

nimmt man auch den kaskadenartigen Aufbau der Informationsrechte wahr.

Wir bitten Sie, dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Janiak Claude (S, BL), für die Kommission: Zu Artikel 153 Absatz 3 und zu Artikel 154 Absatz 2 Litera b, die zusammengehören: Der Nationalrat hat hier eine missverständliche Formulierung bereinigt. Im ersten Satz von Artikel 153 Absatz 3 war gemäss dem Entwurf die Rede von «auskunftspflichtigen Personen». Der Bundesrat verstand das so, dass man auf diesem Wege ein Recht der Aufskommissionen zur Zeugeneinvernahme einführen wolle. Das war nicht die Absicht des Entwurfs. Es soll aber sichergestellt werden, dass die Aufsichtsdelegationen und eine allfällige PUK in Zukunft renitente Zeugen notfalls auch vorladen und vorführen lassen können. Das ist nun in Artikel 154 Absatz 2 Buchstabe b mit einem Verweis auf die Absätze 3 und 4 von Artikel 153 klargestellt.

Der Bundesrat ist zwar mit der erwähnten Präzisierung einverstanden, lehnt aber Artikel 153 Absatz 3 offenbar nach wie vor ab. Der Nationalrat hat allerdings auch in diesem Punkt einstimmig die Version des Ständerates übernommen und die Anpassungen gemacht, die ich gerade erwähnt habe.

Ich möchte nicht unnötig verlängern, sondern einfach noch einmal daran erinnern, dass diese Bestimmungen aufgenommen worden sind, weil es in der jüngsten Vergangenheit wiederholt vorgekommen ist, dass sich ehemalige Bundesangestellte – wir reden nicht von den Bundesräten – strikt weigerten, vor den Kommissionen und auch vor der Delegation zu erscheinen und zu Sachverhalten, die in ihre Anstellungszeit fielen, Auskunft zu geben. Das möchten wir als Aufsichtsbehörden nicht hinnehmen. Das ist der Grund, weshalb wir an diesem Grundsatz hier festhalten wollen. Ich erinnere als Beispiel an den ehemaligen Bundesanwalt, Herrn Roschacher, der sich strikt geweigert hatte zu kommen.

Angenommen – Adopté

11.028

Bankengesetz. Änderung (too big to fail) Loi sur les banques. Modification (too big to fail)

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 20.04.11 (BBl 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)

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)

Art. 9 Abs. 2 Bst. d – Art. 9 al. 2 let. d

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Je propose que Monsieur Germann défende tout d'abord sa proposition de minorité, vu que ce n'est pas une proposition de modification, mais une disposition nouvelle qui vient s'ajouter au texte existant.

Germann Hannes (V, SH): Es geht ja darum, die organisatorischen Massnahmen zu treffen, die den schweizerischen Finanzplatz möglichst unabhängig von den Einflüssen anderer Finanzplätze machen sollen, die notabene auch nicht unserer Finma unterstellt sind, sondern primär von den Landesaufsichten überwacht und kontrolliert werden. Auch die Gesetzgebung, die möglicherweise in einem Land gilt, das Ursprung einer Krise ist, ist nicht die unsere; darauf haben wir keinen Einfluss. Umso wichtiger ist es darum, dass man auch bei den organisatorischen Massnahmen versucht, einen Schritt weiterzugehen.

Hier kann man nun sagen, dass die Schwachstelle des Massnahmenpakets im kurativen Bereich die Sicherstellung der Zwangssanierung und die geordnete Abwicklung im Falle einer Krise betrifft. Ich kann in diesem Zusammenhang auch auf Seite 10 der Botschaft verweisen. Ob die Abtrennung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall tatsächlich noch möglich wäre? Das scheint mir doch eher fraglich zu sein. Der Widerstand der Banken, der Finanzmärkte, insbesondere jener der Banken anderer Länder und der Kunden der nichtsystemrelevanten Bankteile, dürfte in diesem Falle gross sein.

Darum schlägt Ihnen die Minderheit bei Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d vor, dass sich die Banken schon vor Ausbruch einer Krise so organisieren müssen, dass im Krisenfall nur der systemrelevante Bereich gerettet werden müsste. Ich verweise auf die Möglichkeit eines Trennbankensystems oder einer Holdingstruktur. Im Minderheitsantrag ist als Beispiel das Trennbankensystem aufgeführt; selbstverständlich stünden aber auch in Zukunft beide Optionen offen. Dieser Grundsatz gehört nach Überzeugung der Minderheit ins Gesetz und eigentlich nicht in die Verordnung; er gehört aber auch nicht in die Kompetenz der Finma. Dazu hätte auch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c gehört – mit dem faktischen Beistandszwang, der eben keine juristische Spitzfindigkeit ist. Man kann nicht den faktischen Beistandszwang in einem Konzern und den faktischen Beistandszwang zwischen Schwestergesellschaften bei einer Holdinglösung im Gesetz lassen und gleichzeitig neu regeln, dass dieser faktische Beistandszwang zwischen dem systemrelevanten und dem übrigen Teil nicht gelte. Die Einführung des faktischen Beistandszwangs – das ist wahrscheinlich für Juristen ein Unwort – war ein Fehler. Es gilt, diesen Fehler im Lichte der Krise zu korrigieren.

Nun meine ich, dass wir mit diesem Vorschlag, ein Trennbankensystem einzuführen – oder mindestens mit der Möglichkeit, dies auf Gesetzesstufe aufzunehmen –, nicht so ganz fernab von Gut und Böse liegen. In den Vereinigten Staaten hat von 1933 bis 1999 das sogenannte Glass-Steagall-Gesetz gegolten. Dieses hat eigentlich über viele Wirtschaftskrisen und schwierige Situationen hinweggeholfen und den Finanzplatz stabil gemacht. Dann ist dieses sogenannte Interstate-Banking-Verbot gefallen. Damit sind alle Barrieren gefallen – und die Grundlage für die Finanzkrise, die wir durchstehen mussten, war gelegt.

Ich weiss, und Sie wissen es auch: Man kann das Rad der Geschichte nicht zurückdrehen. Aber man kann mindestens versuchen, die richtigen Lehren aus der Geschichte zu ziehen. Ich verstehe nicht, warum man nicht auch für diese Möglichkeit offen sein sollte. Es wäre eine organisatorische Massnahme, eine Weichenstellung, die wir auf Gesetzesebene vornehmen könnten – eine glaubwürdige Weichenstellung, die tatsächlich helfen würde. Alles andere, was wir bis jetzt gemacht haben, erhöht zwar die Stabilität der systemrelevanten Banken, aber es ist nicht wirklich ein Ansatz, der diese Banken im Falle einer im Ausland ausgelösten Finanzkrise von Grund auf aus dem Schussfeld nehmen könnte.

Darum bitte ich Sie, der Minderheit, die Herr Berset und ich bilden, zuzustimmen.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Le souci de Monsieur Germann est compréhensible. C'est vraiment ce souci qui est la base de tout le projet de loi. Mais, dans ce projet, nous avons choisi un autre système, qui reste fidèle au libé-

ralisme économique. Nous proposons que les banques puissent s'organiser comme elles le veulent, qu'elles puissent faire les affaires qu'elles veulent, dans le respect de la loi, tandis que nous leur imposons, pour faire ces affaires, d'avoir des fonds propres, dans une certaine limite. Et c'est justement pour cette raison que ces fonds propres doivent être calculés aussi bien au niveau du groupe qu'à celui de l'établissement qui a une importance systémique en Suisse. Tout ce que vient de dire Monsieur Germann vise à soutenir le projet et en particulier la disposition à l'alinéa que nous avons discuté la dernière fois, cette double sécurité au niveau du groupe et de l'institut bancaire en Suisse.

Ce que propose la minorité Germann à l'article 9 alinéa 2 lettre d est une atteinte beaucoup plus forte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La minorité Germann veut imposer de par la loi une structure particulière à l'institut bancaire. Laquelle, parce que c'est défini de façon imprécise? On a parlé de la holding: attention, la holding ne sert à rien du tout dans ce contexte! Lors des auditions du 10 mai 2011, le professeur Baltensperger de l'Université de Berne a abordé ce sujet. Il a dit qu'on pouvait constituer une holding, qu'en Suisse une société appartenant à la holding pouvait partir en faillite mais qu'à l'étranger ce n'était pas reconnu et donc totalement inutile. Il a dit «unwirksam».

Donc la solution de la holding n'en est pas une. Alors quelle solution choisir pour aller dans le sens de la proposition de la minorité Germann? Je n'en vois qu'une: obliger les instituts bancaires à vendre des parties de leur société, obliger Credit Suisse et UBS à vendre, à se séparer complètement de parties de l'institut bancaire. Est-ce que c'est cela que nous voulons? Est-ce que cela est conforme à la norme constitutionnelle qui prévoit la liberté du commerce et de l'industrie? Votre commission estime que cette solution est absolument incompatible avec cette norme. En cas d'acceptation de cette proposition, le danger que ces banques quittent le pays serait réel!

Berset Alain (S, FR): Vous voyez que mon nom figure à côté de celui de Monsieur Germann, en guise de soutien à la proposition de minorité qu'il a déposée. Alors, je vais être clair tout de suite: je ne vais pas me prononcer en faveur de la proposition de la minorité Germann, mais je l'ai par contre cosignée parce que le rapporteur de la commission – j'espère qu'il me pardonnera cette entorse à la confidentialité des débats – a omis un élément relativement important des délibérations sur ce sujet.

La commission a été saisie d'un projet de postulat qui demandait au Conseil fédéral d'évaluer, pour plus tard, les conséquences d'une séparation des activités des banques, les conséquences d'une certaine action de l'Etat dans l'organisation des banques. La commission a refusé cela, ce que j'ai regretté, parce que cela signifie que nous nous empêchons de facto, une fois que ce projet aura été adopté – et j'espère qu'il sera adopté dans des termes proches de ceux du projet du Conseil fédéral –, de prier le Conseil fédéral de poursuivre la réflexion pour plus tard.

C'est la raison pour laquelle j'ai cosigné cette proposition de minorité, en étant tout à fait conscient des problèmes d'ordre constitutionnel que cela pose et du fait qu'on ne peut pas agir comme cela, sans modifier en parallèle la Constitution, tant l'implication dans le modèle d'affaires des banques serait importante si cette modification était adoptée. Mais, d'un autre côté, peut-on considérer qu'une fois que nous aurons adopté ce projet, alors tout sera terminé? Je crois que ce serait une erreur. Et l'histoire récente – les trois ou quatre années que nous venons de vivre – nous apprend que, dans d'autres domaines, il est toujours bénéfique d'envisager les situations dangereuses avant qu'elles se produisent, même si, au moment où la réflexion a lieu, on imagine improbable qu'elles se produisent.

Monsieur Germann a rappelé le «Banking Act», le «Glass-Steagall Act» des Etats-Unis. J'en ai également parlé lors de l'entrée en matière il y a deux jours – vous vous en souvenez –, et notamment de l'abrogation du «Banking Act» en 1999 sous le gouvernement démocrate de Bill Clinton. Ce

n'est d'ailleurs pas la meilleure chose que ce gouvernement démocrate ait faite durant son existence. A chaque fois qu'on abroge une législation qui a été mise en place à la suite d'événements particuliers, on devrait se demander si cela ne risque pas d'avoir des conséquences négatives. Certes, c'est le gouvernement américain qui a proposé d'abroger cette législation, et cela nous concerne assez peu, sauf que ce qu'il a décidé là a eu des implications très fortes sur notre système bancaire suisse, parce que nous avons des banques qui sont d'une taille très importante et pour lesquelles le marché américain, on s'en souvient, est également très important.

Le «Banking Act» a été abrogé à la demande de Citigroup en 1999 pour se recréer en grande banque intégrée. Et, comme par hasard, dix ans plus tard, Citigroup était au coeur des problèmes que le système financier a connu. Il a fallu seulement dix ans pour que le problème se reproduise. Alors, c'est vrai, Monsieur Marty l'a rappelé, la véritable alternative à la séparation des activités des banques, c'est l'augmentation des fonds propres. Si nous ne voulons pas garantir la sécurité par le cloisonnement des activités bancaires, alors garantissons la sécurité par la solidité des banques et par les fonds propres qui sont exigés. La question que nous pouvons nous poser est celle de savoir si ce que nous avons décidé jusqu'ici suffit. Est-ce que cela suffit, si nous ne prévoyons pas le cloisonnement, à garantir la solidité des banques pour éviter, non seulement l'année prochaine ou dans deux ans, mais à plus long terme, que le problème ne se repose?

C'est précisément la raison pour laquelle je trouve toujours très délicat que nous renoncions non pas à agir, à modifier des lois, mais à réfléchir. Le postulat dont la commission a débattu ne visait à rien d'autre qu'à prier le Conseil fédéral de n'exclure aucune option et de réfléchir non pas pour 2013, 2014 ou 2015, mais de réfléchir également à long terme sur ce que pourrait signifier un nouveau cloisonnement des banques. Et cela aurait en plus comme intérêt de se demander ce qu'aurait comme conséquences chez nous la reprise aux Etats-Unis d'une loi qui pourrait être semblable au «Banking Act» de 1933, parce que cette discussion est en cours. On ne peut pas faire simplement l'économie de ce qui se passe autour de nous, et nous devrions avoir le courage d'évaluer toutes les conséquences que cela pourrait avoir.

Voilà les raisons pour lesquelles je souhaitais intervenir dans ce débat, les raisons pour lesquelles j'ai soutenu en commission la proposition Germann: pour que ce débat puisse avoir lieu. Je ne vais pas voter pour la proposition de minorité, parce que je vois bien qu'elle poserait aujourd'hui des problèmes et qu'elle est à ce stade peu réaliste. Par contre, je regrette qu'on ne mène pas un débat plus approfondi sur cette question, parce qu'on pourrait un jour le regretter ou devoir faire un exercice de pompiers, ce qu'on semble affectionner dans ce pays. On a plusieurs fois dû agir en catastrophe après des événements qui se sont produits. Cela pourrait encore être le cas dans ce domaine-là. Il me semble qu'il serait intéressant que nous ayons mené la réflexion avant que le problème se pose plutôt que de réfléchir après coup.

Voilà les raisons pour lesquelles je souhaitais intervenir dans ce débat en vous priant de bien vouloir réfléchir encore à cette question, en souhaitant que l'on puisse mener la réflexion encore à l'avenir, y compris quand on aura adopté ce projet, sur cette question du cloisonnement des banques.

Fetz Anita (S, BS): Diese Vorlage bringt ein paar gute Massnahmen, um das Systemrisiko der beiden Grossbanken zu reduzieren, Massnahmen wie Eigenmittel-, Liquiditäts- und Organisationsregeln. Das macht das Risiko bei systemrelevanten Banken zwar kleiner, aber es bleibt immer noch ein grosses Risiko. Ich meine, dass weitere Massnahmen folgen sollten. Ich denke da z. B. auch an das internationale Insolvenzverfahren – das wird natürlich etwas dauern – und an Vorgaben zur Entflechtung von Banken.

Ich habe in der Kommission ein entsprechendes Postulat eingebracht und vorgeschlagen, dass eine zweite Experten-

gruppe genau solche weiteren Massnahmen abklärt, insbesondere auch das Trennbankensystem, aber auch andere Formen. Aus mir nach wie vor nicht einsichtigen Gründen ist das Postulat von der Kommission abgelehnt worden. Das heisst, ich unterstütze jetzt die Minderheit Germann, weil mir gar nichts anderes übrigbleibt. Ich tue das insbesondere auch darum, weil Sie die Eigenmittel nicht erhöht haben. Es geht übrigens, wie es unser Kommissionsprecher gesagt hat, nicht um eine Holding; von Holdingstrukturen halte ich auch nichts. Aber es geht eben beispielsweise um die Abtrennung des Investmentbankings: Dort sind die High-Risk-Geschäfte angesiedelt. Übrigens war das Trennbankensystem bis weit in die Neunzigerjahre normal; Kollege Berset hat das ausgeführt. Es wurde dann durch Clinton auf Druck der Banken in den USA abgeschafft. Insofern ist das nicht eine völlig neue und unbekannte Art, Banken zu strukturieren. Es könnte eine weitere Massnahme im Setting sein, damit die Systemrelevanz unserer beiden Grossbanken etwas geringer wird.

Amstutz Adrian (V, BE): Ich war nicht Mitglied der Kommission, aber ich nehme die Gelegenheit zu einer Äusserung natürlich gerne wahr. Ich bin für die Entscheidungsfindung bei diesem Artikel noch darauf angewiesen, dass die Frau Bundesrätin die Frage beantwortet, die Kollege David in der Eintretensdebatte aufgeworfen hat: Was versteht man unter Aktiven? Für mich ist insbesondere die Frage interessant, ob die Hypotheken dazugehören. Wenn dem so wäre: Was würde im Notfall in der Praxis geschehen, wenn wir dem Antrag der Mehrheit, den ja auch die Minderheit übernimmt, zustimmen? Gemäss diesem Antrag müssen systemrelevante Banken «eine Notfallplanung hinsichtlich Struktur, Infrastruktur, Führung und Kontrolle sowie konzerninterner Liquiditäts- und Kapitalflüsse so vorsehen, dass diese» – und jetzt kommt das Entscheidende – «umgehend umgesetzt werden kann und im Fall drohender Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist». Wenn ich mich daran erinnere, wie überstürzt die ganze Sache abgewickelt werden musste, stellen sich mir schon gewisse Fragen, z. B. die Frage, wie das auf der Zeitachse zu realisieren wäre.

Zum Minderheitsantrag Germann: Ich halte es für richtig, dass wir das Anliegen dieses Antrages weiterverfolgen und dass wir uns, wie auch Kollege Berset gesagt hat, mit dieser Frage vertieft befassen. Wir sollten den Antrag annehmen, damit wir dem Hauptziel, nämlich dem Ziel, unsere Volkswirtschaft und das Land zu schützen, einen Schritt näherkommen. Ich persönlich bin überzeugt, dass wir mit den bisherigen Entscheiden zur Erhöhung der Eigenmittel dieses Ziel im Notfall nicht erreichen.

Jenny This (V, GL): Nachdem wir bis jetzt sämtlichen schärferen Vorschriften gemäss Entwurf des Bundesrates zu Recht zugestimmt haben, hätte ich jetzt gerne die Antwort auf die Frage, wieso wir das ausgerechnet hier nicht machen sollen. Hier steht ja lediglich, es sei «so zu organisieren, dass jegliche Haftung der schweizerischen Bank gegenüber ausländischen Tochter- und Schwestergesellschaften ausgeschlossen wird». Eine Haftung müsste ja im Sinne des Bundesrates sein. Ich hätte gerne eine Antwort auf die Frage, wieso das ausgerechnet hier nicht der Fall sein soll.

Forster-Vannini Erika (RL, SG): Nur ganz kurz, und zwar auf das Votum von Frau Fetz: Sie hat gesagt, sie verstehe nicht, weshalb die Kommission nicht auf ihr Postulat eingehen wollte. Es ist nicht so, dass wir das nicht diskutiert haben. Wir haben das sehr eingehend diskutiert. Nicht nur wir, auch die Expertenkommission hat sich ja die Frage gestellt, ob es Sinn macht, ein Trennbankensystem einzuführen, und sie kam zum klaren Ergebnis: «Von einem Verbot des Eigenhandels und somit von der Trennung des Eigenhandels vom Einlagengeschäft wird abgesehen.» Es wurde also eingehend diskutiert, einmal in der Expertenkommission, die zum Schluss kam, dass man davon absehen soll. Auch wir haben uns dieser Frage gewidmet und sind auch zum Ergebnis ge-

langt, dass davon abgesehen werden muss. Die Gründe hat der Präsident schon erwähnt. Ich will sie nicht nochmals wiederholen.

Schweiger Rolf (RL, ZG): Nur ganz wenige Bemerkungen bezüglich der internationalen Beurteilung von Haftungen: Ich rede jetzt nicht vom Bankensystem, sondern von zwei anderen Bereichen. Im Bereich der produzierenden Industrie, der Produkthaftungspflicht, ist es völlig unmöglich, durch die Schaffung einer Tochtergesellschaft in Amerika oder in Japan zu erreichen, dass dann nur die Tochtergesellschaft in Japan bzw. den USA die Haftpflicht für ein Produkt zu übernehmen hat. Es ist weltweit so, dass in solchen Situationen auf die anderen Gesellschaften, insbesondere auf die Muttergesellschaft, zurückgegriffen wird. Völlig analog verhält es sich beim Wettbewerbsrecht: Auch dort wird mit absoluter Selbstverständlichkeit auf den ganzen Konzern zurückgegriffen, wenn eine Tochtergesellschaft irgendwo auf der Welt einen Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht gemacht hat. Es ist völlig utopisch anzunehmen, dass ausgerechnet im Bankensystem – bei dem die wirtschaftlichen Interessen der Länder, wo die Tochtergesellschaften sind, ungemein grösser sind als bei der Produkthaftungspflicht oder beim Wettbewerbsrecht – die Situation anders aussehen könnte. Man würde den Bürgern Sand in die Augen streuen, wenn man eine solche Bestimmung machen und damit vorgaukeln würde, dass man sich so der Haftung entledigen könne.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Si on fait des comparaisons avec les Etats-Unis, il faut aller jusqu'au bout, et on verrait qu'il y a de nombreuses différences. Il faut aussi rappeler qu'au cours de cette crise notre système libéral suisse s'est assez bien comporté, beaucoup mieux que celui des Etats-Unis par ailleurs. S'il n'y avait pas eu cette politique démentielle d'investissement des dirigeants d'UBS d'alors, qui ont mis 60 milliards de francs sur le marché hypothécaire américain, la place financière suisse s'en serait sortie sans l'aide de l'Etat. Donc, nous voulons poursuivre avec ce modèle libéral, mais en renforçant pour les deux grandes banques l'exigence des fonds propres.

Avec la proposition de la minorité Germann, il ne faut pas se faire d'illusions. Il n'y a qu'une solution si on l'accepte: obliger les banques à se séparer immédiatement d'une partie de leurs activités, de les contraindre à vendre, afin de ne plus avoir de contrôle sur les secteurs vendus. C'est une intervention très forte que nous ne voulons pas, parce que nous préférons le modèle des fonds propres au double niveau: national et groupe.

J'aimerais encore rappeler qu'au début de la lettre d de l'article 9 alinéa 2 nous demandons aux deux instituts d'avoir un plan d'urgence à disposition qui soit immédiatement exécutable, dès que la crise se déclenche. On n'impose donc pas une réorganisation différente tout de suite, mais il doit y avoir un plan d'urgence prévu qui puisse être déclenché au moment voulu.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Vielleicht eine erste Vorbemerkung: Der Hinweis von Herrn Ständerat Germann auf die Regelung in den USA zeigt, dass andere Staaten weiter gehen als wir bzw. in verschiedenen Bereichen Regelungen vorsehen, die insgesamt dann doch auch zu starken Restriktionen führen. Die USA kennen das Trennbankensystem, die USA kennen Eigenkapitalvorschriften, organisatorische Vorschriften, ein Verbot des Eigenhandels – das sehen wir alles nicht vor.

Zweite Vorbemerkung zu Herrn Ständerat Jenny und Herrn Ständerat Amstutz: Selbstverständlich möchten wir mit unseren Vorschlägen auch vermeiden, dass der Staat wieder zur Kasse gebeten wird bzw. die Haftung übernehmen muss. Wir haben uns einfach für einen anderen Weg entschieden. Wir haben uns für den Weg entschieden, mit Eigenmittelvorschriften, Vorschriften zur Liquidität und organisatorischen Vorschriften eine Regelung zu finden, die eben auch die Frage der Risikoverteilung behandelt.

Wir haben uns vor allem darum entschieden, diesen Weg zu gehen, weil wir eine Bundesverfassung haben, welche die Wirtschaftsfreiheit sehr hochhält. Die Bundesverfassung besagt, dass die Wirtschaftsfreiheit grundsätzlich gewährleistet sei: «Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.» Wenn wir also solche Massnahmen wie das Trennbanken-System vorsehen würden, hiesse das, dass dies eine verfassungsrechtliche Abstützung haben müsste. Die Bundesverfassung lässt Ausnahmen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu, wenn sie eine gesetzliche Grundlage haben – diese könnten wir hier schaffen –, wenn sie verhältnismässig und wenn sie im öffentlichen Interesse sind. Verhältnismässig sind sie dann, wenn es nicht auf anderem, weniger einschneidendem Wege möglich ist, zum gleichen Ziel zu kommen.

Wir sind der Auffassung, dass wir mit diesem wirtschaftsfreundlichen Ansatz, den wir gewählt und in dieser «Too big to fail»-Vorlage vorgesehen haben, zum gleichen Ziel oder zum angestrebten Ziel kommen können, nämlich die Haftung des Staates möglichst weitgehend zu reduzieren. Ich meine auch, dass das eigentlich auch unserer Auffassung einer liberalen Wirtschaft und der Wirtschaftsfreiheit, die aber Grenzen haben muss, entspricht.

Noch einmal: Man kann durchaus darüber diskutieren, das ist so. Wenn Sie das ändern möchten, ist das aber, gestützt auf unsere rechtlichen Grundlagen, nicht allein über das Bankengesetz möglich. Da würde ich Sie bitten, das nicht zu machen.

Dann noch zur Frage Holding oder andere Strukturen – das ist hier ja nicht die zentrale Frage, aber einfach, damit das auch noch betont ist –: Eine Holding oder irgendeine Form verhindert nicht, dass Rückgriffe möglich sind. Sie könnten also nur mit einer Struktur, die eine völlige rechtliche Abspaltung und eine organisatorische Abspaltung aller Teile ermöglichen würde, verhindern, dass es zu Rückgriffen kommt. Nur eine Holding oder irgendein System nützt Ihnen da also nichts und verhindert nicht, dass ein ausländischer Staat, der auch einen Teil der Bank hat, auf unser System zurückgreifen könnte.

Jetzt noch zur Frage der Aktiven, also zur Frage, welches die Aktiven sind, die liquid gemacht werden können: Das sind zunächst Guthaben bei Zentralbanken, dann sind es die Staatspapiere, bei uns die Bundesobligationen, die man sehr schnell auch eintauschen kann. Schliesslich sind es auch, so weit das vorbereitet wird – und das muss vorbereitet werden – die Hypotheken, die man auf eine Bridge Bank oder auf irgendein System in einer anderen Bank übertragen und dann zu Pfandbriefen und damit auch zu Liquidität machen, also wandeln könnte. Auch eine Hypothek kann man an sich weitergeben und damit Liquidität schaffen, aber der – ich sage jetzt einmal – rechtlich bessere Weg ist, wenn man Hypotheken dann über Pfandbriefe zu Liquidität macht. Das sind die Massnahmen, die vorgesehen sind. Das ist im Übrigen etwas, was wir heute schon kennen, das ist nicht neu.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 6 Stimmen

Art. 9 Abs. 3 – Art. 9 al. 3

Fetz Anita (S, BS): Bei diesem Antrag kann ich es kurz machen. Nicht vor allem über Millionen-Boni, sondern mehrheitlich über Aktien sollen Management und Verwaltungsrat gemäss meinem Antrag abgegolten werden, weil das Management damit erstens an der Unternehmensperformance beteiligt ist und zweitens auch ein Interesse daran hat, dass sich die Aktienkurse längerfristig positiv entwickeln und auch halten. «Mehrheitlich» bedeutet hier «spürbar mehr», also mehr als die Hälfte der Vergütung – darum 60 Prozent.

Es gibt übrigens ein Unternehmen, das auf diese Weise seit Jahren nach oben fährt. Dort erhält der CEO ein Gehalt in

der Höhe von 1 Dollar, und das bei einem Jahresumsatz von 65 Milliarden Dollar. Diese Firma heisst Apple, der CEO Steve Jobs. Trotzdem hat er mehr verdient als Brady Dougan in den letzten Jahren zusammen. Auch die weitere Führungsmannschaft des Apple-Konzerns bekommt einen Teil des Gehalts in Form von Aktien. Natürlich gibt es auch andere Firmen. Ich meine aber, dass das insbesondere bei systemrelevanten Banken ein wesentlicher Anreiz sein kann, damit sie nicht derart hochriskante Geschäfte eingehen, wie sie das in der Vergangenheit gemacht haben.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Votre commission vous demande de rejeter cette proposition. Tout d'abord, elle n'a rien à voir avec le thème «Too big to fail», c'est une proposition hors contexte; on ne voit pas ce qu'elle vient faire dans ce projet de loi. J'ajouterai seulement une chose: je suis un fan d'Apple et j'admire Steve Jobs, mais je ne crois pas que la solution qu'il a choisie ait été imposée par la loi. Alors justement, nous voulons laisser aux entreprises la possibilité de décider comment rémunérer la direction et le conseil d'administration; il y a le conseil d'administration, il y a des réviseurs, il y a des actionnaires qui doivent décider. On ne voit pas pour quelles raisons on devrait imposer un système pareil dans la loi, et surtout pas dans le contexte que nous sommes appelés à examiner et pour lequel nous devons prendre des décisions aujourd'hui.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Ich möchte auf einen Nebeneffekt des Antrages hinweisen. Wenn Sie dem zustimmen, bedeutet das, dass systemrelevante Banken – wer immer das sei – als Aktiengesellschaften zu konzipieren wären, und zwar immer. Damit schliessen Sie beispielsweise die Raiffeisen Bank bereits aus – wir haben beim Eintreten gehört, dass dies eine Möglichkeit wäre. Ich glaube, auch das führt dazu, dass wir diesem Antrag nicht zustimmen können.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich möchte Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen. Wir möchten es den Unternehmen ja freistellen, wie sie ihr Vergütungssystem gestalten – mit Ausnahme der Situation, wo sie staatliche Unterstützung erhalten; das ist die Spezialregelung, die wir getroffen haben. Sonst aber sollen die Unternehmen prinzipiell frei sein. Hier würden wir zudem eine Ungleichheit gegenüber allen anderen Gesellschaften schaffen; wir würden das ja nur für die systemrelevanten Banken verankern, alle übrigen Aktiengesellschaften und Unternehmungen aber nicht mit einbeziehen. Das wäre eine Ungleichbehandlung. Ich denke, wenn man so etwas überhaupt diskutieren möchte, müsste man es im Aktienrecht und nicht im Bankengesetz diskutieren.

Ich bin aus grundsätzlichen Überlegungen der Auffassung, dass man diesen Antrag ablehnen soll, weil er stark in die unternehmerische Freiheit eingreift und weil ich ausserdem nicht sehe, dass man es, wenn man es denn regelt, im Bankengesetz und nicht im Aktienrecht regelt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 8 Stimmen

Dagegen ... 28 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 10

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

... erfüllen muss. Sie orientiert die Öffentlichkeit über den Inhalt und die Einhaltung der Verfügung.

Abs. 2

... Buchstabe d erfüllt und im Fall drohender Insolvenz ...

Abs. 3

... Buchstabe a gewährt die Finma Erleichterungen, soweit ... Buchstabe d hinaus verbessert.

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Zanetti, Berset, Fetz)

Abs. 4

...

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

Art. 10**Proposition de la majorité****Al. 1**

... doit remplir. Elle informe le public de la teneur de sa décision et de la manière dont celle-ci est respectée.

Al. 2

... prouver qu'elle remplit les exigences particulières ...

Abs. 3

... FINMA accorde des allègements ... mentionnées à l'article 9 alinéa 2 lettre d.

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Zanetti, Berset, Fetz)

Al. 4

...

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

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: A l'article 10, rien n'est contesté. La commission propose cependant que la FINMA informe le public de la teneur de sa décision. Quant aux exigences particulières de l'article 9 alinéa 2 lettres a et c, nous estimons qu'il y a un intérêt public à savoir quels sont les critères fixés par la FINMA. Cette disposition est incontestée.

A l'alinéa 2, il s'agit d'une correction rédactionnelle linguistique.

Quant à l'alinéa 3, nous proposons une modification en ce qui concerne le rabais qui peut être accordé sur les fameux 6 pour cent progressifs des actifs pondérés en fonction des risques. La FINMA peut accorder des rabais aux entreprises qui ont fait un effort particulier quant aux exigences fixées. Mais – et je tiens à le préciser ici – le rabais ne peut pas aller jusqu'à l'entier des 6 pour cent, c'est-à-dire qu'il y a un socle de 1 pour cent qui doit de toute façon rester, ce qui fait que les actifs pondérés en fonction des risques doivent, en tout cas, atteindre au moins 14 pour cent.

Abs. 1–3 – Al. 1–3

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 4 – Al. 4

Zanetti Roberto (S, SO): Absatz 4 Buchstabe d will dem Bundesrat ein zusätzliches Instrument in die Hand geben. Das hat damit zu tun, dass ich in den Bundesrat wesentlich mehr Vertrauen habe als in die Leitungsgremien der Banken. Das spricht nicht gegen die Banken, ist aber ein Kompliment an den Bundesrat.

Die Expertenkommission hat sich in ihrem Bericht schwergetan mit Fragen zum Eigenhandel. Sie haben eigentlich bereits bei der Definition aufgegeben. Ich verstehe das ein wenig, denn Eigenhandel ist offensichtlich schwierig zu definieren. Und immer wenn ein Sachverhalt schwierig zu definieren ist, macht mich das besonders vorsichtig – oder vielleicht auch besonders misstrauisch. Wir wissen alle, was damit gemeint ist: Eigenhandel ist eine Tätigkeit, mit der man innert sehr kurzer Zeit sehr viel Geld verdienen kann, mit der man aber ebenso schnell ebenso viel Geld verlieren kann. Schnelles Geld bei hohem Risiko: Das ist für Banker wie

reife Früchte für Wespen oder, um es ein wenig charmanter zu sagen, für Bienen. Sie können einfach nicht widerstehen. Und dort wird Kasino-Banking gemacht, wie wir dies eben nicht wollen.

Würde bei diesem Kasino-Banking bloss die Bank gesprengt, dann könnten sie das meinetwegen tun, aber ich befürchte, dass da auch grösserer Schaden entstehen könnte. Deshalb soll der Bundesrat Möglichkeiten haben, diesen Bereich überwachen und auch steuern zu können. Das ist im Übrigen eine Variante, die auf Seite 126 des Expertenberichtes auch ins Auge gefasst wird. Die Expertenkommission schlägt vor, dass die Risiken aus den Trading-Aktivitäten entweder durch geeignete Risikosteuerungs- und Überwachungssysteme oder durch höhere Kapitalanforderungen verringert werden sollen. Die Expertenkommission nennt hier ein Entweder-oder, und getreu der Maxime, dass Vorsicht die Mutter der Porzellankiste ist, sage ich: Ja, wieso eigentlich nicht ein Sowohl-als-auch, also sowohl höhere Kapitalanforderungen als auch Risikosteuerungs- und Überwachungssysteme? Das ist die Variante, die ich vorschlage, damit der Bundesrat über die Risikosteuerungs- und Überwachungssysteme vorsehen kann, dass der Eigenhandel weniger risikogewichtet ausgestaltet wird.

So kann er darauf gewisse Einflussmöglichkeiten geltend machen. Wenn ordnungspolitische Vorbehalte geltend gemacht werden, muss ich sagen: Jede Massnahme, die eine volkswirtschaftliche Unordnung verhindern hilft, scheint mir per se ordnungspolitisch akzeptabel zu sein.

Ich bitte Sie deshalb, dem Bundesrat dieses zusätzliche Instrument in die Hand zu geben und dem Antrag zuzustimmen.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Votre commission vous demande, par 7 voix contre 3 et 2 abstentions, de rejeter cette proposition de minorité. Nous estimons que ce n'est pas le Conseil fédéral qui doit intervenir en cette matière. Une fois de plus, cette proposition est l'expression d'une philosophie interventionniste, alors que le projet du Conseil fédéral se fonde sur une toute autre philosophie.

D'autre part, les négociés «nostro», c'est-à-dire pour son compte propre, font aujourd'hui déjà l'objet d'une surveillance particulière et de la révision interne des banques et de la révision externe. En cas d'excès, la FINMA a aujourd'hui déjà la possibilité d'intervenir. Nous ne voyons pas pourquoi, dans ce domaine particulier, nous devrions donner des moyens au Conseil fédéral. C'est au système bancaire lui-même de régler ces aspects.

David Eugen (CEg, SG): Ich möchte der Frau Bundesrätin noch eine Frage stellen: Wie ist eigentlich die zeitliche Umsetzung der Eigenmittelvorschriften vorgesehen, die wir jetzt erlassen haben? Ursprünglich war die Expertenkommission ja der Meinung gewesen, dass bis Ende letzten Jahres die internationalen Vorgaben da sein würden. Das hat sich nicht bewahrheitet, die internationalen Vorgaben kommen offenbar erst Ende dieses Jahres. Wie sieht der Bundesrat den zeitlichen Ablauf dieser Umsetzung – das interessiert mich – und die Einbettung in die internationale Entwicklung, die ja im Moment im Gange ist?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Zunächst einmal zum Antrag der Minderheit Zanetti: Was hier mit Bezug auf den Eigenhandel beantragt wird, ist wahrscheinlich etwas Ähnliches wie das Trennbankensystem, aber auf Verordnungsstufe; im Endeffekt würde es also auf etwas Ähnliches hinauslaufen. Damit ist natürlich auch die Begründung eine ähnliche oder die gleiche: Es ist ein unseres Erachtens weitgehender Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit; die Ausführungen zur Verfassungsmässigkeit und zur verfassungsrechtlichen Grundlage, die ich bereits gemacht habe, gelten auch hier.

Dann ist es tatsächlich so – Herr Ständerat Zanetti hat darauf hingewiesen –, dass es sehr schwierig ist, eine Abgrenzung vorzunehmen: Was ist Eigenhandel, wo hört er auf, was gehört noch dazu? Darauf wurde im Übrigen ja auch im

Bericht der Expertenkommission hingewiesen. Es stimmt, man hat Überlegungen angestellt, wie man diese Frage klären könnte. Man hat dann aber auch gesagt, dass die Möglichkeit besteht, dass diese Tätigkeiten in einen weniger regulierten Bereich verlagert würden und man somit das Problem nicht gelöst, sondern einfach verschoben hätte. Darum ist man dann auch wieder davon abgekommen.

Ich würde Ihnen wirklich empfehlen, diesen Antrag abzulehnen, einfach um beim Konzept zu bleiben, für das wir uns entschieden haben: Wir möchten das Problem lösen, ohne allzu weit in die Wirtschaftsfreiheit einzugreifen.

Dann noch zur Frage von Herrn Ständerat David: Wie sieht es mit dem zeitlichen Ablauf bei der Umsetzung aus? Zuerst einmal Folgendes: Wir haben uns ja darüber unterhalten, und wir haben uns auch mit dem Antrag der Kommission einverstanden erklärt. Wir wollen die Entwicklung im Ausland immer wieder beobachten und schauen, wie es dort weitergeht und wie sich die verschiedenen Regulierungen auswirken, um Ihnen dann die Regulierungen aller anderen Staaten zusammen vorzustellen. Man kann ja nicht nur diesen Teil, die Eigenmittel und die Liquidität, betrachten, sondern man muss die Regelungen, die in anderen Staaten getroffen werden – Trennbankensystem, Verbot des Eigenhandels usw. – insgesamt betrachten. Auf Ihren Antrag in der Kommission hin werden wir das ja auch regelmässig machen müssen oder dürfen – wie auch immer.

Zum zeitlichen Ablauf: Es ist vorgesehen, dass der ganze Aufbau der Eigenmittel mit der progressiven Komponente bis Ende 2018 erfolgt. Es gibt also eine relativ lange Übergangszeit. Es ist gut, wenn der Aufbau vorher erfolgt, aber man hat Zeit bis Ende 2018, um sämtliche Anforderungen zu erfüllen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 9 Stimmen

Art. 10a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: J'aimerais signaler que cet article prévoit le principe. Je crois qu'il est important de savoir et de souligner que, lorsque l'Etat doit intervenir en cas de risque systémique, il a la faculté aussi d'édicter des normes sur la rétribution des dirigeants de la banque. Cet article n'a pas été contesté en commission.

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Hess Hans

Abs. 1

Banken sowie die Konzernobergesellschaften von Finanzgruppen und bankdominierten Finanzkonglomeraten können in den Statuten ...

Antrag Graber Konrad

Abs. 1

Banken sowie die Konzernobergesellschaften von Finanzgruppen und bankdominierten Finanzkonglomeraten können in den Statuten ...

Art. 11

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Hess Hans

Al. 1

Les banques et les sociétés mères de groupes financiers ou de conglomérats financiers à dominante bancaire peuvent, dans leurs statuts ...

Proposition Graber Konrad

Al. 1

Les banques et les sociétés mères de groupes financiers ou de conglomérats financiers à dominante bancaire peuvent, dans leurs statuts ...

Hess Hans (RL, OW): Mein Antrag bezieht sich auf Absatz 1. Ich schlage Ihnen vor, in diesem Absatz 1 die fünf Worte «in der Rechtsform der Aktiengesellschaft» zu streichen. Weshalb mache ich Ihnen diesen Vorschlag? Ich bin der Meinung, dass man diesen Absatz rechtsformneutral formulieren sollte. Pflichtwandelanleihen sollen neben Aktiengesellschaften auch von selbstständigen Anstalten des kantonalen Rechts – ich spreche hier von den Kantonalbanken – oder auch von Genossenschaften wie Raiffeisen ausgegeben werden können. Eine Einschränkung auf eine spezifische Gesellschaftsform, sprich Aktiengesellschaften, ist nicht sachgerecht und für mich auch nicht nachvollziehbar.

Dieses Anliegen war unter den Banken sicher unbestritten und wurde auch in der Vernehmlassung von der Schweizerischen Bankiervereinigung klar postuliert. Die Thematik war auch in der WAK nicht Gegenstand eingehender Diskussionen, und die Einschränkung der Ausgabe von Pflichtwandelanleihen auf Aktiengesellschaften ist, so habe ich den Eindruck, versehentlich in die Vorlage gekommen. Es ist klar, dass für eine Nichtaktiengesellschaft die Wandlung in Aktienkapital natürlich nicht möglich ist. Bei entsprechender Ausgestaltung solcher Instrumente ist eine Emission aber sehr wohl für Nichtaktiengesellschaften auch möglich, wie beispielsweise die genossenschaftliche Rabobank in den Niederlanden bereits erfolgreich gezeigt hat.

Bei Raiffeisen käme zwar im Falle der Ausgabe von Cocos eine Wandlung in Genossenschaftskapital nicht infrage, da ausschliesslich die Raiffeisenbanken Anteile an Raiffeisen Schweiz haben sollen. Die Herausgabe von Cocos, unabhängig von der Rechtsform, wäre auch bei einer Genossenschaftsbank wie Raiffeisen mit einer Wandlung in Partizipationskapital möglich. Auf jeden Fall gibt es keinen für mich nachvollziehbaren Grund, Kantonalbanken, die nicht als Aktiengesellschaften organisiert sind, oder Raiffeisen die Option auf die Herausgabe von Pflichtwandelanleihen zum Vornherein zu verunmöglichen, zumal ein Markt für Cocos gerade erst entsteht und es deshalb wünschenswert ist, wenn verschiedenste Anbieter teilnehmen können.

In Artikel 11 Absatz 2 ist dann vorgesehen, dass Gesellschaften unabhängig von ihrer Rechtsform mit Forderungsverzicht emittieren können. Die beiden unterschiedlichen Formulierungen haben in Bankenkreisen eine gewisse Irritation und Unsicherheit ausgelöst. Ich bin der Meinung, dass Sie, wenn Sie meinem Antrag folgen, diese Unsicherheiten eliminieren.

Graber Konrad (CEg, LU): Wie üblich gibt es nach einem Votum von Kollege Hess nichts mehr zu ergänzen. (*Heiterkeit*)

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Je n'ai pas grand-chose à dire pour la simple et bonne raison que cette proposition n'a pas été faite en commission. Je peux comprendre les raisons qui ont poussé Messieurs Hess et Graber à faire cette proposition. Mais il me semble que ce n'est ni le moment ni le lieu de la faire. Je pense que c'est dans le Code des obligations qu'il faudrait prévoir cette possibilité. Ici, on parle de capital-actions, on parle des Cocos, on parle précisément des instituts qui sont «systemrelevant» mais, jusqu'à preuve du contraire, les banques qui n'ont pas la forme de la société anonyme n'ont pas le droit d'émettre des actions. Il me semble donc que ce problème devrait être traité lors d'une éventuelle réforme du Code des obligations.

David Eugen (CEg, SG): Grundsätzlich stehe ich den beiden Anträgen positiv gegenüber, nur scheint mir, man müsse noch die Frage stellen, warum man Cocos vorsieht. Ich habe es so verstanden, dass man Cocos vorsieht, damit die an die Grossbanken gestellten Zusatzanforderungen erfüllt werden können. Für die Raiffeisenbanken und die Kantonalbanken sieht man ja bei den Eigenmitteln keine so hohen Anforderungen vor. Trotzdem wollen sie diese vergünstigte Möglichkeit zur Kapitalbeschaffung haben, die in einem gewissen Sinn – es kommt ja dann noch die steuerliche Seite dazu – privilegiert ist.

Mir fehlt da irgendwie die Kohärenz: Auf der einen Seite haben wir die Strenge der Regeln, auf der anderen Seite hat man gewisse Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung, die jetzt neu eingeführt werden. Die Anträge zielen ein wenig in die folgende Richtung: Wir wollen diese Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung haben, aber die strengen Regeln sollen nur für die Grossbanken gelten. Ich bin eigentlich nicht gegen diese Anträge, aber ich möchte einfach wissen, was die Frau Bundesrätin zu dieser nicht vollständigen Kohärenz von Regeln und Kapitalbeschaffungsinstrumenten sagt.

Graber Konrad (CEg, LU): Nach dem Votum von Kollege David möchte ich mich zu diesem Thema doch noch kurz melden. Aus meiner Sicht sind die Cocos ein Finanzierungsinstrument: eine Pflichtwandelanleihe, eine Wandelanleihe, die in sehr schwierigen Situationen mit einer Pflicht verbunden sind. Ich kann mir vorstellen, dass wir diese Möglichkeit schaffen. Aber ich glaube, dass sich in der Praxis auch die Institute die Frage stellen werden, die nun gestellt wurde. Man könnte, wenn man solche Instrumente vorsieht, auch falsche Signale aussenden, z. B. das Signal, dass man sogar mit der Situation rechne, dass die Anleihen dann auch einmal gewandelt werden müssen. Das ist eine gewisse Gefahr.

Aber mir scheint, dass es wenig Grund gibt, zwei Banken die Möglichkeit zu geben, solche Pflichtwandelanleihen zu schaffen, und andere Banken von dieser Möglichkeit im Voraus auszuschliessen. Das Anliegen ist, dass die Möglichkeit geschaffen wird. Ob sie in der Praxis angewendet wird, wird die Zukunft zeigen, falls es gemäss unserem Antrag berücksichtigt wird.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Vorrats- und Wandlungskapital, also auch Pflichtwandelanleihen, sind ein Instrument, das wir heute ganz speziell für Aktiengesellschaften kennen. Das gibt es bei der Genossenschaft nicht. Dort gibt es heute auch keine Partizipationsscheine; sie sind zwar rechtlich nicht ausgeschlossen, aber es gibt sie bei den Genossenschaften nicht. Vorrats- und Wandlungskapital ist aber ein spezifisches Instrument für Aktiengesellschaften. Darum ist es unseres Erachtens eben nicht richtig, wenn wir diese Pflichtwandelanleihen oder Wandelanleihen – das sind Instrumente des Aktienrechtes, für Aktiengesellschaften – im Bankengesetz einfach öffnen, obwohl im Genossenschaftsrecht die Grundlage gar noch nicht besteht, um diese dort anzuwenden; das Instrument ist dort nicht gegeben und kann nicht angewandt werden. Wir haben dem ja Rechnung getragen, Herr Ständerat Hess, Sie haben ja darauf hingewiesen, nämlich in Absatz 2, wo wir gesagt haben, dass sämtliche Institute die Möglichkeit haben sollen, solche «Write-offs», also Anleihen mit Forderungsverzicht auszugeben. Das kommt im Endeffekt auf etwas Ähnliches hinaus.

Herr Ständerat David, Sie haben darauf hingewiesen – ich komme nun auf Ihre Frage –, dass zwischen der Kapitalbeschaffung und den Cocos ein Zusammenhang besteht: Ja, es betrifft systemrelevante Banken, soweit es die Progressionsstufe von 6 Prozent betrifft, aber es betrifft an sich alle Aktiengesellschaften, also alle Institute in der Form der Aktiengesellschaft, soweit es den Eigenmittelpuffer von 3 Prozent betrifft. Dort können alle Aktiengesellschaften Cocos ausgeben; das haben wir nach der Vernehmlassung ja geöffnet. Und wir haben uns mit Bezug auf diese Möglichkeit,

Vorrats- oder Wandlungskapital zu beschaffen, jetzt einfach ans heutige Aktien- und Genossenschaftsrechts angelehnt und gesagt, das Instrument, das dort vorhanden ist, soll auch weiterhin vorhanden sein, und dort, wo es nicht gegeben ist, nämlich bei den Genossenschaften, soll es eben auch weiterhin nicht gegeben sein.

Ich sage Ihnen aber auch offen: Es ist nicht ein Schaden, wenn Sie diesen Antrag annehmen. Man kann das Instrument im Genossenschaftsrecht aber schlicht nicht brauchen, weil es dieses dort nicht gibt. Sie müssen zuerst das Genossenschaftsrecht anpassen. Eine solche Bestimmung jetzt zu beschliessen schadet nicht, aber es ist an sich nicht das, was wir im Gesetzgebungsverfahren machen.

Im Gesetzgebungsverfahren regeln wir Fragen, die sich heute stellen und für die wir die gesetzlichen Grundlagen haben. Wenn sich im Genossenschaftsrecht irgendwann einmal Änderungen abzeichnen – und diese Diskussion führt man ja schon seit längerer Zeit –, kann man die bestehenden Bestimmungen ja anpassen.

Im Sinne der Rechtssicherheit würde ich Ihnen einfach empfehlen, diesen Antrag heute abzulehnen, um nicht etwas zu schaffen, was man an sich gar nicht verwenden kann. Sobald Sie das Genossenschaftsrecht angepasst haben, ist diese Forderung sicher richtig, aber das dauert noch einige Zeit.

Graber Konrad (CEg, LU): Wir hatten in der Kommission nicht die Möglichkeit, über diesen Antrag zu sprechen. Der Zweitrat wird sich aber ja auch noch damit auseinandersetzen.

Heute gehen wir von zwei systemrelevanten Banken aus, nämlich UBS und CS. Ich frage mich, wie es aussieht, wenn z. B. die Raiffeisenbank oder die Zürcher Kantonalbank systemrelevant würde. Dann müssten wir diese Möglichkeit noch schaffen, d. h. die Legiferierung müsste noch folgen, wenn man dieses System ebenfalls einführen möchte.

Deshalb bitte ich Sie, diesen Antrag zu unterstützen. Dies gibt dem Zweitrat auch die Gelegenheit, das vertieft zu diskutieren.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Je me permets de suggérer aux deux collègues qui ont fait cette proposition de déposer une motion pour que le droit des obligations soit adapté. Il me semble que ce serait la voie correcte, parce qu'on ne peut pas inscrire dans cette loi une disposition qui ne s'appuie sur rien du tout et qui ne s'appuie pas sur le droit des sociétés. On doit commencer par le bon bout.

Sans contester le bien-fondé de vos observations, je crois qu'il faut commencer par le bon bout, c'est-à-dire pas par ici. Et Madame la conseillère fédérale a raison de dire qu'on peut inscrire cette disposition dans la loi, mais que ce ne serait pas très sérieux, parce que cela ne servirait à rien. Il faut commencer par le droit des obligations.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 20 Stimmen

Für den Antrag Hess Hans/Graber Konrad ... 15 Stimmen

Art. 12; 13; 24 Abs. 3, 4; 27 Abs. 1; 30 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 12; 13; 24 al. 3, 4; 27 al. 1; 30 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 31

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 31

Proposition de la commission

Al. 1

... d'assainissement s'il remplit notamment les conditions suivantes:

...

d. tenir compte de manière ...

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 31a Abs. 3; 31b; 32 Abs. 2bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 31a al. 3; 31b; 32 al. 2bis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 52

Antrag der Kommission

Titel

Revision von Gesetz und Verordnung

Text

Der Bundesrat hat spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des 5. und 6. Abschnitts dieses Gesetzes und danach jeweils innert zwei Jahren die Bestimmungen im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und den Grad der Umsetzung der entsprechenden internationalen Standards im Ausland zu prüfen, den Räten darüber Bericht zu erstatten und den allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe aufzuzeigen.

Art. 52

Proposition de la commission

Titre

Modification de lois et d'ordonnances

Texte

Au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur des chapitres V et VI de la présente loi, et par la suite tous les deux ans, le Conseil fédéral examine les dispositions concernées en comparant leur mise en oeuvre avec celle des normes internationales correspondantes à l'étranger, en fait rapport à l'Assemblée fédérale et identifie les besoins éventuels de modification de lois et d'ordonnances.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Nous introduisons ici une norme qui est aussi importante du point de vue psychologique. Après l'entrée en vigueur des chapitres V et VI de la loi que nous venons de réviser, le Conseil fédéral examinera les conséquences de l'application et fera un rapport à l'Assemblée fédérale, qui sera périodique par la suite.

Il est évident que la Banque nationale, la FINMA et le Conseil fédéral, bien sûr, observeront l'application de cette loi. Là, nous introduisons un mécanisme de rapport à l'Assemblée fédérale.

La commission vous propose d'approuver cette formulation de l'article 52.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Wir sind mit diesem Antrag einverstanden.

Angenommen – Adopté

Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Änderung bisherigen Rechts

Modification du droit en vigueur

Ziff. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Berset, Fetz, Zanetti)

Streichen

Ch. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Berset, Fetz, Zanetti)

Biffer

Berset Alain (S, FR): La minorité ne se définit pas pour elle-même mais uniquement parce qu'il existe une majorité, qui, elle, a son existence propre. Au chiffre 2 de la modification du droit en vigueur, il me paraîtrait plus adapté pour le débat d'entendre d'abord les arguments de la majorité de la commission avant que je puisse vous expliquer pour quelles raisons la minorité propose de biffer tout le chiffre 2. Si vous êtes d'accord avec moi sur ce point, Monsieur le président, de même que le rapporteur, je préférerais qu'on suive les habitudes qui prévalent dans ce conseil et que les arguments de la majorité soient présentés en premier.

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Je ne m'oppose aucunement au fait que je sois le premier à prendre la parole, cela ne me dérange pas du tout. Le Conseil fédéral et la commission proposent de libérer les Cocos ainsi que les obligations des droits de timbre. Pourquoi? Parce que c'est dans l'intérêt de la place financière suisse que ces titres soient émis en Suisse, et pour que cela puisse se faire, il faut créer des conditions-cadres favorables à cette émission. En théorie, on peut évidemment être d'accord avec le principe selon lequel on fait de nouveau un cadeau aux plus riches. Je crois qu'il y a une coloration un peu démagogique dans cette théorie. En effet, si l'on regarde de plus près les intérêts des finances de l'Etat, en exonérant ces obligations des droits de timbre, on attire en Suisse des affaires qui, aujourd'hui, se déroulent à l'étranger. A mon avis, il est donc dans l'intérêt de tout le monde que ces négociants puissent avoir lieu en Suisse, que ces titres puissent être émis en Suisse. En émettant ces titres en Suisse, cela crée aussi des places de travail en Suisse et je crois que, finalement, c'est mieux de le faire en Suisse qu'à l'étranger.

Berset Alain (S, FR): Tout à l'heure, à l'appui de ses réflexions pour rejeter la proposition de la minorité Fetz, le rapporteur de la commission a dit que, dans le fond, cette proposition de minorité n'avait rien à voir avec le cœur du sujet, le thème «Too big to fail», que c'était hors contexte et que cela n'avait rien à faire dans ce projet de loi. Je l'ai écouté avec attention en me disant que c'était exactement ce que je pen-

sais de la version du Conseil fédéral, à savoir qu'il profitait de ce projet pour proposer des exonérations fiscales qui n'étaient pas nécessaires. On peut en débattre, ce n'est pas un problème pour moi, mais faisons-le dans un cadre clair et non pas en marge d'un projet qui vise à assurer une meilleure sécurité pour les banques.

De quoi parle-t-on? Nous parlons de diminutions de recettes fiscales pour la Confédération de 350 millions de francs, dont 130 millions étaient payés jusqu'ici par la Confédération elle-même. Ce ne sont donc pas des pertes nettes. Restent des pertes nettes de 220 millions de francs par année. Et vous me permettez de ne pas m'empêcher de faire le lien avec d'autres projets dont nous avons parlé, qui multiplient les diminutions de recettes fiscales, toujours dans le domaine des actions, des milieux financiers, de l'émission d'obligations. On a parlé encore la semaine passée de la réforme de la fiscalité des entreprises II. Cela fait beaucoup, et des projets prévoyant des diminutions de recettes fiscales reviennent chaque année.

Alors, est-ce nécessaire? C'est la question que l'on doit se poser. Le rapporteur nous dit qu'il est dans l'intérêt de la Suisse que ces titres soient émis en Suisse. C'est un argument que je peux entendre. C'est la raison pour laquelle, en commission, j'ai proposé que, dans ces conditions, on pose précisément comme condition le fait que ces titres doivent être émis en Suisse. Nous avons la compétence de le faire, quitte à ce que l'on discute encore de conséquences fiscales. La commission n'a pas souhaité cela. On nous a dit qu'il fallait que la liberté soit maintenue et que les acteurs puissent encore choisir librement où ils souhaitent émettre les titres. Il ne semble donc pas qu'il y ait un intérêt national fort, pour des raisons de sécurité par exemple, à ce que ces titres soient émis en Suisse.

Maintenant, si on consulte le message du Conseil fédéral, il y a deux ou trois choses qui, dans ce domaine-là, sont assez particulières. Si on devait mettre des notes à la qualité de conviction et de persuasion du message du Conseil fédéral, ce n'est pas aux allègements fiscaux pour les obligations qu'on pourrait donner les plus élevées. Il apparaît par exemple dans le message que, si on supprime la fiscalité sur les obligations, on n'aura alors plus à se poser la question d'une éventuelle évasion fiscale. Evidemment, si on supprime les impôts, l'évasion fiscale n'existe plus!

Il y a un autre élément qui indique que ces mesures fiscales relanceraient à coup sûr le marché suisse des capitaux, de sorte que la Confédération n'aurait pas à supporter une diminution de recettes, mais que l'activité générée pourrait probablement compenser ces diminutions de recettes. En lisant cela, je n'ai pas pu m'empêcher de penser à la réforme de la fiscalité des entreprises II. Dans le message du Conseil fédéral, on pouvait lire la même phrase, soit en substance: «Si on adopte ce projet, ces mesures fiscales pour les entreprises vont doper l'activité et, à la fin, on aura plus que ce qu'on avait avant.»

Pour résumer, on peut parler de ces éléments de nature fiscale relatifs aux obligations. On en a déjà parlé ici. Mais faisons-le dans un projet indépendant. Je ne vois pas de raisons de les lier spécifiquement au projet «Too big to fail», à moins que l'on estime avoir avec cela un élément qui permette de, pardonnez-moi l'expression, faire passer la pilule. Mais, ce n'est pas comme ça qu'on peut travailler.

C'est la raison pour laquelle la minorité vous propose d'en rester au droit en vigueur pour ces obligations, de ne pas prévoir aujourd'hui ces diminutions fiscales et de mener le débat complet dans le cadre du projet qui touchera ces questions-là et que le Conseil fédéral a déjà annoncé. Mais ce sera un projet distinct.

Parlons-en, faisons un débat, décidons, non pas dans le cadre de l'examen du projet «Too big to fail», mais plutôt dans le cadre d'une réflexion générale sur les droits de timbre puisque le projet nous sera présenté bientôt.

Je vous invite, avec ces arguments, à soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Herr Kollege Berset hat auf das Schicksal der Unternehmenssteuerreform II hingewiesen, wo sich jetzt abzeichnet, dass da wesentliche Löcher entstehen werden. Wir haben uns in der Kommission dieser Problematik auch angenommen und uns vom Finanzdepartement bestätigen lassen, dass das hier abgeklärt worden ist, dass tatsächlich via Bondmarkt mehr Mittel sollten erwartet werden können – in aller Vorsicht ausgedrückt. Wir haben immerhin darauf geachtet, dass ein Zehnjahresschnitt genommen wird. Es geht auch nicht um solche Riesenbeträge – es geht etwa um 200 Millionen Franken. Ich meine, aus heutiger Sicht kann man ausschliessen, dass etwas in der Richtung der Unternehmenssteuerreform II passieren sollte. Wir haben das geprüft; das ist schon etwas anderes.

Also wir haben diesen Punkt angeschaut und dürfen Ihnen, meine ich, mit gutem Gewissen die Ablehnung des Minderheitsantrags empfehlen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Was ist das Ziel dieser Cocos, was möchten wir mit den Cocos und ihrer Befreiung von der Emissionsabgabe? Wir möchten einen Anreiz dafür schaffen, dass Cocos ausgegeben werden – wir möchten das mit einem Anreiz und nicht mit Vorschriften machen. Der Anreiz, Cocos in der Schweiz auszugeben, beruht auf einem dreifachen Ansatz. Der erste Ansatz ist der, dass wir die Emissionsabgabe auf Fremdkapital – Cocos, daneben aber auch Obligationen und Geldmarktpapiere – abschaffen möchten. Ich komme noch auf die Mindereinnahmen zurück. Der zweite Ansatz ist folgender: Wenn gewandelt wird, wenn also das Fremdkapital in Eigenkapital gewandelt wird, möchten wir Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe ausschliessen. Wenn getriggert wird, soll darauf keine Emissionsabgabe entstehen. Der dritte Ansatz, wir haben ihn in der Vernehmlassung ebenfalls zur Diskussion gestellt, sind die Änderungen bei der Verrechnungssteuer, vom Schuldnerprinzip zum Zahlstellenprinzip. In der Anlage der Expertenkommission wurde mindestens angedeutet, dass das sinnvoll wäre. Das werden wir Ihnen in einer separaten Botschaft im Herbst vorlegen, dann können Sie schauen, ob Sie das auch möchten. In jedem Fall aber ist die Eliminierung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital, auf den Cocos, notwendig, damit überhaupt ein Anreiz besteht, Cocos in der Schweiz auszugeben.

Was die Mindereinnahmen betrifft, darauf hat Herr Ständerat Stähelin hingewiesen, haben wir versucht, einen Durchschnitt über zehn Jahre zu ermitteln. Man kann nicht einfach einen Einjahresdurchschnitt nehmen, weil der Wert jeweils sehr stark davon abhängt, wie die Wirtschaftssituation vorher war. Im Jahr 2010 hatten wir enorm viele Emissionen und entsprechend auch Erträge. Das war dadurch begründet, dass die Unternehmen nach der schwierigen wirtschaftlichen Situation wieder vermehrt Obligationen und Geldmarktpapiere ausgegeben haben und die Zinsen sehr tief waren. Wenn Sie das zusammennehmen, waren das ein oder sogar zwei ausserordentliche Jahre. Wir haben deshalb also den Durchschnitt über zehn Jahre genommen. Weiter haben wir auch berechnet, wie viel der Bund und die Kantone dann nicht mehr bezahlen müssten; sie haben diese Emissionsabgabe ja auch. Sie müssen das einander gegenüberstellen und dann auch schauen, was wir machen können, wenn wir auch die Obligationen und die Geldmarktpapiere und nicht nur die Cocos von der Emissionsabgabe befreien, wie stark wir den Bondmarkt so wahrscheinlich ankurbeln können. Das ist eine Annahme, das sage ich Ihnen klar, aber der Bondmarkt ist in der Schweiz im Moment nur sehr zurückhaltend aktiv, und es wäre sehr viel Substanz vorhanden, um ihn etwas anzukurbeln und damit natürlich auch wieder Einnahmen zu generieren.

Alles in allem gehen wir davon aus, dass sich die Mindereinnahmen in einem heute schon überblickbaren Rahmen bewegen werden. Ich möchte Sie bitten, das als Anreizsystem zu nehmen, im Wissen darum, dass es etwas kostet. Wir sind davon ausgegangen, dass es, wie Sie aus der Bilanz ersehen können, etwa 220 Millionen Franken sein werden. Dabei ist noch nicht eingerechnet, was eine Ankurbelung

des Bond-Marktes bringen wird. Ich würde sagen, es sei vertretbar, und es ist auch wichtig, dass die Cocos in der Schweiz ausgegeben werden können.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 9 Stimmen

Ziff. 3

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Stähelin, Frick, Germann, Maissen, Schweiger)

Streichen

Ch. 3

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Stähelin, Frick, Germann, Maissen, Schweiger)

Biffer

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Über diese Bestimmung haben wir bereits im Zusammenhang mit Artikel 8 Absatz 3 des Bankengesetzes entschieden.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 36 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(2 Enthaltungen)

10.3352

Motion WAK-NR. (10.050).

Too big to fail

Motion CER-CN. (10.050).

Too big to fail

Einreichungsdatum 21.05.10

Date de dépôt 21.05.10

Nationalrat/Conseil national 07.06.10

Bericht WAK-SR 16.05.11

Rapport CER-CE 16.05.11

Ständerat/Conseil des Etats 16.06.11

Marty Dick (RL, TI), pour la commission: Il y a des rapports écrits sur les motions 10.3352 et 10.3895. Tout simplement, selon le principe qu'il ne faut pas enfoncer des portes ouvertes, nous estimons que, vu le résultat du vote sur l'ensemble sur le projet 11.028, le but visé par ces motions est atteint. Nous vous demandons par conséquent de rejeter ces deux motions.

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Diese Motion wurde bereits im Rahmen der Beratung der Vorlage 11.028 diskutiert.

Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion. Es liegt kein anderer Antrag vor.

Abgelehnt – Rejeté

10.3895

Motion WAK-NR.

Befreiung der Wandelanleihen von der Verrechnungssteuer und der Stempelabgabe

Motion CER-CN.

Exonération de l'impôt anticipé et des droits de timbre pour les emprunts convertibles

Einreichungsdatum 22.11.10

Date de dépôt 22.11.10

Nationalrat/Conseil national 01.03.11 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Nationalrat/Conseil national 01.03.11

Bericht WAK-SR 16.05.11

Rapport CER-CE 16.05.11

Ständerat/Conseil des Etats 16.06.11

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Sie haben auch hier einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen. Es liegt kein anderer Antrag vor.

Abgelehnt – Rejeté

09.3396

Motion Noser Ruedi.

E-Billing für Lieferanten der Bundesverwaltung

Motion Noser Ruedi. Facturation électronique pour les fournisseurs de l'administration fédérale

Einreichungsdatum 29.04.09

Date de dépôt 29.04.09

Nationalrat/Conseil national 25.09.09

Nationalrat/Conseil national 07.03.11

Bericht FK-SR 02.05.11

Rapport CdF-CE 02.05.11

Ständerat/Conseil des Etats 16.06.11

Antrag der Mehrheit

Annahme der modifizierten Motion

Antrag der Minderheit

(Comte)

Annahme der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion modifiée

Proposition de la minorité

(Comte)

Adopter la motion

Bieri Peter (CEg, ZG), für die Kommission: Mit der vorliegenden Motion des Nationalrates, die von Herrn Noser eingebracht worden war, wird der Bundesrat beauftragt, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit die Bundesverwaltung ab 2012 elektronische Rechnungen von ihren Lieferanten verarbeitet und akzeptiert.

An sich ist dieses Begehren ja wenig bestritten und auch einleuchtend. Die elektronische Form vereinfacht den admi-