehr dafür, dass wir einen Entscheid treffen. Der Nationalrat hat so dann den ganzen Sommer über Zeit, sich der Angelegenheit gründlich zu widmen. Den Nationalrat verpflichten, die Sache gründlich anzuschauen, können wir nur, wenn wir eine Differenz zum Entwurf des Bundesrates schaffen. Wenn ich mich für die Minderheit ausspreche, so ist das – und ich habe das deutlich gemacht – kein Glaubenssatz, sondern es geht darum, den Nationalrat zu verpflichten, die Angelegenheit nochmals gründlich anzuschauen, also rein pragmatisch auf dem Weg zu einer Lösung zu bleiben und nicht in heutigen Positionen zu verharren. Denn es geht nicht darum, Frau Bundesrätin, dass wir hier Recht oder nicht Recht bekommen, sondern es geht darum, dass wir Gesetzgebung durch Wissen und nicht durch unklare Lösungsansätze schreiben.

Darum bitte ich Sie – als völlig pragmatische Lösung und nicht als ideologisches Bekenntnis –, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Zanetti Roberto (S, SO): Ich wäre entscheidend. Sie haben am Freitag oder am Samstag die Erläuterungen des Depar-

tementes erhalten, und die Frau Bundesrätin hat auch gesagt, dass ein Brief der Credit Suisse im Umlauf sei. Ich habe ihn nicht gesehen, vielleicht können Sie uns nachher aufklären. Offenbar ist die Unklarheit, ob die Eigenmittelanforderungen nun 19 Prozent oder 19 plus irgendwelche Prozentpunkte betragen, beseitigt worden.

Wenn aber die Minderheit zum Zug kommt, dann bedeutet das, dass diese Eigenmittel, wie viel es auch immer sein mögen, irgendwo in der Landschaft herumschwappen. Dann kann das passieren, was offenbar 2008 das Problem war: dass zwar irgendwo Eigenmittel herumliegen, man sie aber nicht dorthin bringen kann, wo sie dringend benötigt würden. In einem Bild gesprochen: Wenn's im Dorf brennt, lieber Hannes Germann, dann musst du die Löschwasserreserve im Dorf und nicht irgendwo in einem Nachbardorf haben. Das könnte aber passieren, wenn der Antrag der Minderheit durchkommt. Aus ökonomischer Vernunft oder, ein bisschen abgewandelt, aus Liebe zur Schweiz muss man der Mehrheit zustimmen, damit die Eigenmittel, wenn es wirklich ernst wird, hier sind und schnell verfügbar sind. So einfach ist das. Ich begreife nicht, wie man um eine solche Frage ein solch kompliziertes Getue machen kann; für mich ist die Sache sehr klar. Ich werde mit Überzeugung mit der Mehrheit stimmen, dann können wir, wenn es hier brennt, auch hier löschen.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Ich habe eine Bemerkung an die Adresse der Frau Bundesrätin: Ich habe in der Kommission der Minderheit zugestimmt, weil ich auch nach allen Diskussionen, so leid es mir tut, keinen sauberen Durchblick hatte. Ich wollte eine Differenz schaffen, um dafür zu sorgen, dass diese Problematik im Zweitrat noch einmal aufgegriffen wird. Das war meine Motivation.

Ich bewundere all jene Kommissionsmitglieder, welche heute zum Ausdruck bringen, dass sie den Durchblick gehabt hätten; ich bin leider nicht so weit gelangt. Obwohl die Mehrheit also offenbar den Durchblick hatte, ist uns in der Kommission von bundesrätlicher Seite in Aussicht gestellt worden, dass wir zu dieser Problematik ein Papier erhalten würden. Wir haben es tatsächlich erhalten, leider aber nicht so zeitig, dass die Kommission noch einmal hätte tagen können, was ich eigentlich erwartet hätte. So weit, so gut.

Der Lösungsansatz dieses Papiers hat in meinen Augen einen Riesenmangel. Der Mangel besteht darin, dass im Hauptpunkt gesagt wird: «Sofern als Folge der Anforderungen auf Stufe einzelner Institute die Gruppenanforderungen verschärft werden, gewährt die Finma Erleichterung.» Die Finma ist, soweit ich weiss, immer noch unabhängig und nur administrativ unterstellt. Jetzt gibt das EFD – auch wenn das Papier nicht unterschrieben ist, steht im Titel doch «Eidgenössisches Finanzdepartement» – Auskunft darüber, was die Finma dann zu tun habe. Das geht nicht auf.

Noch etwas zu meinem Vorredner: Ich freue mich darüber, dass jetzt ein Brief der CS existiert, in dem sie schreibe, sie sei nun einverstanden. Es scheint mir aber einigermassen durchsichtig. Ich kann mir vorstellen, weshalb sie das schreibt, wenn ich sehe, was da in Amerika abläuft – für eine halbe Milliarde fresse ich auch Kreide. Dieses plötzliche Einverständnis beruhigt mich überhaupt nicht, es verunsichert mich eher noch mehr.

Wir hören heute, dass jetzt ein Verordnungsentwurf vorliege und dass uns, nachdem wir über das Problem diskutiert haben, noch bekanntgegeben werde, wie es auf Verordnungsebene gelöst werde. Ja gut, wenn wir das wüssten, dann wäre ja diese Geschichte nicht mehr notwendig gewesen; dann hätte sich die Frage nicht mehr gestellt, weshalb hier seitens des Departementes Aussagen über das Verhalten der Finma gemacht werden können. Dann wäre es immerhin auf Stufe Bundesrat an zuständiger Stelle geregelt – nämlich generell-abstrakt. Damit könnte ich allenfalls noch leben.

Und jetzt die Frage, Frau Bundesrätin: Weshalb in aller Welt dieses Vorgehen? Wir diskutieren und wissen eigentlich nicht, über was. Weshalb dieses Vorgehen?

Schweiger Rolf (RL, ZG): Ich möchte nur kurz noch zwei rechtliche Argumente darlegen. Herr Kollege Marty hat gesagt, im Bankengesetz stehe ja, dass das sowohl für die Gruppe als auch für die Einzelinstitute gelte. Nun schreibt uns der Bundesrat aber Folgendes: «Die besonderen Eigenmittelanforderungen beziehen sich sowohl auf Gruppenebene als auch auf Ebene Einzelinstitute» – und nun kommt der entscheidende Satz –, «welche systemrelevante Funktionen erfüllen, z. B. Stammhaus. Einheiten von systemrelevanten Bankengruppen ohne systemrelevante Funktionen unterliegen hingegen keinen besonderen Anforderungen.» Also macht der Bundesrat einen Unterschied zwischen den Eigenmittelanforderungen im normalen Bereich und den Eigenmittelanforderungen im Bereich der Systemrelevanz. Daraus kann man schliessen, dass nicht das Gleiche gemeint ist.

Das zweite Argument ist für mich noch viel entscheidender. Der Grund, warum ich nach wie vor Zweifel habe, ist folgender: Es ist ja für eine Bank problemlos möglich, sich so zu organisieren, dass sie gar keine Einzelinstitute hat. Sie kann mit Zweigniederlassungen operieren und international mit irgendwelchen Business Units, die keine Rechtsform haben. In einer solchen Situation ist völlig klar, dass auf Gruppenebene konsolidiert wird, weil es ja nur eine Gruppe gibt. Nun haben wir aber ein Interesse daran – aus Gründen der Haftung usw. –, dass Banken Tochtergesellschaften haben können. Wenn es nun aber so wäre, dass das Gründen von Tochtergesellschaften zur Folge hätte, dass höhere Eigenkapitalanforderungen erfüllt werden müssten, entstünde die Tendenz, sich möglichst nicht aufzuspalten und keine Tochtergesellschaften zu schaffen – und das wäre absolut kontraproduktiv. Da beisst sich das Ganze, und mir wird der Sinn nicht klar.

David Eugen (CEg, SG): Zuerst zu dem wichtigen Punkt, den der Kommissionspräsident aufgeworfen hat, zu Artikel 4 des Bankengesetzes: Natürlich gilt Artikel 4. Artikel 4 gilt auch für die Grossbanken, er gilt für das Stammhaus, er gilt für die Niederlassung Schweiz der UBS; das ist ganz klar. Artikel 4 und die neue Anwendung dieses Artikels 4 mit den Basel-III-Kriterien bedeutet, dass alle Banken in der Schweiz Eigenmittel in der Grössenordnung zwischen 10 und 13 Prozent haben müssen.

Hier in diesem Artikel 9 behandeln wir nur das Zusätzliche, nur die Frage, unter welchen Voraussetzungen man diese Anforderungen zusätzlich erfüllen muss. Da geht es darum, dass die Schweizer Niederlassungen dieser Banken alle die höheren Anforderungen erfüllen müssen – was die anderen nicht müssen. Das ist der Punkt. Also geht es sicher nicht darum, dass das geltende Recht in irgendeiner Form angekratzt werden soll, dieses gilt bei den Eigenmittelanforderungen selbstverständlich weiter.

Was mich hier beschäftigt, ist einfach, dass die Rechtssicherheit nicht hergestellt ist. Ich könnte mich für eine Eigenmittellösung im Sinn des Bundesrates entscheiden, wenn ich wüsste, wie sie nun wirklich ist. Aber ich weiss es eben nicht; und da ich es nicht weiss, kann ich das nicht. Der Brief ist zwar jetzt da; man schreibt, im Grundsatz sei es so, aber es sei dann vielleicht doch wieder anders – es ist nicht geklärt. Ich bitte Sie, Frau Bundesrätin, Sie müssen uns schon auch verstehen; es ist eine wichtige Frage, und ich glaube, der Gesetzgeber hat das Recht zu wissen, was genau gemeint ist und wie es gemeint ist. Man kann diese Erklärung schon lesen; aber wenn ich Ziffer 4 lese, wie sie hier steht, muss ich ehrlich sagen, dass ich das einfach nicht verstehe. Das mag an mir liegen, aber es ist wirklich sehr schwierig zu verstehen, was hier gemeint ist. Darum verstehe ich alle Kolleginnen und Kollegen, die sagen, dass die Dinge wirklich sauber geklärt werden müssten. Jetzt können Sie sagen: «Ach, wir machen das jetzt einfach, auch wenn es nicht klar ist; das wird jetzt einfach durchgewinkt.» Es geht doch um zu viel; es sind wichtige volkswirtschaftliche Entscheide, die wir hier treffen. Wir müssen wissen, was sie effektiv bedeuten, wie sie sich auswirken und welcher Rahmen für die Behörde gilt.

Dieser Rahmen, welcher der Behörde gesteckt ist, muss klar sein. Wie Kollege Stähelin gesagt hat, ist es nicht der Bundesrat, sondern es ist eine unabhängige Behörde, die Finma, die mit Einzelverfügungen entscheidet. Ich finde, der Bundesrat ist es uns schlicht und einfach schuldig, Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu schaffen.

Es ist nun eben so: Wir haben am Freitag vor der Plenumsitzung einen Brief erhalten, und der Brief ist nicht klar. Es wäre ja möglich gewesen, einfach die Verordnungsbestimmungen hier auf den Tisch zu legen und zu sagen: Genau so machen wir es! Dann wüssten wir es. Leider wissen wir es jetzt nicht. Daher finde ich, ist es in solchen Situationen üblich – und das ist, das möchte ich unterstreichen, eigentlich kein crimen –, wenn wir sagen, dass wir eine Differenz schaffen, damit die Sache nachher klar ist. Wir können dann immer noch auf die bundesrätliche Richtung einschwenken. Ich bin bereit, auf diese einzuschwenken, wenn sie klar ist. Heute ist sie aber, denke ich, noch nicht klar. Ich glaube, wir dürfen eigentlich verlangen, dass wir eine Lösung haben und nicht nur einen Lösungsansatz, und dass wir dann den Entscheid fällen.

Um das zu bewirken, besteht vom Verfahren her einfach keine andere Möglichkeit, als jetzt eine Differenz zu schaffen. Das heisst auch – das möchte ich klar sagen –, dass ich im Endeffekt der Formulierung von Kollege Germann jetzt nicht einfach zustimmen möchte, weil das wahrscheinlich auch nicht die Lösung ist, die am Schluss herauskommt. Ich erwarte eigentlich vom Bundesrat, dass er zusammen mit den technischen Fachleuten die Geschichte noch definitiv klärt und im Zweitrat eine definitive Lösung auf den Tisch legt, der wir dann im nächsten Umgang hier auch zustimmen können.

Um diesen Weg zu öffnen, müssen wir, glaube ich, jetzt einfach der Minderheit zustimmen.

Recordon Luc (G, VD): Je trouve que dans ce débat on a tendance à se perdre dans les détails, parce qu'on n'est pas très sûr de la solution à adopter. Je rappelle que nous en sommes au début du traitement de cet objet, qui doit encore passer devant l'autre conseil, revenir chez nous pour l'élimination des divergences, et je trouve qu'il est assez curieux qu'on cherche d'une certaine façon à créer une divergence, alors que le Conseil national ne s'est pas encore prononcé, pour lui indiquer qu'il doit examiner ce point pour essayer d'affiner la solution.

Permettez-moi, pour essayer de revenir à la raison de me servir d'une petite parabole. On a dans ce pays un grand souci – et à juste titre – de la défense contre l'incendie, et nous faisons aujourd'hui une loi sur la défense contre l'incendie bancaire. Mais que diriez-vous d'une défense contre l'incendie qui dirait: «Nous garantissons qu'il y aura assez de pompiers pour toute la Suisse, mais peu importe où ils sont localisés, on peut par exemple tous les mettre à Berne!» Je vous assure que, s'il y a un gros incendie dans une partie du pays, il sera difficile de l'éteindre! Eh bien, le problème, mutatis mutandis, est le même ici: on s'assure d'avoir des fonds propres en quantité pour un ensemble, mais on n'est pas sûr de pouvoir les mobiliser au bon endroit, au bon moment. Alors je vous en prie, ne suivons pas la minorité Germann, suivons une règle assez simple, qu'on pourrait exprimer dans mon allemand approximatif par: «Feuerwehr nicht für die Schweiz insgesamt, sondern für jeden einzelnen Teil des Landes.»

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Je crois que l'ardeur que l'on met à combattre cette disposition est un peu suspecte. Et je crois qu'on fait semblant de ne pas avoir lu le rapport de la commission d'experts. Monsieur Germann, vous accusez le Département fédéral des finances d'avoir inventé cette disposition. Mais lisez le rapport de la commission d'experts! En français, cela figure à la page 97. Auf Deutsch liest man das auf Seite 94 von 142 Seiten: «Banken haben aber die Eigenmittelvorschriften nicht nur auf Stufe Einzelinstitut zu erfüllen. Vielmehr haben Finanzgruppen

und Finanzkonglomerate die Eigenmittelvorschriften auch auf Gruppen- bzw. Konglomeratsstufe zu erfüllen.»

Donc, c'est dès le début qu'on est parti du principe qu'il fallait respecter ces limites pour les fonds propres aux deux niveaux. Et alors, Monsieur Frick nous apporte un argument qui est sensationnel. L'article 4, qui prévoit que l'existence des fonds propres vaut aussi bien pour le groupe que chaque institut du groupe, doit valoir pour les groupes qui ne sont pas d'importance systémique, alors que, pour les groupes d'importance systémique, on prend en considération seulement le groupe! Plus c'est dangereux, moins on est strict, voilà la philosophie qu'on nous propose aujourd'hui!

Non, la loi, à l'article 4 du droit en vigueur, prévoit expressément que les limites pour les fonds propres des banques suisses valent pour chaque institut et pour le groupe. Mais pourquoi devrait-on tout à coup fixer ces limites seulement pour le groupe, alors que les groupes les plus importants sont ceux qui créent le plus grand danger?

Si on appliquait la proposition de la minorité à ce qui s'est passé en 2008, probablement que cette mesure serait totalement inefficace. On n'aurait pas pu éviter une catastrophe en 2008 parce que les moyens d'UBS n'étaient pas mobilisables en Suisse. Donc c'est pour cette raison, c'est-à-dire parce que les moyens n'étaient pas mobilisables en Suisse, que la Confédération a dû intervenir.

Alorse, si vous prenez des mesures pour sauvegarder l'économie suisse, en faveur des contribuables de ce pays, et que vous prévoyez des sécurités qui se trouvent seulement à l'étranger et qui ne sont pas mobilisables dans le pays alors que, pour toutes les autres banques et pour tous les autres groupes, cela vaut pour les deux niveaux, c'est un sabotage de ce projet de loi; il n'y a pas d'autre mot pour qualifier cela!

Germann Hannes (V, SH): Herr Kommissionssprecher, es tut mir leid, aber solche Dinge sollten Sie uns nicht unterstellen. Wir alle sind hier in Sorge um den Finanzplatz. Wir wissen, dass wir etwas machen müssen, und wir wollen etwas Gutes und Glaubwürdiges machen. Wir wollen aber auch ein verlässlicher Gesetzgeber sein, und hier bestehen offensichtlich Interpretationsunterschiede. Es ist doch jetzt nicht so dramatisch, wenn der Erstrat einen abweichenden Beschluss fällt. Das gibt dem Zweitrat die Verpflichtung, sich intensiv damit auseinanderzusetzen. Bundesrat und Verwaltung haben noch einmal Gelegenheit, über die Bücher zu gehen und zu schauen, ob man tatsächlich vom Gleichen redet. Ich glaube, niemand hier im Saal – und die Mitglieder der Minderheit haben es ja betont – will etwas anderes als eine Differenz schaffen, die eine grössere Verpflichtung ist, das noch einmal intensiv zu diskutieren. Das ist doch ein legitimes Anliegen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Es ist richtig, dass in der Expertenkommission die Kalibrierung auf Gruppenstufe erfolgt ist – aber immer auch mit Hinweis darauf, dass auch die Einzelinstitute, sofern und insoweit sie systemrelevant sind, die Anforderungen einer genügenden Eigenkapitalbasis zu erfüllen haben. Das rührt natürlich daher, dass wir erlebt haben, was es heisst, wenn zwar die Gruppe genügend kapitalisiert ist, aber das Einzelinstitut nicht. Ich erinnere Sie an den Fall UBS. Da hatten wir tatsächlich die Situation, dass wir einen grossen Aktivenüberschuss im Ausland hatten und in der Schweiz zu wenig Aktiven und keine Liquidität; und darum ist es so geworden, wie es eben geworden ist. Und genau das würden Sie wieder provozieren, wenn Sie diese Anforderungen allein auf Gruppenstufe stellen würden.

Umgekehrt sagen wir auch: Selbstverständlich ist zu berücksichtigen, dass die Einzelinstitute nicht zweimal berechnet werden sollen, dass also die Kapitalströme nicht zweimal hinterlegt werden müssen, wenn es unter Tochtergesellschaften Kapitalverkehr gibt. Das hat man ja auch berücksichtigt, und das war im Übrigen auch die Differenz, die wir mit dem CS-Vertreter hatten, der die Doppelzahlungen eben prophylaktisch mitgezählt hat und darum auf 23 oder sogar

26 Prozent gekommen ist. Das wollen wir vermeiden. Wir haben auch gesagt: Es soll nicht sein, dass alles zusammen auf Gruppenstufe mehr als 19 Prozent gibt. Das ist selbstverständlich. Aber es soll auch so sein, dass das Einzelinstitut in der Schweiz genügend kapitalhinterlegt ist. Dann hat man, wenn eine schwierige Situation entsteht, genügend Aktiven – allenfalls auch durch eine Reallokation von Aktiven im Ausland, das ist auch möglich –, um das Institut hier auch abzuwickeln, ohne dass der Staat eingreifen muss.

Herr Ständerat Schweiger, Sie verweisen auf unser Papier und sagen, es sei etwas komisch, wie das dort dargestellt sei, man spreche einerseits von systemrelevanten Banken und andererseits nicht. Es geht hier aber ja nur um die Regelung der systemrelevanten Banken, deshalb haben wir die Unterscheidung ja auch gemacht. Die Regeln, über die wir hier sprechen, diese 19 Prozent, spielen für alle anderen gar keine Rolle. Wenn wir eine Regelung für systemrelevante Banken machen, dann müssen wir doch auch zum Ausdruck bringen, dass sie für diese gelten und sonst für niemanden. Insofern, denke ich, ist es nicht falsch, wenn wir das im Papier aufnehmen.

Herr Ständerat Frick, Sie sagen, wir hätten vier Wochen gebraucht, um Ihnen anderthalb Seiten vorzulegen, und dann sei das Ganze erst noch irgendwie nicht ganz klar geworden. Wir haben dieses Papier und daneben eine entsprechende Verordnungsbestimmung gemacht, einen Artikel, den wir im Rahmen der Verordnung vorlegen werden. Im Übrigen wird das von der Finma, der SNB und eben auch von der CS mitgetragen.

Herr Ständerat Stähelin, Sie sagen nun, es sei seltsam, dass die CS dabei sei. Die CS hat diese Fragen ja aufgeworfen. Wir haben uns überlegt, wie wir das Problem, das die CS in Ihrer Kommission aufgeworfen hat, zu lösen versuchen müssten, wenn es tatsächlich einmal entstehen sollte. Wir gehen davon aus, dass es nicht entstehen kann; aber wenn es doch entstehen sollte, dann hätten wir hier eine Bestimmung.

Ich staune jetzt schon etwas: Sie sagen, wir müssten, wenn wir einen Gesetzestext diskutieren, die vollständige Verordnung vorliegen haben. Das widerspricht dem, was wir sonst machen, ja völlig! Wenn ich Sie an die Aktienrechtsrevision oder an irgendwelche anderen grösseren Geschäfte erinnern darf: Dort haben Sie kein einziges Mal nach irgendeiner Verordnungsbestimmung gefragt. Das ist auch nicht üblich. Der Gesetzgeber – das sind Sie – legt die Grundsätze fest, und die Details regeln wir dann in der Verordnung. An sich wäre es ja sogar so, dass der Bundesrat eine Verordnung einfach erlassen könnte. Ich habe Ihnen in der Kommission aber zugesichert, dass wir Ihnen diese Verordnung, weil sie politisch doch wichtig ist, selbstverständlich vorlegen und sie mit Ihnen diskutieren werden.

Das, was Sie in diesem Papier nicht verstehen, können wir Ihnen gerne noch einmal ausdeutschen und Ihnen vielleicht auch noch in einer anderen Form präsentieren. Es sagt nichts anderes, als dass wir auf Gruppenstufe und im Prinzip auch auf Einzelinstitutsstufe die Anforderung von 19 Prozent erfüllt haben wollen. Wenn auf Gruppenstufe aber alles zusammen mehr als 19 Prozent ergibt, dann besteht bei der Erfüllung ganz bestimmter Kriterien die Möglichkeit, in einem ganz bestimmten Rahmen eine Reduktion, einen Rabatt vorzunehmen – eine Möglichkeit, die die Finma heute schon hat und auch anwendet.

Das wird so in der Verordnung stehen, für alle nachvollziehbar, und die Finma hat sich an eine Verordnung zu halten. Wenn Sie und der Bundesrat eine Verordnung erlassen, dann wird sich die Finma wohl an diese Verordnung zu halten haben – und zwar in allen Teilen. Es scheint mir jetzt auch etwas schwer nachvollziehbar, wenn man sagt, die Finma würde dann ohnehin machen, was sie wolle.

Wir werden Ihnen eine ganz klare Verordnung mit den Kriterien, wie ich sie genannt habe, vorlegen und mit Ihnen diskutieren; die Finma hat sich daran zu halten und alle anderen auch.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen

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

Fetz Anita (S, BS): Bei Ziffer 4 geht es um die Eigenmittel, über die eine systemrelevante Bank verfügen muss. Je dicker das Kapitalpolster ist, desto wirksamer ist der Schutz für unsere Steuerzahler und die Realwirtschaft vor dem Risiko einer kollabierenden systemrelevanten Bank.

Eine Eigenmittelquote von 19 Prozent der risikogewichteten Aktiven, wie das im Entwurf des Bundesrates vorgeschlagen wird, ist uns zu wenig sicher oder eben ein zu wenig dickes Polster. Der renommierte Ökonom Martin Hellwig hat an einem Vortrag zum Thema hier in Bern gesagt: «Die Risikogewichtung halte ich für unseriös und höchst manipulationsanfällig. Die Banken berechnen die Risiken in ihren Modellen selber. Die Qualitätskontrolle der Modelle ist mangelhaft. Bei der UBS hatten viele der Papiere, die die Bank in den Abgrund rissen, ein Risikogewicht von null.»

Ich fasse zusammen und sage einfach: Das weiche Kapital, darum handelt es sich hier beim risikogewichteten Kapital, ist halt manipulierbar; wie gesagt: Alle, die Erfahrung im Bankenwesen haben, wissen das. Darum beantragen wir Ihnen, für die Basisanforderungen der Eigenmittel – und ich betone: es geht hier nur um die Basisanforderungen – eine Leverage Ratio von 10 Prozent bzw. 5 Prozent ins Gesetz aufzunehmen.

Im Jahre 2008 lagen die UBS und die CS mit ihren Eigenmitteln bei sagenhaft tiefen 2 Prozent. Und auch heute, nach den bitteren Erfahrungen der Finanzkrise, sind die Sicherheitspolster der beiden Grossbanken leider nicht viel dicker. 2 Prozent – davon könnten Hausbesitzer oder KMU nur träumen. Aber keine seriöse Bank würde sich auf so etwas einlassen. Ich meine, dass dies die seriöse Schweiz bei den systemrelevanten Banken ebenfalls nicht tun sollte.

Warum soll die Leverage Ratio als Massstab für das Kapitalpolster gelten? Die Leverage Ratio ist von geradezu eleganter Einfachheit und als Sicherheitsnetz sehr verlässlich. Einfach ist sie, weil es eine On-off-Position ist; die Quote ist erfüllt, oder sie ist nicht erfüllt. Man muss nicht lange rechnen und genau bestimmen, welche Aktiven nun gelten und welche nicht, sondern es ist eine glasklare Formel. Elegant ist die Leverage Ratio, weil man nicht an den Risikogewichten schrauben kann, es ist gewissermassen die eiserne Reserve, die immer vorhanden sein muss, sie hat also einen typischen soliden schweizerischen Anstrich – oder auf neudeutsch einen Swiss Finish.

Die beiden Minderheitsanträge I und II unterscheiden sich allein in Bezug auf die Höhe. 10 Prozent entsprechen an und für sich dem richtigen Sicherheitspolster. Viele Experten empfehlen das als Minimum. Den 5-Prozent-Minderheitsantrag haben wir dazugenommen, weil 5 Prozent der Basisanforderung im bundesrätlichen Entwurf entsprechen. Wer die 19 Prozent gemäss Bundesrat unterstützt, aber statt einer manipulierbaren eine harte und einfach zu bestimmende Eigenkapitalgrundlage will, sollte sich für den Antrag der Minderheit II entscheiden. Es ist genau das Gleiche, was der Bundesrat in der Basisanforderung vorschlägt, aber eben hartes Kernkapital. Bis Mitte der Neunzigerjahre waren 5 Prozent Eigenmittel minimaler Standard bei allen Banken. Erst mit dem risikoreichen sogenannten neuen Geschäftsmodell sind die Eigenmittel der Grossen bis zum Crash ausgedünnt worden. Dieses neue Geschäftsmodell brachte übrigens unter dem Strich nur Verluste. Alle, die Aktien von der UBS haben, wissen, dass diese in den letzten zehn Jahren nur verloren haben, über 50 Prozent ihres Wertes. Ich weiss das, weil ich ausgerechnet solche Aktien geerbt habe. Es ist, gelinde gesagt, erstaunlich, dass die Herren Verantwortlichen immer noch an diesem Risikomodell festhalten.

Umso wichtiger ist ein gutes Sicherheitspolster mit hartem Kapital. Es darf nicht nochmals das geschehen, was der Präsident der Schweizerischen Nationalbank zur Finanzkrise vor drei Jahren formuliert hat: «Die Kugel ging so nah

an unserem Kopf vorbei, dass wir sie pfeifen hörten.» Mit unserem Antrag haben die Steuerzahler nicht die Garantie, aber doch eine wesentlich höhere Sicherheit, dass die nächste Kugel in der Finanzwelt nicht auf ihre Kosten geht, wenn sie denn treffen sollte.

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Ursprünglich hatte ich vor, diese Vorlage heute noch zu Ende zu beraten, aber ich stelle fest, dass das zulasten der Substanz geht – nicht unserer Substanz, oder vielleicht doch auch, zumindest aber zulasten der Substanz der Vorlage. Ich habe mich nach Konsultation meiner Kollegen im Büro entschieden, noch die Ziffer 4 zu behandeln und dann aufzuhören. Wir werden diese Vorlage am Donnerstag weiterberaten, sodass wir sie noch in dieser Session verabschieden können.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Je serai bref. La commission a rejeté, respectivement par 7 voix et 8 voix, les propositions défendues par les minorités I et II (Fetz). Pourquoi? Parce que le projet part d'une autre conception et que l'on introduit ici un double système qui pénalise une des caractéristiques choisie par le Conseil fédéral et par la commission, c'est-à-dire le fait de prévoir un système flexible. Le mécanisme qui se fonde sur les actifs pondérés en fonction des risques est la solution que nous avons recherchée. Il est donc inopportun de fixer une autre valeur à la limite.

J'ai une certaine compréhension pour ces propositions de minorité, mais nous avons choisi un autre système. Je crois savoir que les Etats-Unis ont fixé 5 pour cent, mais ils n'ont pas un système élaboré comme le nôtre, comme celui que nous proposons aujourd'hui. Si nous mesurons avec les valeurs de fin 2009, nous arrivons avec notre système à 5 pour cent, mais si nous mettons les deux limites, celle des actifs pondérés en fonction des risques et celle de 5 ou de 10 pour cent – mais 10 pour cent n'entre même pas en considération, en tout cas pas aujourd'hui –, nous rendons le système trop compliqué, et il perd la flexibilité que nous avons voulu lui donner.

La commission vous propose donc de rejeter les propositions des minorités I et II (Fetz).

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Wir haben uns bei unserem Vorschlag zum Kernkapital und zur Progressionsstufe am Vorschlag der Expertenkommission orientiert und ihn auch bei der genügenden Sicherung der systemrelevanten Teile übernommen. Wir sind nicht von der Leverage Ratio ausgegangen. Wenn man weiterhin den Expertenkommissionsbericht als Grundlage nehmen möchte, muss man diese Minderheitsanträge ablehnen und sagen: Wir fahren auf dem Weg, den wir eingeschlagen haben, konsequent weiter.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Minderheit II ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 8 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 9 Stimmen

Abs. 2 Bst. b – Al. 2 let. b

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 22.40 Uhr

La séance est levée à 22 h 40