



23.4336

Motion WAK-S.

**Stärkung der Aufsicht
über systemrelevante Banken
durch Erweiterung der Aufsichts- und
Sanktionsinstrumente der Finma**

Motion CER-E.

**Renforcer la surveillance exercée
sur les banques d'importance
systémique en étendant la panoplie
d'instruments de surveillance
et de sanction à disposition
de la Finma**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.23

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Die Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Der Bundesrat beantragt, sie abzulehnen.

Ettlin Erich (M-E, OW), für die Kommission: Diese Motion wurde von Ihrer Kommission für Wirtschaft und Abgaben eingereicht. In die Nachbereitung der CS-Krise waren verschiedene Ebenen involviert; sie sind weiterhin tätig. In Ihrer Kommission haben wir uns immer darüber informieren lassen, auch über die in der Antwort des Bundesrates auf den Vorstoss erwähnte Analyse und Evaluation der CS-Krise und die noch folgende Too-big-to-fail-Regulierung.

Gleichzeitig haben wir in der Kommission die Vorlage zur Einführung des Public Liquidity Backstops (PLB) behandelt. Damit sind wir nicht so weit gekommen, dass wir sie schon in dieser Session in den Rat hätten bringen können. Die PLB-Vorlage ist im Grundsatz unbestritten. Sie ist technisch unbestritten, sie ist technisch gut aufgestellt, das wurde von allen Seiten gesagt. Allerdings steckt der Teufel im Detail. Deshalb haben wir dort noch Abklärungen zu machen und auch in Auftrag gegeben. Es geht aber – das ist festzuhalten – nicht darum, die PLB-Vorlage auf die lange Bank zu schieben. Sie soll zusammen mit der Analyse der anderen Instrumente im Frühjahr/Sommer 2024 auf den Tisch kommen und dann entsprechend diskutiert werden.

Die Mehrheit der Kommission wollte jedoch wenigstens die "low-hanging fruits" ablesen bzw. umsetzen. Das sind die tief hängenden Früchte, die auch reif sind und die wir problemlos umsetzen könnten. Dazu gehören die drei in der Motion genannten Massnahmen.

1. Das Senior Manager Regime: Dort geht es darum, Manager-Verantwortlichkeiten aufzuzeigen, die individuell zugeordnet werden können. Wenn man weiss und zeigen kann, welcher Manager, welche Managerin für die entsprechenden Themen verantwortlich ist, können in einem Krisenfall auch Verantwortlichkeiten geltend gemacht werden.

2. Die Bussenkompetenz der Finma für juristische Personen: Die Finma hat immer gesagt, sie habe keine Möglichkeit, Bussen auszusprechen. Das könnte man relativ einfach umsetzen.

3. Die Veröffentlichung von Stresstests, nur das: Stresstests, die die Banken machen müssen, würden also veröffentlicht und gäben entsprechend einen Einblick in die Situation und in die Fähigkeiten der Banken, Stress und Krisen auszuhalten.

Alle diese drei Massnahmen sind international bekannt, und sie sind wirksam. Sie sind auch leicht umzusetzen, das wurde uns so aufgezeigt. Von Banken erhielten wir Rückmeldungen, wonach diese Massnahmen auch von ihnen als sinnvoll erachtet werden und für sie annehmbar sind. Es sind also tief hängende Früchte,



die wir eigentlich pflücken sollten.

AB 2023 S 1180 / BO 2023 E 1180

In der Diskussion mit der Verwaltung, d.h. mit dem SIF, zeigte sich, dass diese Massnahmen auch in die Analyse einbezogen sind, die wir im Frühjahr 2024 noch erhalten werden; ich komme darauf zurück. Auf Nachfrage wurde uns bestätigt, dass diese drei Massnahmen auch separat behandelt und damit vorgezogen werden könnten und dass sie, wie erwähnt, international akzeptiert sind und schon bestehen.

Es geht somit eigentlich um die Frage: Wie schnell soll und kann man schon Massnahmen umsetzen? Die Analyse des Bundesrates soll, wie aufgezeigt, im Frühjahr 2024 erfolgen. Jetzt kann man geltend machen, was in der Kommission auch getan wurde, dass wir doch auf diese Analyse warten und diese drei Massnahmen in die Gesamtheit der Massnahmen einbetten sollten. Man muss allerdings beachten, und das ist die Mehrheitsmeinung: Wenn die Analyse vorliegt, dann erfolgt die Debatte, die parlamentarische Beratung, es fliessen Bedenken ein, und es werden Änderungen vorgenommen. Sie können sich vorstellen, dass das dann im Sommer 2024 nicht einfach so erledigt sein wird.

Mit dieser Motion der WAK des Ständerates wären wir schneller unterwegs. Wir hätten jetzt die Möglichkeit, diese anzunehmen. Dann könnte der Nationalrat sie relativ schnell beraten, und wir hätten diese Massnahmen 2024 im Idealfall so weit, dass wir sie umsetzen könnten. Wir müssten nicht auf den Bericht warten, und wir müssten nicht darauf warten, dass endlich etwas passiert. Wir hätten schon 2023 eine bzw. drei Massnahmen im Rat vorbereitet, die man dann in die parlamentarische Beratung geben könnte.

Um es mit Ulla Meinecke, einer deutschen Sängerin, die die Älteren unter Ihnen vielleicht kennen, zu sagen: "Erst mal gucken, dann mal sehen." Wenn wir jetzt nichts machen, passiert auch nichts. Das ist nicht der Wille der Mehrheit Ihrer Kommission. Wie gesagt, die Gesamtschau wird nicht ersetzt, sondern unbestrittene, schnell umsetzbare Massnahmen werden vorgezogen. Als Gegenargument wurde gesagt: Warten wir hier auf die Gesamtschau, das geht auch nicht viel weniger schnell. Die Mehrheit Ihrer Kommission zweifelt daran, ob ein zeitlicher Unterschied besteht. Deshalb empfiehlt Ihnen Ihre Kommission mit Stichentscheid des Präsidenten – der nicht mehr im Rat ist –, die Motion anzunehmen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen und die Motion anzunehmen.

Schmid Martin (RL, GR): Es ist so, wie es der Kommissionssprecher gesagt hat: Ich vertrete die mit dem Stichentscheid des Präsidenten unterlegene Kommissionsminderheit.

Inhaltlich waren wir sehr gespalten. Meines Erachtens hatten wir in der Kommission eine ausgezeichnete Diskussion, in der uns seitens der Verwaltung mitunter aufgezeigt wurde, wo die Probleme in diesem Teil liegen und was die Verwaltung unternimmt. Das Entscheidende für mich ist, dass uns die Verwaltung zugesichert hat, dass der Bericht des Bundesrates bis April fertiggestellt sein wird. Somit macht es keinen Sinn, Entscheidungen vorwegzunehmen, die in einen Gesamtkontext zu stellen sind.

Es ist höchstwahrscheinlich so, wie es der Kommissionssprecher gesagt hat, nämlich dass das Senior Manager Regime in irgendeiner Art kommen wird. Es wird aber auch im Bericht kommen. Weiter wird auch die Bussenkompetenz eine Frage sein. Diesbezüglich bin ich aber im Unterschied zum Kommissionssprecher nicht der Meinung, dass man das für alle Finma-regulierten Unternehmungen einführen muss. Nur weil wir jetzt einmal bei den Grossbanken ein Problem gehabt haben, müssen wir das nicht bei jeder Regional- und Kantonalbank einführen. Wir sollten auch nicht die gleichen Fehler wie in der Vergangenheit machen – wir haben ein Grossbankenproblem und regeln alles andere am Schluss, dort aber, wo die Probleme liegen, greifen wir nicht ein. Auch in Bezug auf die Veröffentlichung von Stresstests müssen wir uns gut überlegen, ob das letztlich vertrauenerweckend ist. Es gibt immer Gründe dafür, auch ich gehe davon aus. Der Bundesrat wird uns indes eine Vorlage unterbreiten, in der er alle diese Elemente aufnehmen wird.

Es ist auch nicht schneller, Herr Kollege Ettlin. Eine Motion, auch wenn sie vom Zweitrat angenommen wird, ist ein Auftrag an den Bundesrat, tätig zu werden – und der Bundesrat ist schon tätig. Er erarbeitet bereits diesen Bericht, er kommt mit diesen Themen. Das wurde uns auch in der Kommission gesagt, weil dieses Thema weiterhin auf unserer Agenda stehen wird.

Ich möchte also noch diese Punkte diskutieren und insbesondere auch die Frage stellen, ob wir jetzt eine Regulierung für die systemrelevanten Banken machen wollen oder ob wir den gesamten der Finma unterstellten Bereich neu regulieren wollen. Ich persönlich bin sehr skeptisch und habe die Befürchtung, dass wir am Schluss wieder bei allen anderen regulieren, aber es nicht schaffen werden, dort hinzuschauen, wo die Probleme liegen. Das möchte ich vermeiden.

Ich möchte in diesem Bereich also Ja sagen zu diesem Bericht, damit wir ihn in der WAK diskutieren können; ich möchte aber Nein sagen zur Motion, weil diese etwas vorwegnimmt, was in einen Gesamtkontext zu stellen



ist.

Chassot Isabelle (M-E, FR): C'est au titre de présidente de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) que je souhaite m'exprimer ce matin. La CEP a en effet pris connaissance de la motion. Elle n'entend pas se prononcer sur le fond, mais m'a chargée de vous donner quelques informations à titre de mise en contexte, la réponse du Conseil fédéral n'en faisant pas état. Et c'est bien normal qu'elle ne le fasse pas, puisque les travaux de la commission, comme vous le savez, sont soumis à l'obligation de rester secrets.

Je ne vais évidemment pas non plus violer cette obligation ce matin, mais je souhaitais vous donner deux informations, l'une sur les instruments dont il est fait mention ici et l'autre sur le calendrier. La question des instruments de la Finma et notamment de leur utilisation dans le contexte de la crise du Credit Suisse fait partie du mandat de la CEP. Nous les traiterons donc. Mais comme vous le savez, la commission a commencé son travail à la mi-juin 2023; nous sommes actuellement en train de procéder à de nombreuses auditions de personnes clés. En raison du grand nombre d'acteurs à auditionner, ces auditions dureront probablement jusqu'au printemps 2024, et la CEP évalue en parallèle les nombreux documents reçus. De manière générale – et c'est l'information que j'étais chargée de vous donner – il est prévu que la CEP présente son rapport final d'ici à la fin 2024. Nous visons, Madame la Présidente, la session d'hiver. Nous savons que cet objectif est ambitieux, mais nous travaillons de façon à pouvoir respecter cette planification, car nous sommes conscients de l'importance du facteur temporel, et notamment des réflexions du Conseil fédéral et des propositions qui vont venir de sa part.

Vous comprendrez dès lors que, en tant que présidente de la CEP, je m'abstiendrai de me prononcer sur cette motion.

Juillard Charles (M-E, JU): Je suis membre de la Commission de gestion. J'ai eu à traiter, avec mes collègues, du dossier du Credit Suisse jusqu'au moment où la Commission d'enquête parlementaire a repris le dossier. Aussi, cette motion part certes de bonnes intentions, mais elle est, à mon avis, inopportune pour deux motifs. Le premier est que – cela a été indiqué à plusieurs reprises – le Conseil fédéral viendra avec une révision de la loi "too big to fail", dans une vision beaucoup plus globale et générale, qui offrira – j'en suis sûr – des appréciations par rapport aux outils dont nous disposons aujourd'hui et à ceux qui pourraient être mis en place. Nous en connaissons déjà quelques-uns. Cela aura lieu au printemps: pour moi, il n'existe donc pas de raison de venir, tout à coup, avec trois propositions spécifiques telles qu'elles sont proposées. Je ne dis pas qu'elles sont inutiles ou injustifiées: simplement, le moment n'est, pour moi, pas adapté pour cette motion.

La deuxième raison pour laquelle cela n'est pas opportun est que – comme je le disais –, dans le cadre de la Commission de gestion, nous avons également procédé à des auditions, nous avons lu des rapports et avons entendu des personnes venues apporter leurs points de vue sur ce dossier. Je dois vous dire que je ne suis absolument pas convaincu du rôle qu'a joué la Finma dans ce dossier. A-t-elle utilisé tous les instruments déjà à sa disposition pour intervenir suffisamment tôt dans ce dossier? Moi, je ne suis pas convaincu.

AB 2023 S 1181 / BO 2023 E 1181

Je trouve que lui donner encore des instruments supplémentaires, alors qu'elle n'a peut-être pas utilisé suffisamment tôt ceux qu'elle avait, est vraiment inopportun.

Je vous donne un exemple: il a fallu presque trois auditions de la Finma pour apprendre qu'en fin de compte, alors que la version officielle était que la Finma s'en est occupée depuis le mois de septembre – je peux le dire: ce n'était pas secret, c'était publié –, cela faisait plus d'une année que le directeur de la Finma s'inquiétait de ce dossier. Pour moi, quelque chose ne joue pas tout à fait, et j'espère que la Commission d'enquête parlementaire fera effectivement la lumière sur cette question. A nouveau, pour moi, il est trop tôt pour adopter cette motion, qui me paraît vraiment inopportune.

Je n'accepterai donc pas cette motion.

Germann Hannes (V, SH): Ich bitte Sie, diese Motion abzulehnen, und zwar sind die Gründe dafür relativ einfach; ich verweise diesbezüglich auch auf die Stellungnahme des Bundesrates, der seinerseits das Massnahmenpaket auch entsprechend evaluieren will. Es scheint mir auch richtig, dass man das so macht. Im Weiteren haben wir auch festgestellt, dass die PUK jetzt an der Arbeit ist. Allenfalls kommen von ihr die richtigen und notwendigen Rückschlüsse.

Ich persönlich habe auch generell einige Fragezeichen zu setzen, wenn wir jetzt so auf die Schnelle motio-
nieren, um vielleicht gewisse Leute, die wegen der CS-Geschichte verärgert sind, zu befriedigen. Wir müssen das gut anschauen.

Das Senior Manager Regime ist sicher etwas, das man anschauen kann und muss. Wir haben es allerdings in



der Kommission ja nicht im Detail behandelt.

Was die Bussenkompetenz für die Finma bei juristischen Personen betrifft: Das ist letztlich ein politischer Entscheid. Ich glaube nicht, dass damit das CS-Debakel hätte verhindert werden können. Wir sehen, wie es auch in anderen Ländern läuft. Die Bussen sind teilweise ziemlich hart, um nicht zu sagen drakonisch. Aber wenn das Management zahlen will oder muss, dann zahlt es diese Bussen einfach, das tut dem Management nicht weh. Ich habe jedenfalls nie festgestellt, dass die Boni deswegen erheblich geringer ausgefallen wären. Wir haben da vielleicht eine falsche Hoffnung. Mir wäre lieber gewesen, die Finanzmarktaufsicht hätte die entsprechenden verantwortlichen Organe belangt respektive sie hinsichtlich einer einwandfreien Geschäftsführung bestritten. Ich glaube, es wäre das Sinnvollste gewesen, einen Gewährsentzug statt Bussen anzudrohen. Solche Dinge müssen wir angehen, damit man eben die entsprechenden Leute in die Verantwortung nehmen kann. Die Motion würde vielleicht den Weg dazu bereiten. Aber ich denke, wir sind jetzt gut beraten, hier den Weg, den uns der Bundesrat empfiehlt, zu begehen und eine seriöse Lösung vorzuschlagen.

Schliesslich noch etwas, darauf muss ich einfach verweisen: Wir reden jetzt von systemrelevanten Banken. Eigentlich meinte man ursprünglich ja nur die CS und die UBS. Aber es hat noch mehr systemrelevante Banken, bis hinunter zur ZKB oder den Raiffeisenbanken. Nach 2008, nach dem UBS-Debakel und der ganzen Folgegesetzgebung, habe ich die Erfahrung gemacht, dass die Banken in diesem Lande von einer nie dagewesenen Regulierungswelle überrollt worden sind. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Ich weiss nicht, was diese Regulierungen alles bewirken sollen. Aber ich weiss, was sie in einem Institut bewirken, nämlich Kosten, Kosten, Kosten, und sie schmälern die Wettbewerbsfähigkeit. Darum bin ich vorsichtig.

Ich würde mich nicht wundern, wenn diese Regulierung am Schluss von den systemrelevanten Banken bis hin zu den Kantonalbanken heruntergebrochen würde. Die ZKB könnte dann sagen, dass sie hier Nachteile gegenüber ihren Konkurrenten hat. Das wird sie vielleicht nicht machen, weil sie den Vorteil der Staatshaftung hat. Aber bis jetzt ist noch jede Regulierung am Schluss heruntergebrochen worden, auch auf die Banken der Kategorien 2, 3, ja sogar 4 und 5. Auch wenn es dort jeweils vereinfachte Regimes gibt, hilft das nicht wirklich. Wir sollten uns davor hüten, quasi auf Vorrat den Bankenplatz zu schwächen. Für gezielte Massnahmen für die systemrelevanten Banken bin ich zu haben. Aber man soll beim Auslöser ansetzen, dort, wo die Fehler passiert sind, und nicht generell.

Ich bitte Sie, zum jetzigen Zeitpunkt die Motion abzulehnen.

Ettlin Erich (M-E, OW), für die Kommission: Im Sinne der Mehrheit der Kommission – ich war bis jetzt der einzige Befürworter, der gesprochen hat, und als Berichterstatter musste ich neutral bleiben – möchte ich doch die fünf, die dafür gestimmt haben, und den Präsidenten noch ein bisschen unterstützen.

Alle Argumente, die der Motion hier entgegengehalten wurden, wurden auch in der Kommission vorgebracht, und sie haben ihre Berechtigung. Das verstehen wir. Der Bundesrat wird sich ja auch noch äussern. Uns – die Motion hatte in der Kommission ja eine Mehrheit gefunden – ging es wirklich darum, dass man schon 2023, im Jahr der CS-Krise, etwas vorweisen kann. Das war, glaube ich, einer der Hauptpunkte. Es ging aber nicht nur darum, dass man etwas vorweisen kann, sondern es ging um Instrumente, die man leicht umsetzen kann. Wenn Sie den Auftrag der Motion lesen – wir haben ja noch daran gefeilt –, sehen Sie, dass der Bundesrat aufgefordert wird, diese Instrumente so bald wie möglich einzuführen. Es geht einfach darum, dass er hier ein höheres Tempo vorlegen kann.

Wir dürfen nicht unterschätzen: Wenn die Auslegeordnung kommt, wird sie noch viele weitere Punkte beinhalten. Wir haben uns sagen lassen, was im Bericht etwa enthalten sein könnte. Das wird ein Feilschen, ein Zerren werden, das wird Zeit brauchen. Hier nehmen wir einfach drei Instrumente heraus – diese müssen noch näher angeschaut werden, das ist klar –, von denen man weiss, dass man damit schneller vorwärtsmachen kann, die man nicht im Zusammenhang mit den restlichen Massnahmen umsetzen muss, zu denen es noch weitere Auslegeordnungen geben wird.

Das ist die Hauptargumentation. Damit würden wir als Parlament drei tief hängende Früchte ernten und dem Bundesrat die Möglichkeit geben, hier schneller vorwärtszumachen, im Wissen darum, dass es in den anderen Bereichen lange dauern wird.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Vielen Dank für den Austausch und die Diskussion. Ich möchte Sie nochmals an die Ausgangslage erinnern: 2023 wurde nicht nichts gemacht, sondern die beiden Räte haben im Rahmen der ausserordentlichen Session dem Bundesrat zahlreiche – zahlreiche! – Postulatsaufträge erteilt. Darunter sind übrigens auch die Fragen zum Senior Manager Regime, zur Bussenkompetenz und zur Veröffentlichung von Stresstests.

Gemäss Artikel 52 BankG haben wir den Auftrag, in einem Bericht über "too big to fail" das Framework vorzu-



legen. Dieser Bericht liegt mir vor, ich habe aber erst 150 Seiten gelesen. Ich bitte um Verständnis, ich hatte gerade noch zwei, drei andere Prioritäten. Wir sind dran. Der Bericht wird im Januar in die Ämterkonsultation gehen. Er ist sehr umfassend, behandelt auch genau diese Fragen. Ich persönlich teile die Anliegen auch inhaltlich, aber damit ist nicht alles getan. Der Bundesrat muss dann auch noch über den Bericht befinden. Ich kann jetzt nicht sagen: Ja, wir sind hier einverstanden. Damit wäre der Bundesrat letztlich schon gebunden. Ich glaube nicht, dass Sie zeitlich etwas gewinnen. Sie sagen, Sie möchten 2023 schon etwas vorweisen können. Das Jahr dauert noch etwa zwei Wochen, Sie werden Ende Jahr nichts in der Hand haben. Den Bericht hingegen werden Sie im Frühjahr erhalten. Es ist angedacht, dass der Bericht das ganze Spektrum umfasst: präventive Massnahmen und Aufsichtsmaßnahmen, wie sie hier gefordert werden. Auch sollen Fragen zum Liquiditätspuffer, zum Eigenkapitalpuffer, zur Rolle der Nationalbank, zur Abwicklungsfähigkeit geklärt werden. Im Moment ist angedacht, dass wir unterscheiden, welche Massnahmen per Verordnungsänderung relativ schnell geändert oder angepasst werden können und welche nicht. Dann gibt es Gesetzesanpassungen, und dann gibt es vielleicht Fragen, die noch einmal vertieft überprüft werden müssen. Wir hatten ja auch nicht ewig Zeit.

Gleichzeitig – die Präsidentin der PUK hat es gesagt – soll sich auch das Parlament als Oberaufsicht der Finma

AB 2023 S 1182 / BO 2023 E 1182

einbringen können. Aber es darf nicht sein, dass man hier in alle Richtungen losrennt. Man könnte sonst auch sagen, dass man eine Motion zur Stärkung der Eigenkapitalpuffer, die jemand morgen noch einreicht, auch sofort behandeln müsste.

Sie werden diese Auslegeordnung bekommen. Gestützt auf diese Auslegeordnung werden Sie eine breite Diskussion führen und sagen können, wo Sie gesetzgeberisch tätig werden wollen und wo nicht.

Ich finde die Argumentation jetzt etwas eigenartig. Die PLB-Vorlage wurde ja vorzeitig zugestellt, weil es ursprünglich eine notrechtliche Massnahme war. Dann hat der Bundesrat gesagt, dass wir, weil es sich um eine Lücke im Too-big-to-fail-Dispositiv handelt, die Vorlage trotzdem bringen, obwohl sie aufgrund der Kündigung der Garantien durch die UBS nicht notrechtlich aufrechterhalten werden muss. Sie aber haben diese Vorlage sistiert. Warum? Weil Sie sagen, dass Sie eine Gesamtschau wollen. Da ist es nicht sehr logisch, zu sagen, diese drei Massnahmen bei der Finma möchte man schneller behandelt haben, während man beim anderen eine Gesamtschau macht. Ich würde Wetten in fast beliebiger Höhe abschliessen, dass Sie, wenn Sie das dann haben, eine Gesamtschau wollen – freilich zu Recht, denn ich finde es auch wichtig, dass man tatsächlich den ganzen Strauss von Massnahmen sieht.

Es ist also nicht eine inhaltliche Ablehnung; dies auch an die Motionärin, ich glaube, wir sind hier auf einer Linie. Ich finde es aber nicht zielführend, wenn Sie jetzt im laufenden Spiel, wo wir mit den Arbeiten eigentlich schon sehr weit sind, noch einmal die gleichen Aufträge erteilen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.4336/6252)

Für Annahme der Motion ... 14 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

(3 Enthaltungen)