

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**

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**

Nationalrat/Conseil national 09.09.13

Ständerat/Conseil des Etats 12.03.14

14.3002

**Postulat WAK-SR.
Evaluation
der «Too big to fail»-Vorlage
Postulat CER-CE.
Evaluation
du projet «too big to fail»**

Ständerat/Conseil des Etats 12.03.14

Antrag der Mehrheit

Ablehnung der Motionen 11.3845 und 11.3857

Antrag der Minderheit

(Levrat, Fetz, Föhn, Recordon)

Annahme der Motionen 11.3845 und 11.3857

Proposition de la majorité

Rejeter les motions 11.3845 et 11.3857

Proposition de la minorité

(Levrat, Fetz, Föhn, Recordon)

Adopter les motions 11.3845 et 11.3857

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motionen 11.3845 und 11.3857 und die Annahme des Postulates 14.3002.

Grabner Konrad (CE, LU), für die Kommission: Weil verschiedene Vorstösse tangiert sind und dazu auch im Nationalrat noch weitere Vorstösse eingereicht wurden, die möglicherweise dann später noch zu uns gelangen, schaffe ich zu Beginn einen kurzen Überblick.

Die Motion 11.3845, «Investmentbanking von systemrelevanten Funktionen loslösen», verlangt vom Bundesrat, dass er Lösungen vorschlägt, wie insbesondere das risikoreiche

Investmentbanking der Grossbanken von den für die Schweiz systemrelevanten Funktionen losgelöst werden kann. Diese Motion wurde am 26. September 2011 eingereicht und am 9. September 2013 vom Nationalrat mit 107 zu 72 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Der Bundesrat beantragte ursprünglich die Ablehnung der Motion.

Die Motion 11.3857, «Einführung eines Trennbankensystems», fordert den Bundesrat auf, die nötigen Schritte zu unternehmen, um ein Trennbankensystem einzuführen. Ein funktionales und territoriales Trennbankensystem bzw. die Holdingstruktur sollen bezüglich ihrer Umsetzung und ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile verglichen und geprüft werden. Diese Motion wurde zu einem ähnlichen Zeitpunkt, am 28. September 2011, eingereicht und am 9. September 2013 vom Nationalrat ebenfalls angenommen, mit 100 zu 74 Stimmen bei 11 Enthaltungen. Auch hier beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion.

Am 9. September 2013 wurde das Postulat 11.4185 der SP-Fraktion angenommen. Es verlangt vom Bundesrat einen Bericht zum Trennbankensystem.

Ich möchte erwähnen, dass im Nationalrat während der letzten Herbstsession noch drei weitere Vorstösse eingereicht worden sind. Sie sind heute noch nicht bei uns traktiert, weil sie noch im Nationalrat hängig sind. Es sind dies die Motion 13.3740 der SVP-Fraktion, «Grundsätze zur Lösung des 'Too big to fail'-Problems», die Motion 13.3743 der SP-Fraktion, «Bankensicherheitsmotion. Swissness-Trennbankensystem», sowie die Motion 13.3744, «Bankensicherheitsmotion. Mehr Eigenmittel zum Schutz der Volkswirtschaft», ebenfalls von der SP-Fraktion.

Wie gesagt, die letzten drei Motionen sind noch hängig, wir diskutieren sie heute nicht. Aber ich gehe davon aus, dass sich die Argumentation in eine ähnliche Richtung entwickeln wird.

Da es sich um sehr wichtige und einschneidende Motionen handelt, hat Ihre Kommission bereits früher beschlossen, zu diesen Fragen eine breite Anhörung durchzuführen. Ich werde bei der Berichterstattung insbesondere über die Ergebnisse dieser Anhörung informieren. Die Anhörung beanspruchte einen grossen Teil der Kommissionssitzung; der inhaltliche Teil war indes, wie ich dem Protokoll entnehmen konnte, relativ knapp, weil sich die Mehrheit der Kommission von den Argumenten, die in der Anhörung geäussert wurden, zu einer Ablehnung der Vorstösse bewegen liess.

Wir haben zuerst Herrn Mark Branson, Vertreter der Finma, angehört. Er hat darauf hingewiesen, dass sich die Schweiz bei der Regulierung für die Grossbanken für ein anreizgesteuertes System entschieden hat und bewusst auf Eingriffe in die Grossbanken oder auf direkte Strukturvorgaben verzichtet hat.

Die zurzeit geltende Gesetzgebung beinhaltet vier Kernmassnahmen:

1. Die Banken sind verpflichtet, substanziell höhere Eigenmittel aufzubauen.
2. Die Zahlungsfähigkeit einer Bank in einer akuten Krise wird über ein neues Liquiditätsregime verbessert.
3. Die Grossbanken sind verpflichtet, Stabilisierungspläne für Krisensituationen zu erstellen.
4. Das gesetzliche Instrumentarium zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten wurde angepasst und stark verbessert. Das Kernstück dabei ist die Möglichkeit, die Gläubiger an anfallenden Verlusten zu beteiligen, und zwar mit dem sogenannten Bail-in.

Vonseiten der Finma wurde darauf hingewiesen, dass die Umsetzung dieser Massnahmen nun in vollem Gange sei. Die Grossbanken sind daran, ihre Eigenmittelbasis zu stärken und ihre Bilanzen zu verkürzen. Das neue Liquiditätsregime haben sie implementiert, die Stabilisierungspläne erstellt.

Die Abtrennung von Kapitalmarktaktivitäten vom Rest einer Bank ist als Idee nicht neu. Sie wurde damals in der «Too big to fail»-Expertenkommission diskutiert und schliesslich verworfen. Sie mögen sich erinnern, dass uns die «Too big to fail»-Expertenkommission damals einen einstimmig verabschiedeten Expertenbericht unterbreitete, der die Basis

für die damalige Botschaft des Bundesrates bildete. Es kommt dazu, dass UBS und Credit Suisse letztes Jahr entsprechende Massnahmen angekündigt haben. Beide Banken beabsichtigen die Gründung einer unabhängigen Bank in der Schweiz für das Geschäft mit Schweizer Geschäfts- und Privatkunden sowie weitergehende Restrukturierungen in ihren globalen Strukturen.

Die Finma unterstützt diese Pläne. Hingegen erachtet sie die Einführung eines vollkommenen Trennbankensystems, welches Querfinanzierungen und Geschäftsbeziehungen zwischen den Konzerneinheiten verbieten würde, als nicht erforderlich. Aus Sicht der Finma sollte der mit der «Too big to fail»-Gesetzgebung eingeschlagene Weg nun konsequent weiterverfolgt werden. Es sollte nicht ein abrupter Richtungswechsel erfolgen. Die Schweiz verfüge über ein gutes System zur Eindämmung der «Too big to fail»-Risiken. Gemäss Finma ist die Schweiz auch international Vorreiterin und erhält in diesem Bereich auch internationale Beachtung. Weiter haben wir Herrn Jean-Pierre Danthine, Mitglied des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, angehört. Er hat im Wesentlichen die Ausführungen der Finma bestätigt. Selbstverständlich sei es immer gerechtfertigt, sich zu fragen, ob es noch bessere Systeme zur Erreichung der Ziele gäbe. Heute wäre es aber nach seiner Ansicht verfrüht, dazu Aussagen zu machen. Er wies weiter darauf hin, dass die Banken bereits heute gezwungen sind, Notfallpläne vorzubereiten für den Fall, dass sie in einer Krise dazu gezwungen wären, einen Teil ihrer Geschäftsaktivitäten aufzugeben. Das bedinge bereits heute, dass die Geschäftsorganisation, die Garantien und die Verrechnungen zwischen den einzelnen Einheiten so vorgenommen werden, dass dies im Krisenfall auch möglich wäre.

In der Diskussion in der Kommission und auf entsprechende Fragen von Kommissionsmitgliedern hin hat dann die Finma darauf hingewiesen, dass auch in den Vereinigten Staaten keine Separierung angeordnet, sondern lediglich ein Verbot des Eigenhandels eingeführt wurde. In Grossbritannien hat die Vickers Commission eine Separierung des Retailgeschäfts von der Restbank vorgegeben. Diese Vorgabe gehe aber nicht so weit, dass auch Beziehungen zwischen diesen Einheiten verboten würden. Auch in der EU gibt es im Augenblick Diskussionen. Die Finma geht aber davon aus, dass auch dort keine harte Regulierung bezüglich eines Trennbankensystems erreicht wird. Die Finma hat weiter darauf hingewiesen, dass heute die Notfallpläne der Bank funktionieren müssen und diese im konkreten Fall auch eine Separierung vorsehen.

Wir haben dann im Anschluss daran die zwei Verwaltungsratspräsidenten der Grossbanken, Herrn Urs Rohner, Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse, sowie Herrn Axel Weber, Verwaltungsratspräsident der UBS, und schliesslich auch noch Herrn Professor Ernst Baltensperger als Vertreter der Wissenschaft angehört. Herr Rohner hat zu Beginn darauf hingewiesen, dass komplexe Dienstleistungen oftmals nur von grossen Universalbanken erbracht werden können, die auf ein eigenes Investmentbanking-Know-how zurückgreifen können. Würde ein Trennbankensystem eingeführt, wäre die Schweizer Wirtschaft nach Ansicht der Grossbanken viel stärker von ausländischen Banken abhängig. Trennbankensysteme sind nach der Auffassung der Grossbanken nicht bessere Systeme und sind auch nicht stabiler als Universalbanken. Es treffe sogar das Gegenteil zu. Die Finanzkrise habe aufgezeigt, dass Trennbanken eigentlich weniger stabil seien als Universalbanken. Das wurde anhand von Beispielen dann noch verdeutlicht. Lehman Brothers, Bear Stearns und Merrill Lynch waren Investmentbanken. Northern Rock war eine reine Retailbank, die Hypo Real Estate in Deutschland war spezialisiert auf Real-Estate-Finanzierungen. Alle diese Banken, die in der Krise untergegangen sind, wären auch untergegangen, wenn es ein Trennbankensystem gegeben hätte. Diversifizierte Universalbanken seien dagegen besser in der Lage, Risiken in einem spezifischen Geschäftsbereich durch Gewinne in anderen Bereichen auszugleichen, sollte es einmal eine Krise geben. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Expertenkommission das Trenn-

bankensystem damals abgelehnt hat, weil man zur Überzeugung gekommen sei, dass dadurch ein unverhältnismässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit erfolgt wäre. Der Bundesrat und das Parlament hätten sich nach einer vierjährigen Debatte für ein überzeugendes Massnahmenpaket und einen klaren Zeitplan für die «Too big to fail»-Problematik entschieden. Es gelte nun, nicht auf halbem Weg stehen zu bleiben und sich bei der Umsetzung nicht in eine andere Richtung zu bewegen.

Am Beispiel der Credit Suisse wurde dann in der Kommission noch die Frage der Kapitalisierung praktisch dargestellt. Die Credit Suisse hat heute eine Bilanzsumme von 895 Milliarden Franken, und bereits heute stehen 120 Milliarden Franken, das heisst 11 Prozent, an verlusttragenden Eigenmitteln und Rekapitalisierungsmitteln über Bail-in zur Verfügung. 11 Prozent, das sei mehr als das Doppelte der gesamten UBS-Verluste in der grössten Krise, die es damals gab. Damals hatte die UBS eine zweieinhalbmal so grosse Bilanz wie die Credit Suisse heute. Wenn man auf die Bilanzsumme abstellt, könnte man also sagen: doppelt so viele Eigenmittel für eine zweieinhalbmal kleinere Bank.

Angesichts der laufenden Verbesserungen auch bei der Strategie solle man deshalb nicht in das Geschäftsmodell eingreifen. Die Schweizer Regulierung und die neuen Gesetze hätten ihre Wirkung entfaltet und die richtigen Anreize gesetzt. Die Grossbanken appellierten denn auch an die Kommission, die Rechts- und Planungssicherheit zu berücksichtigen. Dies bedeute, dass man die Empfehlungen der Expertengruppe Brunetti abwarte und insbesondere auch den Zeitplan für die «Too big to fail»-Massnahmen einhalte. Zudem ist ja eine Evaluation im Jahre 2015 vorgesehen. Nun weiter gehen zu wollen, bevor international nachgezogen werde, und neue Standards zu setzen, wäre falsch.

Man kann sagen: Diese Aussagen der Grossbanken haben uns natürlich nicht überrascht. Die Grossbanken wollen das bisherige System weiterführen. Sie haben aber eine Änderung bezüglich ihrer Organisationsstruktur vorgenommen und vor dem Hintergrund der Auflagen der «Too big to fail»-Vorlage auch die Möglichkeit geschaffen, dass gewisse Teile der Banken im Krisenfall abgespalten werden können.

Wir haben dann noch Herrn Professor Ernst Baltensperger als Vertreter der Wissenschaft angehört. Er hat vor allem darauf hingewiesen, dass die Banken von den Investoren und der Öffentlichkeit daran gemessen werden, wie rasch und überzeugend es ihnen gelingt, Strukturen zu schaffen, welche die Abtrennung systemrelevanter Funktionen im Ernstfall realisierbar und glaubwürdig erscheinen lassen. Die Holding-Organisation nütze dabei allerdings nichts, solange die Obergesellschaft weiterlaufe. Dann gelte ein bankenrechtlicher Beistandszwang im Bankkonzern. Selbst im Konkurs- und Abwicklungsfall der Obergesellschaft helfe es nur, wenn zwischen den verschiedenen Konzerngesellschaften keinerlei finanzielle, personelle und operative Verflechtungen bestehen.

Professor Baltensperger hält die «Too big to fail»-Vorlage nach wie vor für richtig.

Es liegt nun an den Banken und an der Aufsichtsbehörde, innert nützlicher Frist zu überzeugenden Lösungen zu kommen. Die Aussagen der Schweizerischen Nationalbank, der Finma, der beiden Grossbanken und der Wissenschaft – jeweils aus ihrer spezifischen Sicht – waren inhaltlich identisch. Deshalb konzentrierte sich die Diskussion in Ihrer Kommission anschliessend vor allem auf die politische Umsetzung.

Vonseiten des Bundesrates wurde darauf hingewiesen, dass mit der «Too big to fail»-Vorlage als Ziel gesetzt worden war, bis spätestens Februar 2015 einen Evaluationsbericht vorzulegen. Dieser Bericht soll aufzeigen, inwiefern die Regelungen vergleichbar sind und umgesetzt wurden. Die Kommission kam zum Schluss, dass die «Too big to fail»-Gesetzgebung zurzeit nicht anzupassen sei und dass die Banken in dieser Frage darauf angewiesen seien, dass sich das Parlament konsistent verhalte und damit auch zur Rechtssicherheit beitrage. Deshalb hat die Mehrheit der Kommission auch den Weg der Expertenkommission und

des Bundesrates unterstützt; sie will den Evaluationsbericht im Februar 2015 abwarten, bevor sie allenfalls weitere Massnahmen beschliesst.

Wir hatten dann noch eine längere Diskussion über die Frage der Sistierung der beiden Motionen. Die Sistierung wurde per Ordnungsantrag verlangt. Die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, dass die Motionen nicht sistiert werden sollen, vor allem auch deshalb, weil ein Sistierungsbeschluss so interpretiert werden könnte, die Einführung eines Trennbankensystems könne weiterhin als Option angesehen werden. Dies ist aber nach Ansicht der Kommission aus heutiger Sicht klar nicht der Fall. Die Kommissionsmehrheit will mit der Ablehnung der beiden Motionen zum Ausdruck bringen, dass sie den vom Bundesrat vorgezeichneten Weg vollumfänglich unterstützt. Dies ist auch zum Ausdruck gebracht worden, indem ein Kommissionspostulat verabschiedet worden ist. Dieses verlangt eine breite Evaluation und konzentriert sich nicht ausschliesslich auf die Frage des Trennbankensystems. Selbstverständlich darf aber auch diese Frage nochmals geprüft werden, falls sich im Rahmen der Evaluation erweisen sollte, dass die getroffenen Massnahmen nicht genügen.

Die Abstimmungen verliefen am Schluss wie folgt: 6 Mitglieder der Kommission unterstützten eine Sistierung der beiden Vorstösse, 7 waren dagegen. Vermutlich auch infolge der Ablehnung der Sistierung waren dann 6 Mitglieder der Kommission für die Annahme der Motionen und 7 dagegen. Das Kommissionspostulat wiederum wurde mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung unterstützt.

Ich ersuche Sie, Ihrer Kommission zu folgen. Sie können heute davon ausgehen, dass wir uns im kommenden Jahr mit dem Evaluationsbericht und mit dieser Thematik nochmals intensiv auseinandersetzen werden.

Janiak Claude (S, BL): Ich bin nicht Mitglied der Kommission. Dieses Postulat wird verabschiedet werden; es gibt dazu ja keine Minderheit, es beantragt niemand, das Postulat abzulehnen. In diesem Postulat wird ein Bericht unter anderem mit Massnahmen wie «funktionales und territoriales Trennbankensystem bzw. Holdingstruktur» gefordert. Jetzt habe ich gerade von Herrn Graber gehört, dass dieser Bericht dann irgendeinmal Ende dieses, Anfang nächsten Jahres kommen wird und wir dann wieder über das Thema diskutieren werden. Ich sehe daher nicht ein, weshalb wir jetzt einerseits die beiden Motionen ablehnen wollen und damit etwas zum Ausdruck bringen und andererseits die Fragen trotzdem noch über ein Postulat abklären wollen. Ich bin überzeugt, dass die Behandlung der Motionen von jeder anderen Kommission sistiert worden wäre, wenn schon ein Bericht verlangt wird. Das Postulat wird sicher angenommen, da es ja keine Minderheit dazu gibt. Wir könnten da wirklich Zeit sparen, weil das Thema in jedem Fall nächstes Jahr noch einmal diskutiert wird. Von meiner bisherigen Erfahrung her, wie man mit solchen Vorstössen umgeht, begreife ich dieses Vorgehen der Kommission schlicht und ergreifend nicht. Ich beantrage deshalb Rückweisung an die Kommission und Sistierung.

Graber Konrad (CE, LU), für die Kommission: Wir haben das ja auch in der Kommission diskutiert, und die Mehrheit war der Auffassung, dass wir die Vorstösse nicht sistieren sollten. Diese Überlegung war vor allem deshalb mehrheitsfähig, weil man folgender Auffassung war: Wenn wir jetzt diese Motionen diskutieren und nicht ablehnen – auch wenn alle Argumente für eine Ablehnung sprechen – haben wir eine Rechtsunsicherheit in dieser Frage. Wir wollten hier also klar bestätigen, dass der Weg, der vom Bundesrat und der Expertenkommission eingeschlagen wurde, fortgeführt werden soll. Dieser Weg des Bundesrates sieht eine Evaluation vor. Der Evaluationsbericht soll im Frühling des nächsten Jahres vorliegen. In dieser Evaluation – das ist der Inhalt des Postulates – soll die ganze Auslegeordnung nochmals gemacht werden.

Die Kommission geht aber aufgrund der Anhörungen und der geführten Diskussion klar davon aus, dass auch zu die-

sem Zeitpunkt voraussichtlich die Frage des Trennbankensystems nicht mehrheitsfähig sein wird und dass es auch nicht von der Expertenkommission vorgeschlagen werden wird. Aber eine Evaluation wäre nicht vollständig, ohne dass diese Frage auch vor dem Hintergrund der politischen Diskussion thematisiert wird. Aber die Diskussion in der Kommission war klar. Wir sind klar der Auffassung, dass die Motionen abzulehnen sind und dass die Evaluation dann in der ganzen Breite durchgeführt werden muss. Wenn Sie das Postulat betrachten, sehen Sie, dass es dabei auch um die Optimierung der «Too big to fail»-Gesetzgebung geht sowie um die Weiterentwicklung der Notfallpläne, die Verschärfung der Eigenmittelanforderung, strenge Liquiditätsvorschriften und Vorschriften zu Klumpenrisiken. Das Thema Trennbankensystem ist ein Punkt unter vielen.

Aus heutiger Sicht ist die Kommission klar der Auffassung, dass man jetzt den Weg des Bundesrates und der Expertenkommission verfolgen, die Motionen ablehnen und dann den Evaluationsbericht im Februar abwarten soll. Ich unterschätze das Finanzdepartement nicht, aber man muss ja auch sehen, dass es, wenn der Bericht des Evaluationsgremiums vorliegt, dann noch einmal ein oder zwei Jahre benötigen wird, bis wieder ein Gesetzentwurf vorliegt, vor allem wenn es auch Änderungen gibt. Deshalb sind wir der Auffassung, dass hier dieser Vorentscheid zu treffen ist.

Levrat Christian (S, FR): Ich möchte kurz zu zwei Punkten Stellung nehmen:

Ein erstes Argument ist die Frage der Rechtssicherheit. Ich bezweifle, dass wir heute durch einen Entscheid hier sehr viel zur Rechtssicherheit beitragen. Es wird nach wie vor so sein, dass der Nationalrat diesen Motionen mehrheitlich und relativ deutlich im Verhältnis von 100 zu 70 zustimmt. Der Nationalrat wird den drei weiteren Motionen, die eingereicht wurden, zweifellos auch zustimmen. Wir werden auch diese im Verlauf des Jahres hier behandeln müssen. Wenn wir heute entscheiden, haben wir im Bereich Rechtssicherheit nichts gewonnen, sicher ist einzig, dass wir die gleiche Frage aufgrund von drei weiteren Motionen im Herbst nochmals behandeln müssen.

Ein zweites Argument ist folgendes: Es ist meiner Ansicht nach nicht sehr weise, auf der einen Seite ein Postulat einzureichen, mit dem wir einen Bericht zum Trennbankensystem verlangen, das ist das Postulat der Kommission, und auf der anderen Seite diese Motionen abzulehnen, ohne die Ergebnisse dieses Berichtes abzuwarten und ohne die Ergebnisse der Zwischenbeurteilung der «Too big to fail»-Gesetzgebung auszuwerten.

Ich habe den Eindruck, dass eine Sistierung sowohl im Sinne der Ökonomie der Mittel dieses Rates – wir sollten vermeiden, jeden dritten Monat die gleiche Diskussion zu führen – als auch inhaltlich ein ziemlich weiser Entscheid ist. Die Meinung der Kommission war sehr geteilt, die Stimmenverhältnisse waren nicht so klar. Es wäre meiner Meinung nach ein kluger Entscheid, dieses Geschäft in die Kommission zurückzuschicken, verbunden mit dem Auftrag, das Ganze nochmals anzuschauen, wenn diese Berichte vorliegen.

Föhn Peter (V, SZ): Ich bitte Sie ebenfalls, dem Antrag auf Sistierung zuzustimmen. Betreffend die Rechtssicherheit bzw. Rechtsunsicherheit habe ich genau die gleiche Meinung wie mein Vorredner, Herr Levrat. Wir können jetzt Ja oder Nein sagen zum Trennbankensystem, und dann kommt nachträglich der Bericht, und der sagt dann vielleicht etwas anderes aus. Mit einer Sistierung will man überhaupt nichts anderes, als dass wir den Brunetti-Bericht abwarten. Dann können wir aufgrund einer Auslegeordnung, auf einem breiten Fundament aufbauend, entscheiden.

Jetzt würde ich dem Trennbankensystem zustimmen. Ansonsten nehmen wir auch etwas vorweg. Wenn wir es ablehnten, würden wir die Botschaft aussenden, man wolle das nicht. Aber wir kennen den Bericht noch nicht. Es wäre richtig, diesen Bericht abzuwarten. Und, Herr Kommissionssprecher: Die Stimmenverhältnisse in der Kommission waren nie

sehr klar. Es war immer eine äusserst knappe Mehrheit, es ist immer nur mit einer Stimme Unterschied entschieden worden, einerseits in Bezug auf die Sistierung, andererseits in Bezug auf die Frage: Trennbankensystem, ja oder nein? Wir waren auch da total verunsichert.

Herr Kommissionssprecher, Sie haben selber in Ihrem Votum gesagt, dass wir uns in einem Jahr wiederum intensiv mit diesen Themen auseinandersetzen werden, wenn der Bericht da ist. Da wäre es wirklich klug und richtig, wenn wir diesen Bericht jetzt abwarten. Dann können wir auf einem guten Fundament entscheiden.

Stadler Markus (GL, UR): Mit den Postulaten 11.3473 und 13.3718 habe ich Abklärungen zum Abbau der «Too big to fail»-Risiken verlangt. Beide Postulate hat unser Rat nicht angenommen. Das vorliegende Kommissionspostulat stimmt inhaltlich mit dem letztgenannten überein. Wir sollten in dieser Sache nicht noch mehr Zeit verstreichen lassen. Weitere Klärung im Sinne der Stabilität des Finanzplatzes Schweiz tut not. Ich unterstütze deshalb das Kommissionspostulat.

Weil bezüglich eines Trennbankensystems in der Schweiz keine genügenden Abklärungen aus Sicht des öffentlichen Interesses vorliegen, stimme ich dem Sistierungsantrag Janiak zu.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Ich bin mit dem Sprecher der Mehrheit der WAK der Meinung, dass man heute entscheiden kann. Es ist so, dass die Rechtssicherheit halt in der Tat auch ein Argument ist. Die Tatsache, dass es in einer Frage im anderen Rat noch andere Motionen gibt oder dass der Zweit- oder Erstrat, je nachdem, zu einem anderen Ergebnis kommt, ist ja nichts fundamental Neues in einem Zweikammersystem. Ich gehe davon aus, dass man das in diesem Rat auch entscheiden kann, wenn man der Auffassung ist, dass ein Systemwechsel zu einem Trennbankensystem nicht das Richtige ist. Das Postulat mag Herrn Janiak etwas seltsam vorkommen, und wenn man ehrlich ist, muss man sagen, es war ein Entgegenkommen gegenüber der Minderheit. Wir haben gehört, wie die Beratung in der WAK verlaufen ist: Eine knapp unterlegene Minderheit wollte das Geschäft sistieren, und eine Mehrheit wollte entscheiden. Dann gab es einen knappen Entscheid gegen die Motionen. Man hat aber nachher mit dem Postulat und dem Bericht die Bereitschaft zeigen wollen, das Thema, falls es tatsächlich neue Erkenntnisse gäbe, noch einmal aufzunehmen.

Der Kommissionssprecher hat es deutlich referiert: Wir haben einlässliche Hearings durchgeführt. Keiner von denen, die etwas von der Sache verstehen, hat dazu geraten, ein Trennbankensystem zu machen. Von daher meine ich, dass man schon jetzt entscheiden kann. Die Banken – wir haben es vom Kommissionssprecher gehört – haben ja auch nicht nichts getan. Es gab die «Too big to fail»-Vorlage mit den Eigenmittelvorschriften. Wir haben auch gehört, dass die UBS den Eigenhandel eingestellt hat. Wir haben gehört, dass es in den Grossbanken neue Rechtsstrukturen gibt und dass das Schweizer Geschäft abgetrennt wird. Man kann also nicht so tun, als ob wir noch in der Finanzkrise von 2008 wären. Es ist einiges gegangen. Wir tragen auch eine volkswirtschaftliche Gesamtverantwortung, die wir wahrnehmen müssen. Wir sollten keine Spiele spielen in solchen Fragen, sondern wirklich entscheiden.

Zanetti Roberto (S, SO): Ich erlaube mir als Präsident der vorberatenden Kommission, der allerdings nicht Berichterstatter war, noch zwei, drei Sachen zu sagen. Das Argument der Rechtssicherheit ist ein gewichtiges Argument. Aber wir bewegen uns hier auf einem Feld, auf dem die Randbedingungen fast wöchentlich ändern: Was heute Rechtssicherheit herstellt, wird bis zur nächsten Session wahrscheinlich von der Bankenbranche selbst zur Disposition gestellt. Wir bewegen uns im Moment also auf ziemlich wackligem Terrain. Wir sind gestern orientiert worden: Was in gewissen Bereichen im Moment abgeht, das hätte bis vor wenigen Monaten niemand für möglich gehalten.

Ich will ja das Kommissionsgeheimnis nicht ritzen, aber das Postulat, das verabschiedet worden ist, das habe ich nicht als ein Entgegenkommen an die Minderheit empfunden. Das war ein Entgegenkommen an die Mehrheit. Man hat gesagt: Ja gut, wir wollen nicht einfach gestützt auf nationalrätliche Postulate abwarten, wir machen jetzt selbst noch ein Postulat und warten dann ab, und damit geben wir dem Rat auch die Gelegenheit, eine politische Grundbeurteilung der Vorstösse vorzunehmen. Das war der Argumentationsstrang. Und nachdem sich dann, auch in einem etwas komplizierten Abstimmungsverfahren, plötzlich neue Mehrheiten ergaben, wurde der Ordnungsantrag auf Sistierung in der Kommission dann sehr, sehr knapp abgelehnt.

Ich sehe die Praxis in anderen Kommissionen, in denen ausstehende Berichte in absehbarer Zeit zur Verfügung gestellt werden; ich sehe, wie andere Kommissionen mit offenen Fragen umgehen: Es ist selbstverständlich, dass man eine materielle Frage aussetzt, bis der erläuternde Bericht auf dem Tisch ist. Das ist das absolut normale und gängige Verfahren in den Kommissionen.

Zum Thema Rechtssicherheit muss ich im Übrigen sagen: Wenn der Nationalrat jede Session entsprechende Vorstösse macht, der Ständerat sie dann sistiert oder ablehnt oder was auch immer, dann glaube ich nicht, dass damit für die Branche sehr viel mehr Rechtssicherheit hergestellt wird. Es wäre vermutlich auch da nicht schlecht und würde der Seriosität unseres Rates entsprechen, wenn wir die üblichen Verfahren einhalten würden, nämlich abwarten, bis die Fakten auf dem Tisch sind, nicht schon entscheiden, wenn es erst um Signale und Machtfragen geht.

In diesem Sinn beantrage ich Ihnen, den Ordnungsantrag Janiak zu unterstützen.

Luginbühl Werner (BD, BE): Die langen Diskussionen bewegen mich jetzt doch dazu, zu diesem Thema auch noch etwas zu sagen: Ich bitte Sie, den Ordnungsantrag abzulehnen, weil die Rechtssicherheit in unserem Land eine grosse Bedeutung haben muss. Ich war damals noch in der WAK, als die «Too big to fail»-Vorlage ausgearbeitet wurde. Sie mögen sich noch erinnern, was diese Vorlage enthielt. Diese Vorlage gab den Banken Vorgaben, die sie zwingen, einschneidende Massnahmen innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts zu ergreifen. Die Vorlage sagte auch, dass im Jahr 2015 eine erste Zwischenberichterstattung gemacht werde. Die beiden Vorstösse, um die es hier geht, kümmern sich nicht einen Deut darum, was die Zwischenberichterstattung sagen wird; sie fordern einfach die Einführung eines Trennbankensystems und die Herauslösung des Investmentbankings. Es interessiert nicht, was der Zwischenbericht ergeben wird; es interessiert nicht, ob die vom Parlament beschlossene «Too big to fail»-Vorlage zum Erfolg führen wird. Angesichts dieser Ausgangslage, angesichts der in der Zwischenzeit ergriffenen Massnahmen und auch angesichts der Motivation hinter den beiden Motionen bin ich der Meinung, dass man jetzt nicht sistieren, sondern klar in der Sache entscheiden sollte.

Zanetti Roberto (S, SO): Herr Kollege Luginbühl irrt sich da. Es geht in diesen Motionen eben gerade nicht darum, einfach etwas umzusetzen. Vielmehr wird der Bundesrat beauftragt, Lösungen vorzuschlagen. Vorgeschlagene Lösungen kann man zurückweisen oder anpassen. Im zweiten Vorstoss wird der Bundesrat aufgefordert, die nötigen Schritte zu unternehmen, damit die jeweiligen Vor- und Nachteile verglichen werden können. Mit diesen Vorstössen wird überhaupt nichts präjudiziert, vielmehr wird der Bundesrat aufgefordert, uns Alternativen zu unterbreiten, so, wie wir das jetzt auch mit diesem Postulat machen, das eine Evaluation verlangt.

Es geht da nur um Haarspalterei, Wortklauberei und um Macht, die ausgespielt werden soll, und um Signale, die gesendet werden. Ich sage Ihnen ganz ehrlich, diese Signalabstimmungen sind, ich möchte es einmal so sagen, relativ heikel.

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Sie scheinen das ausgedrückt zu haben, was Frau Fetz noch nachschieben wollte: Sie hat ihre Wortmeldung zurückgezogen. (*Heiterkeit*)

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich kann Ihnen sagen, was der Bundesrat zu den Motionen gesagt hat. Die Motion «Investmentbanking von systemrelevanten Funktionen lösen» lehnte der Bundesrat im November 2011 ab; das ist schon einige Zeit her. Die Motion «Einführung eines Trennbankensystems» haben wir ebenfalls im November 2011 abgelehnt. Wir sind aber gestützt auf ein Postulat daran, einen Bericht zum Trennbankensystem zu erarbeiten – dieser Auftrag wurde uns erteilt, daran sind wir. Das Postulat 14.3002 ist unbestritten, der Bundesrat hat es am 19. Februar 2014 gutgeheissen, denn dieses geht in die Richtung, in die wir ohnehin arbeiten. Sie haben uns anlässlich der «Too big to fail»-Diskussion auf Folgendes verpflichtet – das ist in den Übergangsbestimmungen des Bankengesetzes festgehalten –: Der Bundesrat hat spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des fünften und sechsten Abschnitts, also der «Too big to fail»-Änderungen, im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und auf den Grad der Umsetzung der entsprechenden internationalen Standards im Ausland einen Bericht vorzulegen und die Prüfungen vorzunehmen und zu schauen, wie die «Too big to fail»-Vorlage funktioniert. Dies hat bis spätestens Ende Februar 2015 zu erfolgen; das Gesetz ist am 1. März 2012 in Kraft getreten. Wir werden dieses Jahr also diesen Bericht vorlegen. Wir haben in diesem Bericht genau die Punkte aufgenommen, wobei wir nicht festschreiben – dies tut das Postulat auch nicht –, dass Massnahmen vorgeschlagen werden müssen, sondern dies soll nur dann geschehen, wenn die Evaluation ergibt, dass Handlungsbedarf besteht. Das liegt auf der Linie, entlang derer wir arbeiten. Wir erarbeiten alle diese Punkte: territoriales Trennbankensystem, Weiterentwicklung der Notfallpläne, wie Sie sie im Postulat aufgezählt haben. Ich denke, der Bericht ist, sobald er vorliegt, der richtige Anlass, dies zu diskutieren. Dann sehen Sie, was bislang geschehen ist, wo wir stehen und wo noch Handlungsbedarf besteht. Dann kann man sich auch positionieren.

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Wir stimmen über den Ordnungsantrag Janiak ab. Herr Janiak beantragt die Rückweisung der Motionen 11.3845 und 11.3857 an die WAK-SR mit dem Auftrag, ihre Behandlung zu sistieren, bis der mit dem Postulat 14.3002 verlangte Bericht des Bundesrates vorliegt.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Janiak ... 16 Stimmen
Dagegen ... 24 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Wir kommen damit zur materiellen Behandlung der Vorstösse.

Levrat Christian (S, FR): Compte tenu du vote précédent, je ne me fais pas trop d'illusions quant au résultat du traitement des motions sur le fond. Cela dit, bien que le rapporteur ait été complet, il me paraît malgré tout nécessaire de faire quelques remarques quant aux points sur lesquels nous divergeons.

Tout d'abord, je ne crois pas que la situation soit figée. Il a été indiqué que les motions que nous traitons ont été déposées en 2011. L'évolution du monde bancaire et de la régulation internationale est rapide dans ce secteur. Il convient d'en tenir compte.

L'Union européenne a présenté en janvier 2014 un projet visant à restreindre le commerce en nom propre de certaines banques. Elle entend également autoriser les autorités de régulation à prendre des mesures structurelles à l'encontre d'établissements considérés comme «too big to fail, too costly to save and too complex to resolve», à savoir des établissements trop grands pour faire faillite, trop onéreux à

sauver et trop complexes pour être menés à la faillite. Ce sont les termes de Monsieur Barnier, membre de la Commission européenne, qui présentait ce projet de directives à l'ensemble de l'Union européenne.

Les mesures préconisées par le rapport Liikanen en Europe et les propositions du groupe Volcker aux Etats-Unis témoignent de l'inquiétude des acteurs de la gouvernance globale face aux banques qui présentent des intérêts systémiques.

Nous considérons que la Suisse est particulièrement exposée dans ce contexte. L'existence de deux grandes banques globales, dont les avoirs sous gestion représentent toujours un multiple du produit intérieur brut national, constitue une épée de Damoclès sur notre économie publique et nous incite à suivre particulièrement attentivement l'évolution de ces établissements, de la place financière et de la régulation internationale.

Permettez-moi de m'arrêter sur ces trois points. S'agissant des établissements, nous avons entendu lors des auditions que tant UBS que Credit Suisse ont depuis la crise financière pris des mesures de deux ordres: dans un premier temps, une réduction de leurs activités de banque d'investissement; dans un second temps, l'annonce de mesures structurelles visant à réduire les risques qu'elles font peser sur l'économie suisse.

Sur ces mesures structurelles, pour l'instant peu de chose a suivi les annonces effectuées. Nous n'avons pas la garantie qu'elles seront mises en oeuvre, et il convient d'être extrêmement attentif à ce que ce soit le cas. Les représentants de la FINMA que nous avons entendus partagent cette analyse, à savoir qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais qu'il doit être encore confirmé par la direction des banques concernées.

L'évolution de la place financière en Suisse, sur cette question systémique, nous contraint à être également plus attentifs que de coutume. Au cours des derniers mois – et cela contredit évidemment cet appel à la sécurité juridique –, une autre banque a été déclarée d'importance systémique: la Zürcher Kantonalbank. La BNS et la FINMA la considèrent comme représentant un risque pour l'ensemble de notre économie si elle venait à faire défaut. Un deuxième groupe, le groupe Raiffeisen, considère lui-même par la voix de son président-directeur général qu'il relève de considérations systémiques, à tout le moins dans un certain secteur d'activité. Des mesures – qui sont insuffisantes sur le plan structurel et qui demandent confirmation sur le plan de leur mise en oeuvre – sont donc prises par les deux grandes banques. Il y a deux autres banques qui considèrent d'elles-mêmes qu'elles représentent un risque systémique ou qui sont considérées par la BNS et la FINMA comme représentant un tel risque.

Vu cette évolution, Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf a reconnu la nécessité d'améliorer la couverture en fonds propres de nos grandes banques. Cela a du reste suscité quelque haussement de sourcil du côté de la Paradeplatz à Zurich. Le Conseil national, en transmettant au Conseil fédéral un postulat et en adoptant les deux motions que nous discutons, montre bien qu'il considère lui aussi qu'il y a nécessité d'agir. Rien ne nous permet de penser qu'il en ira différemment dans le traitement des trois motions pendantes.

En adoptant la législation «too big to fail», la Suisse faisait oeuvre de pionnier. Trois ans plus tard, force est de constater que ce n'est plus le cas et que tant l'évolution internationale que la capitalisation insuffisante de nos établissements bancaires nous imposent d'agir à court et à moyen terme. Comment agir? C'est justement la question posée dans les interventions qui nous sont soumises. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de les adopter.

Le Conseil fédéral reconnaît lui-même qu'il est nécessaire d'approfondir la question des établissements trop grands pour être mis en faillite; il prépare un rapport conformément à la teneur du postulat 11.4185, dont nous avons parlé précédemment. Par ailleurs, en vertu de l'article 52 de la loi sur les banques («too big to fail»), le Conseil fédéral rendra un

rapport intermédiaire au Parlement au plus tard en février 2015. Nul doute que nous sommes au début d'un processus qui nous verra réviser l'ensemble de nos dispositifs «too big to fail». Il aurait été à mon sens plus intelligent de reporter le débat, mais compte tenu de la décision claire qu'a prise le présent conseil, je ne peux que vous encourager à adopter ces motions, qui donneront mandat au Conseil fédéral d'approfondir l'examen de la problématique «too big to fail».

Sur un point, je dois reconnaître que les motions sont formulées de manière peut-être un peu étroite et qu'on pourrait voir les choses de manière un peu plus large, et ce quant à l'ampleur du «ring fencing» – ou cloisonnement des activités bancaires – et quant aux mécanismes mis en oeuvre par ces motions. Je ne suis pas convaincu par exemple qu'il soit nécessaire de tracer une ligne claire entre les activités d'investissement et les activités de détail, mais je suis en revanche convaincu qu'une forme ou une autre de «ring fencing» est nécessaire et que la transmission de ces motions au Conseil fédéral serait aussi un encouragement aux deux grandes banques à poursuivre leurs démarches actuelles dans ce sens.

S'agissant du postulat 14.3002, vous l'avez entendu, il enfonce des portes ouvertes: le Conseil fédéral traite déjà les demandes formulées dans cet objet. C'est un moyen pour notre conseil – si l'on veut avoir une interprétation généreuse et politiquement correcte – de donner également un mandat au Conseil fédéral et de ne pas laisser l'initiative au Conseil national. Si l'on veut être un peu plus ironique, c'est certainement, pour celles et ceux qui rejettent les motions 11.3845 et 11.3857, un moyen de se donner bonne conscience, en reconnaissant la nécessité d'agir et en admettant que nous ne sommes pas au bout de la discussion sur les projets «too big to fail».

Föhn Peter (V, SZ): Die beiden Motionen beauftragen den Bundesrat, einerseits Lösungen vorzuschlagen, wie das Investmentbanking von Grossbanken von den für die Schweiz systemrelevanten Funktionen losgelöst werden kann. Denn diese vor allem in den USA und London ausgeübten Tätigkeiten und die damit verbundenen Risiken dürfen die schweizerische Volkswirtschaft nie wieder so gefährden. Andererseits sollen mit der Motion 11.3857 die nötigen Schritte eingeleitet werden, um ein Trennbankensystem einführen zu können. Die Vor- und Nachteile eines Trennbankensystems respektive einer Holdingstruktur sollen verglichen und geprüft werden, und ich meine, sie sollen neutral verglichen und geprüft werden.

Wir wissen, dass der Bundesrat respektive die Arbeitsgruppe Brunetti an der Arbeit ist. Sie ist unter anderem daran, die Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie zu hinterfragen und uns den Bericht, allfällige Ansätze sowie Informationen zum eventuellen politischen Handlungsbedarf auf den Tisch zu legen. Wir dürfen einfach keine falschen Signale aussenden. Der Bericht zeigt dann eventuell auf, dass gemäss diesen Motionen etwas gemacht oder unternommen werden müsste. Eventuell geht der Bericht auch in eine andere Richtung. Wenn heute beide Motionen zu deutlich abgelehnt werden, heisst dies, dass die Politik in diese Richtung nichts zu machen gedenkt. So würden wir einen möglichen Entscheid vorwegnehmen.

Deshalb stimme ich diesen Motionen heute in einem ersten Schritt zu. So können wir uns für die Umsetzung aller Türen offen halten. Denn wir haben schon oft in einer ersten Behandlung, wo eventueller Handlungsbedarf geortet wurde, einer Motion zugestimmt, und sind nachträglich in eine andere Richtung gegangen.

Oberstes Gebot muss sein, dass der Wirtschaftsstandort Schweiz nie mehr durch überdimensionierte Geschäftstätigkeiten, welcher Art auch immer, gefährdet wird. Es hat sich nämlich gezeigt, welche schwerwiegenden Folgen das risikoreiche Investmentbanking für die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz haben kann. Auch wenn man uns heute noch so sehr verspricht, dass dies nie mehr vorkommen könne, bin ich mir da nicht so sicher. Jedenfalls hätten wir es jetzt in der Hand, mit der Zustimmung zu diesen Motionen

dieses Risiko massiv zu minimieren respektive klein zu halten. Das Risiko wäre zumindest wesentlich kleiner als heute. Ich finde den Ansatz im darauffolgenden Kommissionspostulat mit den klaren Aufträgen an den Bundesrat richtig. Ich werde diesem Postulat dann auch zustimmen.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Kollege Föhn hat gesagt, dass wir uns alle Türen offen halten würden, wenn wir den beiden Motionen zustimmen. Das trifft eben genau nicht zu! Eine Motion ist nicht einfach eine Charmeoﬀensive, sondern ein klarer Auftrag an den Bundesrat, der dann handeln und auch eine entsprechende Gesetzesvorlage ausarbeiten muss. Ich bin aber mit Kollege Föhn einverstanden, wenn er sagt, dass der Wirtschaftsstandort und die Volkswirtschaft nie mehr in der Art und Weise, wie wir es erlebt haben, gefährdet werden sollen. Der Steuerzahler darf nicht in eine Situation kommen, in der er im Extremfall für die Risiken anderer aufkommen müsste. Aber deshalb – und ich möchte das nicht im Detail wiederholen – hat ja der Bundesrat frühzeitig die «Too big to fail»-Vorlage gebracht mit allen möglichen Anforderungen, die jetzt eingehalten werden müssen.

Ich möchte eigentlich nur noch zwei Punkte erwähnen. Zum einen möchte ich einen Gedanken von Herrn Levrat aufnehmen. Er hat gesagt, dass die Schweiz mit ihren Grossbanken besonders exponiert sei. Das stimmt: Für eine kleine Volkswirtschaft und ein kleines Land sind wir besonders exponiert, aber die Kapital- und Liquiditätsanforderungen gemäss Basel III und auch der Swiss Finish, den wir obendrauf gesetzt haben, führen natürlich dazu, dass wir international in dieser Hinsicht führend sind. Wir haben in den Hearings gehört, dass die hochwohlhüllliche EU, die hier auch zitiert wurde, und auch die USA die Vorgaben von Basel III nicht erfüllen und alles machen, um irgendwo noch sogenannte Kompromisse zu erreichen, damit sie irgendwie wieder durchschlüpfen können. Das finde ich nicht richtig. Aber wir dürfen sagen, dass in unserem Land Basel III erfüllt wird.

Der wichtigste Grund aber, warum ich gegen dieses Trennbankensystem bin, ist ein volkswirtschaftlicher: Die Universalbanken erbringen sehr wichtige Dienstleistungen für die KMU in unserem Land. Es geht darum, beispielsweise Fusionsprojekte zu begleiten, Kapital zur Verfügung zu stellen oder auch Börsengänge vorzubereiten. Man muss klar sehen, dass der Kapitalmarkt in der Schweiz nicht mit jenem in den Vereinigten Staaten verglichen werden kann.

Wir haben in der Kommission auch gehört, dass in Europa die Finanzierungen nur zu 30 Prozent über den Kapitalmarkt laufen. In den USA sind es 70 Prozent. Das heisst also, unsere KMU sind darauf angewiesen, dass sie durch ein Universalbankensystem kapitalisiert werden. Diesen Unterschied dürfen wir nicht vergessen, das ist matchentscheidend für das Bestehen und die Vitalität der schweizerischen Volkswirtschaft.

Ich bitte Sie, beide Motionen abzulehnen.

Bischof Pirmin (CE, SO): Ich bitte Sie auch, beide Motionen abzulehnen.

Wenn wir heute über diese Motionen diskutieren, diskutieren wir über zwei verschiedene Wege, wie wir ein unbestrittenes Problem lösen wollen – zwei verschiedene Wege! Der eine Weg ist jener, den der Bundesrat und das Parlament eingeschlagen haben; das ist die vorhin vielfach beschriebene «Too big to fail»-Gesetzgebung. Sie basiert im Wesentlichen darauf, dass ein Grossschaden vermieden werden soll, indem auf der einen Seite die Banken gezwungen werden, genügend Eigenkapital aufzubauen. Die Planung, der Zeitablauf – alles ist vorgesehen; die Abwicklung läuft. Auf der anderen Seite soll die Finma zusammen mit den betreffenden Instituten Notfallpläne – eben für den Notfall – erarbeiten. Auch das läuft nach Plan. Wir sind dort sogar etwas schneller, als es der Gesetzgeber geplant hatte. Wir werden nächstes Jahr, wie geplant, einen «Boxenstopp» einlegen und dann entscheiden, ob wir an dieser Planung Justierungen vornehmen müssen. Wir sind auch hier im Programm, und wir sind im internationalen Vergleich weit vorne. Erstaunlicherweise sind die anderen grossen Standorte von in-

ternationalen Banken bisher nicht in der Lage gewesen, entsprechende Pläne umzusetzen. Das ist der eine Weg; ich schlage Ihnen vor, diesen Weg weiterzugehen.

Der andere Weg ist jener Weg, den die beiden Motionen vorschlagen. Das ist nicht ein Vorschlag, mit dem der Weg offengelassen wird. Der Auftrag an den Bundesrat ist vielmehr klar. In der Motion 11.3857 heisst es: «Der Bundesrat wird aufgefordert, die nötigen Schritte zu unternehmen, um ein Trennbankensystem einzuführen.» Im zweiten Satz wird ihm noch die Wahl gelassen, in welcher Form er dieses Trennbankensystem einführen will. Er hat nicht die Wahl, ob er es einführen will oder nicht, sondern die Kundgabe mit einer Zustimmung wäre heute: Wir wollen von unserem Weg abweichen, von der Eigenkapital- und Notfallplan-Gesetzgebung, wir wollen einen anderen Weg gehen; wir wollen, wie es der Bundesrat treffend ausführt, die «Zerschlagung» der beiden Konzerne; wir wollen beide Konzerne trennen, und dies obwohl keinerlei internationale Evidenz besteht, dass das etwas nützen würde – im Gegenteil: Wie auch der Kommissionssprecher gesagt hat, waren es weltweit die aufgeteilten Institute, die in der Finanzkrise zusammengebrochen sind und gerettet werden mussten. Nur ein kleiner Teil der betroffenen Banken waren Universalbanken; auf diese wird die Schweiz im Hinblick auf die Kreditvergabe weiterhin angewiesen sein.

An dieser Weggabelung, wo wir vor der Entscheidung stehen, ob wir jetzt den schweizerischen, bewährten Weg weiterverfolgen wollen, um ein solches Schadenereignis zu verhindern, oder davon abweichen und ein völlig neues System einführen wollen, das sich nirgendwo bewährt hat, beantrage ich Ihnen klar, auf dem schweizerischen Weg zu bleiben und die beiden Motionen abzulehnen.

Minder Thomas (V, SH): Wollen wir das «Too big to fail»-Problem wirklich nachhaltig und endgültig lösen, muss dies über ein Trennbankensystem und nicht über Eigenmittelanforderungen, Notfallpläne, Liquiditätsvorschriften passieren. Man kann mit 10,5 Prozent Eigenkapital, wohlverstanden risikogewichtet, immer noch viel Blödsinn machen und eine Grossbank an die Wand fahren. Von den 10,5 Prozent Eigenmitteln müssen heute lediglich 7 Prozent in Form von qualitativ hochstehendem hartem Kernkapital vorhanden sein. Nur schon diese komplizierte Bezeichnung, qualitativ hochstehendes hartes Kernkapital, und die Gewichtung des Eigenkapitals bei Banken zeigen, wie unsinnig und schwierig die Risikobewertung einer Grossbank ist. Die Grossbanken hatten früher viel grössere Eigenmittelanteile. Wenn ein kleineres Unternehmen heute mit 10 Prozent Eigenmitteln einen Kredit möchte, dann bekommt dieses KMU nicht einmal einen Kundentermin bei seiner Bank. Nun sollen gerade diese x-mal grösseren Banken mit 10 Prozent Eigenkapital oder auch mit Coco-Bonds sicher sein. In den frühen Neunzigerjahren bei damals noch vier Grossbanken war bei der Eidgenössischen Bankenkommission, der Vorgängerin der Finma, gerade einmal eine Handvoll von Personen für die Überwachung zuständig. Heute hat die Finma dazu 440 Vollzeitstellen. Nur schon diese Entwicklung zeigt, wohin die Bankenwelt und ihr Geschäftsgebaren sich entwickelt haben. Da gibt es eine einfache Korrelation: Je grösser und internationaler die Bank, desto grösser das Risiko und desto intensiver die Kontrolle. Es gibt eine andere, ganz einfache Korrelation, um das Risiko einer Grossbank ebenfalls zu beurteilen: Je höher die Vergütungen und die Boni, desto risikofreudiger das Unternehmen.

Wenn eine Grossbank in Konkurs gegangen ist, interessiert niemanden mehr, ob überhaupt und wie viel Eigenkapital vorhanden ist und wie viele Aktien wie gewichtet wurden. Jedes KMU, jede normale AG muss gemäss OR bei einer Überschuldung die Bilanz deponieren. Nur die allerabergläubischsten Analysten glauben, dass mit 7 Prozent hartem Eigenkapital eine Grossbank nachhaltig durch einen Wirtschaftstsunami, durch eine Krise kommt. Es ist doch vollkommen logisch, dass eine grössere AG – und wir sprechen hier bei den Grossbanken von 40 000 bis 60 000 Mitarbeitern – sogar noch mehr Sicherheit haben oder eben noch

mit mehr Eigenkapital unterlegt sein müsste als eine kleinere Unternehmung.

Die nachhaltigste Lösung wäre es, die beiden Grossbanken zu zwingen, kleiner zu werden, oder zumindest zu regeln, dass sie nicht über eine Holdingstruktur abgesichert sind, sodass sie bei einem Konkurs – darum geht es bei diesem Thema – die Schweizer Volkswirtschaft nicht in Mitleidenenschaft ziehen. Zu glauben, mit mehr Eigenkapital trete nie ein Konkurs ein, ist geradezu grotesk. Nur wenn die in Konkurs gehende Firma für die Schweizer Volkswirtschaft keinen allzu grossen Schaden verursacht, kann sie als nichtsystemrelevant taxiert werden.

Die beiden Grossbanken sind leider bei einem Konkurs zu gross für unsere Volkswirtschaft. Da sind wir uns, glaube ich, alle einig. Beim «Too big to fail»-Thema sprechen wir vom Worst Case, wir sprechen vom Konkurs. Wir sprechen bei diesen Motionen nicht darüber, wie man die beiden Banken betriebswirtschaftlich sicherer führt. Die Höhe der Eigenmittel alleine bestimmt noch keine absolute Sicherheit.

Die Optimisten werden nun argumentieren, die UBS habe beim Grounding 1,5 Prozent Eigenkapital gehabt, und dieses sei seither markant erhöht worden. Das stimmt. Doch die Höhe der Eigenmittel verschiebt nur den Zeitpunkt der Überschuldung, nicht aber den Konkurs und insbesondere nicht den daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Schaden.

Da die beiden Institute nicht gewillt sind, ihre Systemrelevanz selbst zu lösen – und das hat auch der Sprecher der Mehrheit bei den Hearings in der Kommission bestätigt –, muss leider die Politik sie dazu zwingen. Die Lösung heisst Trennbankensystem und nicht Eigenkapitalunterlegung. Man könnte es auch anders formulieren: Mit der Annahme dieser zwei Motionen zwingen wir die beiden Grossbanken, von sich aus das Problem der Systemrelevanz selbst zu lösen. Sie haben so bis zur finalen Gesetzgebung Zeit, dies ohne politische Intervention zu machen.

Mit einem Nein zu diesen Motionen demonstrieren wir jedoch den beiden Grossbanken, dass die Politik und Bundesbern nach wie vor gewillt sind, im schlimmsten Fall zu helfen und bei einem allfälligen Konkurs die Folgen für die Schweizer Volkswirtschaft zu tragen. Ein Ja zu diesen beiden Motionen ist ein starkes Zeichen an die Verwaltungsräte, dass Bundesbern gewillt ist, politisch einzugreifen, falls die beiden Banken das Problem ihrer Systemrelevanz nicht selber lösen. Die beiden Verwaltungsräte sollten eigentlich wissen, dass eine politische Lösung, das heisst ein Gesetz, definitiv schlechter ist, als wenn sie es selbst regeln.

Die UBS hat, nach einem Verlust von 2,5 Milliarden Franken im Jahr 2012, im vergangenen Jahr wieder einmal einen Gewinn ausgewiesen, nämlich 3,2 Milliarden Franken; dazu gratuliere ich ihr. Das ist gut, doch dieses Resultat ist mit viel Negativem unterlegt. Man kann dieses Thema nicht behandeln, ohne die allgemeine Corporate Governance der beiden Grossbanken zu beurteilen. Im letzten Jahr musste die UBS erneut 1,7 Milliarden Franken für Rechtsfälle und regulatorische Angelegenheiten zurückstellen. Zudem wurde ihr erneut eine gewaltige Busse von 1,4 Milliarden Franken auferlegt, dies im Zusammenhang mit den Libor-Manipulationen. Doch nicht nur Bussen prägen diese Bank, auch der hohe Verlust im kleinen Delta-One-Office von 2 Milliarden Franken – Sie erinnern sich an den Fall Adoboli in London, dies geschah im Zusammenhang mit Eigenhandel – das sei hier in Erinnerung gerufen. Ein weiterer Skandal und entsprechende Bussen könnten die UBS schon bald erneut erschüttern; sie ist in Devisenbetrügereien involviert. Die UBS wäre von der EU-Wettbewerbsbehörde gebüsst worden, hätte sie nicht ihre Mitbewerber verpöffen. Der Ausgang und die Höhe der Busse sind noch offen.

Die Bankenwelt ist weltweit gekennzeichnet von Krisen, Skandalen und Zusammenbrüchen. In schwierigen Krisen, das zeigt die Geschichte, betragen die Verluste jeweils über 10 Prozent der Bilanzsumme, das heisst, dass 10 Prozent Eigenkapital schlicht und einfach nicht reichen, um die AG am Leben zu erhalten. Jahr für Jahr verstossen auch unsere beiden Grossbanken gegen Gesetze, sorgen für Hiobsbot-

schaften und stellen gewaltige Summen für Rechtsstreitigkeiten zurück. Es sind nicht einige 100 000 Franken, es sind nicht einige Millionen Franken, es sind Milliardenbeträge. In Sachen Beihilfe zur Steuerhinterziehung droht der Credit Suisse in den USA wohl ebenfalls eine Busse in der Höhe von nahezu einer Milliarde Franken.

Bussen und Verluste sind ein Indiz dafür, dass übermässige Risiken eingegangen werden und die AG nicht nachhaltig geführt ist. Die Busse für die UBS in den USA von 780 Millionen US-Dollar im Zusammenhang mit der Beihilfe zur Steuerhinterziehung genügt als Schuss vor den Bug noch nicht. Leider hat seit der Subprime-Krise kein wirklich ernsthaftes Umdenken in den Führungsetagen und kein Kulturwandel bei den Grossbanken stattgefunden. Das wäre erst dann der Fall, wenn die beiden AG einmal ein paar Jahre lang keinen Verlust, keine Bussen und auch keine Milliarden an Rückstellungen ausweisen müssten. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Credit Suisse sowohl im Jahr 2002 mit der Übernahme der Winterthur-Versicherung als auch in der Subprime-Krise und mit der Lehman-Brothers-Geschichte gewaltige Verluste eingefahren hat. Was passiert – wir dürfen diese Frage durchaus beim Thema «Trennbankensystem – ja oder nein?» stellen, Murphy's Gesetz sagt ja bekanntlich, dass alles zusammenkommt –, wenn die AG im Investmentbanking einen Milliardenverlust einfährt, im selben Jahr Milliarden an Boni und Milliarden an Bussen bezahlt werden müssen und die Unternehmung einen Jahresverlust in Milliardenhöhe ausweist? Dann brennt der Baum erneut, und der Aktionär und allenfalls Bundesbern oder die Nationalbank müssen der Bank erneut zu Hilfe eilen. Dies ist auch aus steuertechnischen Gründen nicht irrelevant. Es trifft den Bund und die Standortkantone, wenn eine AG einen Verlust ausweist. Bekanntlich kann ein allfälliger Gewinn von einem Vorsteuerverlust sieben Jahre lang abgeschrieben werden, sodass keine Steuern bezahlt werden. Auch die Bussen des amerikanischen DOJ sind steuerwirksam abzugsfähig. Diese Situation ist für den Bund und für die Standortkantone untragbar. Die beiden Banken schaffen es schlicht und einfach nicht, über Jahre hinweg – ich unterstreiche: über Jahre hinweg – nachhaltig zu geschäften. Es ist mehr oder weniger ein «up and down». Einmal weisen sie Milliardengewinne aus, dann wieder Milliardenverluste. Das hat auch die kürzliche Anhörung der Verantwortlichen von Credit Suisse vor der US-Senatskommission gezeigt. Eine gutgeführte AG muss nicht Jahr für Jahr Bussen bezahlen und Rückstellungen machen. Sie muss auch nicht alle paar Jahre einen Milliardenverlust ausweisen.

Das sind gefährliche Anzeichen dafür, dass innerhalb der Firma in Sachen Corporate Governance gewaltige Dinge nicht stimmen. Anzumerken sei an dieser Stelle, dass in den letzten paar Jahren, und das betrifft auch die Corporate Governance, der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung mit neuen Mitgliedern besetzt wurden – bei der UBS in einem extremen Ausmass, bei der Credit Suisse ein bisschen weniger. Keines der bisherigen Top-Managements hat den Nachweis erbracht, die AG über längere Zeit ohne Bussen und ohne Hiobsbotschaften führen zu können. Die Aktienkurse haben sich seit der Subprime-Krise nicht erholt.

Erlauben Sie mir eine Schlussbemerkung: Wir können die Anforderungen an die Eigenmittel sogar bei 20, 30 Prozent festlegen. Das nützt alles nichts, wenn morgen die Kunden ihr Vertrauen in die Bank verlieren und ihr Geld, vielleicht sogar alle gleichzeitig, abheben. Banking hat enorm viel mit Vertrauen zu tun. Leider ist es eine Tatsache, dass es immer wieder einmal Banken-Runs gibt.

Aus diesen Überlegungen heraus stimme ich beiden Motionen zu.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich erinnere Sie an die Diskussion, die wir im September 2011 geführt haben, als wir uns auch entschieden haben, die «Too big to fail»-Vorlage zu verabschieden, nachdem wir und vor allem die Expertenkommission über verschiedene Möglichkeiten diskutiert haben: Holdingmodell, Trennbankensystem. Das Parlament hat die Auffassung vertreten, dass diese Massnah-

men verabschiedet werden sollen, dass man dann aber mit organisatorischen Massnahmen oder mit weiteren, ebenfalls beantragten Massnahmen nicht weiter gehen soll.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass es jetzt richtig ist, einmal eine Evaluation zu machen. Wir machen sie. Wir schauen, wo wir stehen. Es ist auch so, dass wir gleichzeitig einen Bericht zum Trennbankensystem erarbeiten. Das habe ich Ihnen gesagt. Aus diesem Bericht zur Evaluation und auch aus dem Bericht zum Trennbankensystem wird sich ergeben, wo und in welcher Form Handlungsbedarf besteht.

Ich teile Ihre Auffassung, Herr Minder. Es ist nicht einfach die Frage, wie viel Eigenkapital eine Bank hat, wenn es risikogewichtet ist. Das ist eine relativ auslegungsbedürftige Grösse. Wir müssen hier schon genau aufzeigen, was das dann eigentlich heisst. Wie viel Eigenkapital ist tatsächlich vorhanden? Wie viel Liquidität ist gegeben? Wie ist das organisiert, hat man die Notfallplanung wirklich umgesetzt? Das ist auch wesentlich, das kommt auch aus der «Too big to fail»-Vorlage heraus. Aber das müssen wir ja jetzt alles erarbeiten und Ihnen auch darstellen. Wir müssen zeigen, wo wirklich Handlungsbedarf besteht.

Schauen Sie, Herr Föhn, es ist schon nicht so, wie Sie sagen, wenn Sie jetzt diesen Motionen zustimmen, vor allem auch der Motion, die Sie erwähnt haben. Im Motionstext heisst es auch, dass der Bundesrat beauftragt wird, Lösungen vorzuschlagen, wie insbesondere das Investmentbanking der Grossbanken «von den für die Schweiz systemrelevanten Funktionen losgelöst werden kann». Wir können nicht einen Bericht machen, ob wir das gut finden oder nicht, sondern wir müssen das dann vorschlagen. Das ist nicht im Sinne dessen, was wir jetzt machen. Sie haben im Jahr 2011 beschlossen, es soll nach drei Jahren eine Situationsanalyse gemacht und gefragt werden: Wo stehen wir? Wo haben wir Handlungsbedarf? Dann können wir all diese Fragen aufnehmen und diskutieren.

Aber was Sie jetzt hier machen würden, würde nicht bedeuten, die Türe offen zu halten. Ich stimme Frau Ständerätin Keller-Sutter zu: Es wäre ein Vorentscheid. Es gäbe dann zwei Vorentscheide, die in den Bericht einfließen müssten. Beim Übrigen würde die Türe dann zwar noch offen stehen, aber sie wäre schon ein bisschen weniger weit offen. Deshalb: Lassen Sie die Türe offen. Wir werden das alles auflisten. Wir werden Ihnen auch klar zeigen, wo wir stehen und was – dies an die Adresse von Herrn Ständerat Minder – noch nicht erreicht ist, wo die Situation tatsächlich noch instabil ist. Sie haben dann eine Grundlage, auf der Sie wirklich sachlich diskutieren können.

11.3845, 11.3857

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 12 Stimmen

Dagegen ... 25 Stimmen

(2 Enthaltungen)

14.3002

Angenommen – Adopté

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Ich habe nun die Ehre, die ehemaligen Ratspräsidenten zu empfangen, und übergebe das Präsidium für die restlichen Geschäfte dem Vizepräsidenten.