



11.3845

**Motion Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Investmentbanking
von systemrelevanten Funktionen
loslösen**

**Motion groupe
de l'Union démocratique du Centre.
Séparer les activités bancaires
d'investissement des fonctions
d'importance systémique**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.09.13
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.03.14

11.3857

**Motion grüne Fraktion.
Einführung
eines Trennbankensystems**

**Motion groupe des Verts.
Institution
d'un système bancaire différencié**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.09.13
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.03.14

11.4185

**Postulat
sozialdemokratische Fraktion.
Weniger Risiken
durch ein Trennbankensystem. Bericht**

**Postulat
groupe socialiste.
Diminuer les risques
par l'instauration d'un cloisonnement**





des activités bancaires. Rapport

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.09.13

Baader Caspar (V, BL): In unserer Motion "Investmentbanking von systemrelevanten Funktionen loslösen" haben wir den Text bewusst offen formuliert. Unsere Fraktion hat auch absichtlich keine konkreten Lösungen für das unseres Erachtens nach wie vor bestehende Problem der zu grossen Finanzinstitute, die "too big to fail" sind, vorgeschlagen. Wir wollen aber mit unserer Motion den Bundesrat beauftragen, in seiner Funktion als Exekutive dem Parlament Lösungen für dieses Problem zu unterbreiten – Lösungen dafür, wie das von den Grossbanken nach wie vor vor allem in den USA, aber auch in London ausgeübte Investmentbanking von den übrigen Geschäftstätigkeiten in der Schweiz, speziell von den systemrelevanten Funktionen, losgelöst werden kann. Ziel muss es sein zu verhindern, dass der Staat, die Nationalbank bzw. der Steuerzahler in Zukunft je wieder eine Bank retten müssen, weil sie im ausländischen Investmentbanking zu hohe Risiken eingegangen ist. Die Beispiele unserer Banken in den USA und in England haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, welche schwerwiegenden Folgen mit dem Investmentbanking verbunden sein können.

Der Bundesrat beantragt aus mir unverständlichen Gründen die Ablehnung dieser Motion. Er tut dies mit der Begründung, dass mit der Revision des Bankengesetzes vom 30. September 2011 den Risiken genügend begegnet worden sei, nämlich einerseits mit den höheren Eigenkapitalvorschriften und andererseits mit den durch die Banken zu erarbeitenden Notfallplanungen, welche dann von der Finma zu genehmigen sind. Mit diesen Notfallplanungen sei die Weiterführung systemrelevanter Funktionen jederzeit gewährleistet, schreibt der Bundesrat, indem diese Funktionen im Konkursfall in eine Brückenbank oder in eine andere Bank ausgliedert werden könnten.

Die Erhöhung des Eigenkapitals ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Aber an diese Notfallplanung glaube ich nicht, denn die in- und ausländischen Gläubiger würden eine Ausgliederung von systemrelevanten Funktionen sicher nicht zulassen. Würde heute eine Grossbank illiquid oder würde ihr der Konkurs drohen, so müssten die Schweizerische Nationalbank, der Staat und der Steuerzahler erneut eingreifen, weil die Grossbanken nach wie vor "too big to fail" sind. Eigentlich darf eine Bank nur so gross sein, dass sie im Notfall sterben kann, ohne dass der Staat eingreifen muss. Tendenziell brauchen wir also kleinere, dafür vermutlich mehr Banken. Dazu müssten wir unsere Regulierungen nicht weiter ausbauen, sondern lockern.

Vermutlich braucht es nicht nur eine funktionale, sondern vor allem auch eine örtliche Trennung der Bankaktivitäten: Die ausländischen Tochtergesellschaften müssten vom Mutterhaus unabhängig und eigenständig kapitalisiert werden, um zu verhindern, dass weiterhin billige inländische Kredite zur Finanzierung risikoreicher Auslandsanleihen verwendet werden könnten. Möglicherweise sind diese ausländischen Tochtergesellschaften sogar in Zwillingen- oder gar in eigenständige Gesellschaften auszugliedern, um den Durchgriff der Gläubiger zu verhindern.

All dies gilt es jetzt im Detail zu prüfen. Darum bitte ich Sie, unsere bewusst offen formulierte Motion zu unterstützen. In diesem Sinn wird die SVP-Fraktion auch die Motion 11.3857 der grünen Fraktion und das Postulat 11.4185 der SP-Fraktion unterstützen, da auch diese bewusst offen gehalten sind, sodass wir diese grundsätzlichen Fragen nun frei und ohne im Voraus festgefahrene Lösungen prüfen können.

Schelbert Louis (G, LU): Mit der Motion 11.3857 verlangt die grüne Fraktion die Einführung des Trennbankensystems. Damit lassen sich die nichtkalkulierbaren Risiken namentlich des Investmentbankings von den systemrelevanten Teilen des Bankgeschäfts, wie es zum Beispiel das normale Kreditgeschäft darstellt, abtrennen. Der Sinn des Eingriffs liegt darin, die volkswirtschaftlichen Risiken, die insbesondere von den zwei Grossbanken UBS und CS ausgehen, massiv zu verkleinern. Auch heute, fünf Jahre nach Ausbruch der globalen Banken- und Finanzkrise, verfügen die zwei Institute über Bilanzsummen, die ein Mehrfaches des Bruttoinlandsproduktes der Schweiz betragen. Die Schweizer Volkswirtschaft kann diese Risiken nicht tragen, oder anders gesagt: Der Zusammenbruch eines oder beider Institute in der heutigen Ausgestaltung wäre für die Schweiz eine volkswirtschaftliche Katastrophe.

Das wollen wir Grünen unbedingt verhindern, schon lange. Am 8. Dezember 2008, als es um die UBS-Rettung ging, habe ich mich namens unserer Fraktion hier für die Einführung eines Trennbankensystems ausgesprochen, und wir haben alle Vorstösse in dieser Richtung, die damals traktandiert waren, unterstützt – vergeblich. Der Bundesrat ging mit der "Too big to fail"-Vorlage einen anderen Weg. Damit verbesserte sich die Situation



gegenüber vorher leicht, deshalb haben wir damals der Vorlage am Schluss auch zugestimmt. Aber das Problem ist: Die Grossbanken bleiben "too big to fail", und die Risiken lassen sich so nicht auf das nötige Mass reduzieren.

Mit dieser Auffassung stehen wir nicht allein. Zu den gewichtigsten Zweiflern daran, dass die beschlossenen Massnahmen genügen, gehören der Internationale Währungsfonds und die Schweizerische Nationalbank. Auch sie glauben nicht an die Wirksamkeit einer Eigenmittelbasis mittels sogenannt risikogewichteter Aktiven, die die Banken in Eigenregie vornehmen können. Das ergibt am Schluss echtes, hartes Eigenkapital von heute bloss etwa 2,5 oder vielleicht 3 Prozent. Keinem anderen Unternehmen mit einer so geringen Kapitaldecke gäben die Grossbanken jenen Kredit, den sie für sich reklamieren.

Jedenfalls glauben wir Grünen wie der IWF und die SNB nicht, dass die UBS und die CS damit resistent genug wären, um das Wiederauflodern der jetzigen oder eine nächste tiefe Finanzkrise bestehen zu können. Das ist nach dem Debakel mit der UBS fast nicht zu glauben, aber es ist so.

Es kommt dazu, dass eine Bank wie die UBS offensichtlich nur beschränkt lernfähig ist. Dieses Jahr gab sie bekannt, trotz eines Verlusts von 2,5 Milliarden Franken Boni in der Höhe von ebenfalls 2,5 Milliarden Franken auszuschütten. Als interessierter Bürger fragt man in einem solchen Fall, wo der Realitätssinn der Verantwortlichen geblieben ist – nicht nur fallbezogen, sondern grundsätzlich. Der Abzocker-Initiative hat der UBS-Verwaltungsrat damit sicher zusätzlichen Auftrieb verliehen.

Ich möchte im Weiteren daran erinnern, dass der Investmentbereich, nicht nur der Investmentbereich dieser Bank, auf dem Höhepunkt der Krise Abermilliarden an Werten zerstört hat. Auch musste die UBS in den letzten zwei Jahren vor allem im Zusammenhang mit dem Investmentbanking über 2 Milliarden Franken an Bussen zahlen. Die Libor-Manipulationen gingen ebenfalls von diesem Bereich aus. Wir Grünen halten es für unerträglich, wenn schliesslich die Bevölkerung für die Folgen dieser zu riskanten Geschäfte geradestehen müsste.

Mit unserer Motion sind heute auch eine Motion der SVP-Fraktion und ein Postulat der SP-Fraktion zum gleichen Thema zu behandeln. Allen Vorstössen ist gemeinsam, dass sie es nicht länger hinnehmen wollen, dass die Hauptrisiken insbesondere der Grossbanken durch die Schweizer Volkswirtschaft und die Schweizer Steuerzahlerinnen und

AB 2013 N 1247 / BO 2013 N 1247

Steuerzahler getragen werden müssen. Die grüne Fraktion unterstützt alle drei Vorstösse. Wir sind uns bewusst, dass dies ein Eingriff in die Organisations- und Wirtschaftsfreiheit ist. Er erfolgt aber nicht leichtfertig, die Bedrohung ist real. Für die Schweizer Volkswirtschaft führt dies zu einer Entlastung. Wir Grünen verbinden damit auch die Erwartung, dass die Banken wieder vermehrt die Interessen des Arbeitsplatzes berücksichtigen und wahrnehmen.

Ich bitte Sie, alle drei Vorstösse anzunehmen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Die Grossbanken stellen noch immer ein enormes Risiko für die Schweizer Volkswirtschaft dar, obschon wir gesetzliche Änderungen zur Regulierung der "Too big to fail"-Banken vorgenommen haben. Genauso wenig wie Herr Baader glaube ich an das System der Auslagerung im Krisenfall. Ich möchte daran erinnern, dass wir im Rahmen dieser Gesetzesberatungen ein Mehrfaches verlangt hatten, nämlich eine massiv höhere Eigenmittelunterlegung. Heute ist diese, wie Herr Schelbert festgestellt hat, risikogewichtet. Nicht risikogewichtet sind etwa 3 Prozent Eigenmittel – das ist lachhaft! Das heisst, das Risiko wird im Krisenfall den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern aufgebürdet. Wir hatten damals, im Rahmen der "Too big to fail"-Vorlage, nicht risikogewichtet 10 Prozent Eigenmittel verlangt, zusätzlich noch die Cocos zur Absicherung. Risikogewichtet wären dies also mindestens 20 Prozent, wenn nicht mehr. Wir gehen hier auch einig mit berühmten Volkswirtschaftlern, die heute feststellen: Die Eigenmittelunterlegung der systemrelevanten Banken ist ungenügend.

Wir hatten im Rahmen der damaligen Beratungen verlangt, dass das Investmentbanking bei den "Too big to fail"-Banken verboten, das heisst ausgelagert wird. Man hat die Chance damals nicht genutzt; der entsprechende Antrag wurde abgelehnt. Wir haben jetzt von Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf verlangt – das schockiert mich am meisten –, dass mindestens das Risiko, das die Steuerzahlenden tragen müssen, das sind mehrere Milliarden Franken, von den Grossbanken abgegolten werden muss. Das sind Wettbewerbsverzerrungen im Bankensystem, weil sie sich damit ihr Risiko vom Bund und damit von den Steuerzahlenden finanzieren lassen. Es sind die gleichen Steuerzahlenden, die bereits diese Banken retten mussten; die gleichen Bürgerinnen und Bürger, denen man zumutet, sich mindestens im Halbjahresrhythmus mit den Grossbanken zu beschäftigen. Ich erinnere an all die Vorlagen, die wir jetzt wegen Fehlverhaltens der Banken behandeln mussten,



wegen der Umgehung von Steuergesetzen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen feststellen, dass weiterhin abgezockt wird, auch bei den Grossbanken, obschon die Manager das Risiko nicht tragen.

Der Bundesrat will nicht, dass die Vorstösse angenommen werden, nicht einmal das SP-Postulat, das verlangt, dass in einem Bericht aufgezeigt werde, wie das Risiko vermindert und in welchen Formen ein Trennbankensystem durchgeführt werden kann. Nicht einmal einen Bericht dazu wollen Sie erstellen! So geht das nicht. Wir dürfen dieses Risiko der Grossbanken den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr zumuten. Die Schweiz muss endlich aus dieser Geiselhaft – das ist es – befreit werden. Dass es eine Geiselhaft ist, haben wir an all den Gesetzen gesehen, die wir gleichsam unter Zwang verabschieden mussten.

Wir haben jetzt drei Vorstösse vor uns: Es ist die Motion 11.3845 der SVP-Fraktion, "Investmentbanking von systemrelevanten Funktionen loslösen"; wir haben die Motion 11.3857 der grünen Fraktion, "Einführung eines Trennbankensystems"; wir haben das Postulat 11.4185 der SP-Fraktion, "Weniger Risiken durch ein Trennbankensystem. Bericht", das eine Evaluation der möglichen Formen eines Trennbankensystems verlangt. Die SP-Fraktion will, dass sich endlich etwas bewegt und dass dieses Risiko ernst genommen wird. Wir werden alle drei Vorstösse unterstützen. Sie gehen alle in die gleiche Richtung. Das ist dann ein ganz klarer Auftrag an den Bundesrat, darzulegen, wie die Risiken für die Schweiz verringert werden können, und auch Lösungen für ein Trennbankensystem aufzuzeigen und dem Parlament zu unterbreiten.

Ich bitte Sie, mit uns alle drei Vorstösse zu unterstützen und den Bundesrat entsprechend zu beauftragen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Der Bundesrat bittet Sie, alle drei Vorstösse abzulehnen.

Wir haben ja schon verschiedentlich über diese Fragen diskutiert; auch die "Too big to fail"-Expertenkommission hat sich mit diesen Fragen auseinandergesetzt. Der Vorschlag, den wir dann im Rat diskutiert haben, ist Ihnen bekannt: Wir haben eine Verschärfung der Eigenmittelanforderungen, neue Kapitalinstrumente und organisatorische Massnahmen eingeführt und auch festgelegt, welche Dienstleistungen im Krisenfall unverzichtbar sind. Wir haben auch die Dienstleistungen im Zahlungsverkehr festgehalten und eine Einlagensicherung eingeführt. Das alles haben wir mit der "Too big to fail"-Vorlage gemacht.

Diese "Too big to fail"-Regelung geht weiter als alle anderen Regelungen, wenn man das international vergleicht. Natürlich werden erst Ende 2018 alle Puffer aufgebaut sein, aber das ist in der Anlage so vorgesehen. Würde man jetzt Ihre Motionen umsetzen oder Berichte verfassen, würde das auch einige Zeit benötigen – ganz abgesehen davon, dass wir der Auffassung sind, dass es aufgrund der Diskussion, die wir geführt haben und in der wir klare Regelungen festgehalten haben, um unsere Situation gegenüber diesen Grossbanken zu sichern, nicht richtig wäre, hier noch weiter zu gehen.

Frau Leutenegger Oberholzer, es ist nicht so, dass die Steuerzahler bei der Rettung der UBS etwas finanzieren mussten. Wir haben zwar diese 6 Milliarden Franken mehr oder weniger vorgeschossen, aber wir haben dann diese Pflichtwandelanleihe für 7,2 Milliarden Franken wieder abstossen können. Es hat also – natürlich auch mit viel Glück – einen Gewinn gegeben, aber es war nicht so, dass die Steuerzahler hier zur Kasse gebeten wurden. Ich denke, es ist wichtig, dass man das festhält.

Im Übrigen war es so, dass die "Too big to fail"-Expertengruppe sich durchaus auch mit dem Trennbankensystem und mit der Frage eines Holdingmodells auseinandergesetzt hat. Beim Trennbankensystem hat sich dann die Frage gestellt, wie bei den Geschäftsbanken das Verbot des Eigenhandels durchgesetzt werden könnte. Man hat festgestellt, dass die Definition des Eigenhandels hier sehr schwierig und problematisch wäre und dass es dann möglicherweise einfach zu einer Verlagerung von Tätigkeiten in weniger regulierte Sektoren, zum Beispiel in Investment Banks oder Hedge-Fonds, kommen würde. Das wäre ja möglich, weil diese Sektoren weniger reguliert sind.

Die Expertenkommission ist zum Schluss gekommen, dass beim Holdingmodell die Konzernhaftung nur bei gleichzeitiger, vollständiger operativer, personeller und rechtlicher Trennung von verschiedenen Konzernteilen begrenzt würde. Da sind wir uns sicher einig. Das würde also heissen, dass man den Konzern zerschlagen müsste. Das ist ein ziemlicher Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit – für alle diejenigen, die sich für die Wirtschaftsfreiheit starkmachen. Es wäre zudem wahrscheinlich, dass die Schweiz in einem Krisenfall, wenn eine Tochtergesellschaft im Ausland in Konkurs geraten würde, trotzdem zur Rettung der Muttergesellschaft angehalten würde. Eine vollständige Trennung in diesem Sinne wäre dann kaum möglich. Das war die Einschätzung der "Too big to fail"-Expertenkommission, die der Bundesrat teilt.

Wir sind deshalb der Auffassung, dass es nicht zielführend ist, hier weitere Berichte zu machen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Es gibt Unterschiede zwischen volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Betrachtung. Ich nehme an, dass Ihnen das auch bekannt ist. Es ist Ihnen auch bekannt, dass die Abgeltung dieses Risikos, das der Bund trägt, mehrere Milliarden



wert ist; Sie kennen die Studie des Instituts für schweizerisches Bankwesen (ISB).

AB 2013 N 1248 / BO 2013 N 1248

Ich möchte Sie fragen, Frau Bundesrätin: Sind Sie sich dessen bewusst, dass im Hintergrund eine Volksinitiative in Vorbereitung ist, wenn der Bundesrat nicht endlich handelt und dieses Risiko reduziert? Dann werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sagen, was sie von diesem Risiko halten und ob sie weiterhin bereit sind, es zu tragen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Die "Too big to fail"-Vorlage ist eine Gesetzesvorlage. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit dieser Regelung der Grossbanken, der systemrelevanten Banken, nicht einverstanden gewesen wären, dann hätten sie im Rahmen eines Referendums eine andere Haltung durchaus vertreten können. Tatsache ist, dass die "Too big to fail"-Vorlage seit März 2012 in Kraft ist. Tatsache ist, dass es ein gutes System ist, das aber noch aufgebaut werden muss; es kann nicht direkt umgesetzt werden, wenn eine Kapitaldecke aufgebaut werden muss.

Im Übrigen haben wir zwei systemrelevante Finanzinstitute und nicht mehr. Das ist mindestens im Moment so, das kann sich natürlich noch ändern, wenn die Schweizerische Nationalbank vielleicht einmal ein weiteres Institut als systemrelevant erklärt. Die übrigen Finanzinstitute sind aber nicht systemrelevant. Von daher stellt sich in dem Sinne die Frage der staatlichen Haftung bzw. des staatlichen Einschreitens gar nicht.

Ich möchte Sie daher bitten, die Vorstösse abzulehnen.

11.3845

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 11.3845/9161)

Für Annahme der Motion ... 107 Stimmen

Dagegen ... 72 Stimmen

(6 Enthaltungen)

11.3857

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 11.3845/9162)

Für Annahme der Motion ... 100 Stimmen

Dagegen ... 74 Stimmen

(11 Enthaltungen)

11.4185

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 11.3845/9171)

Für Annahme des Postulates ... 101 Stimmen

Dagegen ... 74 Stimmen

(9 Enthaltungen)