

seine Formulierung in der nationalrätslichen Schwesternkommission einzubringen.» Exakt das hat das Finanzdepartement getan. Das Resultat liegt mit der neuen Fassung von Artikel 17b Absatz 2bis vor. Wie gesagt, beantragen wir Ihnen hier Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Die zweite Differenz betrifft Artikel 66 Absatz 1. Da sehen Sie, dass bei unserer Behandlung des Geschäfts in der Wintersession noch nicht eingesetzt worden ist, wie weit sich der Stand des Ausgleichskontos bei Inkrafttreten der Änderung reduzieren soll. Nun steht in der Fassung des Nationalrates «um eine Milliarde Franken». Worum geht es? Während der vergangenen Jahre hat der Bundesrat die Politik verfolgt, dass ausserordentliche Ausgaben, die nicht durch ausserordentliche Einnahmen finanziert sind, durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt finanziert werden. Er wurde dabei vom Parlament unterstützt.

Diese Überschüsse wurden dem Ausgleichskonto gutgeschrieben. Sie wurden aber gewissermassen verwendet, um den Fehlbetrag im ausserordentlichen Haushalt zu finanzieren. Wenn man nicht will, dass man den gleichen Betrag zweimal verbraucht, muss man das Ausgleichskonto um den Saldo der ausserordentlichen Ausgaben und Einnahmen während der ganzen Zeit der Gültigkeit der Schuldenbremse absenken.

In der Botschaft wird dieser Betrag genannt; zu dieser Zeit betrug der Saldo noch 1,1 Milliarden Franken. Nach Abschluss der Rechnung 2008 wurde er auf 962 Millionen gesenkt, und der Bundesrat schlägt hier gewissermassen den Mittelwert von 1 Milliarde Franken vor.

Wir haben uns heute Morgen dieser Fassung angeschlossen und beantragen Ihnen, dasselbe zu tun.

Angenommen – Adopté

08.4039

Postulat David Eugen. Klärung des Verhaltens der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise

Postulat David Eugen. Clarification du rôle joué par l'autorité de surveillance des marchés financiers dans la crise financière

Einreichungsdatum 19.12.08
Date de dépôt 19.12.08

Ständerat/Conseil des Etats 11.03.09

Ständerat/Conseil des Etats 17.03.09

Le président (Berset Alain, président): Le Conseil fédéral propose d'adopter le postulat.

David Eugen (CEg, SG): Es ist natürlich einfach, im Nachhinein alles besser zu wissen und zu sagen, man hätte in einer bestimmten Situation anders handeln müssen. Mir geht es bei diesem Postulat nicht darum. Es geht darum, dass wir möglichst nüchtern und auch in Ruhe – nun, da die Ereignisse etwas zurückliegen – genau überprüfen, ob die Finma wirklich so eingerichtet ist, dass sie ihre Aufgabe erfüllen kann. Es geht mir also nicht darum, hier nachträglich nach Sündenböcken für die heutige Situation zu suchen.

Ich danke dem Bundesrat, dass er die Annahme des Postulates beantragt, und möchte noch drei Punkte erwähnen und herausstreichen, die ich besonders wichtig finde.

Der erste Punkt ist der folgende: Mir ist in verschiedenen Sitzungen, die wir in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben mit den Verantwortlichen der Finma hatten, aufgefallen,

dass die Finma in ihrer Informationsbeschaffung und Informationsbeurteilung praktisch vollständig darauf abstellt, was ihr von den Banken geliefert wird. Mit anderen Worten: Die Finma hat wenige bis keine eigenen Informationskanäle, und sie hat auch wenige eigenständige Beurteilungsfazilitäten. Für eine Aufsichtsbehörde ist das problematisch, wie ich finde.

Es hat sich bei mir bei der Betrachtung der Immobilienkrise vor allem die folgende Meinung verfestigt: Die Immobilienkrise in den USA hat ja im Sommer 2006 eingesetzt. Von da an war es eigentlich dringend angesagt, sich Informationen über diesen Vorgang zu beschaffen und ihn auch zu beurteilen, insbesondere natürlich auch aufgrund der amerikanischen Berichte über diesen Vorgang, die schon sehr früh erstellt wurden. Ich habe in den Gesprächen mit der Finma feststellen müssen, dass die Finma hier einfach mehr oder weniger das entgegennahm, was aus der schweizerischen Bankenwelt kam, und sich eigentlich nicht eigenständig Informationen beschaffte. Für mich ist auch unklar geblieben, inwieweit die Aufsichtsorganisationen – also die amerikanische Aufsicht, die schweizerische Aufsicht und die europäischen Aufsichtsorgane – überhaupt zusammenarbeiten, um eigenständig, quasi unabhängig vom Bankenbereich, Informationen zu beschaffen und zu beurteilen.

Der zweite Punkt, der mir aufgefallen ist und der nach meiner Meinung schon einer vertieften Prüfung bedarf, ist die Grossbankenaufsicht. Bekanntlich ist ja die Finma so organisiert, dass sie für die mittleren und kleineren Banken Revisionsgesellschaften einsetzt, die ihr nachher Bericht erstatten; sie prüft dann praktisch die Berichte dieser Revisionsgesellschaften. Bei den Grossbanken ist es anders: Da hat die Finma eigene Leute eingesetzt, die die Aufsicht machen sollen. Ich habe einfach über verschiedene Kanäle zur Kenntnis genommen, dass hier offenbar ein grosses Ungleichgewicht bezüglich der sich gegenüberstehenden Partner besteht. Auf der einen Seite befindet sich die Finma mit einer relativ schmalen personalen Ausstattung, und auch bezüglich des Know-how-Levels sind das Leute, die nicht ausgesprochen grosse Erfahrung haben. Es gibt offenbar Leute, die zwei, drei Jahre Erfahrung hatten und nachher schon in dieser wichtigen Funktion eingesetzt wurden.

Auf der anderen Seite steht ein Grossbankensystem, das sehr viel Kompetenz versammelt und natürlich dieser Aufsicht mit weit mehr Kraft gegenübersteht. Das führt natürlich dazu, dass am Schluss die Aufsichtsorgane im Prinzip doch in eine Abhängigkeit von den Beaufsichtigten geraten. Ich glaube, dass das bei der Grossbankenaufsicht bezüglich der Finma der Fall war. Mit anderen Worten: Wenn die Grossbankenaufsicht so organisiert bleibt, was ich richtig fände, müssten die Kompetenzen und die Aufsichtsorgane von mir aus gesehen wesentlich verbessert werden.

Der dritte Punkt – ich habe ihn in meinem Postulat nicht erwähnt, denn das Postulat stammt vom Dezember 2008 – ist das Verhalten bzw. die Aktion der Finma bezüglich dieser Aktenfreigabe nach Amerika. Ich glaube, hier stellt sich die Frage, und das muss sicher auch geprüft werden, wie es mit der Gesetzmässigkeit des Handelns dieser Behörde bestellt ist. Denn es ist klar, dass die Finma dem Gesetz untersteht und sie nicht einen Freiraum ausserhalb des Gesetzes beanspruchen kann. Sie hat sich für die Weiterleitung von Kundendaten auf die Artikel 25 und 26 des Bankengesetzes berufen. Nach meiner Meinung hat sie dafür keine Zuständigkeit gehabt. Sie war nicht dafür zuständig, über Amts- und Rechtshilfe zu entscheiden. Dafür sind in der Schweiz im Streitfall die Gerichte zuständig, insbesondere eben das Bundesverwaltungsgericht. Die Finma hat hier eine Zuständigkeit in Anspruch genommen, die ihr nicht zusteht. Das ist ein Punkt, der geklärt werden muss, finde ich. Wenn die Finma meint, sie könne über das Weisungsrecht gemäss den Artikeln 25 und 26 Zuständigkeiten beanspruchen, die eigentlich den Gerichten zustehen, dann muss das wirklich korrigiert werden. Ich glaube nicht, dass sie das kann.

Die Finma hat in diesem Fall in Anspruch genommen, dass sie schweizerisches Strafrecht nicht beachten müsse und Weisungen erteilen könne, dass sie die Bestimmungen des



schweizerischen Strafrechts – hier bezüglich des Schutzes des Kundengeheimnisses – überschreiten dürfe. Auch das geben diese beiden Bestimmungen nach meiner Meinung in keiner Weise her.

Ich möchte in diesem Punkt doch, dass der Bundesrat im Rahmen der Berichterstattung klärt, welche Schranken der Finma durch das Gesetzmässigkeitsprinzip gesetzt sind. Wenn der Bundesrat der Meinung ist, hier müssten der Finma mehr Kompetenzen zuerkannt werden, dann muss man eine Gesetzgebung machen. Darüber kann man sicher diskutieren. Aber mit den bestehenden Gesetzen war das, was hier gemacht worden ist, nach meiner Meinung eigentlich nicht zu machen.

Ich möchte den Bundesrat bitten, diese drei Punkte in seine Beurteilung und Berichterstattung mit aufzunehmen.

Germann Hannes (V, SH): Ich bin Eugen David sehr dankbar für das Postulat, das er eingereicht hat. Man könnte sich fragen, ob die Form des Vorstosses noch die richtige ist, ob wir nicht bereits von der Realität überrollt worden sind. Tatsächlich haben sich die von ihm angesprochenen Schwächen im Laufe der Finanzkrise gezeigt. Mir gibt vor allem eines zu denken: Die Finanzmarktaufsicht in der Schweiz ist ja beispielsweise für die Grossbanken zuständig, für den Schweizer Markt; der Konzernsitz dieser Institute ist in unserem Land. Gleichzeitig passieren nun aber in einem völlig anderen Markt, der andere Regeln hat, grosse Fehler. Für mich stellt sich die Frage: Haben wir hier genügend Frühwarnsysteme, genügend Indikatoren, hat die Finma überhaupt die Mittel, die nötig sind, um diese Entwicklungen zu erkennen? In diesem Sinn geht das Postulat in die richtige Richtung.

Lassen Sie mich ein Beispiel machen. Die Federal Reserve, die amerikanische Aufsicht, die ja ungleich grösser dimensioniert ist als die Finma, ist eigentlich zuständig für den Heimmarkt in den USA. Dort sind ja gravierende Fehler passiert. Und jetzt muss ich Ihnen sagen: Es gibt mir schon zu denken, dass die FED niemals signalisiert hat, dass die Marktrisiken bei der UBS in den USA überhöht sind. Es ist nie eine solche Meldung erfolgt; da stimmt doch etwas nicht. Jetzt erwarten wir von der Finma, die im Heimmarkt gewiss eine starke Position hat, dass sie solche Entwicklungen, auch wenn die Zusammenarbeit irgendwo nicht funktioniert, erkennen kann. Das zeigt eben, dass man in der internationalen Zusammenarbeit enormen Handlungsbedarf hat.

Ich könnte jetzt noch den Madoff-Fall anfügen: Da hinterzieht einer über Jahrzehnte hinweg Gelder respektive baut ein eigentliches Schneeballsystem auf, und die allmächtige amerikanische Börsenaufsicht – dort ist die Securities and Exchange Commission (SEC) zuständig – stellt sich blind, will nichts erkennen, und auch dort sind wir am Schluss die Opfer. Stanford ist ein weiterer Fall. Da frage ich mich, wie wir das zum Funktionieren bringen.

Trotzdem: Wir können mit den Korrekturen ja nicht in den fernen Märkten anfangen. Ich glaube, wir sind gefordert, hier in der Schweiz, wo wir Einfluss haben, unser Möglichstes zu unternehmen. Da besteht bei der Finma nun wirklich Handlungsbedarf. Wir müssen die Finma unbedingt stärken. Wir haben die Finma – ich war bei der Gesetzgebung dabei, ich habe damals die Kommission für Wirtschaft und Abgaben präsidiert – bewusst nicht überstark ausgestaltet, weil wir von der EBK her wussten, dass der Druck nachher auf die Banken, die an sich ja gut funktionieren, weitergegeben wird, und dass eine zu stark ausgebaute Aufsicht den Markt behindern könnte. Dieser Teil der Finma funktioniert aber.

Das Problem ist in meinen Augen, dass die Finma einen Verwaltungsrat mit sehr vielen Funktionen hat: Der Verwaltungsrat hat einmal die Verantwortung, über Geschäfte von grosser Tragweite zu entscheiden; das scheint mir ein klassischer Aufgabenbereich für einen Verwaltungsrat zu sein. Dann muss er auch Behördenverordnungen erlassen, und er ist für die Rundschreiben zuständig; im EFD beispielsweise ist dafür die Eidgenössische Steuerverwaltung verantwortlich. Beim zweiten und dritten Bereich meine ich doch, das führt zu weit. Wir stellen hier extrem hohe Ansprüche an ein

Milizorgan – der Verwaltungsrat der Finma ist ein solches –, auch bezüglich Unabhängigkeit und Fachwissen. Irgendwie geht das einfach nicht auf.

Wir haben auf 300 Stellen 50 Vakanzen. Das würde vielleicht klappen, wenn wir nicht durch die Finanzkrise eine ausserordentliche Situation hätten. Ausserordentliche Situationen erfordern ausserordentliche Massnahmen. Dazu gehört – meine ich – jetzt eben die Stärkung der Finma, damit wir die Mängel, die wir erkannt haben, beheben. Der Anspruch, dass diesem Verwaltungsrat Topspezialisten aus Banken- und Versicherungsbusiness – Juristen – angehören, ist erfüllt. Es herrscht aber ein Mangel an Revisionswissen, auch an Bewertungs-Know-how, namentlich im Bereich strukturierter Produkte; es fehlt der Aktuar für Versicherungsfragen. Ich verweise hier nicht einfach nur auf die beiden Grossbanken, sondern auch auf den grossen Rückversicherer, die Swiss Re; das sind komplexe Systeme. Hierzu muss das Know-how geschaffen werden, wenn es nicht vorhanden ist.

Die Frage ist, ob das über den Verwaltungsrat erfolgen soll. Meiner Meinung nach stimmt die Struktur der Finma nicht mit den Ansprüchen an sie überein, insbesondere was den Verwaltungsrat betrifft. Es fehlen, wie erwähnt, die Spezialisten. Es gibt keine Forschungstätigkeit. Die Folge ist auch ein Mangel an makroökonomischem Wissen, das vielleicht eher die SNB haben sollte. Die internationale Zusammenarbeit ist ebenfalls ungenügend. Darum müsste man meiner Ansicht nach ganz dringend handeln: die Governance-Struktur anpassen; den Verwaltungsrat könnte man belassen, aber beispielsweise die Direktion stärken respektive analog zur SNB ein Direktorium schaffen. Das wäre ein Modell, dessen Umsetzung sicher bewerkstelligt werden könnte, ohne dass wir hier grosse Gesetzesanpassungen bräuchten. Dann könnte man eben auch die Kompetenzen entsprechend verlagern und den Verwaltungsrat von Tätigkeiten entlasten, die eher ins Operative reingehen. Der Verwaltungsrat muss sich auf die grossen Zusammenhänge, eben auf die Geschäfte von grosser Tragweite, auf strategische Entscheidungen, auf die strategische Führung und das Controlling mit Spezialwissen konzentrieren können.

Sicher ist aber auch von entscheidender Bedeutung, dass die internationale Zusammenarbeit verbessert wird. Der Dialog beispielsweise mit dem Financial Stability Forum, allenfalls mit der OECD, muss gestärkt werden. Wir haben hier grossen Handlungsbedarf. Die Finanzströme, die Finzmärkte sind global vernetzt, die Aufsichtsorgane jedoch sind lokal tätig. Da haben wir einen allzu grossen «gap». Diesen «gap» müssen wir beseitigen, indem wir rasch handeln.

In diesem Sinn fordere ich den Bundesrat auf, seine Aktivitäten zu beschleunigen, und zwar durchaus im Sinn des Postulates David.

Recordon Luc (G, VD): Je pense aussi que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers dont nous nous sommes dotés est insuffisamment forte. Je partage avec vous d'ailleurs la responsabilité de l'avoir ainsi établie, parce que c'est une création récente et qu'à l'époque, je faisais partie de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national. Or il est vrai que, tout en étant conscients qu'il faudrait probablement lui donner un tout petit peu plus de force, nous pensions à ce moment-là qu'elle devrait petit à petit trouver son assise et se développer.

Or l'histoire en a décidé autrement et s'est accélérée, et nous avons été rattrapés et dépassés par les événements, il faut bien l'admettre. Il faut admettre que, maintenant, avec un tout petit peu de recul, on est étonné de voir que cette autorité – et pas seulement, je dirais, son conseil d'administration, mais aussi ses services – n'a pas été en mesure de voir, par exemple, à quel point il était important de suivre un des conseils comme ceux que donnaient eux-mêmes certains membres des organes dirigeants d'UBS, par exemple Monsieur Luqman Arnold, lorsqu'il était question de séparer clairement les activités de la banque commerciale – donc le dépôt, le crédit, la gestion de fortune – de celles de la ban-



que d'affaires – soit le traitement des titres et des valeurs mobilières, y compris le crédit sur ces instruments.

Le but, au fond, était de reprendre la logique de l'ancienne loi américaine, qu'on appelle «Glass-Steagall Act» et qui a été en vigueur de 1933 à 1999. Vous vous rappelez que, très malencontreusement, le Congrès des Etats-Unis a abrogé cette loi sous la pression des milieux d'affaires en 1999 et c'est probablement la pire bêtise qui ait été faite par cette autorité dans ce domaine. Au contraire, il aurait fallu que d'autres suivent l'exemple américain et aujourd'hui on s'en rend compte! Or la FINMA n'a pas attiré notre attention sur ces éléments.

On est aussi étonné, depuis la crise dramatique qui a touché les produits dérivés et structurés, que la FINMA ne se pose pas ou qu'elle ne nous pose pas la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu d'interdire, de «cadrer» par des dépôts de marge très importants – sans doute 50 pour cent et bien au-delà si c'est nécessaire pour réduire les effets de lever excessifs – ou, au minimum, de taxer les plus nuisibles de ces produits financiers.

Ce serait le rôle, nous semble-t-il, d'une autorité comme celle-là de faire ce qu'elle peut faire dans le cadre de son important pouvoir de donner des directives et, sinon, sans doute d'attirer l'attention du législateur sur des lacunes de la législation. Ne pourrait-elle pas par exemple aussi soulever la question de l'interdiction pure et simple de la double titrisation des produits financiers ou encore celle de la nécessité – que nous avions alors aperçue, et nous avons modifié la disposition pertinente du projet du Conseil fédéral – d'améliorer tout simplement la disposition qui prévoit l'obligation d'expliquer clairement le «sens» des produits financiers, notamment structurés et dérivés, à la clientèle avant de les lui vendre? Il est quand même frappant de se rendre compte que même les vendeurs de produits financiers dans les banques ne comprennent pas, dans un nombre non négligeable de cas, le sens des produits qu'ils offrent à la clientèle! Alors évidemment, ce que nous avons inscrit à l'article 5 de la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux est peut-être limitatif, mais c'était déjà un certain progrès par rapport au projet initial.

Il en va de même, sous un autre angle, pour le renforcement de la discipline de crédit – j'ai déjà eu maintes fois l'occasion d'insister là-dessus dans cette assemblée. De toute évidence, on ne peut pas en rester aux accords de Bâle I et Bâle II; on ne peut pas louer la sagesse – cela dépend d'ailleurs jusqu'où on va dans ce domaine – de la Banque nationale suisse et ne pas relever que nous avons des instruments, avec la concertation entre banques centrales et les accords de Bâle précités, pour sans doute inciter les banques à faire preuve de plus de sagesse elles aussi. Or rien n'a été indiqué ou exigé dans ce sens-là par notre autorité de surveillance, qui s'est contentée de s'assurer de manière toute tranquille de la mise en oeuvre progressive de l'accord de Bâle II – ce qui, je le concède, est déjà une chose assez lourde, mais ne nous dispense pas d'essayer d'aller voir plus loin.

Je pourrais encore énumérer toute une série de choses que l'on aurait espérées et attendues de la FINMA et que nous n'avons pas obtenues. Mais je n'entends pas ici peser sur sa tête, car il y a une chose toute simple à dire: si elle n'est dotée des forces suffisantes ni en quantité ni en compétences – et ceci non seulement au niveau du conseil d'administration, comme l'a dit Monsieur Germann, mais aussi dans les étages inférieurs de l'autorité –, c'est en particulier parce qu'il est difficile, comme cela a déjà été le cas au cours des dernières années, d'attirer des spécialistes de valeur en quantité suffisante avec les salaires que nous offrons, en comparaison des salaires pratiqués sur le marché de l'emploi dans le secteur bancaire. Cela va peut-être changer un tout petit peu, encore que les prémisses que l'on voit en termes de bonus en période de crise ne donnent pas l'impression qu'il y ait un changement structurel dans ce domaine.

Il faudra bien se poser un certain nombre de questions, parce que si l'on n'arrive pas à faire en sorte que l'autorité de

surveillance financière ait les plus hautes compétences – et de plus hautes compétences que celles qui figurent sur le marché –, cela signifie que les contrôleurs ne sont pas à niveau pour donner des instructions crédibles aux contrôlés et ainsi, pour des raisons structurelles, le contrôle fonctionne mal.

C'est une question grave à laquelle nous devons nous attaquer et qui peut avoir aussi une influence sur les normes salariales et les limites de ces normes qu'il faudra adopter pour le marché – et pas seulement d'ailleurs pour ceux qui seront chargés de la surveillance.

Jenny This (V, GL): Wer den Staat als Retter holt, muss wissen, dass die betriebswirtschaftliche Logik dann sehr oft durch eine politische ersetzt wird. Darum führen wir ja diese Diskussion hier und heute. Das heisst, entweder muss die Aufsicht unterlassen werden, oder der Aufsichtsbehörde bzw. dem Bundesrat müssen die zur Aufsicht notwendigen Gesetze oder Instrumente gegeben werden. Dabei verhält es sich wie bei der Direktzahlung in der Landwirtschaft: Wer solche bezieht, muss zwangsläufig in Kauf nehmen, dass er die Auflagen des Bundes erfüllen muss; wer solche Auflagen aber nicht akzeptieren will, muss halt auf Zahlungen verzichten. Gerade deshalb haben ja andere Banken es tunlichst vermieden, auf Zahlungen des Staates zurückzugreifen.

Im letzten Herbst ist nun das passiert, was nie hätte passieren dürfen: Der UBS musste der Staat zu Hilfe eilen. Es drohte die Insolvenz. Eine normale Unternehmung wäre untergegangen. Weil jedoch die UBS eine so grosse volkswirtschaftliche Bedeutung hat, musste der Staat letztlich eingreifen. Der Bundesrat bzw. die Finanzmarktaufsicht – wie auch immer sie das bewerkstelligen will – muss nun dafür sorgen, dass dies niemals mehr passieren kann.

Mit diesem Engagement stehen wir ja ebenfalls in der Verantwortung. Wir können nicht mehr so tun, als gehe uns das alles nichts an, denn entweder ist man in eine Unternehmung eingebunden oder eben nicht; eine Zwischenvariante gibt es nicht. Der Staat kann aber tatsächlich viel dazu beitragen, dass das Vertrauen – das ist etwas vom Wichtigsten für eine Bank – in die UBS wiederhergestellt wird. Wir können auch dafür sorgen, dass unsere eigene Glaubwürdigkeit nicht aufs Spiel gesetzt wird. Darum müssen wir Kontrollen konsequent wahrnehmen, denn wir sind doch auch verpflichtet, unsere Beteiligungen zu schützen. Wir können uns nicht hinter dem Argument verstecken, dass der Staat sowieso weniger von der Sache verstehe als die Leute in den Teppichetagen. Die Vergangenheit hat schmerzlich gezeigt, dass es eben nicht immer so ist.

Die anhaltenden Diskussionen über Bonuszahlungen zeigen aber auch, dass sich die Aufsicht immer noch von der Bankenwelt blenden lässt. Die Banken müssen nun halt gezwungen werden, dass sie – zumindest solange sie auf Staatshilfe angewiesen sind – die Strukturen, auch die Salärstrukturen, offenlegen. Die UBS hat einen Teil ihrer unternehmerischen Verantwortung an den Staat übertragen, also muss sie jetzt auch mit dieser Transparenz leben.

Wir werden in nächster Zeit ausserdem aufzeigen müssen, wie wir dieses Risiko, das Risiko, das für den Bund, für die Volkswirtschaft wie auch für den Steuerzahler nun einmal besteht, reduzieren wollen. Das ist schwierig, aber wir müssen es machen. Natürlich sollten wir unsere Beteiligung so schnell als möglich reduzieren, aber in Anbetracht der momentanen wirtschaftlichen Situation dürfte das noch eine Weile dauern. Bis dahin müssen wir, auch wenn das unangenehm ist, unsere Aufsicht verstärken. Dazu sind der Bundesrat wie auch die Finanzmarktaufsichtsbehörde verpflichtet. Es darf einfach nicht sein, dass eine einzelne Unternehmung eine ganze Volkswirtschaft in den Abgrund reissen kann.

Merz Hans-Rudolf, Bundespräsident: Wir sind bereit, das Postulat David zu akzeptieren und auch allfällige Massnahmen vorzuschlagen – nebst dem, dass wir Bericht erstatten. Herr David hat jetzt noch drei Fragen nachgeschoben, teilweise aus Gründen der Aktualität. Ich bin bereit, auch diese



drei Fragen noch in das Postulat zu integrieren. Damit ist eigentlich die Frage an den Bundesrat beantwortet. Aber ich nehme an, Sie erwarten trotzdem, dass ich noch zwei, drei Bemerkungen mache. Ich werde das allerdings in aller Kürze tun, weil uns die Erstellung dieses Berichtes in der Tat willkommen ist. Wir werden ja offensichtlich gleichzeitig mit der GPK in Kontakt treten, die sich in diesem Zusammenhang auch gemeldet hat.

Ich muss Ihnen sagen, ich bin langsam froh, dass wir ein Podium finden, auf dem auch der Bundesrat seine Situation darstellen und einmal schildern kann, was in diesen Wochen und Monaten geschah, wie es geschah und welches dann die Konsequenzen sind. Insofern also vielen Dank für dieses Postulat. Jetzt dauert es ja ein paar Wochen, bis wir hier die Antworten haben, und ich nehme an, es ist heute einfach wichtig zu wissen, was für Sofortmassnahmen unterwegs sind, damit in diesen paar Wochen, in denen wir am Arbeiten sind, solche Entwicklungen nicht weiter um sich greifen. Ich möchte deshalb nur zu diesem Punkt Stellung beziehen. Zunächst einmal, damit das klar ist: Die Finma ist nicht besser und nicht schlechter als alle anderen Aufsichtsorgane. Die Amerikaner, die Engländer, die Franzosen – sie alle haben nichts gemerkt, gar nichts, das wurde gesagt. Die amerikanische Finanzaufsicht hat diese Subprime-Krise nicht kommen sehen. Ich glaube, die Finma war im Gegenteil sogar noch recht früh mit ihrer Beobachtung, und das nicht zuletzt dank einer eigentlich guten, nützlichen Zusammenarbeit mit der Nationalbank. Das war eine Art Frühwarnsystem, das gezeigt hat, dass gewisse Dinge unterwegs sind. Die EBK, so hieß sie im letzten Jahr noch, war jedenfalls vergleichsweise gut informiert. Aber es hat, wie bei allen andern auch, nicht gereicht, um diese Krise – insbesondere das Ausmass der Krise, das ja bis heute noch nicht klar ist – rechtzeitig vorauszusagen.

Jetzt zu den Sofortmassnahmen: Da gibt es zwei Schienen. Die eine Schiene ist die internationale. Sie wird in erster Linie vom Financial Stability Forum wahrgenommen. Das ist eine Organisation, bei der die Schweiz dabei ist, und zwar an vorderster Front. Wir haben dort Spaltenvertreter der Nationalbank: Unter anderem sind der Präsident des Direktoriums und auch der Vizepräsident an diesen Sitzungen dabei. Dieses Financial Stability Forum hat vierzig Empfehlungen an die Aufsichtsbehörden erlassen. Diese vierzig Empfehlungen werden zur Zeit auch bei uns geprüft – teilweise sind sie schon in Umsetzung. Da geht es um die Behebung von erkannten Mängeln. Dazu gehört in der Schweiz auch, dass die Finma – so heisst sie seit dem 1. Januar – insbesondere mit den Grossbanken erste Massnahmen getroffen hat, die darin bestehen, die Kapitalanforderungen zu erhöhen. Diese Erhöhungen der Kapitalanforderungen sind vertraglich vereinbart worden, auch mit den beiden Grossbanken; sie sind unterwegs. Sie führen natürlich dazu, dass zusätzliche Mittel gebunden sein werden und dass eine leichte Tendenz zu einer Erhöhung der Risikoprämien besteht. Aber das ist unterwegs.

Ebenfalls unterwegs ist die Anpassung der Leverage Ratio auf der Stufe Konzern und Tochtergesellschaften für jene Unternehmen, die als Konzerngebilde daherkommen. Dann hat die Finanzmarktaufsicht ja noch Aufträge des Bundesrates aus der Kapitalstabilisierungsphase des letzten Jahres zu erfüllen. Insbesondere ist sie beauftragt worden, die Gehalts- und Entschädigungssituation der Grossbanken zu prüfen und festzulegen, wie künftig in diesen Bereichen verfahren werden soll. Sodann wird – das läuft bereits – das Controlling über die Grossbanken verstärkt, zum Teil auch durch vermehrten Ressourceneinsatz. Wir hatten ein erstes Investorengespräch, ein nächstes steht bevor, sodass hier, im Bereich von Sofortmassnahmen, erste Pflöcke eingeschlagen worden sind.

In Bezug auf die Beaufsichtigung der Versicherungen war man wahrscheinlich schon im letzten Jahr einen Schritt weiter. Es gab nämlich in der Europäischen Union bereits die Möglichkeit der Konglomerataufsicht. So wurden bestimmte Versicherungen, grosse Versicherungen mit schweizerischen Wurzeln, schon bisher durch ausländische Kon-

glomerataufsichten beaufsichtigt. Hier hat die internationale Zusammenarbeit eigentlich schon recht früh eingesetzt; eine Zusammenarbeit, die jetzt auf der Stufe Financial Stability Forum angeregt und vertieft wird. Sie bestand in der Tat nicht. Die Bemerkung von Herrn Ständerat Germann ist richtig, denn man hatte kaum Zusammenarbeitsformen zwischen den schweizerischen und den ausländischen Aufsichten; diese hatten das unter sich eben auch nicht. Das muss jetzt grenzüberschreitend installiert werden.

Die zweite Schiene der Sofortmassnahmen sind die internationalen Organisationen, die sich mit der Bewältigung der Krise beschäftigen. Da ist die Einsicht die, dass sich auch die Wirtschaft nicht erholen wird, solange das Weltbankensystem nicht stabilisiert ist. Diese Grundvoraussetzung muss zuerst geschaffen werden; sie ist noch nicht ganz geschaffen. Ich habe das in den letzten Tagen in solchen Meetings wieder vernehmen müssen: Es fehlt dem Weltbankensystem einfach noch an der nötigen Stabilität. Das hängt mit verschiedenen Faktoren zusammen. Man ist jetzt an der Arbeit, und es sind verschiedene Organisationen und Staaten gebilde, die ihr Schwergewicht auf diese Stabilisierungsmassnahmen legen: vor allem die G-20, die sich jetzt intensiv damit befasst, der Internationale Währungsfonds und dessen Unterorganisationen, dann auch die OECD und die G-8.

Das Problem ist vielleicht ein bisschen, dass diese Organisationen und Staaten gebilde teilweise noch schlecht vernetzt sind. Die Koordination erfordert eine gewisse Zeit. Gewisse Vorschläge kommen einmal im OECD-Sekretariat auf – das haben wir jetzt selber erlebt. Dann gelangen sie zur G-20. Von der G-20, die ja nicht eine strukturierte Organisation mit Entscheidungsbefugnis ist, fließen sie hinüber zum Internationalen Währungsfonds, und dort kann man dann gegebenenfalls auch entscheiden. Das braucht ein bisschen Zeit und ist manchmal etwas mühsam zu verfolgen. Aber ich glaube, der Wille, diese Probleme jetzt definitiv in den Griff zu bekommen, ist international vorhanden.

Diese beiden Schienen verlaufen jetzt parallel: auf der einen Seite die Sofortmassnahmen in Bezug auf die Beaufsichtigung von Banken und Versicherungen und auf der anderen Seite die Massnahmen zur Stabilisierung des Weltbankensystems.

Herr Ständerat Jenny, Sie haben schon Recht, aber man sollte eines nicht vergessen: Die Finma ist nie ein Metastrategieorgan. Es ist nicht so, dass die Finma mehr kann als eine Bank, das wird auch nie der Fall sein. Die Finma ist eine Aufsichtsbehörde, und sie hat den Gläubigerschutz zum Ziel. Sie kann nicht, gewissermaßen als Überorganisation, die Banken führen. Diese Grenze muss man immer sehen. Da können Sie noch so verstärken; das wird nie möglich sein. Vielmehr muss es immer das Ziel bleiben, den Gläubigerschutz wahrzunehmen.

Das gilt es dann auch zu berücksichtigen, wenn wir Gesetzesrevisionen in Aussicht nehmen. Diese Gesetzesrevisionen dürfen die Ziele der Finanzmarktaufsicht nicht aus den Augen verlieren, damit nicht die Gefahr besteht, dass wir etwas in diese Organisation hineinprojizieren, wozu sie letztendlich nie fähig sein wird. Davor möchte ich also heute schon ein bisschen warnen.

Aber über alles gesehen sind wir wie gesagt der Meinung, dass man das noch einmal anschauen, dass man es vertiefen muss. In den Diskussionen wird wahrscheinlich auch wieder auf Ideen zurückgegriffen, die wir schon bei der Finanzmarktgeseztgebung, beim Finmag, hatten. Ich nehme an, dass wir dort einzelne Themen reaktivieren werden. Es war damals schon die Frage, wie gross ein solches Organ sein soll, wie gross die Gefahr ist, dass es sich am Ende um ein Mammutgebilde handelt anstatt um eine schlanke Organisation. Ich glaube, diese Fragen werden zum Teil wieder kommen.

Angenommen – Adopté

